
El federalismo liberal y la calidad de las democracias plurinacionales. Déficit actuales y posibles mejoras *

Ferran Requejo

«En las teorías políticas y filosóficas, así como en las personas, el éxito deja al descubierto defectos e inconsistencias que su fracaso habría ocultado a la observación»

John Stuart Mill, *On Liberty*, 1859

En este artículo se presentan algunos elementos de la revisión actual de la legitimidad liberal-democrática en contextos plurinacionales que son relevantes para el federalismo democrático. Después de ofrecer un breve resumen de las características de los principales tipos de acuerdos federales en las democracias actuales se establecen las bases de una propuesta de organización federal liberal-democrática, que se aviene mejor a las necesidades de las sociedades plurinacionales y que se caracteriza como federalismo plural. La cuestión clave que se plantea es la de cómo el federalismo liberal afecta a la calidad de las democracias plurinacionales. Si en la actualidad parece conveniente revisar algunas de las bases teóricas del liberalismo democrático en democracias plurinacionales, probablemente será también conveniente revisar el tipo de federalismo vinculado a este liberalismo democrático.

Palabras clave: federalismo, federalismo plural, democracia, plurinacionalidad.

* La versión inglesa previa de este artículo fue presentada en la Conferencia Internacional sobre *Does federalism matter? Political institutions and the management of territorial cleavages*, celebrado en Princeton University, 25-26 de febrero de 2000. Agradezco los comentarios recibidos de los asistentes, especialmente de Alfred Stepan, Uwe Leonardi, Andreas Bächtiger, Larry Diamond, Ezra Sulciman, Nancy Bermeo, Ugo Amoretti y Pablo González.

En el ámbito de la teoría política no suele hoy ponerse en duda que las revoluciones *liberal-democráticas* han supuesto la principal ruptura emancipadora de toda la época contemporánea. Cuestiones como la regulación y garantía de ciertos derechos y libertades, el pluralismo político, la existencia de unas elecciones periódicas y competitivas, la separación de poderes y otros mecanismos limitadores, como el constitucionalismo o el federalismo, constituyen una concreción clara y efectiva de los valores de libertad, igualdad y dignidad en la esfera pública de las democracias liberales. Como sabemos, esta concreción no ha sido fácil de establecer. Sobre todo en Europa, buena parte de los derechos e instituciones de las democracias actuales se establecieron a través de una serie de conflictos sociales protagonizados, principalmente, por las clases trabajadoras en contra de los representantes del liberalismo político primigenio. Al mismo tiempo, sin embargo, y tal como bien sabía Stuart Mill, ha sido el propio “éxito” de estos productos históricos, emanados de las diversas y no siempre armónicas perspectivas normativas liberales, democráticas, funcionales y nacionales el que ha subrayado la distancia entre los valores universales incluidos en los principios y en el lenguaje legitimador de las democracias y las consecuencias prácticas que éstos han tenido en unas realidades políticas que siempre son históricas, particulares y *culturalmente* complejas. Se podría decir que en algunas democracias liberales el “progreso” significa hoy, más bien, iluminar y transformar los lados oscuros de las revoluciones emancipadoras de la humanidad. El estudio de las democracias plurinacionales y su relación con el federalismo ejemplifica esta cuestión.

En ciertas federaciones liberal-democráticas (o en ciertos Estados regionalmente descentralizados) se da una coexistencia entre varios *grupos nacionales*. Entre las características *nacionales* de estos grupos que conviven juntos en un Estado específico podemos destacar el hecho de que buena parte de sus integrantes se reconocen a sí mismos como miembros de tales grupos a través del hecho de compartir determinadas características culturales que comparten cierta conciencia de ser históricamente diferentes respecto de otros grupos nacionales que están situados en un territorio más o menos definido y que expresan una voluntad de mantener su carácter distintivo en la esfera pública. Cuando diferentes grupos nacionales conviven en una misma federación o Estado regional hablamos de una federación o de un Estado regional plurinacional. Éste es el caso, por ejemplo, de Bélgica, Canadá, India o España. Éstas son federaciones o *politíes* regionales plurinacionales que presentan desafíos normativos e institucionales distintos, tanto de carácter liberal, democrático, social y cultural, de aquellos a los que han de hacer frente las federaciones uninacionales como Alemania, Austria o Australia ¹.

En este artículo presentaré algunos elementos de la revisión actual de la legitimidad

1. A esta distinción básica entre federaciones (o Estados regionales) uninacionales y plurinacionales se le yuxtapone a veces otra distinción que resulta también muy relevante para el significado de la calidad normativa e institucional de las democracias liberales en contextos de pluralismo cultural: las relacionadas con la existencia

liberal-democrática en contextos plurinacionales que son relevantes para el federalismo democrático (sección 1). Después de ofrecer un breve resumen de las características de los principales tipos de acuerdos federales en las democracias actuales (sección 2.1) presentaré las bases de una propuesta de organización federal liberal-democrática que creo se aviene mejor a las necesidades de las sociedades plurinacionales y que caracterizo como *federalismo plural* (sección 2.2). La cuestión clave que se plantea es la de cómo el federalismo liberal afecta a la *calidad* de las democracias plurinacionales. Si parece conveniente revisar algunas de las bases teóricas del liberalismo democrático en democracias plurinacionales, probablemente también será conveniente revisar el tipo de federalismo vinculado a este liberalismo democrático.

I. LIBERALISMO POLÍTICO Y PLURALISMO NACIONAL

(A) Aspectos generales

1. Desconexión entre los diferentes tipos de análisis teóricos

Podríamos decir, en términos generales, que existe muy poca conexión entre los análisis del federalismo, los análisis de la democracia y los análisis de los diferentes tipos de nacionalismo. Por un lado, en los estudios de federalismo comparado, sorprendentemente, no siempre se hace la distinción entre sistemas federales que son democráticos y no democráticos, o entre los que son uninacionales o plurinacionales. Por otro lado, los análisis sobre el nacionalismo normalmente no evalúan en profundidad sus relaciones con la democracia, mientras que las teorías de la democracia —particularmente aquellas que adoptan una perspectiva más filosófica— no han prestado una atención significativa al análisis de los sistemas federales o de las realidades empíricas de carácter plurinacional.

2. Pluralismo nacional y democracia

Aunque podemos decir que el *pluralismo cultural* es una característica general de todas las democracias liberales actuales, el *pluralismo nacional* ciertamente no lo es. Se trata de una característica que no comparten todas las democracias. Sin embargo, a pesar de que el pluralismo nacional es una cuestión básica para la calidad de algunas

de minorías indígenas, a veces también llamadas "nacionales". Es el caso de Brasil, Estados Unidos o, de nuevo, Canadá. En este artículo sólo consideramos el federalismo en relación a la primera distinción.

democracias, sólo recientemente ha recibido una atención destacada en las teorías democráticas. Al menos son tres las cuestiones normativas e institucionales que han de considerarse en estas democracias: el reconocimiento constitucional y la regulación de los derechos de las minorías nacionales; la estructura institucional de la *polity*, y el autogobierno de las entidades nacionales minoritarias en un contexto de globalización.

3. Pluralismo nacional y federalismo

Al comparar la estructura política de las *democracias federales* no encontramos un gran número de democracias federales plurinacionales. Básicamente son Canadá, Bélgica, India y —en menor medida— España (que no es, en sentido técnico, una federación). Al enfrentarnos a estos casos, por tanto, es necesario ser particularmente cuidadosos, evitando inferencias que se basen en una información limitada, absteniéndonos de conclusiones generalizadas. La cuestión básica aquí es la de cómo *acomodar* en la esfera pública diversas realidades nacionales dentro de una misma democracia federal. Diferentes grupos nacionales presentan habitualmente varias diferencias perceptibles (históricas, demográficas, lingüísticas, de renta, culturales, de derecho civil, etc.) que inciden tanto en la percepción y autoestima que tienen dichos grupos de sí mismos como en el significado de su acomodación política con otros grupos nacionales en una misma democracia. También deben de tenerse presentes otros factores, como el hecho de que las poblaciones con diferentes identidades nacionales estén territorialmente entremezcladas, o la importancia de la existencia de previsibles “identidades nacionales duales”.

4. Pluralismo normativo

Desde una perspectiva normativa, las lógicas liberal, democrática, funcional y nacional están dotadas de unos valores y objetivos, todos presentes en la legitimidad y legitimación de las democracias federales, pero que no resultan fácilmente armonizables. Los decisores se encuentran enfrentados a menudo a una pluralidad contradictoria de objetivos y criterios. Así, la eficiencia, la estabilidad, la participación política o la protección liberal de los derechos y libertades individuales y colectivas son frecuentemente objetivos contrapuestos en todas las democracias, que presentarán unas relaciones todavía más complejas y encontradas en las federaciones plurinacionales.

5. Pluralismo nacional, globalización y estructuras políticas supra-estatales

Las naciones sin Estado, como Flandes, Quebec, Cataluña, el País Vasco o Escocia ilustran la yuxtaposición entre globalización y pluralismo nacional en las democracias occidentales. En el ámbito europeo existen algunas dificultades, tanto en los análisis empíricos como teóricos, cuando consideramos conceptos como la responsabilidad democrática (*accountability*) en las redes supra-estatales de toma de decisiones, o en la reciente noción de *ciudadanía europea* (Maastricht, 1992). El federalismo está directamente influido por estos procesos políticos y económicos supra-estatales. De hecho, en las teorías liberal-democráticas la ciudadanía ha sido tradicionalmente desarrollada desde el punto de vista del Estado. La dilución tanto del monopolio estatal del principio de territorialidad como de la polarización del dualismo competitivo entre distintos procesos de *nation-building* dentro de los Estados plurinacionales de la Unión Europea (especialmente, Bélgica, España y el Reino Unido) constituyen, probablemente, dos prerrequisitos para implementar (1) una nueva acomodación institucional y democrática del pluralismo nacional en un contexto económico y político más globalizado, y (2) una revisión de la dualidad unitarismo-secesionismo en los procesos de *nation-building*.

B) *Liberalismo político y legitimidad en polities plurinacionales*

La globalización y el pluralismo cultural constituyen los dos principales retos para las democracias liberales actuales. Se trata de dos retos que inciden en la renovación del federalismo. Aquí me centraré solamente en el segundo de estos fenómenos y, más específicamente, en el caso del pluralismo nacional. En algunas de las concepciones *teóricas* liberal-democráticas de mayor influencia la relación entre liberalismo y nacionalismo se ha presentado a veces como una relación entre perspectivas irreconciliables. Se asume que dichas perspectivas están basadas en valores, conceptos y en una lógica interna que son sencillamente contrapuestos: cualquier intento de reconciliar las dos perspectivas estaría condenado al fracaso. No obstante, éste es un enfoque que está deviniendo cada vez más obsoleto, especialmente en las actuales circunstancias de globalización y de pluralismo nacional. En el contexto actual el debate no se produce ya entre, por un lado, el *liberalismo democrático* y, por otro lado, el *nacionalismo*, sino más bien entre dos formas básicas de entender el propio liberalismo democrático. O, si se prefiere, entre dos variantes de este último cuando se enfrenta a la globalización y al pluralismo cultural ².

2. Para la relación entre liberalismo democrático y nacionalismo, cfr. Canovan, 1996; Norman, 1996; Keating, 1996; MacCormick, 1996; Miller, 1995; Smith, 1995; Yack, 1995; Tamir, 1993; Nodia, 1992. Véase también Requejo, 1999a.

La primera variante defiende un concepto de liberalismo político basado, esencialmente, en unos derechos individuales de naturaleza “universal”, en una idea “no-discriminadora” de igualdad para todos los ciudadanos y en una serie de mecanismos procedimentales que regulen los principios institucionales y los procesos colectivos de toma de decisiones. Se trata de una perspectiva que desconfía de la idea misma de unos *derechos colectivos* en los que inmediatamente ve riesgos autoritarios (*liberalismo 1*). La segunda variante del liberalismo político añade a los elementos anteriores los de protección y desarrollo, en la esfera pública y constitucional, de las diferencias culturales y políticas de los diferentes grupos nacionales que conviven en una misma democracia. Esta segunda variante mantiene que la ausencia de tal reconocimiento y de un amplio autogobierno de las minorías nacionales conlleva siempre un sesgo contrario al principio de igualdad entre grupos nacionales. De acuerdo con esta posición, la primera variante del liberalismo político incentiva la remisión de las diferencias culturales y nacionales minoritarias a la esfera privada, al mismo tiempo que acepta, en cambio, las características culturales y nacionales de la mayoría (lengua, reconstrucción de la historia, tradiciones, etc.) como una implícita realidad «común» en la esfera pública de la *polity* (*liberalismo 2*)³.

Si una de las críticas tradicionales dirigidas al liberalismo político —y realizada tanto desde posiciones conservadoras como socialistas— era la referida al contraste entre las ideas descritas en la teoría liberal y lo que realmente hacían en la práctica aquellas *polities* que se autodefinían como liberales, hoy esa crítica se amplía desde los *componentes sociales o socioeconómicos* tradicionales hasta incluir los *componentes culturales y nacionales* que se encuentran en todas las democracias. Desde esta segunda versión del liberalismo democrático se mantiene que los posibles conflictos que pueden aparecer entre valores o derechos colectivos y los de carácter individual —una distinción que a menudo deviene borrosa en la práctica— deberán ser resueltos por medio de mecanismos institucionales similares a los que resuelven los conflictos que surgen entre los propios derechos individuales.

Una vez llegados hasta aquí resulta fácil ver que la formulación de posibles soluciones federales en contextos plurinacionales con el fin de proceder a una *acomodación* democrática del pluralismo nacional de un Estado estará fuertemente condicionada por la perspectiva adoptada entre estas dos versiones del liberalismo político⁴. El liberalismo 2

3. Mantengo aquí los términos *liberalismo 1* y *liberalismo 2* siguiendo la conocida expresión formulada por Ch. Taylor y M. Walzer. No deja de ser ciertamente significativo que en *polities* plurinacionales los defensores del *liberalismo 1* son mayoría en Ottawa, Toronto, Londres o Madrid, mientras que los defensores del *liberalismo 2* se encuentran más fácilmente en ciudades como Montreal, Edimburgo o Barcelona.

4. Esta acomodación incluye dos dimensiones básicas de la pluralidad nacional de una *polity*: el *reconocimiento* explícito de su pluralidad nacional interna a nivel constitucional y las reglas que rigen el *autogobierno democrático* de las minorías nacionales. Cfr. Tully, 1994. Para una discusión más amplia sobre el multiculturalismo y la democracia liberal véase Kymlicka/Norman, 2000; Williams, 1995; Kymlicka, 1995; Spinner, 1994; Raz, 1994;

ha tendido a enfatizar el hecho de que el precio a pagar por la igualdad de ciudadanía a menudo ha comportado una situación de desigualdad en términos de personalidad lingüística y cultural en la esfera pública para las minorías nacionales. En otras palabras, la ciudadanía democrática basada en el liberalismo 1 no ha representado el mismo coste cultural para todos y cada uno de los diferentes grupos nacionales dentro de las *polities* liberal-democráticas. Según este enfoque, los derechos, instituciones y reglas procedimentales incluidas en los *mínimos morales* perseguidos por el liberalismo 1 han implicado, de hecho, la aceptación práctica de toda una serie de derechos y valores *colectivos* y *particulares* asociados a los grupos nacionales hegemónicos. Una situación ciertamente alejada de las pretensiones *universalistas* y de la *neutralidad cultural*, reivindicada a menudo por el lenguaje legitimador de esta versión tradicional del liberalismo.

Creo que el paso del liberalismo 1 al liberalismo 2 proporciona elementos importantes en el momento de proceder a una ampliación del pluralismo democrático que incluya unas dimensiones culturales que, hasta ahora, han estado devaluadas o fuertemente marginadas tanto en la teoría liberal como, sobre todo, en el constitucionalismo y en la práctica de las democracias empíricas. Una ampliación, en definitiva, que incide en la calidad ética de las democracias plurinacionales y en sus “modelos federales”. Y se trata de una ampliación que, de hecho, viene facilitada por las potencialidades del mismo lenguaje “universalista” usado por la narrativa del mismo liberalismo tradicional y que permite tanto una ampliación del contenido semántico de ciertas nociones liberales, como el pluralismo, la igualdad o la libertad, como la crítica de las limitaciones y sesgos asociados al estatalismo y al nacionalismo mantenidos en la práctica por todas las democracias liberales⁵.

En este sentido, entre los sesgos, tanto de orden analítico como cultural, y que condicionan tanto la concreción de los valores democráticos como las regulaciones constitucionales y federales de las democracias plurinacionales, destacan las siguientes:

6. Desigualdad vs. diferencia

Las teorías normativas liberal-democráticas solían considerar la justicia en la esfera pública desde la perspectiva del paradigma de la igualdad (igualdad vs. desigualdad).

Taylor, 1992. Para un análisis panorámico del concepto de ciudadanía democrática dentro del ámbito de la teoría política véase Norman/Kymlicka, 1994.

5. El debate reciente en el ámbito de la teoría política ha enfatizado dos facetas de la legitimidad democrática en relación al «giro pragmático» de la filosofía postwittgensteiniana del lenguaje (1) la convicción de que no hay ninguna tradición política que pueda atribuirse en exclusiva dicha legitimidad, y (2) el reconocimiento de la relación que existe entre diferentes tipos de narrativas políticas y la construcción de identidades personales y colectivas. He desarrollado este punto en Requejo, 1999c.

en detrimento del paradigma de la diferencia (igualdad vs. diferencia). En las sociedades plurinacionales es el propio concepto de igualdad el que se convierte en más plural que en sociedades uninacionales. Cuando las diferencias culturales son ignoradas o marginadas, las minorías culturales pierden autoestima y autorrespeto. Las minorías nacionales perderán estas cualidades aun cuando los derechos civiles, políticos y sociales de sus integrantes estén garantizados. Podemos incluso ya hablar de la conveniencia de proceder a una regulación amplia de una cuarta ola de derechos en las democracias liberales, después de las etapas civil, política y social: los derechos culturales. Así, la consideración de estos dos paradigmas resulta éticamente fundamental en el caso de pluralismos culturales de carácter histórico y territorial, como es el caso de las sociedades plurinacionales. La acomodación política de las minorías nacionales —regulación de derechos de estas minorías, acuerdos constitucionales y autogobierno— es actualmente cada vez más reconocida como una demanda que ha de ser tomada en cuenta en los criterios de «justicia» de las teorías actuales sobre las democracias plurinacionales⁶.

7. La concepción «monista» del *demos*

Una de las cuestiones que nunca ha sido resuelta por las diferentes teorías liberales de la democracia es la del *demos* al que se refieren. Se trata de un concepto que en la mayoría de las concepciones liberal-democráticas queda decidido de antemano. Pero sabemos que en el mundo real el *demos* de los sistemas democráticos, incluido el de las federaciones, no se ha establecido normalmente a partir de las reglas procedimentales de las democracias liberales, sino a partir de procesos históricos presididos con frecuencia por guerras, conquistas, anexiones, exterminios y marginaciones de colectividades enteras, etc., ciertamente alejados de las bases legitimadoras de la democracia liberal. Además, dichas bases legitimadoras justifican generalmente las reglas constitucionales en términos universales e imparciales, a pesar de la asunción inevitable de unos valores culturales particulares vinculados al interés «nacional» de su *demos*. De hecho, las teorías de la democracia han sido tradicionalmente teorías del *Estado* democrático. Y este último ha solido ser pensado desde la consideración de un *demos* uniforme. Bajo esta perspectiva, el reto de las democracias y de las federaciones plurinacionales es el de «una *polity*, varios *demoi*». En este sentido, las democracias plurinacionales ponen de relieve la necesidad de revisar, por razones tanto morales como funcionales, algunas de las asunciones «estatalistas» y homogeneizadoras que presiden algunas nociones del liberalismo y del constitucionalismo democrático tradicionales, tales como la «ciudadanía democrática» o la «soberanía popular».

6. He formulado una crítica de las posiciones de Rawls y Habermas en relación con las democracias plurinacionales en Requejo, 1998b.

8. La marginación de la dimensión “ética” en la legitimidad democrática

En el seno de algunas teorías filosóficas de la legitimidad política —desde Kant y Hegel a Habermas— ha tendido a destacarse la existencia de, al menos, tres dimensiones de la racionalidad práctica: la pragmática (o instrumental), la «ética» y la «moral». La primera se encamina hacia la satisfacción de metas y objetivos. En la esfera política se caracteriza por la negociación y el compromiso, y sus valores principales o principios rectores son la eficacia, la eficiencia y la estabilidad. La dimensión «ética», por su parte, está vinculada a la interpretación de valores e identidades culturales específicos que aportan el marco hermenéutico para una normatividad particularista que resulta siempre inevitable, también en las democracias, en los procesos de legitimación política. Se trata de una dimensión de la racionalidad práctica caracterizada prescriptivamente por una interpretación contextual que resultará relevante en el momento de regular los símbolos, las instituciones, el autogobierno o los mecanismos de representación en una federación plurinacional. Si esta regulación se basa principalmente en componentes culturales de una sola de las colectividades nacionales y excluye o margina a las demás, será difícil calificarla como una buena acomodación federal del mismo modo tampoco se tratará de una buena acomodación si no se consideran los criterios de estabilidad o de eficacia de la dimensión pragmática. Ello supone que la práctica totalidad de los ciudadanos de la federación se sientan «cómodos» también en términos de identidad —y de autoestima— en los símbolos, instituciones y autogobierno con independencia de a qué colectividad nacional sientan que pertenecen primariamente: a la federación o a uno de sus Estados miembros. Finalmente, la racionalidad «moral» se encamina a la resolución «imparcial» y equitativa de conflictos por medio de un número de principios que aspiran a un reconocimiento «universal», con independencia del contexto en el que se aplican. Obviamente, un buen acuerdo federal necesita también incorporar una clara dimensión *moral* liberal-democrática. En otras palabras, una dimensión que respete y garantice los derechos humanos de carácter más transcultural, así como el resto de principios del Estado de derecho (principios de legalidad y constitucionalidad, separación de poderes, elecciones periódicas y competitivas, libertades civiles, etc.).

En este sentido, puede decirse que las teorías liberal-democráticas han tendido a considerar la legitimidad política básicamente desde las dimensiones pragmática y moral de la racionalidad práctica. Las consideraciones «éticas» de naturaleza histórica o lingüística, entre otras, han tendido a ser marginadas o bien relegadas a la esfera privada (la identidad territorial de las minorías nacionales), o simplemente han sido aceptadas implícitamente como una especie de horizonte hermenéutico «común» de la esfera pública (la identidad nacional hegemónica o mayoritaria). Una conclusión mínima es que desde premisas liberales ha habido una tendencia a aceptar y a defender, desde la esfera pública, una forma implícita de comunitarismo estatal de carácter «nacional»⁷.

7. He desarrollado esta idea en Requejo, 1998a.

9. La defensa de procesos de *nation-building* en todas las democracias liberales

En las democracias plurinacionales coexisten diferentes procesos de *nation-building* que resultan, al menos en parte, competitivos entre sí. En la práctica, todas las democracias liberales han defendido y continúan defendiendo una serie de particularismos culturales de naturaleza lingüística, histórica, etc. No resulta muy arriesgado establecer que probablemente la aplicación de un lenguaje legitimador «universalista» a un grupo estatal particular, que no es uniforme sino nacionalmente plural, puede conllevar consecuencias culturales alejadas de la normatividad ética y moral liberal-democrática. Y aquí el federalismo plurinacional, como veremos, tiene todavía un largo camino por recorrer⁸.

10. Universalismo y particularismo como criterios legitimadores

La consideración de los apartados anteriores sugiere una revisión del papel de la universalidad normativa en la legitimación democrática y de su relación con valores de una naturaleza más particular. Un refinamiento normativo e institucional de las democracias liberales en sociedades plurinacionales significará asumir el pluralismo nacional de la democracia como un valor digno de protección y no sólo como un hecho incómodo que deba soportarse tan estoicamente como sea posible. Esto significa que ya no resultará procedente considerar como algo mutuamente excluyente el contraste entre, por un lado, una forma de universalismo basado en los componentes igualitarios de la «dignidad» humana y, por otro lado, una forma de pluralismo, el pluralismo nacional, basado en distintas identidades culturales particulares que los individuos adquirimos mediante procesos de socialización. De hecho, en una sociedad pluralista mientras que los valores universalistas son parte de las identidades de los individuos concretos, los valores culturales particulares inciden en el propio concepto de dignidad individual. De esta manera, a las certeras críticas que el universalismo liberal solía dirigir a las posiciones particularistas en cuanto tendentes al conservadurismo y a una falta de referentes decisionales claros, deberán añadirse las no menos certeras críticas del particularismo de raíz cultural y nacional dirigidas al universalismo tradicional: falta de realismo en relación con los vínculos normativos que los individuos mantienen con los grupos y colectividades a las que pertenecen y, sobre todo, la inevitabilidad práctica de defender un

8. Cfr. Linz, 1993. En el campo del pensamiento político, para una crítica de la legitimación colonial e imperialista del liberalismo estatal en los escritos de pensadores como Locke y Mill, véase Parekh, 1995.

conjunto de particularidades culturales determinadas a pesar del pretendido universalismo que dice postularse⁹.

En realidad, siempre argumentamos desde la posición de unas herencias culturales que presentan tanto facetas universales como particulares y que forjan unas identidades individuales que, en gran medida, nos llegan bastante preconfiguradas. Entendido desde este punto de vista, la mayoría de las demandas planteadas por los nacionalismos democráticos no estatales (como el catalán, el escocés o el quebequés) representa una profundización en las premisas del liberalismo político y, particularmente, de los valores de igualdad, libertad y pluralismo. Ésta es una cuestión que afecta a la discusión sobre sí el federalismo, o al menos algunas de sus variantes, ofrece un marco adecuado desde el cual proceder a una acomodación práctica y constitucional para las *polities* plurinacionales en las cuales diversos procesos de *nation-building* comparten la arena política¹⁰. En este sentido, la regulación política y constitucional de esta forma específica de pluralismo, el pluralismo nacional, constituye una demanda de las propias normativas y principios organizativos del federalismo liberal-democrático a principios del siglo XXI.

II. FEDERALISMO DEMOCRÁTICO Y PLURALISMO NACIONAL

En relación con los elementos que se han destacado en la sección anterior podemos ahora preguntarnos: ¿es el sistema federal un modelo efectivo para la acomodación de las sociedades plurinacionales de acuerdo con los (revisados) patrones liberal-democráticos? Antes de ofrecer las bases para un modelo federal diferente mediante el cual intentar establecer una mejor acomodación política de las democracias plurinacionales esta sección resume los principales tipos de «acuerdos federales» que se pueden encontrar en las democracias actuales.

9. Taylor, 1989, 1992. Cfr. el debate entre lo que podemos llamar «interculturalismo liberal» (B. Parekh) y «liberalismo intercultural» (W. Kymlicka), en *Constellations* 4, 1 de abril de 1997. He desarrollado la relación entre universalismo y particularismo como criterios legitimadores en las democracias liberales, y entre las posiciones aplicativas parciales e imparciales de ambos tipos de normatividad, en Requejo, 1999b.

10. Requejo, 1999b, 1998b; Gibbins/Laforest, 1998; McRoberts, 1997. Para una discusión del debate relacionado con el federalismo asimétrico y sus posibilidades políticas y constitucionales en Estados plurinacionales, como Canadá, Bélgica y España, véase Fossas/Requejo, 1999.

(A) *Acuerdos federales y federaciones*

Siguiendo las tipologías más extendidas dentro de los estudios actuales sobre federalismo comparado podemos distinguir —en términos muy generales— cuatro clases principales de *acuerdos federales*¹¹.

1. Estados regionales

Se trata de Estados en los que el doble nivel de gobierno es consecuencia de un proceso de descentralización política garantizado por la Constitución. A diferencia de algunas federaciones históricas, como Estados Unidos, Suiza o Alemania, que se formaron a partir de un proceso de agregación de unidades que previamente existían de forma independiente, en el caso de los Estados regionales lo que existe *previamente* es un centro que en un momento dado se descentraliza. La cesión de derechos, competencias y poderes se realiza hacia abajo, por así decirlo. La descentralización política “regional”, que presupone lógicamente la existencia previa de un centro, en la práctica suele establecerse sólo para ciertas regiones del Estado. Los poderes judicial, fiscal y económico permanecen normalmente en las instituciones del poder central. En el proceso de reforma constitucional el poder de las instituciones “regionales” es marginal, o incluso inexistente. El prototipo de Estado regional es Italia, desde la Segunda Guerra Mundial en adelante¹².

2. Federaciones simétricas

El “pacto” desde el que este tipo de federalismo queda “constituido” se basa normalmente en un proceso de agregación que conlleva la cesión por parte de las unidades federadas de una serie de competencias y poderes a la autoridad central. En algunos casos, sin embargo, las federaciones se han basado también, al menos parcialmente, en un proceso de “devolución” o de descentralización política (Bélgica). La *simetría* del acuerdo federal consiste en el hecho de que el poder que ha sido cedido y, más generalmente, las relaciones entre las unidades federadas y la federación son más o

11. Sigo aquí los análisis de carácter comparado sobre el federalismo desarrollados por Daniel Elazar y Ronald Watts (Watts, 1999; Elazar, 1991, 1987).

12. Conviene señalar que ni desde una perspectiva teórica ni desde una perspectiva institucional el federalismo se equipara necesariamente con otros conceptos, como la *descentralización* o la *subsidiariedad*. He desarrollado este punto en Requejo, 1998b. Cfr. Noël, 1998; Lemicux, 1996; Bermann, 1994; Rubin-Feeley, 1994; Teasdale, 1993.

menos uniformes. Las unidades federadas normalmente ejercen competencias legislativas, ejecutivas, judiciales y económicas. En este caso, y a diferencia del modelo anterior, el territorio de la federación en su conjunto equivale a la suma del territorio de las unidades federadas. En algunas federaciones uninacionales (Alemania, Austria), el número de mecanismos de cooperación o de coordinación entre los dos niveles de gobierno ha aumentado en las últimas décadas debido, principalmente, al aumento de las competencias compartidas¹³.

3. Acuerdos federales asimétricos

Encontramos dos tipos generales de acuerdo: las federaciones asimétricas y los acuerdos asimétricos específicos entre diferentes tipos de “unidades” (*federacies*, Estados asociados). La perspectiva de agregación que hemos visto en el modelo II está también presente en el caso de las federaciones asimétricas, pero en este caso la relación entre las unidades federadas y el poder central no es uniforme. La Constitución federal establece diferentes relaciones para ciertas unidades, diferencias que se reflejan en distintos niveles de autogobierno, en el marco simbólico e institucional, en la representación exterior de la federación, en cuestiones económicas y fiscales, etc. Las razones que inducen al establecimiento de *asimetrías legales* son variadas, pero siempre se basan en las *asimetrías fácticas* (culturales, geográficas, históricas, etc.) existentes entre las unidades federadas. Bélgica (1993) es un ejemplo, en la historia reciente, de federación devolucionaria asimétrica.

Otros acuerdos asimétricos los constituyen las *federacies* y los *Estados asociados*. Las *federacies* consisten en un acuerdo entre una unidad mayor y una o varias mucho menores. En este acuerdo la unidad pequeña retiene un alto grado de autogobierno, aunque continúa teniendo un papel muy limitado en las decisiones de la unidad mayor. Dicho acuerdo no puede romperse unilateralmente, sino que ambas partes deben acordar su disolución (Puerto Rico, Estados Unidos, Bhután, India). Por su parte, los *Estados asociados* son similares a las *federacies*, pero en este caso el acuerdo federal puede ser disuelto unilateralmente, aunque siguiendo reglas preestablecidas (Islas Cook, Nueva Zelanda).

13. Se trata de mecanismos que, sin embargo, se encuentran actualmente en fase de revisión, especialmente en Alemania. Cfr. Bertelsmann Commission, 2000; Nagel, 2000.

4. Confederaciones

Consisten en acuerdos entre diferentes Estados encaminados al establecimiento de gobiernos comunes para el desarrollo de tareas u objetivos específicos (que acostumbran a relacionarse, básicamente, con la política exterior, la defensa o la economía). El gobierno común, sin embargo, depende totalmente de los gobiernos de los Estados confederados. Esto da lugar a lo que podemos llamar un gobierno de “delegados” de las unidades confederadas. Estas unidades pueden poner fin al acuerdo en cualquier momento. Algunas confederaciones han dado lugar posteriormente al surgimiento de federaciones (los Estados norteamericanos entre 1776 y 1787, Suiza entre 1291 y 1847). Otros ejemplos de confederaciones son la Comunidad del Caribe, la Comunidad de Estados Independientes o ciertos aspectos de la misma Unión Europea ¹⁴.

B) *Federalismo plural*

En líneas generales, el federalismo es una noción desvinculada, tanto histórica como moralmente, de cualquier regulación del pluralismo nacional. Tanto los análisis institucionales como normativos del federalismo han estado dominados, además, por el ejemplo histórico de Estados Unidos. Éste es un caso empírico que no está históricamente relacionado con el pluralismo nacional. Si permanecemos dentro de la órbita del federalismo americano, la respuesta a la pregunta sobre las posibilidades de acomodar sociedades plurinacionales a través de mecanismos federales parece ser básicamente negativa (Requejo, 1999a). Las razones son tanto históricas como organizativas. Se trata, fundamentalmente, de un modelo uninacional que evita la cuestión básica, sin respuesta en la teoría democrática, sobre quién es el *demos* y sobre quién decide quién es el *demos* de una democracia. Desde mi punto de vista, resulta prácticamente imposible, desde las presuposiciones tradicionales de este federalismo liberal específico, establecer

14. Aparte de estos cuatro tipos básicos de acuerdos federales, existen otros tipos de acuerdo que presentan un carácter más limitado y que aquí sólo mencionamos brevemente (a) *Uniones*, en las que las unidades constituyentes mantienen su integridad, principalmente por medio de instituciones generales, como el doble mandato (regional y general) de los consejeros: éste era el caso belga antes de 1993; (b) *Ligas*, en las que los acuerdos se establecen entre diferentes entidades políticas con el fin de conseguir objetivos específicos a través de un secretariado y no de un gobierno (Liga Árabe, ASEAN, OTAN, Consejo Nórdico, etc.); (c) *Condominios*, en los que ciertos territorios están bajo el control de un grupo de Estados (Andorra antes de su “constitucionalización” en los años noventa); (d) *Autoridades Funcionales Compartidas*, o agencias creadas por diferentes Estados con el fin de llevar a cabo políticas concretas (la Agencia Internacional de la Energía Atómica, la Organización Internacional del Trabajo, etc). Obviamente, hay también casos eclécticos que se caracterizan por la combinación de las características de varios tipos de acuerdo (caso de la Unión Europea después del Tratado de Maastricht, 1992).

una acomodación política de los diferentes *demos* de una sociedad plurinacional que sea a la vez «justa y estable»¹⁵.

La historia del federalismo, o más específicamente, la historia de las federaciones, se ha caracterizado principalmente por el desarrollo de modelos simétricos. Fundamentalmente, estos modelos se hallan asociados a entidades uninacionales y a sus procesos de *nation-building*. Sin embargo, dichos modelos no han demostrado ser un camino particularmente prometedor cuando hay procesos coexistentes o yuxtapuestos de *nation-building* dentro de la misma *polity*. La simetría estimula la uniformidad en las “reglas de entrada” a un determinado sistema político. Se trata de una característica que hace particularmente difícil el conseguir una acomodación real cuando lo que las minorías nacionales tratan de conseguir es, precisamente, que el *reconocimiento de la plurinacionalidad* sea establecido en las mismas “reglas de entrada” y que dichas reglas garanticen asimismo un autogobierno *nacional* de las minorías. Los retos simbólicos, institucionales y de los procesos de decisión política que representan las sociedades plurinacionales para la noción de federalismo son, por lo general, significativamente diferentes de los retos que representan las sociedades uninacionales. Además de buscar posiciones comunes dentro de la federación, lo que está principalmente en juego en las sociedades plurinacionales es el establecimiento de instituciones “liberales” o de mecanismos de protección a escala constitucional que salvaguarden a los *demos* nacionales minoritarios de las decisiones tomadas por las mayorías. La experiencia de la política comparada sugiere que este último objetivo es difícil de conseguir si nos basamos en los modelos “regional” y “simétrico” perfilados en la sección anterior.

La creciente complejidad de un mundo cada vez más plural y globalizado requiere también una mayor complejidad en los *acuerdos federales* en las *polities* democráticas. Una de las ventajas históricas que presentan la mayoría de los acuerdos federales es su potencial flexibilidad y adaptabilidad a realidades específicas diferentes. De hecho, la política comparada posterior a la Segunda Guerra Mundial muestra que la adaptabilidad es un requisito esencial para la estabilidad y el éxito de los acuerdos federales establecidos¹⁶. Esta adaptabilidad también se extiende al grupo de las federaciones plurinacionales, que a pesar de compartir ciertos rasgos comunes muestran también entre ellas importantes diferencias de naturaleza histórica, cultural, constitucional o en su sistema de partidos políticos. Las siguientes consideraciones no se refieren, por tanto, a ningún caso en concreto. Mi intención es simplemente argumentar a favor de un tipo de federalismo que incluya los aspectos de la revisión del liberalismo democrático en contextos plurinacionales mencionada en la primera sección, y muy especialmente: una concepción pluralista en términos nacionales del *demos* de la federación; la incorpo-

15. Gagnon y Tully, 2000; Requejo, 1999a.

16. Watts, 1999, 1995; Burgess/Gagnon, 1993; Elazar, 1991.

ración de la dimensión «ética» de la racionalidad práctica; la acomodación de una variedad de procesos de *nation-building* que son parcialmente competitivos, y la combinación de normatividades legitimadoras universales y particulares.

Como veíamos, los marcos usuales de las federaciones uninacionales no parecen los más indicados para la acomodación política de realidades plurinacionales, especialmente cuando el número de unidades federadas es alto en relación con el número de colectividades nacionales que conviven en una misma federación. En términos culturales, la «tiranía de la mayoría» siempre ha mostrado sus efectos perversos en la falta de reconocimiento del pluralismo nacional interno de algunas *politíes*. Las regulaciones intergrupales de un Estado plurinacional requieren garantías constitucionales de libertad liberal negativa en el ámbito colectivo o, en palabras de Kymlicka, la regulación de un número de *protecciones externas* que acompañe a la ausencia de *restricciones internas* en las relaciones intragrupalas. Los derechos y los valores colectivos de las minorías nacionales deben ser reconocidos al mismo nivel que los derechos y valores colectivos de las mayorías, habitualmente recogidos en el constitucionalismo tradicional¹⁷.

Es por estas razones que en mis últimos trabajos vengo proponiendo el modelo de *federalismo plural* —en el cual se incluyen algunas regulaciones asimétricas o confederales— como un modelo mejor para la acomodación política de las sociedades plurinacionales. Se trata de un modelo simbólico, institucional, competencial y de toma de decisiones basado en el tipo de revisión liberal-democrática anteriormente mencionada.

Básicamente, el federalismo plural incluye tres tipos fundamentales de acuerdos federales:

1. Un reconocimiento *constitucional* explícito, aceptable para los principales actores políticos, del pluralismo nacional de la “federación”.
2. El establecimiento de una serie de acuerdos de carácter asimétrico o confederal en la regulación de los aspectos decisivos para el reconocimiento y el autogobierno de los grupos nacionales minoritarios.
3. La regulación de acuerdos más simétricos en otras áreas de autogobierno.

17. En términos rawlsianos, hay «velos de ignorancia» de diversas tallas y colores, pero no existe un único «metavelo» para decidir desde fuera cuál es el más adecuado. Los «bienes primarios» no parecen poder ser independientes del contexto. Además, el «equilibrio reflexivo» siempre remite a contextos productores de velos de ignorancia y de negociaciones sobre cuáles son los bienes primarios a considerar. En un Estado plurinacional, la cultura y la historia son parcialmente compartidas. Pero el hecho de compartirlas no significa automáticamente que las colectividades nacionales reconstruyan su posición en esta cultura y en esa historia de la misma forma. En estas reconstrucciones intervienen diferentes elementos racionales y sentimentales desde los que efectuamos la transición desde el «yo» hacia los distintos «nosotros» en los que construimos nuestras autoidentidades. Unas autoidentidades que contextualizan nuestra «autonomía moral». En otras palabras, Hegel en el interior de Kant. Cfr. Rorty, 1997. En lo que sigue complemento algunas de las ideas desarrolladas para el caso español en Requejo, 1998b, cap 2; 1999b: 331 y ss.

El primer tipo de acuerdos está más centrado en la perspectiva del *reconocimiento* constitucional de la *plurinacionalidad*, mientras que los otros dos lo están más en la perspectiva del *autogobierno nacional* de las unidades federadas. El objetivo básico del *federalismo plural* es el de establecer diferentes tipos de acuerdo tanto según sea el ámbito político y funcional a regular como las características de las unidades federadas¹⁸. Obviamente, el núcleo básico del federalismo plural lo constituyen los dos primeros tipos de acuerdo señalados.

La concreción de los tres tipos de acuerdo federal recorre cinco ámbitos básicos de aplicación: el simbólico-lingüístico, el institucional, el competencial, el fiscal-económico y el internacional. De esta manera, la interrelación de los tres tipos de acuerdo con estos cinco ámbitos de aplicación da lugar a quince intersecciones posibles.

En el ámbito simbólico-lingüístico, por ejemplo, los dos primeros tipos de acuerdo (regulación de la plurinacionalidad en el ámbito federal y acuerdos asimétricos o confederales) incluyen cuestiones como la regulación del plurilingüismo en el nombre de la federación, en la moneda, en los documentos de identidad personal (pasaportes, etc.), la cuestión de la representación *internacional* de las selecciones deportivas *nacionales*, el uso de banderas, himnos, etc., en los diversos territorios nacionales, las normas lingüísticas referidas a los registros civiles y de la propiedad, etc. Otras intersecciones entre los tipos de acuerdos del federalismo plural y los ámbitos de aplicación consistiría en el establecimiento de regulaciones asimétricas en los ámbitos institucionales y competenciales. Esto podría requerir regulaciones específicas, como el establecimiento de segundas cámaras que regularan el derecho de veto de los parlamentarios de las naciones minoritarias en determinadas cuestiones y un bicameralismo especializado y simétrico, así como el papel de la plurinacionalidad en el proceso de reforma constitucional o en la composición y competencia de los Tribunales Supremos o Constitucionales de la federación.

Las regulaciones específicas en estas quince intersecciones variarán de una federación plurinacional a otra¹⁹. Desde la perspectiva de la política comparada, el objetivo del federalismo plural se dirige más al mantenimiento de la unión de las sociedades plurinacionales ya existentes que a propiciar el desarrollo de otras nuevas. En este sentido, es importante tener presente la importancia que reviste la revisión teórica y la experimentación en el diseño institucional de una federación, especialmente en el caso de

18. No se trata, por tanto, de contraponer un modelo federal global de carácter esencialmente "asimétrico" a otro, también global, de tipo simétrico. Más bien de lo que se trata es de combinar los dos tipos de acuerdos federales y decidir en qué territorios resulta conveniente su aplicación, tanto desde un punto de vista ético como funcional. Cfr. Requejo, 1998b; McRoberts, 1997.

19. He presentado en otro sitio ejemplos aplicados de acuerdos federales de estas intersecciones para el caso español (Requejo, 2000).

las federaciones plurinacionales²⁰. Este carácter revisionista y experimental es ya una de las ventajas potenciales del federalismo clásico. Por lo que respecta a las federaciones plurinacionales, además de las ventajas asociadas a la competición entre unidades federadas es necesario considerar las ventajas relacionadas con la acomodación de diferentes procesos de *nation-building*. Ambas ventajas, sin embargo, pueden no ser siempre compatibles en la práctica. La flexibilidad de un sistema federal depende de su habilidad para equilibrar la balanza entre el autogobierno de las unidades federadas y el nivel de cooperación y presencia de la federación en estas unidades. De hecho, todas las federaciones incluyen mecanismos de cooperación entre los dos niveles de gobierno por razones relacionadas con la unidad de la federación y por razones basadas en las competencias compartidas. En las federaciones plurinacionales parece conveniente, no obstante, establecer una división de poderes que asegure un alto grado de autogobierno para aquellas que muestran características nacionales específicas²¹.

Obviamente, una buena acomodación de la plurinacionalidad no puede consistir simplemente en la mera adopción de un "modelo" formal, sino que requiere la regulación constitucional y política material derivada de su pluralismo nacional. Cuando la realidad nacional de una federación es asimétrica, la regulación de asimetrías federales no constituye por sí sola una garantía de acomodación para las asimetrías nacionales fácticas. Tal regulación representa una precondition necesaria para la acomodación constitucional, pero no puede de por sí garantizar las condiciones de suficiencia de la acomodación política. Sin embargo, podemos decir que a partir de las condiciones sociales e históricas de las sociedades plurinacionales, en ausencia de regulaciones constitucionales sobre el reconocimiento de la plurinacionalidad, y sin regulaciones asimétricas o confederales en el ámbito del autogobierno, resultará extremadamente difícil obtener una resolución federal satisfactoria de la «cuestión nacional», es decir, de las «cuestiones nacionales» de la *polity*.

20. En el diseño institucional es importante experimentar el grado de reconocimiento político y autogobierno nacional práctico finalmente alcanzado por las unidades nacionales federadas de acuerdo con diferentes criterios institucionales: el sistema de partidos en la federación y en la entidad federada, el sistema de gobierno presidencialista-parlamentario, la coincidencia o no de las mayorías en las cámaras alta y baja, el sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo o Constitucional, etc. Una cuestión importante para la discusión en los años venideros es la secesión: ¿debería existir una regulación constitucional de mecanismos procedimentales que permitiesen a las colectividades nacionales la secesión en una federación plurinacional? Ello incluye cuestiones como la mayoría requerida en tales casos, las reglas de procedimiento, los intervalos temporales requeridos, las posibles compensaciones económicas, etc. En principio, parecería que no hay una superioridad moral implícita en el mantenimiento de la unidad de una federación. El hecho de compartir valores liberal-democráticos no indica nada, por sí mismo, sobre el deseo de los distintos grupos nacionales de vivir juntos dentro de la misma *polity*. Con relación a la secesión nacional véase Moore, 1998; Lehning, 1998; Buchanan, 1998; McKim/McMahan, 1997; McCormick, 1996; Philpot, 1995; Margalit/Raz, 1994.

21. F. Scharpf, en un análisis sobre la relación entre la toma de decisiones federal y los sistemas multipartidistas, ha insistido en que «*the joint-decision structure resembles a trap which, under its own decision rules, cannot be changed by the actors who are caught in it*» (Scharpf, 1995: 28).

La rigidez de los procesos de reforma constitucional a menudo entorpece la implementación de instituciones y de nuevos procedimientos de toma de decisiones políticas dentro de las federaciones, especialmente de aquellas reformas a aplicar sólo en relación a algunas de las entidades federadas. En este caso en vez de usar los procedimientos formales de reforma puede ser mejor establecer otros mecanismos, como el *opting in* y el *opting out*, que no necesitan cambios constitucionales y que pueden establecerse sin dañar el equilibrio económico y fiscal de las unidades federadas, tanto si estas últimas poseen características nacionales específicas como si no las muestran²². De esta forma, la relación entre el poder federal y las diferentes entidades federadas probablemente terminará incluyendo más mecanismos asimétricos que aquellos que están formalmente reconocidos en el marco legal de la federación²³.

En definitiva, las lógicas y valores *liberales, democráticos, funcionales y nacionales* son, en general, deseables para la calidad de una federación democrática plurinacional, pero no siempre resultan unívocos ni siempre persiguen la consecución de los mismos objetivos²⁴. Las protecciones liberales de los derechos y libertades individuales, la participación democrática, la eficiencia o la estabilidad constituyen, entre otros, objetivos que resultan a menudo conflictivos entre sí en las *polities* federales clásicas. En el caso de las federaciones plurinacionales nos enfrentamos a retos todavía más complejos cuyo objetivo final es establecer una «mejor unión», es decir, una unión de una mejor calidad democrática, evitando las consecuencias sesgadas o perversas, intencionadas o no, de los enfoques liberal-democráticos tradicionales. En contextos plurinacionales la exigencia normativa básica, en buena medida aún por explorar en el ámbito institucional, es el desarrollo de los valores de libertad, igualdad, dignidad y pluralismo a través de una acomodación política efectiva de las diferentes realidades nacionales que coexisten en una misma democracia (Gibbins/Laforest, 1998; Gagnon/Tully, 2000). En lo que al fede-

22. Los mecanismos procedimentales de *opting in* consisten en el establecimiento por el gobierno federal de programas específicos, siendo una decisión de las entidades federadas el tomar o no parte en ellos. En los procedimientos de *opting out* algunas entidades federadas pueden decidir no tomar parte en un programa federal, recibiendo los pagos que el gobierno central hubiera realizado en la unidad federada si hubiese tomado parte en ese programa. Canadá constituye un buen banco de pruebas experimental de estos mecanismos.

23. Esto parece ser más probable, no obstante, en las áreas relacionadas con el autogobierno que en las áreas relacionadas con el reconocimiento de la plurinacionalidad. En cualquier caso, la racionalidad práctica de estos mecanismos más informales es una cuestión empírica en la cual es importante distinguir entre aquellos procedimientos que son designados para llevar a cabo la descentralización de la federación y aquellos diseñados para acomodar su plurinacionalidad. En algunos casos estos dos objetivos no pueden conseguirse a través de las mismas técnicas federales. Esta dualidad de objetivos se ha confundido en los procesos prácticos de algunas federaciones plurinacionales. Para un análisis del caso español véase Requejo, 1999b.

24. El modelo de *federalismo plural* propuesto se halla en línea con el razonamiento general de la importante decisión emitida por la Corte Suprema canadiense sobre la constitucionalidad de una potencial secesión de Quebec (2506, 1998). Esta decisión establece que tanto el texto constitucional como el procedimiento para su reforma han de ser interpretados usando los cuatro principios generales, no siempre coincidentes, del sistema político canadiense: federalismo, democracia, constitucionalismo y respeto de las minorías.

ralismo plurinacional se refiere, nos encontramos ciertamente bastante alejados de cualquier «fin de la historia».

Referencias

- Bermann, G. 1994. «Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States», *Columbia Law Review*, 94, 2: 331-455.
- Bertelsmann Commission, *Disentanglement 2005. Ten Proposals for Better Governance in the German Federal System*. Berlín: Bertelsmann Foundation.
- Buchanan, A. 1997. «Theories of Secession», *Philosophy and Public Affairs*, v. 26, 1: 31-61.
- Burgess, M., y A. Gagnon (eds.). 1993. *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press.
- Canovan, M. 1996. *Nationhood and Political Theory*. Elgar: Chetelham.
- Carens, J. (ed.). 1995. *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*. Montreal & Kingston.
- De Villiers, B. (ed.). 1995. *Evaluating Federal Systems*. Cape Town y Dordrecht: Juta and Martinus Nijhoff.
- Elazar, D. 1991. *Federal Systems of the World*. Essex: Longman.
- Elazar, D. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Fossas, E., y F. Requejo (eds.). 1999. *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta.
- Gagnon, A., y J. Tully (eds.). 2000. *Struggles for Recognition in Multinational Societies. The Search for Justice and Stability in Belgium, Canada, Spain, the United Kingdom and the European Union in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibbins, R., y G. Laforest (eds.). 1998. *Beyond the Impasse*. Montreal: IRPP.
- Keating, M. 1996. *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Macmillan.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, W., y W. Norman (eds.). 2000. *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lehning, P. (ed.). 1998. *Theories of Secession*. Londres: Routledge.
- Lemieux, V. 1996. «L'analyse politique de la décentralization», *Canadian Journal of Political Science*, XXIX, 4: 661-680.
- Linz, J. 1993. «State building and nation building», *European Review*, 1, 4: 355-369.
- MacCormick, N. 1996. «Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State», *Political Studies* XLIV: 553-567.

- Margalit, A., y J. Raz. 1994. «National Self-Determination», en J. Raz, *Ethics in the Public Domain, Essays in the morality of Law and Politics*. Oxford: Clarendon.
- McRoberts, K. 1997. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*. Toronto: Oxford University Press.
- McKim y McMahan (eds.). 1997. *The Morality of Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, D. 1995. *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- Moore, M. (ed.). 1998. *National Self-determination and Secession*. Nueva York: Oxford University Press.
- Nagel, K. J. 2000. «Problemes i tendències del federalisme alemany desde 1945. Entre la “unitarització” de l'estat federal i l'Europa de les regions», *Afers*, 35: 127-156.
- Nodia, G. 1992. «Nationalism and Democracy», *Journal of Democracy*. 3, 4, Johns Hopkins University Press, Baltimore: 3-22.
- Noël, A. 1998. «The Federal Principle, Solidarity and Partnership», en Gibbins y Laforest (eds.): 241-272.
- Norman, W. 1996. «The Ideology of Shared Values: A Myopic Vision of Unity in the Multi-Nation State», en J. Carens (ed.): 137-159.
- Norman y Kymlicka. 1994. «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», *Ethics*, 104: 352-381.
- Parekh, B. 1995. «Liberalism and colonialism: a critique of Locke and Mill», en J. Nederveen-Parekh (ed.), *The decolonization of imagination*. Londres: Zed Books: 81-98.
- Philpott, D. 1995. «In Defense of Self-Determination», *Ethics*, 105: 352-385.
- Preuss y Requejo (eds.). 1998. *European Citizenship, Multiculturalism and the State*. Baden-Baden: Nomos.
- Raz, J. 1994. «Multiculturalism: a liberal perspective», *Dissent*: 67-79.
- Requejo, F. 2000. «Political Liberalism in Plurinational States. The Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism: The case of Spain», en Gagnon y Tully (eds.).
- Requejo, F. 1999a. «Cultural Pluralism Nationalism and Federalism. A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States», *European Journal of Political Research*, 35, 2: 255-286.
- Requejo, F. 1999b. «La acomodación “federal” de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España», en Fossas y Requejo: 303-344.
- Requejo, F. 1999c. «Pluralisme polític i legitimitat democràtica. El refinament de l'universalisme en les democràcies plurinacionals», en F. Requejo (ed.), *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*. Barcelona: Proa: 9-29.
- Requejo, F. 1998a. «European Citizenship in Plurinational States. Some Limits of Traditional Democratic Theories: Rawls and Habermas», en Preuss y Requejo: 29-50.
- Requejo, F. 1998b. *Federalisme, per a què?* Valencia: Tres i Quatre.

- Rorty, R. 1997. «Justice as larger Loyalty», en Bontekoe y Stepaniants (eds.), *Justice and Democracy: Cross-Cultural Perspectives*. University of Hawaii Press.
- Rubin, E., y M. Feeley. 1994. «Federalism: Some notes on a national neurosis», *UCLA Law Review*, 41: 903-952.
- Scharpf, F. 1995. «Federal Arrangements and Multi-Party Systems», *Australian Journal of Political Science*, 30, Special Issue: 27-39.
- Smith, A. 1995. *Nations and Nationalisms in a Global Era*, Cambridge: Polity.
- Spinner, J. 1994. *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tamir, Y. 1993. *Liberal Nationalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Taylor, Ch. 1992. «The Politics of Recognition», *Multiculturalism and the "Politics of Recognition"*. Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, Ch. 1989. *Sources of the Self*. Cambridge: Harvard University Press.
- Teasdale, A. 1993. «Subsidiarity in Post-Maastricht Europe», *The Political Quarterly*, 64, 2: 187-197.
- Tully, J. (ed.). 1994. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watts, R. 1999. *Comparing Federal Systems*. 2nd ed. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Watts, R. 1995. «Contemporary Views on Federalism», B. de Villiers (ed.). 1995. 1-29.
- Williams, M. 1995. «Justice towards groups», *Political Theory*, 23, 1: 67-91.
- Yack, B. 1995. «Reconciling Liberalism and Nationalism», *Political Theory*, 23, 1: 166-182.

FERRAN REQUEJO

E-mail: ferran.requejo@cpis.upf.es

Catedrático de Teoría Política en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona), donde dirige el programa de doctorado de Ciencia Política. Sus principales campos de investigación son las teorías de la democracia, el federalismo y el liberalismo político y la socialdemocracia desde la Segunda Guerra Mundial. En 1997 recibió el Rudolf Wildenmann Prize del European Consortium for Political Research, organización en la que es miembro de su Executive Committee. Entre sus publicaciones recientes destacan: «Cultural Pluralism, Nationalism, and Federalism. A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States», *EJPR* (1999); *Zoom Polític: democràcia, federalisme i nacionalisme des d'una Catalunya europea* (Proa, 1998), *Federalisme, per a què?* (Tres i Quatre, 1998), y como editor, *European Citizenship, Multiculturalism and the State* (Nomos, 1998), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (Trotta, 1999) y *Legitimitat democràtica i Estat plurinacional* (Proa, 1999).