
Miquel Caminal

Federalismo plurinacional y pluralismo de valores

Ferran Requejo. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2007

El nacionalismo y el federalismo han vuelto a la primera página de los estudios e investigaciones en ciencia política y teoría política en los últimos veinte años, bajo el impacto histórico de la caída del Muro de Berlín en 1989. La desmembración de las Federaciones de la Unión Soviética y de Yugoslavia ha provocado una onda expansiva que va más allá de lo sucedido con la disolución del bloque socialista. El debate en torno al pluralismo nacional ha renacido también en Occidente. Canadá, Reino Unido, Bélgica, España son algunos ejemplos de democracias liberales con un intenso debate sobre el reconocimiento plurinacional y el modelo territorial. El libro de Ferran Requejo trata precisamente de la acomodación liberal y democrática del pluralismo nacional mediante reglas federales. La pregunta inicial y general que plantea el autor es la siguiente: ¿puede el federalismo ser una forma justa y viable de acomodar sociedades plurinacionales de acuerdo con unos derechos, instituciones y reglas liberal-democráticas más refinadas?

En las dos primeras partes del libro, Requejo establece una línea argumental que se inscribe en el pluralismo de valores y se orienta hacia el federalismo plurinacional, como la vía de reconocimiento y acomodación de las sociedades plurinacionales. Hay un obstáculo inicial, un muro de contención que ha impedido desarrollar el pluralismo de valores hasta la actualidad: el monismo liberal de la modernidad. Frente a este monismo, el pluralismo de valores propone partir de la multiculturalidad y de la plurinacionalidad, no como inconveniencias o desviaciones a corregir, sino como la real diversidad que debe ser reconocida en la equidad. El pluralismo forma parte ya de la teoría normativa de la democracia, desde los comienzos de la democratización del Estado liberal. No hay democracia sin pluralismo

político, sin división y control recíproco entre los poderes públicos, sin elecciones plurales y competitivas, sin pluralismo en los medios de comunicación, sin policentrismo en la organización territorial del Estado, sin el reconocimiento de la diversidad de comunidades nacionales y culturales que integran la *polity*. Las sociedades son plurales y diversas por naturaleza, lo que implica afirmar que no hay construcción democrática allí donde se corrige, se distorsiona o se prohíbe esta pluralidad. Pero, también es verdad que no será posible la democracia, o simplemente la comunidad política, cuando no exista una empatía y un imaginario compartido entre la ciudadanía.

Cuando Rawls propone su teoría de la justicia olvida establecer el pluralismo de valores en el contrato fundacional, porque no tiene en cuenta en la medida necesaria la diversidad nacional y cultural, que forma parte constitutiva de la práctica totalidad de los Estados existentes. Este olvido forma parte de la consideración del Estado como una realidad o axioma, que no se pone en tela de juicio, cuando la democracia pluralista se legitima en una previa e inevitable pregunta. ¿Cuál es el *demos*? Requejo es claro y concluyente cuando, refiriéndose a Rawls, y también a Habermas, critica el comunitarismo estatal que restringe la noción misma de pluralismo, dando legitimidad a un *demos* único y a su nacionalismo implícito.

No se trata de dar la espalda a la historia, por más que las fronteras estatales son normalmente sus heridas. No vamos a volver, ahora, al punto cero de los Estados, pero sí incluir en su democratización la superación de toda opresión, dominio o negación de la libertad sobre personas, o bien sobre grupos culturales y nacionales. El Estado tendrá que reconvertirse, transformarse para dar entrada y representación a lo que ya caracteriza a la sociedad que organiza y gobierna: su diversidad interna, sea cultural y/o nacional. Ahí vuelve la pregunta clave del libro: ¿puede el federalismo plurinacional ser la vía de transformación del Estado nacional para dar acomodo y representación a su real diversidad cultural y nacional? Si se quiere adecuar la teoría normativa de las democracias liberales a sus realidades empíricas y no al revés, las diferencias culturales y nacionales relevantes deben formar parte de las nociones de dignidad, igualdad, libertad y pluralismo.

Requejo, en su respuesta, sigue la estela del pensamiento liberaldemocrático de Isaiah Berlin. En particular, propone el concepto de *libertad colectiva negativa* frente a la tiranía de la mayoría en las sociedades plurinacionales, en clara referencia al concepto de libertad negativa. El autor escribe: “Una *polity* plurinacional requiere garantías constitucionales de libertad colectiva negativa, es decir, toda una serie de derechos y protecciones institucionales específicas (derechos constitucionales, poderes de veto, composición del Tribunal Supremo o Constitucional, una división de poderes clara y descentralizada, etc.) que acompañen a las instituciones y reglas habituales de los Estados de derecho” (p. 95). Requejo desarrolla la libertad negativa de Berlin en la línea de afirmar no sólo el hecho del grupo o comunidad nacional, sino los derechos y efectos constitucionales que ello implica en un Estado democrático de derecho. Pero la “traslación” de la libertad negativa al grupo nacional plantea un sugerente debate, que afecta directamente a la relación entre federalismo y nacionalismo, también entre liberalismo y republicanismo.

No es lo mismo partir de los nacionalismos y plantear o proponer soluciones federales plurinacionales, que partir del federalismo pluralista y proponer soluciones o salidas positivas ante la plurinacionalidad. Es cierto que hay convergencias entre federalismo y nacionalismo, pero lo importante es saber quién ejerce de sujeto y a quién le toca el papel de adjetivo. No es lo mismo una visión instrumental del federalismo, bien desde el nacionalismo estatal que lo quiere simétrico, bien desde los nacionalismos de oposición, que lo quieren asimétrico, que una concepción alternativa del federalismo frente al nacionalismo de uno u otro color. No se trata aquí de discutir qué federalismo es más realista o factible, como vía de resolución de la cuestión de las nacionalidades. Entre otras cosas porque tan complicada parece la implementación de un federalismo asimétrico desde posiciones nacionalistas federativas, como implementar un federalismo pluralista mediante la transformación del Estado nacional hacia un Estado plurinacional. De todos modos, el único federalismo que ha existido y permanecido en la época contemporánea es el que se ha sometido al nacionalismo de Estado y le ha servido instrumentalmente. Es el federalismo nacional, simétrico y cooperativo. Las experiencias federales asimétricas son pocas y se relacionan con un conflicto nacional, por ejemplo Canadá y Quebec, Estados Unidos y Puerto Rico, Bélgica y Flandes.

Es igualmente interesante la contraposición entre liberalismo y republicanismo. Es decir, entre una concepción liberal de la nación y una concepción republicana de la misma. Requejo se sitúa dentro de la concepción berliniana de la nación y el nacionalismo liberal. Al utilizar el concepto de “libertad colectiva negativa”, el autor reconoce un *nosotros nacional*, que incluye la creencia compartida en el ser nacional, la convicción de que la nación tiene entidad en sí misma y existe una lealtad prevalente hacia la propia nación. Éstas son premisas que el mismo Berlin establece en *Nationalism: Past Neglected and Present Power*¹. El uso conceptual de la libertad colectiva negativa supone lógicamente que hay también una libertad colectiva positiva, y que la primera es prevalente sobre la segunda. En el republicanismo no es posible la distinción entre libertad negativa y libertad positiva. La libertad es una y no es dual. En este punto, la libertad republicana antepone ciudadanía a nacionalidad, porque ante todo somos ciudadanos que convivimos en la multiculturalidad y en la plurinacionalidad. Mientras que en la concepción liberal de la nación, ciudadanía y nacionalidad, voluntad e identidad, se buscan hacia la fusión en un nosotros nacional ante los otros.

El federalismo plurinacional que propone Requejo se basa en tres tipos de acuerdo federal, que relaciona con cinco esferas o áreas (simbólica, institucional, competencial, económico-fiscal e internacional), dando lugar a quince opciones. Los tres tipos de acuerdo son: 1) el reconocimiento político y constitucional del pluralismo nacional, 2) el establecimiento de una serie de acuerdos federales, que normalmente serán de carácter asimétrico o confederal, cuando haya un mayor número de unidades federadas que de naciones

1. Una primera edición de este ensayo apareció en *Partisan Review* 46 (1979). Ha sido reeditado en I. Berlin. *Against the Current. Essays in the History of Ideas*. Oxford University Press, 1991.

minoritarias, que permita un alto grado de autogobierno de las naciones minoritarias de la federación (incluidas las representaciones simbólicas y las relaciones internacionales) y 3) una regulación plurinacional del gobierno compartido de la federación y de sus procesos de reforma constitucional (incluidas, en su caso, cláusulas potenciales de secesión nacional a través de reglas procedimentales claras), que concrete las libertades colectivas de las minorías, tanto en su dimensión negativa como positiva.

Es una propuesta coherente desde un nacionalismo liberaldemocrático de oposición, que asume la solución federal en la medida que incluye el pluralismo nacional en los principios políticos de la constitución federal, que reconoce y regula la asimetría nacional en la organización del autogobierno de las naciones minoritarias, y que asume la plurinacionalidad en el gobierno compartido, así como en los procesos de reforma constitucional, sin cerrar la vía a potenciales secesiones nacionales. La pregunta inmediata es si este federalismo plurinacional y asimétrico tiene factibilidad, o se mueve todavía dentro de la teoría normativa sin atisbo de proyección y concreción histórica.

Una vez más aparece el gran obstáculo hacia el federalismo plurinacional, tanto si se propone desde un nacionalismo liberaldemocrático de oposición, como si se hace desde el republicanismo democrático y plurinacional. El obstáculo es el nacionalismo de Estado, que reaccionará siempre contra toda propuesta federal y plurinacional. En este sentido, cuando el autor plantea en la tercera parte del libro los distintos y posibles desarrollos del Estado autonómico, se vislumbra claramente la división entre lo probable y lo deseable. Una reforma federal en sentido federal y plurinacional de la Constitución española de 1978 es, sin duda, muy deseable, pero también muy improbable si no cambian radicalmente las posiciones políticas de los principales partidos estatales, es decir, el PSOE y el PP. Requejo expone y argumenta los elementos que distinguen el Estado autonómico regulado en la CE78 de las federaciones democráticas (las CC.AA. no son unidades constituyentes, el pueblo español es el sujeto único de la soberanía nacional, el poder central mantiene la jerarquía mediante las leyes de bases y las leyes orgánicas, el poder judicial se corresponde con un Estado unitario y centralizado, el Senado no tiene nada que ver con una concepción federal, las CC.AA. no intervienen en la composición del Tribunal Constitucional, etc.). Al mismo tiempo, señala la confusión entre descentralización del Estado y reconocimiento de la plurinacionalidad, entre hechos diferenciales y hechos nacionales. En fin, que no es pequeña la reforma que requiere la Constitución española de 1978 para que pueda equipararse a lo que son las federaciones territoriales en la tradición constitucional liberaldemocrática.

Requejo distingue cuatro escenarios posibles o futuribles del Estado autonómico²: el regional-autonómico, el federal-uninacional, el federal-plurinacional y la soberanía-asociación o partenariado. En teoría explicativa es una clasificación precisa y efectivamente ordenadora de los distintos desarrollos posibles del Estado autonómico, entre los que el

2. En un reciente artículo publicado en *La Vanguardia* (30/01/2008) añadía dos escenarios extremos: 1) la contrarreforma constitucional, 6) la secesión. Los escenarios 2, 3, 4 y 5 se corresponderían correlativamente con los mencionados en el texto.

autor se decantaría por el modelo federal plurinacional como opción preferente. Otra cosa es el proceso político real, a la luz de la observación empírica de lo sucedido a lo largo de seis lustros en la construcción y desarrollo del Estado autonómico español. Desde este campo de observación, el modelo regional-autonómico es el que retrata con mayor aproximación lo que han dado de sí la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las diecisiete comunidades autónomas. Este modelo troncal no excluye la incorporación de algunos componentes del federalismo-uninacional y algún elemento confederal (concierto económico en el País Vasco y convenio económico en Navarra), o bien asimetrías que se corresponden con la plurinacionalidad. Pero estos matices o ramas no cambian la troncalidad regional-autonómica que define el modelo territorial del Estado.

En realidad, el Estado autonómico español es un *Estado híbrido*, que reúne al mismo tiempo la condición de Estado unitario y de Estado compuesto. Todo intento de reforma autonomista en sentido federal levanta suspicacias y oposición. Y si se pretende un desarrollo federal plurinacional del Estado español, reaparece el lado más oscuro del nacionalismo español, radicalmente contrario al reconocimiento de la real plurinacionalidad de España. El Estado híbrido es el punto de equilibrio entre dos puntos que no se toleran. Es un pacto en negativo, entre nacionalismos opuestos. No es un acuerdo positivo. Se ha hecho de la necesidad virtud, pero cuando se quiere desarrollar esta “virtud” se comprueba que no hay tal, que sólo hubo un acuerdo como única vía de tener la casa (el Estado) en paz. Requejo es de los escépticos ante un desarrollo federal de la Constitución, y menos todavía plurinacional. Quizá por eso ha añadido recientemente dos opciones extremas y antagónicas: contrarreforma y secesión.

Cuando no hay manera de proceder a la mejora gradual del modelo territorial del Estado mediante la reforma constitucional, reaparecen las opciones extremas, aunque no por ello más factibles. En realidad, se consolida un inmovilismo constitucional. Un muro donde rebotan todas las propuestas, tanto si proceden de un nacionalismo liberal de oposición con voluntad federativa, como si proceden de un federalismo plurinacional con voluntad de transformación del Estado hacia la acomodación de la plurinacionalidad.

Requejo pone distancia frente a la concepción federal de “algunas izquierdas” que relacionan el federalismo con formas alternativas de organización política y social, que desconfían de todo tipo de nacionalismo y que consideran que la era nacionalista ya ha entrado en su declive y ocaso. Ciertamente, ha habido precipitación por parte de algunos destacados analistas del nacionalismo en prever su final, como la muy conocida referencia de Hobsbawm al término de su libro *Nations and Nationalism since 1780*, cuando cita a Hegel para afirmar que la lechuza de Minerva que lleva la sabiduría levanta el vuelo en el crepúsculo, para rematar diciendo que es una buena señal que en estos momentos esté volando en círculos alrededor de las naciones y el nacionalismo. Hay que decir, que este final literario lo matiza o corrige el propio Hobsbawm algunas líneas más arriba al escribir: “sería absurdo afirmar que este día ya está cerca”. El problema no es la previsión del final de la era del nacionalismo. Es absurdo entrar en este debate. La cuestión está en si uno se sitúa en el nacionalismo, y desde el nacionalismo liberal y el pluralismo de valores propone una

teoría de la justicia para la convivencia federal entre las naciones, o bien si uno se sitúa en el federalismo y desde el federalismo propone una teoría federal de la justicia para la convivencia pluralista entre naciones. Ésta es la elección ante el fenómeno del nacionalismo, sus mutaciones y cambios a lo largo de los últimos dos siglos y, especialmente, en el presente contexto mundial.

Requejo ha escrito un texto excelente, de calidad y rigor, fruto ya de una larga trayectoria investigadora. El libro *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores* es el resultado de muchos años de estudio del federalismo y del nacionalismo. El trabajo tuvo una primera versión en catalán: *Federalisme plurinacional i Estat de les Autonomies* (Proa, Barcelona, 2003). Posteriormente se publicó una versión algo distinta en Routledge con el título *Multinational Federalism and Value Pluralism*, que recibió el premio al mejor libro publicado por parte de la Asociación Española de Ciencia Política (2006). Finalmente, apareció la versión castellana, que revisa y actualiza las anteriores, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2007). Es una aportación que enriquece la teoría política española, un referente para todo estudioso del federalismo y del pluralismo nacional.