
Democracia, multinacionalismo y federalismo^{*}

Juan J. Linz

Este ensayo trata de articular la relación entre el federalismo (como sistema institucional), la democracia y la idea de nación. Contrasta los federalismos democráticos y no democráticos, distingue los federalismos nacidos para unir entidades políticas separadas de aquellos cuyo objetivo es mantener unidas dentro de un Estado unidades diferenciadas culturalmente. Distingue los Estados federales mononacionales —Estados nación— de los que se caracterizan como naciones-Estado y multinacionales. Dedicamos especial atención a estos últimos, sus consecuencias y condiciones para su éxito.

Palabras clave: federalismo, democracia, nación, estados multinacionales.

En este artículo voy a explorar la interrelación entre tres realidades políticas de nuestro tiempo: la democracia, el multinacionalismo y el federalismo. Hay que señalar que la mayor parte de la literatura sobre federalismo presta muy poca atención a la democracia. Muchos textos sobre federalismo incluyen en sus comparaciones sistemáticas Estados federales en sistemas políticos no democráticos, centrándose en la estructura formal e ignorando, en gran medida, la realidad política. La mayoría de los teóricos de la democracia no ha prestado mucha atención a las implicaciones del federalismo en la realización de los valores democráticos, especialmente la igualdad entre los ciudadanos. Asi-

^{*} Ponencia presentada en la reunión de la Asociación Internacional de Ciencia Política celebrada en Seúl (Corea) en agosto de 1997, en una sesión organizada conjuntamente con la Asociación para la Investigación Comparada. Se trata de un borrador preliminar de un proyecto realizado con Alfred Stepan sobre federalismo, democracia y nación. Su ponencia, «Hacia un análisis comparado de la democracia y el federalismo», presentada en la misma reunión, es parte del mismo proyecto.

mismo, la literatura tan extensa sobre nacionalismo rara vez se ha centrado en su relación con la democracia y las instituciones políticas características de los Estados federales. Quisiera subrayar desde el principio que voy a tratar de los *Estados federales democráticos*, por la simple razón de que hasta hoy sólo los gobiernos de *Estados* son directamente responsables de sus acciones ante el electorado. Las autoridades supranacionales derivan su poder, hasta hoy, de los gobiernos legítimamente democráticos que las apoyan y no directamente del electorado, esto es, de los ciudadanos de esa unidad política más amplia, y, por lo tanto, no me referiré a éstas más que de paso¹. El proceso democrático de participación de los ciudadanos y de responsabilidad política de los gobiernos presupone hoy, para una mayoría significativa de la población, la legitimidad del Estado gobernado de forma democrática. Como veremos más adelante, esa legitimidad del Estado no requiere necesariamente el Estado-nación. Y es también importante señalar, antes de entrar en toda la complejidad que he apuntado, que el federalismo es un modo específico de organizar un Estado y no debe confundirse con la descentralización de la autoridad y la administración, compatibles con un Estado unitario. Un Estado unitario no necesita ser un Estado altamente centralizado. Su administración puede estar muy descentralizada en gobiernos regionales, provinciales o locales.

«Por federalismo entendemos aquel sistema en el que algunos asuntos están *dentro* de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales —cantones, Estados y provincias— y están constitucionalmente *más allá* del alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores». Cito aquí a Robert Dahl² y, por razones que veremos más adelante, sustituyo la expresión «gobierno estatal» por «gobierno nacional», para evitar la confusión de identificar el Estado con el Estado-nación. Esta distinción de dos niveles de gobierno significa, citando a Dahl, que «en sistemas federales una mayoría del Estado nacional

1. Las instituciones comunitarias, el derecho comunitario o la jurisdicción del Tribunal de Justicia Europeo, no derivan su legitimidad y su poder de un electorado europeo, de los votos de confianza o de no confianza del Parlamento Europeo sino de los acuerdos y decisiones tomadas por los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, incluida su disposición a respetar las decisiones tomadas por mayorías cualificadas de representantes de esos Estados (que actúan siguiendo mandatos imperativos). Esos Estados miembros pueden decidir dejar la Comunidad por decisión de sus gobiernos o de sus electores (en referendos); las unidades «soberanas» son todavía los Estados y sus votantes. Obviamente, el precio que los países y sus economías tendrían que pagar es tal que resulta difícil, pero no inconcebible, que lo hagan. La Comunidad no puede legalmente usar la fuerza para asegurar la participación continua de los Estados miembros como los gobiernos federales pueden, legalmente —en principio, aunque no siempre *de facto*— para prevenir la secesión. La Unión Europea (UE), por consiguiente, está todavía más próxima a la confederación que a una federación, aunque con características únicas. Quienes hablan de un «déficit democrático» asumen implícitamente que hay un «demos europeo» —el cuerpo de ciudadanos de Europa que debería tener poder para tomar decisiones a través de sus representantes elegidos—. Aunque en nuestro futuro trabajo esperamos centrarnos en estos problemas, aquí simplemente queremos señalar que no consideramos a la UE una federación.

2. Dahl, Robert A., 1986, «Federalism and the democratic process». *Democracy, liberty and equality*, Bergen, Norwegian University Press: 114-126.

no puede prevalecer sobre una minoría que constituye una mayoría en una de las unidades locales privilegiadas por la Constitución»³. Esta definición implica que los Estados federales tienen que tener una Constitución que regule la organización federal del Estado y del gobierno, así como las competencias de las diferentes unidades dentro del Estado. Una consecuencia inmediata es que en los Estados federales los conflictos constitucionales, los conflictos sobre la interpretación de la Constitución, serán una parte normal de la vida política, lo que a su vez significa que los tribunales, y en última instancia un Tribunal Constitucional, tendrán que decidir sobre esos conflictos. Esto supone que, a veces, una institución no elegida democráticamente tendrá que tomar decisiones importantes que, aunque formuladas en términos legales, son a menudo políticas.

Debe quedar claro que existen democracias tanto unitarias como federales. Probablemente la mayoría de la democracias duraderas y estables han sido y son Estados unitarios. Suecia, Noruega, Países Bajos, Francia y Japón son sólo algunas de ellas. Hay también democracias federales estables como Suiza, que es casi confederal, Estados Unidos e India, la democracia no occidental más grande. La elección entre un Estado unitario o uno federal, por lo tanto, no es una decisión entre democracia o no democracia. Aunque hay autores que lo sugieren, los Estados federales no son necesariamente más democráticos (como muestran los países mencionados anteriormente). Crear un Estado federal puede ser o no un paso en el camino hacia la democracia. De hecho, por razones que expondré más adelante, hay serias tensiones entre el ideal democrático y el federalismo.

Una vez definido el concepto de federalismo es importante tener en cuenta que no todos los Estados que cumplen la definición de federalismo se llaman a sí mismos Estados federales o federaciones. El principal ejemplo es el del Estado español de las Autonomías. Incluiremos estos casos en nuestra discusión. La mayoría de los Estados federales, especialmente los grandes, han extendido el principio federal a todo el territorio del Estado y a todos sus ciudadanos. Sin embargo, la federalización, es decir, la concesión constitucional del poder para tomar determinadas decisiones a los ciudadanos que viven en una parte del Estado y a sus representantes y gobierno electos, no significa necesariamente que todo el territorio del Estado o del país tenga que dividirse en unidades autónomas con autogobierno. Hay algunas formas institucionales a las que autores sobre el federalismo, como Daniel J. Elazar, llaman *federacies*, en las que a las unidades más pequeñas, generalmente una o varias islas, se les concede un estatus

3. Nos centramos exclusivamente en el federalismo territorial pero hay defensores del federalismo «personal» no territorial, y ha habido algunas experiencias con la representación democrática de grupos lingüísticos, étnicos o religiosos, independientemente del lugar de residencia. Véase Coakley, John, 1994, «Approaches to the resolution of ethnic conflict: The strategy of non-territorial autonomy», *International Political Science Review*, 15, 3: 297-314. La formación de una lista de votantes que pertenecen a diferentes comunidades es probablemente una condición previa. Requeriría una manifestación pública de identidad que los individuos podrían no querer hacer o que tendría en muchas sociedades consecuencias no deseables, cuando no arriesgadas. Contrasta con la ciudadanía igual e indiferenciada de los residentes de una subunidad federal.

constitucional especial, mientras que la mayor parte del Estado es gobernado como un Estado unitario⁴. Estos casos cumplen nuestra definición de federalismo. Esta solución podría resolver problemas en las sociedades multinacionales sin transformar todo el Estado en uno de tipo federal. Esta federalización parcial se puede encontrar en las Islas Aaland en Finlandia, en las Islas Feroe y en Groenlandia en Dinamarca.

Federalismo y segundas Cámaras

Una tercera característica determinante que la mayoría de los autores añadirían al definir un Estado federal es un sistema bicameral en el que la segunda Cámara (o, para otros, Cámara Alta) represente a las subunidades federales como tales en vez de a su población⁵. Esto normalmente supone una representación desigual, incluso muy desigual, de los ciudadanos del Estado, en una Cámara llamada Senado, *Bundesrat*, Cámara de Nacionalidades, etc. Las segundas Cámaras pueden ser elegidas directamente por residentes de las subunidades federales, indirectamente por sus parlamentarios, o representar —como el *Bundesrat* alemán— a los gobiernos de las subunidades (en Alemania, los gobiernos de los *Länder*). Presumiblemente, la segunda Cámara representa directa o indirectamente a los diferentes *demos* del Estado más que al *demos* del Estado.

Aunque reconocemos que esta es la regla, no consideramos que sea una condición necesaria, ya que el ámbito de poder reservado constitucionalmente al *demos* de la unidad se puede garantizar sin esa segunda Cámara. Incluir este criterio nos obligaría a excluir una serie de Estados que satisfacen la definición de Dahl, y que por tanto no pueden considerarse Estados unitarios. Por otra parte, hay Estados unitarios con segundas Cámaras (por ejemplo, Francia), en las que no están representados los *demos* de las subunidades sino el *demos* del Estado (a veces con alguna desigualdad en la representación).

Cuando la desigualdad en la representación de las subunidades federales en la segunda Cámara es baja —un coeficiente Gini de 0,2—, se podría argumentar que la Cámara «federal» no va probablemente a proteger el carácter federal del régimen. Este sería el caso de Austria (un índice de Gini de 0,048), Suráfrica (0,181), así como Bélgica (0,0146) e India (0,10), si no fuera por otros factores. Si a esa desigualdad tan baja añadimos un sistema de partidos estatal, la segunda Cámara sería incluso menos importante para caracterizar el sistema como federal⁶.

4. Elazar, Daniel J., 1995, «Federalism», *The Encyclopedia of Democracy*, editada por S. M. Lipset, Washington, D. C.: Congressional Quarterly, vol. II: 474-482, y 1991, *Federal systems of the world. A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Harlow, Essex: Longman Group.

5. Véase la excelente colección de trabajos editados por Pau i Vall, Francesc, 1996, *El Senado. Cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos. Además del caso español, estos ensayos cubren Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Bélgica, Italia, Austria y el Reino Unido.

6. Véase Stepan, Alfred y Wilfried Swenden, «Federal databank on upper houses», ponencia preparada para la conferencia sobre la Democracia y el Federalismo, All Souls College, Universidad de Oxford, junio de 1997.

De hecho, las segundas Cámaras en los sistemas federales varían considerablemente en su composición y poderes. En algunas, la representación es casi proporcional a la población de las subunidades (por ejemplo, Austria). Las Cámaras pasan de tener unos poderes muy limitados a ser consideradas casi iguales a la primera Cámara, por ejemplo, de dar su voto de confianza al gobierno a ser una cámara de «opinión» o «consejo» cuya decisión puede ser superado por la primera Cámara. La representación federal y las estructuras gubernamentales de tipo federal pueden existir en un Estado que funcione en la mayoría de su territorio como un Estado unitario y que no tenga, por consiguiente, una Cámara de representación «territorial». Aunque al Senado español se le ha denominado Cámara de representación territorial y las Comunidades Autónomas participan en la elección de los senadores, y hay alguna desigualdad en la representación para asegurarla independientemente de la población, éste no es totalmente comparable a otras Cámaras federales.

Los límites de la protección constitucional del federalismo

Al reflexionar sobre la protección constitucional de las instituciones, la toma de decisiones democrática por los *demos* de las subunidades y el ámbito de poder reservado a esas unidades, se plantea la siguiente pregunta: ¿puede el *demos* del Estado cambiar la Constitución y cambiar el régimen de federal a unitario? Si una mayoría simple pudiera hacerlo, diríamos que las instituciones federales estarían más cerca de una descentralización regional que del federalismo. El requisito de mayorías cualificadas, procedimientos muy complejos, o una Constitución rígida supondrían una mayor protección. Sin embargo, ¿puede impedirse que el *demos* del Estado, tomando una decisión de forma democrática —a través de sus representantes y por referendo—, y superando esos umbrales, lo haga? En tanto que es y se considera un *demos*, la respuesta sería negativa. Pero si una mayoría amplia de los votantes en una subunidad no aprueba la decisión, diríamos que es políticamente imposible implementar ese cambio constitucional. Aunque constitucional y democráticamente con gran dificultad, es concebible que el Estado de las autonomías se transforme en un Estado unitario. Pero es probable que los votantes de Cataluña, el País Vasco, Galicia y las comunidades de las islas lo impidan con sus votos en un referendo constitucional. Aunque el *demos* español asumiera tal decisión, sería inconcebible sin un conflicto violento o sin la amenaza de secesión. En un Estado multinacional, no es probable que una transición democrática a un Estado unitario sea posible. Incluso en un Estado-nación un cambio como éste sería de difícil, si no imposible, realización por medios democráticos.

Federalismo democrático y no democrático

Dado que gran parte de los trabajos sobre federalismo incluían, y todavía incluyen, Estados no democráticos, es muy importante distinguirlos. En un Estado no democrático la división constitucional de poderes entre la unidad más amplia y las subunidades no es probable

que esté protegida constitucionalmente. Los gobernantes totalitarios y autoritarios desde el centro pueden ignorar o modificar, sin consultar a la gente o a los representantes libremente elegidos por el pueblo, las normas que les garantizan esos poderes. Además, la ausencia de una competencia libre por el poder, tanto en el centro como en la periferia, hace que sea imposible conocer los deseos de la gente y responsabilizar políticamente ante el pueblo a quienes gobiernan en el centro y en las subunidades. En estos sistemas federales, el poder lo asume un partido político o una organización militar que lo ejerce tanto en el centro como en la periferia, y que responde generalmente al liderazgo del partido o a los militares del centro. Obviamente, las organizaciones del partido único en las subunidades pueden adquirir una independencia considerable, perseguir sus propios objetivos y rechazar su dependencia del centro, y usar las estructuras formales del federalismo para sus propios objetivos.

Los que gobiernan las subunidades federales en Estados no democráticos pueden disfrutar de una autonomía considerable mientras no amenacen la ideología y las instituciones no democráticas, así como a los que detentan el poder. Un *Staathalter-Gauleiter nazi*, mientras tenía la confianza del *Führer*, que podía destituirle, tenía un poder considerable en su *Land* y hasta cierto punto respondía a los intereses y al clima de opinión de su *Gau*. Lo mismo puede decirse, y probablemente con mucha más razón, de los secretarios del partido en las subunidades de la URSS. Quizá fuera esta la razón de la ausencia de un Partido Comunista Ruso diferente del Partido Comunista de la URSS.

No podemos entrar aquí en un análisis del desarrollo histórico del federalismo étnico dentro de la Unión Soviética y de la antigua Yugoslavia, como tampoco en el de la caída de ese sistema con la crisis de la hegemonía comunista⁷. Volveré sobre el federalismo comunista cuando trate el problema de la desintegración de los Estados federales comunistas en el transcurso de la transición hacia la democracia en la antigua Unión Soviética, en Yugoslavia e, incluso después de la democratización, Checoslovaquia⁸. El autoritarismo militar, tal y como lo conocemos en Argentina, Brasil y Nigeria, no acaba necesariamente con las Constituciones federales. Sin embargo, la forma en la que se ejerce el poder no satisface el criterio de que ciertas áreas sean de la competencia exclusiva de algunas unidades locales y estén fuera del alcance de la autoridad del gobierno del Estado. Ciertamente, las áreas de competencia de las unidades federales no estaban fuera del poder de la Junta gobernante. Sus gobiernos fueron muy a menudo nombrados y destituidos libremente por esa Junta y, por lo tanto, durante mucho tiempo el federalismo fue un fraude, al igual que todo el resto de estipulaciones de la Constitución, que fueron *de jure* o *de facto* suspendidas.

7. Para un análisis del Estado, nación y democratización, véase Linz, Juan J. y Alfred Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

8. Stanger, Allison K., 1996, «Czechoslovakia's dissolution as an unintended consequence of the velvet constitutional revolution», *East European Constitutional Review*, 5: 40-46. Este análisis es análogo al de Linz y Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation*: 328-333.

El federalismo no democrático, sin embargo, puede ser muy importante en el curso de la liberalización de los regímenes no democráticos, de la transición hacia la democracia y de la consolidación de las nuevas democracias⁹. De hecho, por diversas razones, podría facilitar la puesta en cuestión de la legitimidad del Estado y, con él, del federalismo. Por lo tanto, nos limitaremos principalmente a la discusión de los Estados federales democráticos que, independientemente de su denominación, cumplen *nuestra* definición anterior.

¿Por qué el federalismo?

El federalismo es una forma muy complicada de gobierno. Además, los sistemas federales difieren mucho entre ellos mismos. Por consiguiente, hay que preguntarse por qué un país elige un sistema federal. Aunque digo *país* probablemente sería más correcto decir, ¿por qué los políticos, quienes, después de todo, son los únicos que hacen Constituciones, deciden crear una Constitución federal, bien que puedan luego someterla a la decisión de los votantes?

Hay dos funciones principales que el federalismo puede realizar y que llevan a la promulgación de las Constituciones federales. Una es *juntar*, unir, en un único Estado originalmente separado, entidades políticas que quieren reservarse ciertos poderes como condición para unirse a un Estado más amplio. La función es reunir lo que estaba separado.

La otra función consiste en mantener unidos dentro de los límites de un Estado a quienes de otra forma cuestionarían su legitimidad, quienes pueden sentirse oprimidos por el Estado si sus intereses diferenciales no están garantizados por una autonomía protegida constitucionalmente, y que podrían incluso amenazar con separarse del Estado para proteger mejor esos intereses. El federalismo es, en ese caso, una respuesta a las amenazas de desintegración del Estado, un reflejo de identidades separadas siempre y cuando esas identidades no sean excluyentes, puesto que el federalismo implica alguna forma de identificación con el Estado federal más amplio. Este segundo tipo de federalismo, para mantener la unión, está muy relacionado con los problemas de los Estados multinacionales, multilingües, multiculturales y multirreligiosos.

El federalismo como una respuesta a sociedades multinacionales divididas

Después del «divorcio de terciopelo» de Eslovaquia de la República Checoslovaca, muchos autores y políticos piensan que el conflicto generado por las sociedades multinacionales encaja en el principio de autodeterminación e independencia. Esta ya era la respuesta de las Fuerzas Aliadas en la I Guerra Mundial a la crisis latente del Imperio Austro-Húngaro, con algunos de los desastres y las consecuencias que conocemos. Sin embargo,

9. En nuestro trabajo intentamos prestar especial atención al papel del federalismo en el proceso de liberalización y de transición a la democracia. La diarquía entre los gobernadores popularmente elegidos, elegidos por la oposición en once Estados federales, y el gobierno no democrático en Brasilia, es especialmente interesante en este contexto.

el desmembramiento de los Estados no es tan fácil como los casos de Eslovaquia y Bangladesh pueden sugerir.

Hay, al menos, dos consideraciones que los demócratas no pueden ignorar como tienden a hacer los nacionalistas: primera, el deseo de independencia es raramente compartido por la mayoría de la población en territorios en los que los nacionalistas tienen un peso considerable, e incluso más en aquellos que ellos reclaman como los nuevos Estados; segunda, en la mayor parte del mundo los territorios en los que una minoría étnica, cultural, religiosa y lingüística es importante o mayoritaria, convive una alta proporción de gente de otra identidad que vive entremezclada y a menudo con vínculos estrechos con la mayoría que no se considera extranjera, pero que teme convertirse en una minoría en el nuevo Estado¹⁰.

El federalismo, más que la autodeterminación y la independencia, es una solución más constructiva, menos conflictiva y a menudo más democrática, aunque nunca eliminará completamente las tensiones de las sociedades multinacionales. El federalismo puede proporcionar tanto el reconocimiento de los derechos de la minoría en el Estado más amplio, como el de los de la minoría o las minorías en las áreas donde los nacionalistas aspiran a gobernar. Puede, si está establecido en la Constitución y es aplicado por un Tribunal Constitucional respetado, proteger los derechos de *todas* las minorías. Una protección que los nuevos Estados independientes, contruidos por los nacionalistas, es mucho menos probable que ofrezcan.

Examinemos con mayor detalle algunos de estos argumentos. La nación es una comunidad imaginada¹¹, y la idea y aspiración de independencia para la nación, un sentimiento adicional, tiene que generarse. Es un error suponer que todos aquellos que comparten ciertas características primordiales —la ascendencia, una lengua, una religión, una cultura— tienen el mismo sentido de identidad nacional y todavía más el deseo de independencia. Es erróneo inferir de los datos objetivos acerca del lenguaje, la religión, el origen étnico, es decir de las llamadas características primordiales de la población un sentido de la identidad, como reclamarían los nacionalistas, y además que ese sentido de identidad lleve a un deseo de independencia. Sólo el planteamiento de la opción dicotómica en las encuestas o en los plebiscitos fuerza a la gente a olvidar las complejidades de sus vínculos e identidades y a tomar decisiones que no quieren realizar. Esta es, quizá, una de las razones de por qué las decisiones a favor de las secesiones no han sido tomadas de forma democrática en plebiscitos (excepto en pequeñas áreas limítrofes), sino por líderes políticos, algunas veces bajo la presión de minorías violentas o terroristas.

10. Por ejemplo, en Cataluña sólo el 41 por 100 de los padres o madres de la población adulta nació en Cataluña al igual que el 48 por 100 de las parejas de los encuestados.

11. Anderson, Benedict, 1991, *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. Londres: Verso.

Hay una abundante evidencia de que la gente en Estados multinacionales y en áreas multinacionales dentro de esos Estados tiene identidades múltiples. A veces, la mayoría o amplias minorías tienen identidades duales que quizá se identifiquen más con una u otra nacionalidad pero muy a menudo tienen una identidad igual¹². Esto no sólo se debe a la presencia de minorías de la nación «titular» del Estado más amplio, sino que se extiende a quienes, usando criterios primordiales, deberían según los nacionalistas identificarse con una nación que está presumiblemente buscando la independencia. Un hecho que no sorprende cuando consideramos la red de afiliaciones a grupos, de acuerdo con el análisis de Simmel, generadas por la convivencia durante mucho tiempo, por matrimonios mixtos, por relaciones de amistad e intereses. La decisión dicotómica que implican los plebiscitos ignora o destruye, necesariamente, esa red.

En este contexto, la idea presumiblemente democrática de «dejar que el pueblo decida», genera problemas casi insolubles. Requiere, como sir Ivor Jennings señaló al tiempo de la negociación de los Tratados de Versalles, que antes de presentarse el tema para ser votado alguien tiene que decidir quién es el pueblo. Es probable que ese «alguien» no haya sido elegido democráticamente. Además, esa decisión es ya bastante conflictiva. ¿Qué unidad territorial debe emplearse al tomar la decisión? ¿Cada municipio, las divisiones administrativas existentes heredadas históricamente, todo el área que reivindican los nacionalistas, el presunto mapa étnico o lingüístico? ¿Quién puede tomar una decisión vinculante como esa acerca de la unidad en la que la gente puede elegir? Incluso después de tomar esa decisión, ¿cuán vinculante debe ser el voto para quienes viven en áreas en las que una mayoría clara ha decidido en contra de la secesión? Esas áreas pueden ir desde municipios hasta distritos administrativos o provincias enteras, lo que significaría que los deseos de los nacionalistas de los dos lados tendrían que ser ignorados. Las fronteras más o menos arbitrarias, muchas veces basadas en fronteras naturales o históricas, tendrían que ser convenidas por los políticos, forzados a ignorar las preferencias de mucha gente. Además, ¿puede una decisión tan trascendental como el desmembramiento de un Estado, o la creación de un nuevo Estado, dejarse a una mayoría del 50,1 por 100 de los que votan, o al menos a una mayoría similar de todos los que tienen derecho a voto, lo que significaría dejar en gran medida la decisión en manos de los que se han abstenido? Se ha dicho, y puede decirse, que en decisiones tan trascendentales se requieren mayorías cualificadas; pero, como sabemos del *referendo* que propuso Gorbachev en las Repúblicas Bálticas, el establecimiento de una mayoría cualificada puede determinar de antemano el resultado del *referendo*.

Algunos de estos problemas surgen cuando se deciden los límites de los territorios autónomos dentro de los Estados federales, y no sólo en Estados federales multinacionales

12. Linz, Juan J., 1985, «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», en Fernando Fernández, ed., *La España de las Autonomías*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, y Linz, Juan J. et al., 1986, *Conflicto en Euskadi*. Madrid: Espasa Calpe.

sino incluso en Estados de una única nacionalidad. Recientemente, los *referendos* sobre la autonomía andaluza en España o la fusión de los *Länder* de Brandenburgo y Berlín muestran las dificultades de dejar al pueblo la decisión sobre los límites de los Estados federales en las áreas de una única nacionalidad.

El principal argumento para la secesión y creación de un nuevo Estado-nación radica en que, más que la búsqueda de soluciones federales a los problemas de los Estados multinacionales, sólo la independencia puede garantizar los derechos de los que eran o se percibían a sí mismos como minorías oprimidas en un Estado más amplio que se consideraba un Estado-nación, cuando en realidad era multinacional. Este es un argumento importante, aunque después del divorcio, incluso aunque sea un «divorcio de terciopelo», el nuevo Estado se concibe otra vez como un Estado-nación o, al menos, como un Estado-nación emergente, presumiblemente con las mismas políticas asimilacionistas del Estado más amplio original con relación a sus propias minorías. No parece ilógico pensar que un nuevo Estado-nación comprometido con un proceso de construcción nacional, que está intentando no cometer los errores del pasado para prevenir el potencial irredentismo de las minorías, y que se enfrenta a las presiones e interferencias posibles de un Estado vecino a favor de sus connacionales del otro Estado, tratará de reducir e incluso, si es posible, eliminar la presencia de esas minorías. Parece dudoso que un nuevo Estado-nación reconozca los derechos de autonomía cultural, lingüística y de plena igualdad de quienes rechazan la asimilación. Incluso sin ir tan lejos como la limpieza étnica, desde las matanzas a las emigraciones forzosas, un nuevo Estado basado en un compromiso de iniciar políticas de construcción de la nación probablemente no va a ser liberal y democrático al reconocer los derechos de las minorías. Este problema no se elimina en los Estados federales multinacionales, aunque una Constitución y un Tribunal Constitucional que hagan valer los derechos de las minorías siempre evitarán los peores excesos de nacionalismo¹³.

Estados federales de nacionalidad única y multinacionales

Esta es probablemente la distinción más importante entre los Estados federales, puesto que nos va a explicar muy posiblemente muchas diferencias entre ellos, incluso cuando las normas formales parezcan ser similares, si no idénticas. En mi opinión, la introducción literal de la Constitución federal alemana actual, por ejemplo su principio de *angemessene Ausgleich*, no funcionaría en la práctica de la misma forma en un Estado federal multinacional.

13. Linz, Juan J., «Spanish democracy and the Estado de las Autonomías», con un comentario de Francisco Tomás y Valiente, en Golwin, Robert A., *et al.*, 1989, *Forging unity out of diversity*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute: 269-326; y Kraus, Peter A., 1996, *Nationalismus und Demokratie, Politik im Spanischen Staat der Autonomen Gemeinschaften*. Wiesbaden: Deutscher Universität Verlag.

Esta distinción básica que proponemos no es hermética, ya que podríamos distinguir Estados-nación de nacionalidad única y naciones-Estado en los que la identificación con el Estado tiene un significado emocional similar al que asociamos normalmente con un sentimiento nacional. Suiza, a pesar de su complejo carácter multilingüístico, multicultural y multirreligioso, es para los ciudadanos suizos una nación-Estado como tal, incluso aunque sea difícil caracterizarla como un Estado-nación como Alemania¹⁴. Después de 1918 Austria era un Estado en el que muchos de sus ciudadanos se sentían parte de la nación alemana, y por lo tanto cuestionaban la legitimidad del Estado que les había sido impuesto. Tras la II Guerra Mundial, sin embargo, se convirtió, para la mayoría de los austriacos, en una nación-Estado que no se sentía en muchos aspectos una nación separada. Y sólo lentamente ha ido adquiriendo una conciencia de lo que llamaríamos un Estado-nación¹⁵. Por otro lado, tenemos sociedades multinacionales, multilingües y multiculturales en las que hay, para una mayoría de la población, una identificación nacional común, y para muchos otros, al menos, la conciencia de ser una nación Estado. Es, por lo tanto, posible hablar de algo como un *continuum* en el que el Estado Federal mononacional esté en un extremo y el Estado federal multinacional, basado en débiles vínculos emocionales con el Estado, esté en el otro extremo.

¿Por qué debería un Estado-nación optar por una Constitución federal? Hay que subrayar una vez más que un Estado unitario no excluye la descentralización a gran escala de las actividades del gobierno. De hecho, muchos de los que querrían que los Estados unitarios se convirtieran en federales están en realidad sólo interesados en un gobierno y una administración más descentralizados, y no tienen conciencia de muchas de las otras implicaciones del federalismo. El federalismo en los Estados mononacionales ha sido generalmente resultado de las circunstancias históricas de la unión de lo que era unidades separadas, como los Estados monárquicos y ciudades independientes que se unieron para constituir el *Reich* alemán bajo la hegemonía del Reino de Prusia en 1870, o como los antiguos territorios coloniales con cierto autogobierno, como las trece colonias o la federación australiana. En algunos casos, como en el de Nueva Zelanda, la transición de federalismo a Estado unitario fue fácil. Retrocediendo en el tiempo, este fue el caso de los Países Bajos unificados, de Colombia y de Chile.

Los Estados federales fundados antes de 1900 son Estados-nación o naciones-Estado. Entre ellos, cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Venezuela) fueron

14. La Constitución suiza del 29 de mayo de 1874 refleja claramente esta ambivalencia entre su «carácter confederal» y la «nación» cuando señala que «la Confederación suiza, queriendo consolidar la alianza de los confederados, mantener y acrecentar la unidad, la fuerza y el honor de la nación suiza, ha adoptado la Constitución Federal siguiente, [...]». Y cuando dice en el artículo I que «los pueblos de los 22 cantones soberanos de Suiza, unidos por la presente alianza, a saber: Zurich, Berna [...], forman en su conjunto la Confederación suiza». Es importante destacar que los cantones no representan comunidades lingüísticas o religiosas.

15. Ver Bluhm, T., 1973, *Building an Austrian nation. The political integration of a western State*. New Haven: Yale University Press: 220-241.

el resultado de esfuerzos para mantener unidos o para unir vastos territorios en los que habían surgido estructuras de poder locales, muchas veces dirigidas por caudillos locales que amenazaban la unidad de los Estados implantados en territorios extensos. Desde ese punto de vista, la historia del federalismo argentino es paradigmática¹⁶. En varios casos, como en Estados Unidos, Brasil y Australia, la escala geográfica perpetuó la estructura federal.

En ninguno de los países mononacionales o claramente nación-Estado, el federalismo ha significado una amenaza seria a la unidad estatal, a pesar de la gran heterogeneidad interna y la desigualdad entre las unidades integrantes. En todos ellos el sistema de partidos es estatal. Y aunque de forma ocasional haya partidos específicos en los Estados federados, los diferentes partidos tienen sus áreas de predominio en ciertos Estados, y las ramas o afiliados de los partidos estatales pueden tener algunas características distintivas.

Excepto en cortos períodos después de la derrota de la Confederación, todos los Estados norteamericanos han sido gobernados por los demócratas o por los republicanos. El sistema de partidos en Argentina, México y Venezuela ha sido, y es, estatal, incluso aunque en Argentina haya algunos partidos de los Estados federados con representación en el Congreso. Ya en la Alemania Imperial todos los partidos importantes competían en cada *Land*. Después de 1918 el *Bayerische Volkspartei* era un partido dominante separado, con frecuencia asociado estrechamente con el *Zentrum* alemán; después de 1945 los partidos regionales duraron poco, y sólo el CSU bávaro mantuvo su personalidad dentro del grupo parlamentario CDU-CSU en el *Bundestag*.

En la Confederación Helvética a la que cabría caracterizar como una nación-Estado, el sistema de partidos de los demócratas radicales, cristianodemócratas, socialistas y el partido del pueblo (que comparten el poder en el Consejo Federal de acuerdo con la llamada fórmula mágica de dos representantes de cada partido, excepto el partido del pueblo que tiene sólo uno) cruza los límites lingüísticos, religiosos y la mayoría de los cantonales. Suiza no tiene partidos alemán, francés o italiano, pero los partidos confederales tienen en cuenta la composición tanto lingüística como religiosa de la población en las elecciones a los órganos del gobierno¹⁷.

La mayor democracia federal, la República de la India, está en la frontera de nuestra distinción. La independencia de la India fue conseguida por un movimiento nacional de

16. Véase Carpizo, Jorge, 1973, *Federalismo en Latinoamérica*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

17. Fleiner, Thomas, «Legal Instruments and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts, Experiences of the swiss Constitution», en Basta, Lidija R. y Fleiner, Thomas, eds., 1996, *Federalism and multiethnic States. The Case of Switzerland*. Friburgo de Suiza: Institut du Fédéralisme: 111-129, escribe que «Suiza es por definición un "Estado no nacional". La única legitimidad de la Confederación suiza es un concepto político de democracia directa, el federalismo, un sistema específico de gobierno, libertad de religión e igualdad de derechos de las tres lenguas oficiales, el alemán, el francés y el italiano» (p. 115).

Por mi parte, prefiero la expresión «nación-Estado» a Estado no nacional para indicar que los ciudadanos se identifican con una unidad política (Fleiner utiliza un «concepto político» como base de la identidad), de forma similar a la identificación nacional sin que ese Estado sea un Estado-nación.

independencia encabezado por el Partido del Congreso, que aceptó inicialmente una solución federal con la esperanza de mantener unido el subcontinente entero, incluido lo que luego sería Pakistán y Bangladesh. El Partido del Congreso ha sido, y todavía es, un partido estatal que ha estado, y está, compitiendo por el poder en todos los Estados de la federación y que durante mucho tiempo ha gobernado en la mayoría de ellos. Sus adversarios, como el partido Janata o los comunistas, también han aspirado en principio a ello, y de hecho han gobernado la India y no han cuestionado la unidad del Estado y de la nación india. Sin embargo, hay partidos, como los comunistas en Kerala, que han sido, y son, dominantes en el nivel estatal, o los fundamentalistas hindúes, que han lanzado una concepción de la nación diferente de la de los padres fundadores y del Partido del Congreso en el momento de la independencia. La inmensa mayoría de la población comparte un sentimiento de nacionalidad india aunque algunos quisieran redefinir ese sentimiento como una nación hindú. Sin embargo, India es también un Estado federal multinacional en el que los partidos nacionalistas (que no compiten en toda la federación sino por el poder en Estados específicos, como Akali Dal en el Punjab, o el All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam en Tamil Nadu) y varios movimientos nacionalistas (Nagaland, Mizoram, Sikkim en la periferia oriental) compiten por el poder en el nivel estatal, piden la creación de nuevos Estados e incluso defienden la secesión. Por lo tanto, la India es para la mayoría de los hindúes un Estado-nación, para otros quizá una nación-Estado, para minorías significativas un Estado multinacional, y para otras minorías un Estado incompatible con sus aspiraciones de independencia nacional, como es el caso de Cachemira. En este contexto, el federalismo resulta cada vez más importante para mantener unida a la República de India¹⁸. Más recientemente, con la crisis del Partido del Congreso, el gobierno central se ha formado con una amplia coalición de trece partidos, la mayoría de los cuales obtienen sus votos de uno o dos Estados de la federación. En este caso, la participación en el gobierno federal ha servido para mostrar la identificación con la nación india —o nación-Estado— de las diferentes comunidades lingüísticas, étnicas y religiosas.

Estados federales multinacionales

Volvamos a nuestra distinción entre un federalismo cuyo propósito es unir diferentes unidades políticas originalmente separadas en un nuevo Estado común, y un federalismo que tiene como fin mantener unidas partes heterogéneas de un Estado que ya existe. ¿Hay casos de un federalismo que se utilice para unir a quienes concebían las unidades políticas que existían previamente como idénticas a naciones, es decir, como Estados-naciones? Desde el punto de vista de las teorías de «por qué el federalismo», ciertos Estados que se aproximan al Estado-nación serían probablemente candidatos a constituir algún

18. Vanhanen, Tatu, 1991, *Politics of ethnic nepotism, India as an example*. Nueva Delhi: Sterling Publishers Ltd., 1991, y Brass, Paul R., 1994, *The politics of India since independence*. Cambridge: Cambridge University Press.

tipo de Estado federal. En esas teorías, una de las principales explicaciones de la aparición de las federaciones desde la época de los griegos radica en la búsqueda de una alianza frente a la amenaza de un poder exterior. La unión de los miembros originarios de la *Swiss Eidgenossenschaft* era una alianza defensiva, aunque esto sucedió mucho antes del desarrollo de la concepción de la nación y del Estado-nación modernos. Sería curioso explorar por qué países como las tres repúblicas bálticas (expuestas a la amenaza de la vecina Rusia, de la que fueron parte durante la época de los zares) y Alemania (que las dominó y tuvo gran influencia sobre ellas durante siglos) no han considerado nunca seriamente federarse. Menos convincentes serían los argumentos a favor de una federación nórdica que incluyera Noruega, Suecia, Dinamarca y posiblemente Finlandia, dada su situación geopolítica entre el *Reich* alemán, el Imperio zarista y más tarde la Unión Soviética y Alemania. Reiteremos que no hay evidencia de que alguna vez una federación así haya sido seriamente considerada. Sus fuertes identidades y conciencias nacionales, las diferencias culturales y lingüísticas y la existencia de Estados-nación más o menos consolidados parecen haber excluido esa posibilidad a pesar del gran número de intereses y relaciones históricas comunes. En los Balcanes, Yugoslavia no nació como una federación de la unión de las naciones eslavas del sur, sino como resultado de la desintegración del Imperio Austro-Húngaro y de la circunstancia de que Serbia estaba en el lado de los vencedores. De hecho, en los años de entreguerras fue incluso más difícil transformar el reino de los eslavos del sur en un Estado federal para mantener juntos a croatas y serbios, que constitúan las dos principales nacionalidades de la época. Incluso Checoslovaquia, fundada después de 1918 tras los acuerdos de Pittsburg entre los checos, que se separaban de la corona austriaca, y los eslovacos, libres de la dominación húngara, no creó un Estado federal.

El federalismo multinacional no es el resultado de la unión de diferentes Estados-nación para crear un nuevo y más amplio Estado federal multinacional. El federalismo multinacional parece ser el resultado de un esfuerzo para mantener unidos en el Estado territorios dentro de los cuales existe o ha surgido un sentimiento nacional (viejo o nuevo) o una identidad incompatible con un Estado unitario. Es una respuesta a tendencias potencialmente desintegradoras. En muchos casos, puede reflejar el fracaso del intento de construcción nacional de la nación dominante, es decir un fracaso de asimilación a una lengua y una cultura dominantes. Es el resultado de la incapacidad de llevar a cabo con éxito una política como la francesa del siglo XIX, especialmente la nacionalización de las comunidades lingüísticas periféricas bajo la III República, un fallo del proceso que Eugene Weber ha descrito en su libro *From Peasants into Frenchmen*. Los Estados federales multinacionales son, por lo tanto, un esfuerzo para mantener dentro del Estado a las naciones que se piensa que son distintas y que, en consecuencia, encuentran inaceptable un Estado unitario.

En las sociedades multinacionales la aparición del federalismo, del federalismo parcial o de combinaciones quasi-federales, está así relacionada muy directamente con el

problema del nacionalismo. Este no es el lugar para reseñar la extensa bibliografía existente sobre el nacionalismo¹⁹. El federalismo será una opción y quizá una necesidad cuando en un Estado hay grupos significativos de población con un sentido de identidad nacional, cuando hay activistas políticos que articulan ese sentido de distinción, y cuando existe una base territorial para ese grupo o grupos. Implica la existencia de una minoría estructural que, por razón de sus características constitutivas y los intereses que comparten y que resultan de ellas, está obligada a permanecer como minoría incluso después de que sus miembros hayan utilizado sus derechos individuales hasta el máximo. Una minoría así, como Claus Offe ha formulado, tiene que ser capaz de reclamar de forma plausible unos derechos especiales por haber sido oprimida injustamente²⁰. Yo añadiría que se trata de una «minoría que se percibe a sí misma como oprimida». Las características de estos grupos tienen que ser básicamente inmutables al menos para gran parte de sus miembros, o cuando los miembros de estos grupos no están dispuestos a modificarlas incluso aunque puedan hacerlo. Sin embargo, es sólo una decisión política lo que hace que un grupo decida exigir reconocimiento legal y, en el caso de concentración territorial, reclame un federalismo territorial.

La existencia de un grupo de esas características no lleva necesariamente al federalismo, a menos que el Estado permita la articulación de esas demandas o no pueda reprimirlas aunque quiera hacerlo. Aquí encontramos un estrecho vínculo entre federalismo multinacional y democracia porque, en el contexto de una democracia con sus libertades políticas, los grupos de las características que hemos descrito y las minorías nacionales pueden articular libremente sus demandas y apoyar un liderazgo representativo que es difícil ignorar.

Las naciones no tienen, a menos que el Estado se lo permita, representantes democráticos, representantes elegidos por los miembros de la comunidad nacional. Pueden tener líderes, activistas, portavoces intelectuales, incluso líderes de organizaciones terroristas o de guerrillas de liberación nacional, pero no representantes electos que han obtenido su representación en una competición libre por el apoyo de la gente, si una democracia no se lo hace posible. Este hecho es crucial, ya que sin democracia los poderes dominantes, el Estado y quienes lo controlan, pueden negar la representación al liderazgo nacionalista. Es también la causa de la dificultad de articular Estados multinacionales puesto que, bajo condiciones democráticas, es evidente que quienes en un escenario autoritario pretendieron hablar en nombre de la nación, son algunas veces una minoría entre aquellos que pretenden representar. Cuando se llega a las alternativas de secesión o federalismo y diferentes

19. Véase Hermet, Guy, 1996, *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*. París: Éditions du Seuil, capítulos 6, 7, 8, y Puhle, Hans-Jürgen, 1995, *Staaten, Nationen und Regionen in Europa*. Viena: Picus.

20. Offe, Claus, «Homogeneity and constitutional democracy, group rights as an answer to identity conflicts?», (manuscrito, 1996).

grados de autonomía federal, no hay siempre consenso. La negociación del Estado federal multinacional es por lo tanto un proceso complejo y frustrante. El federalismo sólo puede asegurar que nadie esté totalmente descontento, pero ciertamente no que todo el mundo esté feliz con la solución²¹.

La existencia de una identidad nacionalista y su articulación política no asegura que habrá una solución federal. Es también necesario que la mayoría de los ciudadanos del Estado y sus representantes estén de acuerdo en la conveniencia del reconocimiento de esas aspiraciones. Requiere un giro desde una concepción de la sociedad monocolor a una sociedad multicolor. Utilizando la terminología introducida por Giovanni Sartori, para pasar de una sociedad plural a una sociedad pluralista en la que el valor de ese pluralismo se estima que merece reconocimiento y respeto, se necesita un cambio de actitud por parte de la mayoría. Es probable que exista falta de acuerdo en cuán generosas deban ser las concesiones a las minorías, y cuán amenazador sea el reconocimiento de esos derechos para la mayoría, o al menos que sea percibido como amenazador por la mayoría. Ofre además una condición más para el reconocimiento estable de los derechos de los grupos, que nosotros podemos hacer extensible al federalismo. Se trata de una expectativa razonable de que una vez que se han concedido esos derechos, en este caso la aprobación de una Constitución federal, se alcanzará un equilibrio duradero. Esta última condición crea un óptimo para un Estado federal estable, multinacional y democrático, pero desgraciadamente dudo de que ese tipo de equilibrio estable pueda alcanzarse en muchas sociedades multinacionales. De hecho, creo que el federalismo puede crear una estabilidad temporal, un marco en el que puedan articularse nuevas demandas y puedan concederse derechos adicionales; pero es muy poco probable que sea una solución estable y duradera. La pregunta es, ¿cuáles son los límites definitivos de las dinámicas de devolución de poder en el Estado federal multinacional?

La confianza entre la mayoría y la minoría en un Estado multinacional probablemente se verá amenazada por dos grupos de extremistas (o posiblemente sólo uno): 1) quienes continúan proclamando que el objetivo último es la destrucción del Estado existente, a través de la secesión y la independencia de la llamada nación oprimida, independientemente de los derechos que se les concedan y de la devolución de poder que tenga lugar dentro del marco federal; 2) quienes mantienen que esa solución es simplemente el primer paso hacia la desintegración del Estado y no están dispuestos a considerar esa posibilidad y tratan de impedirla. El nacionalismo extremo de uno y otro lado es un obstáculo a lo que los constitucionalistas alemanes, la Constitución federal alemana y la jurisprudencia denominan

21. Utilizo aquí la formulación tan oportuna de Cambó, Francesc, 1982, *Meditación. Dietari (1936-1940)*. Barcelona: Alpha: 574-575. Este gran político catalán y español escribió que «Austria fue la creación política más admirable de todos los tiempos. Fue complicado, como lo es la vida: es por eso por lo que fue odiada por un espíritu simple como el de Hitler. En Austria nadie era completamente feliz [...] pero nadie estaba completamente desesperado».

«*Bundestreue*». Sin lealtad a la Constitución federal y al Estado, el federalismo multinacional no puede ser una solución estable.

La *Bundestreue* implica tres dimensiones: 1) las instituciones dirigidas a ese fin y que aseguran una cierta solidaridad entre las unidades que componen el Estado federal; 2) un conjunto básico de actitudes de las mayorías de la población en las unidades federales nacionales y en la población estatal en general, y 3) los aspectos de comportamiento que van desde políticas específicas del gobierno de los componentes federales y del gobierno central, a la no menos importante retórica de los líderes políticos, especialmente en situaciones de crisis.

Podríamos añadir a estas precondiciones internas a la *Polis* una tercera, que no está bajo el control de sus ciudadanos o de sus líderes: las acciones de gobiernos extranjeros en apoyo a movimientos y líderes nacionalistas extremos que quieren la secesión, muchas veces persiguiendo sus propios intereses o respondiendo a actitudes desinformadas e ideológicas, o a presiones de la opinión pública en el país (a menudo de comunidades de exiliados o inmigrantes).

Federalización parcial de unidades menores en el contexto de Estados democráticos unitarios

Hay determinados Estados que se han transformado a lo largo de su historia en Estados unitarios y son para la mayoría de sus ciudadanos, si no para una abrumadora proporción, Estados-nación. Muchos de esos países son relativamente pequeños o de tamaño medio, y no están presionados para adoptar una Constitución de tipo federal. Podría haber presiones hacia una cierta descentralización, pero no hacia una federalización. Además, muchos de esos países tienen gobiernos locales democráticos activos en sus ciudades e incluso en las zonas rurales. Sin embargo, algunos tienen en sus zonas fronterizas bolsas de minorías étnicas o lingüísticas que podrían ser potenciales irredentos para poderosos Estados-nación vecinos. Este es el caso del Tirol italiano (la región de Trentino-Alto Adige), el Valle de Aosta y Friuli-Venecia Giulia. Hay otros que, como resultado de una larga historia, tienen el control de islas que están lejos del continente, donde la población ha mantenido una cultura y un lenguaje diferentes al mismo tiempo que se sienten muy integrados y leales al Estado.

En ambos casos puede haber presiones fuertes o significativas para que se reconozca el hecho diferencial de esos territorios y para que se les conceda un grado considerable de autogobierno. A la vista de esas presiones e incluso del deseo de integrar esas poblaciones en el Estado y gobernarlas más eficientemente, parece razonable concederles constitucionalmente alguna forma de autogobierno, creando de ese modo una relación de tipo federal. Esta política puede debilitar a los irredentismos en el país vecino y el comportamiento potencialmente desleal de esas minorías, o consolidar el estatus internacional de las posesiones lejanas que podrían ser objeto de interferencia o de rivalidades internacionales. Cuando esas unidades político-administrativas son pequeñas en términos de población y

con un significado económico limitado, la concesión de un estatus especial puede no ser polémico ni generar presiones federalistas en todo el Estado. Los nacionalistas, sin embargo, considerarán el reconocimiento constitucional de las comunidades étnicas fronterizas como una amenaza o una renuncia a la unidad nacional.

Debe quedar claro que los países que están parcialmente federalizados cumplen nuestra definición de Estados federales sólo si los ciudadanos que viven en esas subunidades, con un autogobierno y competencias constitucionalmente garantizados, tienen también voto en las elecciones estatales. El hecho de que las Islas Feroe y Groenlandia, por ejemplo, estén también representadas en el Parlamento estatal y contribuyan de ese modo a la toma de decisiones aplicable a todos los ciudadanos, contrasta con otras formas de asociación política tales como el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, o la *Commonwealth* de las Islas Marianas del Norte.

Los sistemas de partidos en los sistemas federales multinacionales

La literatura sobre federalismo subraya la importancia de un sistema de partidos federal para mantener la unidad del país y, directa o indirectamente, coordinar las subunidades. Ya hemos discutido cómo, en Estados federales mononacionales, la pauta dominante es un sistema de partidos federal, aunque con diferencias regionales ocasionales como la CSU dentro de la CDU, y ocasionales terceros partidos estatales en Estados Unidos o con fuerza electoral desproporcionada en uno u otro de los partidos estatales. También hemos discutido el caso paradójico de Suiza, donde el sistema de partidos no refleja las identidades lingüísticas y cantonales, ya que los cuatro principales partidos compiten en toda la federación. Incluso India tuvo al principio un sistema de partidos en toda la federación; pero ahora está más cerca del modelo de un sistema de partidos de Estados multinacionales, y recientemente los partidos con una fuerte base estatal han formado una coalición gubernamental multipartidista en Delhi. Las pautas son muy diferentes en los auténticos Estados multinacionales. Se caracterizan por diferentes sistemas de partidos a nivel de la federación y de las subunidades. Los partidos que representan las nacionalidades tienen una representación significativa en el parlamento nacional o en el Congreso y son, en términos de Sartori, partidos relevantes para la formación de gobiernos o por su potencial de chantaje. La presencia de tales partidos cambia el marco político de forma decisiva.

Es probable que en las sociedades multinacionales surjan partidos nacionalistas que representen a las diferentes identidades de los sectores significativos de la población. Son partidos que no pueden ser eliminados jugando con las leyes electorales, ya que tanto bajo representación proporcional como bajo la mayoritaria pueden conseguir escaños a menos que umbrales estatales extremadamente elevados les priven de representación. Esos partidos aparecen tanto en Estados unitarios, como el Reino Unido o Finlandia, como en Estados federales. Hay, sin embargo, una diferencia fundamental. En los Estados federales pueden ganar no sólo el control de los gobiernos locales o escaños en Westminster, sino tam-

bién el control o la participación en la formación de los gobiernos de las subunidades federales. Esa oportunidad es un incentivo para que voten a esos partidos en el nivel de la subunidad quienes no votarían por ellos en un Estado unitario o en las elecciones estatales²². El acceso al gobierno cambia decisivamente su papel en el Estado. Muchas políticas reflejarán sus aspiraciones en los campos reservados a las unidades federales, sobre todo la lengua y las políticas educativas, el reclutamiento de los funcionarios, etc., que asegurarán una divergencia frente a las pautas estatales. Estas políticas pueden suponer una desigualdad para las minorías dentro de la población mayoritaria regional. Igualmente importante es el hecho de que esos partidos, a través del control de los gobiernos regionales, tengan acceso al patronazgo y puedan así reforzar sus organizaciones.

El control del gobierno de la unidad federal por un partido nacionalista cambia casi inevitablemente el papel de los representantes parlamentarios de ese partido en el Parlamento federal. Serán tan representantes de sus votantes como del liderazgo de su partido, que tiene el control del gobierno de la unidad. En cierto sentido, serán los embajadores del gobierno de la subunidad en el centro. También en cierto sentido, su mandato es imperativo más que libre, ya que su futuro político depende de los poderosos líderes que controlan el gobierno de las subunidades. Hay casos claros en los que líderes parlamentarios muy respetados de esos partidos en el Parlamento central han disentido con los líderes que controlan el gobierno de la subunidad, han desarrollado un nivel mayor de *Bundestreue*, se preocupan por el bienestar y gobierno del país en su conjunto, y como resultado han visto frustrados sus esfuerzos. Un eminente líder del partido catalán CiU, que ha sido una distinguida figura en las Cortes en Madrid, Miquel Roca, probablemente como resultado de ese tipo de tensiones con Jordi Pujol, el presidente del gobierno catalán, dejó la política.

Cuando los partidos de ámbito estatal pueden conseguir mayorías absolutas o formar coaliciones con otros partidos que no se identifican con un determinado partido nacionalista o incluso regionalista, el potencial de negociación o chantaje de los partidos nacionalistas en una subunidad es limitado. Sin embargo, cuando la constelación de partidos es tal que ningún partido de ámbito estatal es capaz de conseguir una mayoría absoluta o formar una coalición mayoritaria, los partidos nacionalistas o regionalistas con base en la subunidad son relevantes, en el sentido de Sartori, para formar coaliciones o para hacer posibles los gobiernos minoritarios, y, cuando no, tienen un fuerte potencial de chantaje. Cabría argumentar que en un sistema de partidos de dos y medio, como el que existe en Alemania, el FDP, con su capacidad de cambiar de bando entre el CDU y el SPD, ocupa una posición similar. Este es un argumento falaz porque el FDP compite en todo el *Bund* y es recompensado o castigado por los votantes en base a su papel en cualquier coalición en la

22. Véase Linz, Juan J. y Montero, José Ramón, «The party systems of Spain: center and periphery, 1977-1996», ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre «Party Systems and Voter Alignments: Thirty Years After», Bergen, abril 1997.

que participe o que rompa. Un partido nacionalista o regionalista no es recompensado o castigado con ese criterio, sino por su papel como representante de los intereses de la subunidad en relación con el centro, por el grado en el que es capaz de obtener ventajas para esa subunidad, por su capacidad para obtener una mayor devolución de poderes a la subunidad y para oponerse a las acciones del gobierno central (encaminadas a limitar el poder de los que gobiernan la subunidad), incluso por impedir iniciativas del gobierno central que cuestionan la constitucionalidad de esas decisiones.

La posición de los partidos nacionalistas que controlan las subunidades de un sistema federal en la legislatura central no es la misma que la de los terceros partidos pequeños en un sistema de partidos estatal, como es el caso, por ejemplo, en la República Federal de Alemania. Estos partidos pueden tener poco o ningún interés en participar en la formación de gobiernos en el centro. El prestar apoyo condicional y sin compromiso tiene dos ventajas para ellos: primero, no tienen que traicionar el cuestionamiento en principio de la unidad del Estado y la utopía última de independencia, al margen de las políticas de carácter pragmático que puedan perseguir en el contexto federal; y segundo, mantienen la independencia para llevar a cabo en la subunidad políticas a las que, de otra forma, tendrían que renunciar como resultado de compartir las responsabilidades de poder en el gobierno central.

La crisis del Partido del Congreso en la India ha llevado recientemente a una pauta excepcional: la formación del gobierno federal en Delhi mediante una coalición de partidos cuya fuerza deriva de su éxito en diferentes Estados de la unión. En este caso, esos partidos no ejercitan un poder de «chantaje» sobre un partido de la federación, sino que tuvieron que unirse para gobernar el país, un proceso que puede que contribuya a la integración «nacional» de la India.

Puede también argumentarse que estas pautas no son exclusivas de los sistemas federales multinacionales, sino que también se desarrollan en otros sistemas federales cuando los partidos estatales experimentan un proceso de faccionalismo, cuando surgen facciones diferenciadas apoyadas por el centro o por el liderazgo de las unidades federales, lo que socava la cohesión de esos partidos. El desarrollo de los acontecimientos en la India, como resultado de la crisis del Partido del Congreso y la intromisión de Indira Gandhi en los partidos del Congreso del Estado federal, ha ido en este sentido. Un liderazgo débil de los partidos de la federación o un liderazgo decidido a destruir a los líderes del partido con poder en las subunidades, interfiriendo desde el centro con el partido y con el gobierno en esas subunidades, puede ser muy desestabilizador.

En general, los movimientos nacionalistas están representados por un partido principal que tiende a dominar la política de una unidad federal, sobre todo si ésta es pequeña. Sin embargo, en algunos casos los diferentes *cleavages* dentro de una comunidad étnica generan un sistema de partidos más complejo. Pueden ser divisiones de clase, como fue el caso de la Lliga y Esquerra en Cataluña durante la República española. Esa alineación de izquierda/derecha conduce muy a menudo a una variedad de combinaciones: la izquierda

en el gobierno tanto en la unidad federal como en el centro, la derecha en el poder en ambos terrenos, y el gobierno de una u otra en el centro o en la periferia. La última de las combinaciones puede generar conflictos serios, ya que los conservadores, si están en minoría en la unidad federal, apelan a la derecha en el poder en el centro para defender sus intereses, por ejemplo ante el Tribunal Constitucional, en contra del gobierno de izquierdas de la unidad federal.

Es más complicado todavía el fraccionamiento del sistema de partidos a lo largo de la dimensión que plantea el nacionalismo moderado frente al nacionalismo extremo, y que puede incluso expresar simpatía por actividades terroristas. Este es el caso del PNV, de EA y de HB en el País Vasco hoy en día, o el Akali Dal en el Punjab durante la crisis provocada por la política de Indira Gandhi. En los Estados federales, esta fragmentación del movimiento nacionalista, en ausencia de una mayoría clara o un partido dominante en la subunidad federal, puede llevar a juegos políticos complejos y desestabilizadores entre el centro, el partido relacionado con el centro (por ejemplo, en la India, el Partido del Congreso), y los políticos locales.

El federalismo democrático como respuesta a los conflictos de nacionalidad y étnicos

A la vista de lo sucedido en la antigua Unión Soviética, en Yugoslavia e incluso en Checoslovaquia, y de los conflictos en otras partes del mundo, como en la India, podemos preguntarnos: ¿Es el federalismo una respuesta al problema de crear una coexistencia pacífica entre los grupos nacionales en una unidad política más amplia?

Para empezar a responder esta pregunta hay que aclarar que hasta ahora sólo se han desintegrado, en muchos casos con conflictos violentos, Estados formalmente federales no democráticos. Puede argüirse como lo he hecho en mi trabajo con Alfred Stepan que el tipo soviético de etnofederalismo y las constituciones extremadamente federales de algunos países comunistas han contribuido al resurgimiento del nacionalismo en sociedades posttotalitarias y al desmembramiento de esos Estados. Sería un grave error pensar que podemos extrapolar la experiencia de esos Estados a los sistemas federales democráticos. La desintegración de Paquistán debe incluirse en este análisis, aunque la geografía de Paquistán antes de la separación de Bangladesh y las diferencias lingüísticas entre el Paquistán del Este y del Oeste fueran probablemente los factores más importantes. En este caso, la diferenciación en el reclutamiento de las élites también contribuyó a la crisis. El hecho de que los oficiales del ejército fueran sobre todo paquistaníes del oeste es otro factor. Cuando hablamos de conflictos étnicos en muchas partes del mundo, hablamos de Estados que no sólo no eran democráticos sino que a menudo habían sido gobernados de una forma sultanística, y en donde el propio Estado carecía de legitimidad o era mínima. De nuevo hay que subrayar que sin un Estado funcional, sin una burocracia, un sistema judicial, un ejército y una policía mínimamente eficientes, que merezcan un mínimo respeto por parte de los ciudadanos, el federalismo no es necesari-

riamente una respuesta al conflicto étnico. En algunos casos, especialmente en África, la reconstrucción del Estado sería un requisito tanto para la democracia como para el federalismo.

Nuestro argumento es que el federalismo democrático puede contribuir con éxito a solucionar el conflicto entre grupos nacionales lingüísticos y religiosos dentro de un Estado y a prevenir su desintegración. Digo explícitamente que *puede*, pero no lo hace de forma necesaria ni *siempre*, impedir las secesiones de las grandes comunidades nacionales que están territorialmente bien definidas cuando los vínculos entre las gentes dentro del Estado son muy débiles. No argüiríamos nunca que el federalismo democrático elimine los conflictos crónicos que en mayor o menor medida generan las distintas identidades nacionales dentro de un Estado, ni que impida la existencia o el desarrollo de tendencias separatistas. Sin embargo, sí diríamos que por las razones que vamos a analizar, el federalismo democrático puede reducir estos conflictos a unas proporciones más manejables y compatibles con un Estado democrático libre.

1) Una política libre y democrática puede mostrar la complejidad de la sociedad en la que las reivindicaciones nacionalistas se formulan. Es muy posible que haga explícita la división de la población, su heterogeneidad y cómo el nacionalismo no es compartido por toda la población. El portavoz de una demanda nacional no puede hablar en una democracia en nombre de toda la nación, porque los resultados electorales mostrarán que esa unanimidad no se da en la población. Incluso quienes, en principio, se identifican con los nacionalistas se dividirán en una minoría que no cuestiona el Estado, los moderados que aceptan la autonomía federal como una solución satisfactoria y que comparten una identidad dual, y las minorías más extremas que, respetando la ley y utilizando métodos democráticos, tratarán de convencer a otros de sus aspiraciones nacionalistas.

2) La posibilidad de que los nacionalistas extremos hablen en nombre del pueblo se debilita y a veces desaparece cuando el pueblo puede expresar sus preferencias en elecciones democráticas libres, y asumir una parte del poder a través de las instituciones federales.

3) El federalismo democrático permite a los nacionalistas minoritarios dentro del Estado que tienen un fuerte respaldo en una unidad territorial, alcanzar algunas de sus aspiraciones e implementar políticas que satisfarán a los que construyen la nación.

4) El federalismo democrático permite la presencia e influencia en la política estatal de los nacionalistas de la periferia a través de su representación en la asamblea legislativa central, e incluso de su participación en el gobierno estatal.

5) Una Constitución federal permite desafiar, vetar, poner en cuestión, en la arena pública y ante los Tribunales Constitucionales, aquellas políticas del centro que se consideran como perjudiciales. En la medida en que haya una tradición de respeto a la Constitución y a la legalidad (tradición muy débil en los antiguos países comunistas) pueden resolverse de forma pacífica muchos de los conflictos en los Estados federales multinacionales.

6) Aún más importante, el federalismo democrático permite la expresión de las *identidades nacionales, el despliegue simultáneo de los símbolos de la nación y de los del Estado y la lealtad y respeto a ambos*²³.

Como muestra esta enumeración e indica el uso de las expresiones «permite» y «hace posible», esas consecuencias no son necesarias, sino posibles e incluso probables, pero dependerá mucho del liderazgo de los nacionalistas en la periferia y del gobierno del Estado. Sin embargo, el federalismo democrático no sólo trae consigo consecuencias positivas para la integración y la perduración de los Estados multinacionales. Entre las consecuencias negativas puede enumerarse las siguientes:

1) El federalismo democrático inevitablemente acelerará el proceso de construcción nacional, de desarrollo de una conciencia nacional, entre la población que tenía una identidad nacional débil cuando los que estaban comprometidos con el nacionalismo eran una minoría. El reconocimiento oficial de las distintas lenguas, su introducción en el sistema educativo y en otras esferas de la vida que aseguren su difusión, la discriminación sutil, o no tan sutil, de quienes no aceptan el programa cultural nacionalista o no están dispuestos a aprender y usar la lengua local, están directamente relacionados con la construcción nacional y posiblemente tendrán un éxito relativo. A este respecto, las políticas de los gobiernos nacionalistas de la subunidad no serán en nada diferentes a las de construcción nacional que se intentaron para asimilar e integrar a las minorías en el anterior Estado unitario. Algunos de los costes para la libertad de los individuos a la hora de tomar sus propias decisiones serán similares.

2) Una de las consecuencias del federalismo democrático, y no sólo en Estados multinacionales, será la limitación indirecta a las migraciones internas. La preferencia por los que tienen una identidad local desincentivará el movimiento libre, particularmente de las élites, de los profesionales y académicos, y producirá una segmentación en el reclutamiento de funcionarios, jueces, la policía, etc. Esto es obviamente más probable cuando existe una diferencia lingüística entre las unidades federales. Con este proceso de segmentación y a veces de segregación, dictado desde arriba o implementado socialmente, la diferenciación probablemente incrementará la homogeneidad de la subunidad federal, y por último debilitará los lazos con la comunidad más amplia de ciudadanos del Estado. A largo plazo, el federalismo democrático puede ser la base para el éxito de una futura secesión.

23. La contribución que el federalismo multinacional puede hacer a la mayor comprensión y respeto mutuo entre las comunidades es un tema complejo. Sin datos de opinión pública y series temporales es difícil dar una respuesta. El tipo de pregunta que se necesita es la que hizo el CIS en España: «Le voy a leer diferentes opiniones acerca del desarrollo del Estado de las Autonomías y nos gustaría que nos dijera el grado en que está de acuerdo: "Las comunidades Autónomas han contribuido a una convivencia mejor de las diferentes regiones y nacionalidades". La media española era: está muy de acuerdo, 6 por 100; está bastante de acuerdo, 31 por 100; no está ni de acuerdo ni en desacuerdo (respuesta no sugerida), 10 por 100; está bastante en desacuerdo, 25 por 100; está muy en desacuerdo, 8 por 100; no sabe, 19 por 100; y no contesta, 1 por 100. En Cataluña los porcentajes fueron respectivamente: 5, 40, 10, 27, 6, 11 y 1 por 100. En el País Vasco 7, 41, 13, 16, 4, 16 y 2 por 100. Y en las regiones de España sin identidad nacional o sin una identidad regional fuerte, 6, 24, 9, 29, 12, 19 y 0,1 por 100.

3) El federalismo multinacional democrático permitirá la expresión de hostilidad al Estado, y presentará al Estado, común a todos a veces desde siglos, como una realidad artificial, si no opresiva, con la que una identificación emocional es difícil o imposible. En este sentido, el federalismo democrático, a menos que las élites hagan un esfuerzo deliberado para usarlo como integrador, tiene tendencias inherentemente desintegradoras.

4) Mientras que normalmente el federalismo democrático puede mostrar la debilidad de los nacionalistas radicales, no llevará (y no debería llevar) a la supresión de la expresión de sus demandas. Un Estado unitario como Francia puede declarar ilegales en su Constitución a los que ponen en cuestión la unidad nacional, mientras que el federalismo español no puede ilegalizar a Herri Batasuna, incluso aunque pueda probar las relaciones entre ese partido y una organización terrorista como ETA.

5) En un Estado federal democrático, las instituciones liberales democráticas probablemente facilitarán las actividades de los grupos radicales, incluidos los grupos terroristas, que en un marco autoritario, e incluso en un Estado unitario serían reprimidas con más facilidad (aunque sabemos que esos Estados han fallado a la hora de suprimirlas). Esto tiene, sin embargo, las consecuencias positivas de mostrar la debilidad del apoyo a esos grupos, y de dividir posiblemente a la comunidad étnica, y de ese modo obligar a los nacionalistas moderados de la subunidad a asumir su responsabilidad para deslegitimar a esos movimientos en aras del mantenimiento del orden público y la represión de la violencia. El fracaso del gobierno de la subunidad federal pondría en peligro todo el pacto federal y en muchos casos llevaría a la intervención del poder central de acuerdo a las normas constitucionales, lo que podría, en último término, exacerbar el conflicto.

De esta lista de consecuencias positivas y negativas del federalismo democrático debe quedar claro que no se trata de una panacea universal. Sin embargo, la experiencia positiva en muchos Estados federales democráticos (incluidos los casos conflictivos como la India) muestra que, cuando el Estado ha alcanzado antes de la introducción del federalismo un cierto grado de unidad, cuando muchos ciudadanos se identifican con ese Estado y ese Estado actúa de forma eficiente según la ley, el federalismo puede proporcionar una respuesta positiva a uno de los grandes problemas de nuestro tiempo. No olvidemos que hasta ahora los Estados multinacionales federales y democráticos, con la excepción de Checoslovaquia debido a circunstancias únicas, no se han desmembrado. Incluso aunque rozando la independencia (o lo que se votara en el último referendo), Quebec no ha llegado a ser un Estado independiente y todavía existe un Canadá democrático. Al margen de los pronósticos más pesimistas que se hacen sobre el futuro de Bélgica, no veo probable que Bélgica se disgregue. Lo mismo puede decirse de la India, excepto por la crisis de Cachemira; pero la integración de Cachemira en la República India fue difícil desde el principio. La India, a pesar de sus tremendos conflictos étnicos, ha utilizado sus instituciones federales para resolver esos conflictos. Además, la crisis de la democracia hindú no tiene tanto sus raíces en las demandas de los nacionalistas de la periferia, sino en varios problemas en el centro. Y el Estado multinacional más reciente, España, ha sido capaz en los últimos

veinte años de desarrollar nuevas formas de participación democrática que, por desagradable que pudiera ser para un nacionalista español y cuestionable desde el punto de vista de las minorías que hablan español (que superan el 30 por 100 de la población en algunas unidades federales), han hecho posible el éxito de la nueva democracia. Debemos tener esto en mente cuando pensemos en el nacionalismo y el federalismo en muchas otras partes del mundo.

El problema es diferente cuando la transición hacia, y la creación de, las instituciones democráticas coincide con la necesidad de atender a las demandas nacionalistas en la periferia y de crear instituciones federales. Es incluso más complicado cuando el Estado y sus instituciones —la burocracia, Hacienda, la policía, las fuerzas armadas y los jueces— están deslegitimados o han dejado de funcionar. Esto debe destacarse una y otra vez porque de otro modo pondríamos en cuestión la posibilidad del federalismo democrático y de los Estados multinacionales en muchos países del Tercer Mundo. Cuando la secuencia es la movilización del sentimiento nacionalista, la construcción de un nuevo tipo de Estado o federación, y luego la democratización, el panorama está lejos de ser positivo. El federalismo multinacional presupone la existencia de un Estado que funcione, un *Rechtsstaat*, la introducción de la democracia, y luego la solución de los conflictos multinacionales por el federalismo democrático. Si esa secuencia se invierte, los pronósticos son muy diferentes. Fue esta secuencia la que hizo posible un nuevo Estado federal democrático en España: 1) la existencia anterior de un Estado que tenía *algunos* de los elementos del *Rechtsstaat*, tradición de legalidad y constitucionalismo (incluso bajo Franco); 2) en el transcurso de la transición, la introducción de la democracia en el nivel estatal; 3) la solución de los problemas creados por los nacionalismos periféricos en la Constitución y la promulgación de los Estatutos de autonomía, así como la creación de los gobiernos autonómicos en Cataluña y en el País Vasco.

Para quienes ven en los Estados multinacionales democráticos un modo de superación de los numerosos conflictos generados por el nacionalismo étnico, lingüístico, cultural o religioso en muchos Estados del mundo, el tema de las condiciones que hacen una solución como ésta viable debe estar en el primer lugar de la agenda. Desgraciadamente, nuestra capacidad para dar una respuesta es muy limitada por las razones que comentábamos al principio: el desarrollo separado de la teoría sobre la democracia, sobre el nacionalismo y sobre el federalismo. Además, el número de Estados multinacionales federales democráticos es pequeño, por lo que es difícil presentar generalizaciones válidas, más que la explicación de casos aislados. Es incluso más difícil proyectar las experiencias que han tenido éxito en el futuro del federalismo democrático de los numerosos Estados multinacionales que están todavía bajo régimen autoritario. Los teóricos de la democracia consociativa, como Arend Lijphart, descubrieron lo difícil que es institucionalizar las prácticas consociativas fuera del limitado número de países que sirvieron como caso para formular esa teoría de la democracia.

Pese a ello, trataremos de avanzar algunas ideas sobre las condiciones de viabilidad de los Estados multinacionales federales democráticos. Algunas resultarán familiares para los

estudiosos de las condiciones para la democracia consociativa, y no por casualidad, ya que el federalismo es una respuesta a algunos de los mismos problemas, y puede ser considerado como un instrumento para lograr políticas consociativas.

Volvamos a nuestra distinción entre federalismo para unir y federalismo para mantener unido. Parece que el federalismo democrático que sirve para unir a gente que se identifica con diferentes nacionalidades en un nuevo y único Estado federal no es una base probable para nuevas democracias federales. Como hemos observado antes, los casos en los que el federalismo democrático ha servido para unir han sido casos en los que un sentido común de nación o valores compartidos, que podrían servir como base para una nación-Estado, existían antes de la creación de la federación. Empezaremos, por consiguiente, con los casos en los que el federalismo democrático ha servido, y sirve, para mantener unidas las diferentes nacionalidades dentro de un Estado.

La federalización de un Estado multinacional comienza con el supuesto de que el Estado es una realidad existente y que, por una serie de razones, tiene una cierta legitimidad para mucha gente, aunque no en la forma unitaria en que ha sido gobernado. Esto quiere decir que el Estado tiene una historia compartida por la gente que vive dentro de sus fronteras, que tiene unas instituciones que no se van a deshacer de la noche a la mañana, y que esas instituciones han servido a la gente independientemente de sus sentimientos o identidades nacionales. La puesta en cuestión de ese Estado (excepto si ocurre un tipo de crisis tan especial como la guerra y la derrota, o un cambio de régimen) no es probable que permita su desintegración, aunque pueden existir presiones para el cambio que cristalicen en demandas de federalismo. Un Estado no democrático hoy, cuando inicia el proceso de democratización, puede enfrentarse con nacionalismos en la periferia que debiliten su legitimidad. Por lo tanto, hemos argumentado que el primer paso hacia una solución federal de los problemas de nacionalidad dentro de un Estado es crear un centro legitimado democráticamente, un Parlamento y un gobierno que puedan empezar la federalización antes de que el Estado llegue al colapso. Este requisito señala ya la dificultad de introducir el federalismo multinacional democrático en muchas partes del mundo en las que el Estado se enfrenta a una crisis total de legitimidad, como en algunos Estados africanos, o en algunos regímenes autoritarios que hacen imposible un proceso pacífico de democratización. La desintegración del Estado antes de la democratización, o una democratización periférica sin un centro legitimado democráticamente, significa que el Estado federal sería el resultado de unir naciones que tienen una expectativa de independencia para construir un nuevo Estado.

Deberemos por tanto centrar nuestra atención en la federalización de Estados multinacionales democráticos. Este ha sido el proceso en Canadá, India, Bélgica y España, y podría haber sido el proceso en Sri Lanka. La democratización del Estado ha hecho posible, en una etapa ulterior, la transición a un federalismo multinacional. El supuesto, y quizá la precondition, del federalismo multinacional es la existencia de diferencias con una base territorial relativamente concentrada, combinadas con coincidencias que proporcio-

nen apoyo y legitimidad al Estado. Esas coincidencias se reflejarán posiblemente en los diversos grados de identidad dual de la población de las subunidades federales, en un sentimiento de pertenecer a dos naciones; una nación corresponde a aquella para la que la subunidad federal reclama estatus distintivo y autogobierno, y otra más amplia abarca todo el Estado²⁴. Esa identidad dual es improbable cuando la diferencia sea total y se sienta intensamente, cuando no haya una historia compartida, o una lengua, o una cultura, o una lucha común contra fuerzas exteriores. Esta es probablemente la razón principal de que el federalismo multinacional sea difícil cuando la minoría nacional es la irredenta de un Estado vecino que tiene el mismo o más derecho a exigir la lealtad de esa minoría nacional.

Aunque es una fuente de conflicto potencial, la presencia de una minoría significativa que se identifique con la nación, la lengua y la cultura de la nacionalidad dominante en el Estado, pero que al mismo tiempo está integrada en la comunidad y en la vida de las subunidades federales nacionales emergentes, es la base de los vínculos con el Estado. Los *cleavages* transversales, como los de clase o religión, pueden crear vínculos a través de los límites en un Estado federal en apoyo del Estado. En una sociedad moderna, los vínculos económicos, toda la organización de las actividades económicas, las empresas o los mercados de inversiones crean lazos a nivel estatal y se oponen a la desmembración del Estado federal. Sin embargo, no debemos esperar que sea el interés económico la base de la lealtad al Estado federal. Los sentimientos nacionalistas intensos son perfectamente compatibles con la percepción de que el desmembramiento del Estado federal podría suponer costes económicos. De hecho, podría decirse que con la creación de unos mercados protegidos más amplios que los del Estado, incluso con la globalización de la economía, la importancia de los intereses económicos en el apoyo de la existencia de un Estado podrá ser más débil.

La viabilidad de los Estados multinacionales federales dependerá también del apoyo internacional a la existencia de un Estado multinacional democrático en lugar del apoyo internacional a la secesión. Conocemos el papel decisivo que jugaron actores internacionales en la destrucción de algunos de los imperios multinacionales, en especial el Imperio Austro-Húngaro, imperio bastante liberal, en 1918. Hoy podemos ver cómo los países vecinos harían imposible o difícil el federalismo multinacional democrático en muchas partes del mundo. De hecho, habrá personas bien intencionadas que continúen hablando de naciones oprimidas incluso después de que un Estado multinacional federal democrático haya concedido derechos a esos pueblos y que éstos compartan una parte significativa del poder en un Estado federal.

24. Las respuestas a la pregunta «¿hasta qué punto se siente orgulloso de ser español: muy orgulloso, bastante orgulloso, poco o nada orgulloso?» de una encuesta realizada por el CIS en 1996, nos dan un indicio de la identidad «omnicomprensiva» española en un Estado multinacional federal. La media española (N=4.931) que estaba muy orgullosa era del 47 por 100, bastante orgullosa el 38 por 100, poco orgullosa el 7 por 100, nada orgullosa el 5 por 100, y sin respuesta y no sabe el 2 por 100. En Cataluña (N=784), las proporciones eran respectivamente 27, 41, 17, 10 y 5 por 100; en el País Vasco (N=277), 7, 29, 20, 30, 10 y 4 por 100; en Galicia 37, 50, 8, 3, 1 y 1 por 100; y en la Comunidad Valenciana (N= 478) 54, 40, 3, 2 y 1 por 100, respectivamente.

La condición más importante, y también la más difícil de conseguir, es la que Lijphart, en su análisis de la democracia consociativa, llama «lealtades omnicomprendivas» y que, en el lenguaje de los constitucionalistas alemanes se llama *Bundestreue*. Algunos autores llaman al *Bundestreue* el alma de la relación intergubernamental²⁵. Esto implica que el gobierno de la subunidad y el gobierno central, así como los ciudadanos en todas las partes del país, incluidos los nacionalistas de la subunidad, deben tener en cuenta los intereses de los otros, deben ayudarse y apoyarse mutuamente. Definido de una forma más amplia, supone la existencia de ciertos sentimientos que se comparten, una cierta percepción de identidad común, algunos símbolos comunes que hacen que los líderes y el pueblo sientan que tienen más en común con los otros ciudadanos del Estado que con extranjeros. Es ese sentimiento el que nos permitiría hablar de Estados multinacionales federales democráticos como naciones Estado, si esa terminología no molestara a los nacionalistas de ese Estado. Para expresarlo en términos más coloquiales, ciudadanos y líderes, a través de los límites de las subunidades federales deberían compartir penas y alegrías.

En los países en los que hay una mayoría no nacionalista, los sentimientos nacionales de esa nacionalidad que dominaba con anterioridad deberían moderarse, y no requerir una identificación exclusiva con esa nacionalidad a quienes tienen una identificación diferente o compartida. Un Estado multinacional debe basarse en el pluralismo, en el reconocimiento del valor de la diversidad, más que en aceptar meramente como un hecho la pluralidad en la sociedad. La Constitución española de 1978, en su preámbulo, lo formula muy bien:

«La nación española [...] proclama su voluntad de [...] Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones lenguas e instituciones».

Y en el artículo 3.3, cuando dice: «La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

En un Estado federal multinacional, una vez constitucionalizado de forma democrática, la defensa del retorno a un Estado unitario es tan contraria al espíritu de la Constitución como la defensa de la secesión. Es por esto por lo que una condición previa para el éxito de un Estado de este tipo es que las minorías que favorecen o la secesión o la vuelta a un Estado unitario siga siendo eso, sólo minorías. De forma más general, en este tipo de Estado se necesita desarrollar valores, símbolos, culturas, y posiblemente un lenguaje, integradores y comunes, a la vez que el reconocimiento constitucional de la diversidad y la segmentación cultural. La historia de antiguos Estados unitarios que para mantenerse unidos tienen que reconocer la diversidad al mismo tiempo que resucitan memorias de conflictos y en muchos casos de opresión puede aportar también memorias comunes de una historia compartida en el Estado. El gran problema es que los naciona-

25. De Villiers, Bertus, «Bundestreue: The soul of an intergovernmental partnership». Johannesburg, R.S.A., Konrad Adenauer Stiftung, Occasional Papers, marzo 1995.

listas en la periferia pueden intentar erradicar esas memorias positivas compartidas, los legados culturales, la lengua compartida o los símbolos comunes de identidad, y subrayar sólo las memorias negativas. Los Estados federales multinacionales se basan en un cierto equilibrio entre tendencias centrípetas y centrífugas. Un equilibrio no siempre fácil de lograr, y que los líderes pueden construir o destruir. Los líderes políticos, culturales o religiosos juegan por lo tanto un papel destacado en la consolidación de los Estados federales multinacionales.

Un indicador importante de la base actitudinal de los Estados federales multinacionales democráticos consolidados es el grado en el que, tanto la gente como los líderes, expresan respeto por los símbolos del Estado. Estos símbolos a veces tienen que ser redefinidos, cuando han sido en origen símbolos de una nación. Entre esos símbolos, la monarquía ocupa un lugar especial. Sería interesante prestar más atención al papel de la monarquía en mantener a Bélgica unida como un Estado, y el papel del rey Juan Carlos en la nueva democracia española. Aunque los reyes o presidentes en las Repúblicas parlamentarias puedan jugar ese papel, no hay que olvidar que hoy lo pueden desempeñar también personajes importantes del arte, la cultura e incluso las ciencias, y, para las masas, los deportistas famosos. La respuesta de los ciudadanos de un Estado federal al éxito de cualquiera de sus atletas, independientemente de su nacionalidad, en las Olimpiadas, en el mundial de fútbol, etc., sería una oportunidad para expresar y cultivar ese sentimiento tan débil que une a la gente. Lo mismo podría decirse de los desastres que afectan a una u otra unidad miembro.

Cualquier intento de comprender el funcionamiento de los Estados federales requiere no sólo el estudio de la dimensión estructural constitucional, sino también del comportamiento de los líderes y de la gente, así como de sus actitudes básicas²⁶. Los estudios de opinión pública nos puede ofrecer datos interesantes sobre esas actitudes.

En las sociedades en las que los esfuerzos de construcción nacional del tipo de los del siglo XIX fallaron e incluso fueron contraproducentes, hay que llevar a cabo un nuevo proceso de construcción de Estado federal, utilizando algunos de los mismos elementos que conocemos del estudio de la construcción nacional.

Democracia, nacionalismo y federalismo

Aunque el principal argumento de este trabajo ha sido mostrar la compatibilidad entre democracia, federalismo y Estados multinacionales, el argumento de hecho ha resultado que para que los Estados democráticos y los Estados multinacionales sean posibles puede que sea necesario el federalismo. Sin embargo, nunca hay que olvidar que tanto la democracia como el nacionalismo en el siglo XIX han estado asociados a la idea de un Estado unitario.

26. Sobre este tema, véase también: Linz, Juan J., 1995, «Plurinacionalismo e democrazia», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 25: 21-50.

Los grandes líderes nacionalistas y pensadores del siglo XIX no eran federalistas. La Revolución francesa identificó la nueva concepción de sociedad democrática con la soberanía nacional, la unidad nacional y la construcción del Estado-nación. Y no hace falta mencionar el programa de la Joven Italia de Mazzini, ni las prácticas de los fundadores de la nación del siglo XIX, como Kossuth, que fue incapaz de concebir Hungría salvo como una República unitaria y no tuvo sensibilidad ante la diversidad étnica, lingüística e histórica de los territorios de la Corona de San Esteban. Los padres de la Constitución liberal española de 1812, aunque volviendo sus miradas hacia las Cortes de la Edad Media y a su legado de gobierno representativo, no pensaron en España como una unión de coronas con sus instituciones representativas características, sino como un Estado unitario.

Los que se resistieron a la revolución democrática liberal fueron quienes defendieron las peculiaridades históricas de los diferentes territorios que habían fundado los Estados monárquicos modernos. Invocaron las leyes tradicionales, como los Fueros en España, la identidad de las diferentes coronas en el Imperio de los Habsburgo, los parlamentos locales como las Cortes navarras, y concibieron el Estado más como una confederación de coronas y territorios que como un Estado-nación. El nacionalismo del siglo XIX tendió a ser tanto unitario como democrático. Sin embargo, en muchas partes de esos Estados la gente se sentía ligada a ellos a través de sus propias instituciones tradicionales como los carlistas, que añadieron la defensa de Fueros a la trilogía tradicional de Dios, Patria y Rey. En muchos países había un nacionalismo aristocrático emergente que reaccionaba en contra de los demócratas liberales centristas y unitarios, y que, en el nombre de la tradición, apelaba a los monarcas para defender el hecho diferencial de los territorios. Sería interesante investigar hasta qué punto algunos de los movimientos nacionalistas modernos tienen sus orígenes históricos en esa resistencia a las nuevas tendencias democráticas liberales del centro. En la izquierda democrática, sólo Proudhon y en España los federalistas de Pi y Margall articularon una ideología federalista, una ideología que en parte fue adoptada por los pensadores y líderes anarquistas. Pero es importante añadir que esta línea del federalismo no concibe al Estado como un Estado multinacional.

Los líderes democráticos y liberales moderados en las naciones sin Estado de la Europa del este, especialmente en el Imperio Austro-Húngaro cuando ya era monarquía dual, enlazaban con las tradiciones confederales del reino de los Habsburgo y defendían soluciones federales o confederales para satisfacer sus ambiciones de autonomía nacional e identidad. Los nacionalistas extremos, sin embargo, pusieron sus esperanzas en nuevos Estados-nación, que después de obtener la independencia a pesar de su carácter multinacional, multilingüe y multicultural resultaron repúblicas democráticas unitarias concebidas como Estados-nación.

En algunos casos, después de la derrota, líderes como Kossuth en el exilio se dieron cuenta de que para poner en marcha su agenda nacionalista tendrían que buscar la alianza con las minorías dentro del área reclamada por el nuevo Estado que querían fundar, y que esto requeriría algunas concesiones a éstas y quizá el federalismo. Los republicanos de

finales del siglo XIX en la periferia europea, como los reaccionarios y los contrarrevolucionarios de la primera mitad del siglo, se buscaron aliados en las nacionalidades marginales. La actitud de Marx hacia «los pueblos sin historia», sin embargo, estaba más en consonancia con el pensamiento democrático de izquierdas de su época. Sólo los austro-marxistas durante la caída de la monarquía dual intentaron combinar democracia, socialismo e institucionalización multinacional y multicultural. Una de sus principales aportaciones (que no puedo analizar aquí) fue la idea del federalismo no territorial, para hacer posible la convivencia de poblaciones muy entremezcladas.

Federalismo y realización de los valores democráticos

El federalismo democrático permite la realización del principio básico de la democracia: hacer al gobierno responsable de sus acciones ante el *demos* para permitir a los ciudadanos elegir, bajo condiciones de libertad y a intervalos regulares de tiempo, quiénes deben gobernarles. Sin embargo, el federalismo se basa en la coexistencia de un *demos* omnicompreensivo, el del Estado, y los *demoi* de las subunidades; y la coexistencia de dos gobiernos, cada uno de ellos con poderes para tomar decisiones diferentes. De esta forma, rompe la unidad e igualdad de todos los ciudadanos en el *demos* más amplio ya que, constitucionalmente, los *demoi* de las unidades miembros pueden perseguir objetivos y políticas diferentes, promulgar leyes diferentes, dotar a sus ciudadanos de servicios públicos diferentes, y en mayor o menor medida exigirles diferentes impuestos. Únicamente principios complementarios como los de solidaridad, *Ausgleich*, *Angemessenheit*, *Bundestreue*, compensan esa diferencia básica dentro del mismo *demos*²⁷. Esos principios están en general definidos de una forma muy vaga, son difíciles de operacionalizar, están sujetos a una intensa negociación entre el centro y la periferia y muchas veces se dejan a la interpretación de los Tribunales Constitucionales. Son principios que escapan en gran medida a la toma de decisiones del electorado del *demos* del Estado, y a veces de los *demoi* de las subunidades. Sólo complementan los principios básicos del federalismo, aunque son en algún sentido el alma de un federalismo que funcione. Ya hemos subrayado este aspecto, y señalado cómo los nacionalismos que compiten en un federalismo democrático multinacional, incluso más que en cualquier Estado federal normal mononacional, dificultan la realización de este espíritu federal de apoyo al Estado, que tendrá que tener *algunas* de las características de una nación Estado.

Dejaremos los aspectos constitucionales y legales del federalismo y las políticas de gobierno para volver a un análisis más amplio de la relación entre federalismo y los valores esenciales de la política democrática. Invoquemos por un momento los tres símbolos

27. Renzsch, Wolfgang. «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? Sechs Thesen zur Konkurrenz Grundlegender Prinzipien im Bundesstaat», contribución IWG - Gespräch, noviembre de 1996, al tema, *Ursachen und Folgen Unterschiedlicher Entwicklungen in den Bundesländern*.

de la democracia de la Revolución francesa grabados en todos los edificios públicos de Francia: «Libertad, Igualdad, Fraternidad». ¿Hasta qué punto el federalismo democrático multinacional, o simplemente el federalismo, contribuye a la realización de esos valores?

Comencemos con la igualdad. El federalismo está basado en el supuesto de que los ciudadanos de un Estado no son iguales excepto en algunos principios básicos como la igualdad ante la ley, los principios del *Rechtsstaat*, las libertades básicas de los individuos. Pero no son iguales en muchas áreas en las que tienen determinados intereses que están bajo la competencia de las unidades federales. Los Estados federales no establecen, excepto en el modelo soviético, una nacionalidad legal diferente de sus ciudadanos (el documento de identidad no distingue a los catalanes, o residentes en Cataluña, del resto de los españoles, o residentes en otra autonomía), y por lo tanto no puede haber una distinción formal-legal entre los ciudadanos de una federación. Todos los Estados federales establecen el movimiento libre de los ciudadanos dentro del Estado.

En cada Estado federal hay, sin embargo, algunas ventajas o desventajas relacionadas con ser residente en una u otra unidad. Esas ventajas o desventajas no son simplemente el resultado de diferencias en la estructura social, en el desarrollo económico o en la cultura política local, sino que son el resultado de normas protegidas legal y constitucionalmente. Los ciudadanos dentro del mismo Estado federal disfrutarán y experimentarán, como resultado de esas reglas, diferentes beneficios y cargas. Esas diferencias pueden ser muy amplias a no ser que el Estado federal esté muy centralizado y el centro federal (a través de su Parlamento y gobierno), pueda establecer y hacer cumplir normas uniformes, aunque sean puestas en práctica por las unidades (como los *Länder*), que sean responsables de esa implementación. Las diferencias dentro de un Estado federal pueden ir desde las leyes penales, que castiguen un crimen con pena de muerte en un Estado y no en otro, a aspectos menos llamativos pero también muy importantes, como la educación, la seguridad social, los servicios sanitarios, el bienestar o los niveles de imposición a las empresas y a los individuos. En todas esas dimensiones habrá desigualdades entre quienes residen en una u otra unidad, lo que puede ser compensado por la libertad para trasladarse a la unidad en la que los residentes tienen más privilegios. La libertad de movimiento y la ausencia de toda distinción legal por nacionalidad o por ciudadanía regional, garantizan una igualdad básica para los ciudadanos de los Estados que, sin embargo, no existe para los residentes extranjeros. A propósito, esta es una igualdad que la Unión Europea pretende establecer para todos los europeos.

Un Estado multinacional introduce desigualdades adicionales que probablemente no serán compensadas por la libertad de movimiento dentro de la federación. En los Estados multinacionales y multilingües, las leyes que regulan el uso de la lengua en las escuelas, las universidades, los tribunales, la administración o los negocios privados, incluidos los nombres y los signos, privilegian directa o indirectamente a quienes conocen la lengua. Debido a su capacidad, sólo esas personas tendrán acceso a muchas de las esferas de la actividad pública y del empleo. Quienes se trasladen de unos lugares a otros no disfruta-

rán de una igualdad completa, incluso cuando haya una lengua común que sepan todos o casi todos los ciudadanos del Estado, y cuando haya una amplia minoría cuya lengua materna no sea la de la subunidad federal. Incluso aunque los individuos puedan utilizar libremente la lengua de su elección en sus relaciones con las autoridades y los tribunales, es probable que no tengan esa elección en algunas áreas como educación. Ser monolingüe y menos competente en la lengua local será una desventaja en todo el ámbito del empleo público. Esta no es una consecuencia necesaria, ya que puede haber disposiciones para todas esas situaciones, sobre todo en las áreas dentro de la subunidad donde predomina otra lengua que no es la local, y en la que los residentes pueden acceder a funcionarios que conocen su lengua. Otra dimensión de esa desigualdad es que si las personas de la subunidad son bilingües tendrán total acceso a todos los puestos de la administración central y a todos los de las subunidades sin una lengua distintiva. La diferenciación lingüística lleva en muchos casos, quizás legítimamente, a la desigualdad dentro de un Estado federal democrático multinacional, a menos que haya disposiciones constitucionales que protejan los derechos de los individuos independientemente de la lengua, y en contra de las políticas de construcción nacional excesivas llevadas a cabo por las subunidades federales. La desigualdad en los Estados multilingües entre los que conocen lenguas diferentes no es un accidente de la naturaleza, sino el resultado de políticas deliberadas, de hecho, en muchos casos una de las razones de ser del federalismo. La desigualdad es el precio de la unidad del Estado.

Todo esto nos lleva directamente al problema de cómo realizar otro valor de la democracia liberal: la libertad de los individuos para tomar sus propias decisiones. Los sistemas federales pueden diferir enormemente en el grado en que garantizan no sólo la libertad de los grupos para organizarse de forma separada cuando están en minoría, para la realización de su identidad, sino incluso, la libertad de elegir de los individuos. Los objetivos del nacionalismo no son siempre compatibles con la libre competencia entre las identidades, las lenguas, las culturas y los estilos de vida, tan centrales a la democracia liberal. Argumentan en contra de esa competición porque los individuos pueden hacer distintas elecciones siguiendo su propio juicio acerca de los costes y beneficios de su preferencia, que pueden no coincidir con el objetivo de crear una comunidad nacional homogénea en la subunidad. El federalismo, y especialmente el federalismo multinacional, puede crear y ha creado grandes diferencias en la política pública y aún más en el clima social, es decir, las presiones sociales encaminadas a la conformidad con los valores de la mayoría en la subunidad. En un Estado grande, esas presiones sociales pueden ser controladas con una concepción más amplia del pluralismo de los individuos y el reconocimiento de sus derechos, aunque también sabemos cómo estos Estados han limitado los derechos de las minorías. No hay duda de que las minorías dentro de las subunidades en las que hay una mayoría comprometida con ciertos valores y con poder para trasladarlos a la legislación trata generalmente de que sus derechos sean protegidos por el centro federal. La historia del movimiento de los derechos civiles en Estados Unidos ofrece muchos ejemplos de cómo el

gobierno federal y el Tribunal Supremo han controlado las políticas opresivas de los Estados de la unión, legislando e interviniendo a favor de las minorías.

Fraternidad no es un término del discurso político contemporáneo, reemplazado como ha sido por solidaridad, que significa «mantener junta la dependencia mutua, la comunidad de intereses, sentimientos y acciones». Nos hemos referido muchas veces a la dificultad de operacionalizar, legislar e implementar la solidaridad en los Estados federales. Queremos ahora subrayar cómo el federalismo multinacional se basa en la afirmación de esas características que no son comunes, que diferencian y separan a la gente, unas diferencias que merecen reconocimiento. También puede haber una tendencia a la afirmación de la exclusividad y de la insolidaridad. En la medida que el federalismo multinacional tolere y a veces aliente la afirmación de no tener nada más en común con otros ciudadanos del Estado que la obediencia a la Constitución y a las leyes estatales, niega un sentimiento común que se extiende a todos los ciudadanos del Estado. Genera sentimientos que llevan a no compartir las mismas alegrías y penas con los conciudadanos. La insolidaridad no es una consecuencia necesaria del federalismo, pero no hay que ignorar que el federalismo crea un sentimiento de «nosotros» y de «ellos», de solidaridades excluyentes más que incluyentes. Tan sólo el fomento de la identidad dual, el énfasis en el destino compartido de *todos* los ciudadanos del Estado, puede alimentar un sentido de «fraternité», de solidaridad.

Las palabras «Liberté, Egalité, Fraternité» podrían estar todavía en los pórticos de los edificios públicos, aunque pueden referirse a los diferentes *demos*. A todos nos gustaría ver prevalecer esos valores en todo el mundo. Esperamos que prevalezcan en nuestra comunidad europea. Deberían ser el espíritu de un Estado federal y de los sentimientos de todo el *demos* de tal Estado. Cuando se identifican con los *demos* parciales de un Estado federal multinacional pueden ser potencialmente tan ineficaces como cuando los proclamamos para toda la humanidad.

JUAN J. LINZ

(Bonn, 1926), español, Sterling Professor emeritus of Political and Social Science, Yale University. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Complutense. Doctor en Sociología, Columbia University. Premios Príncipe de Asturias (1987) y Johan Skytte (Uppsala, 1991). Doctor h.c. por las universidades de Granada, Georgetown, Marburg y Autónoma de Madrid. Autor de numerosos libros, contribuciones a obras colectivas y artículos, entre ellos: *La quiebra de las democracias. Regímenes totalitarios y autoritarios. Problems of democratic transition and consolidation* (con A. Stepan), *Las crisis del presidencialismo, conflicto en Euskadi, crisis y cambio. Elecciones y partidos en la España de los años ochenta* (con J. R. Montero). En este momento está trabajando sobre el sistema de partidos español y escribiendo con A. Stepan un libro: *Federalismo, democracia y nación. Un estudio comparado de los Estados federales democráticos*.