

*El fuste de la democracia liberal sigue siendo demasiado recto*¹

Ferran REQUEJO

Manuscrito original recibido: 8 de marzo de 2010.
Aceptado: 10 de junio de 2010.

RESUMEN

Este artículo analiza las dificultades de las democracias liberales en el momento de acomodar la diversidad de valores, intereses e identidades en contextos de pluralismo nacional (Estados plurinacionales). En la primera sección, se analizan dos distorsiones presentes en la tradición liberal: la *falacia de la abstracción* y el modo de tratar el pluralismo en las teorías que arrancan de la Ilustración. En la segunda sección, se mencionan las tres soluciones institucionales clásicas para acomodar sociedades plurinacionales en las democracias liberales: federalismo, consociacionismo y secesión. A continuación, se examina la adecuación del federalismo para regular el reconocimiento y la acomodación política del pluralismo nacional a partir de un análisis comparado de diecinueve democracias federales o regionales descentralizadas. La conclusión es que el reconocimiento y la acomodación sólo pueden alcanzarse a través de los modelos de *federalismo plurinacional* o de *partenariado* (en combinación, o no, con instituciones y procesos consociacionales que regulen la posible secesión de las naciones minoritarias).

PALABRAS CLAVE

Democracias plurinacionales, federalismo, acomodación, reconocimiento, pluralismo.

¹ “Alus so krummen Holze, als woraus des Mensch gemacht ist, kann nicht ganz Gerades gezimmert werden”. [Del fuste torcido de la humanidad, no ha salido nunca nada recto]. Isaiah Berlin utiliza en *The Crooked Timber of Humanity* esta cita clásica de Immanuel Kant (*Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*, 1784) como el punto de partida de su crítica de los fundamentos platónicos y positivistas del pensamiento occidental y las propuestas utópicas asociadas en ocasiones a los mismos.

ABSTRACT

This article analyzes the difficulties that liberal democracies face in accommodating a diversity of values, interests and identities in contexts of national pluralism (plurinational states). The first section analyzes the *fallacy of abstraction* and the distortions of the concept of pluralism that occur in Enlightenment-based theories. The second section begins with a brief description of three classic institutional solutions for accommodating plurinational societies in liberal democracies: federalism, consociationalism and secession. A comparative analysis of nineteen decentralized federal or regional democracies is then discussed in order to evaluate the adequacy of federalism in regulating political recognition and accommodation in contexts of national pluralism. My conclusion suggests that these two objectives can only be achieved by means of *plurinational federalism* or *partnership*, which may also include consociational processes that regulate the possible secession of minority nations.

KEY WORDS

Plurinational democracies, federalism, accommodation, recognition, pluralism.

**1. LOS FUSTES CONCEPTUALES Y NORMATIVOS DEL LIBERALISMO POLÍTICO
EN RELACIÓN CON EL PLURALISMO DE LAS SOCIEDADES ACTUALES**

Cada tradición política crea su propio lenguaje legitimador, sus propios conceptos, objetivos y valores. La historia del liberalismo político —desde sus orígenes en el siglo diecisiete hasta ahora— puede presentarse como la historia del paulatino reconocimiento e institucionalización de una serie de demandas específicas de imparcialidad por parte de diferentes sectores de las sociedades modernas y contemporáneas. A menudo se advierte que el lenguaje abstracto y supuestamente universalista que subyace en la presentación de los valores de libertad, igualdad y pluralismo del liberalismo político ha contrastado, en la práctica, con la exclusión de muchas *voces* en lo que concierne a la regulación institucional de

las libertades, igualdades y pluralismos particulares de los Estados contemporáneos. Este fue el caso —y en algunos contextos continúa siéndolo— de quienes no poseían propiedades, de las mujeres, de los pueblos indígenas, o de las minorías raciales, nacionales, étnicas o lingüísticas, por citar algunos ejemplos. A pesar de todo lo que el liberalismo político representó como un movimiento emancipador en comparación con las instituciones tradicionales del *Ancien Régime*², también sabemos que la mayor parte de los liberales de los siglos dieciocho y diecinueve se opusieron a la regulación de ciertos derechos de participación democrática, como el sufragio universal o el derecho de asociación. Estos derechos, cuya presencia en las democracias actuales se da totalmente por sentada, tuvieron que ser arrancados a los primeros liberales tras décadas de conflictividad social protagonizada, principalmente, por las organizaciones de las clases trabajadoras. Más tarde, tras las *olas liberal y democrática*, las nociones de igualdad y equidad se transformarían; especialmente tras la inclusión en las constituciones de una *tercera ola* de derechos de contenido social, que constituye la base de los Estados de bienestar desde la Segunda Guerra Mundial.

En la actualidad, podemos decir que las democracias liberales y la sociedad internacional se enfrentan a un nuevo elemento emancipador, pero esta vez los contrastes no son de naturaleza social, sino cultural y nacional. En los últimos años se ha ido afianzando paulatinamente la idea de que, si deseamos que las democracias liberales avancen hacia una mayor calidad moral e institucional, los valores de libertad, igualdad y de pluralismo político deben también considerarse desde la perspectiva de las diferencias culturales y nacionales. Hoy sabemos que los derechos de las tres primeras olas —liberal, democrática y social— no garantizan por sí mismos la implementación de esos valores en los ámbitos nacional y cultural.

En otras palabras, la idea que ha ido ganando peso gradualmente es que el uniformismo estatal, que está implícito en las concepciones tradicionales de la igualdad de ciudadanía o de la soberanía popular, es un enemigo de la libertad, la igualdad y el pluralismo en los ámbitos cultural y nacional.

Además, en el mundo académico ha ido recibiendo un apoyo creciente el propósito de fomentar versiones de la democracia liberal más perfeccionadas moralmente y más complejas institucionalmente con el fin de acomodar los diversos tipos de pluralismo interno de índole nacional y cultural.

² Entre las innovaciones que aporta el liberalismo cabe mencionar las cartas de derechos, el principio de representación, el principio de legalidad, las elecciones competitivas, el constitucionalismo y los procedimientos del Estado de Derecho, la separación de poderes, el parlamentarismo, etc.

De este modo, un valor como la igualdad, por ejemplo, ya no se contraponen exclusivamente en términos conceptuales a la *desigualdad* política y social, sino también a la *diferencia* cultural y nacional. Esto va unido a una dimensión colectiva que no puede ser reducida a las premisas del enfoque individualista, universalista y estatista del liberalismo y del constitucionalismo democrático tradicional. Esta última perspectiva aún predomina, sin embargo, en los valores y el discurso legitimador de gran parte de los actores políticos de las democracias contemporáneas (gobiernos, parlamentos, partidos, etc., tanto a la derecha como a la izquierda del arco político), así como en algunas de las variantes republicanas y liberales de las teorías de la democracia.

Las repercusiones del *giro cultural y nacional* de los fundamentos de la legitimidad democrática no se limitan a la esfera de las democracias occidentales, sino que también influyen en la normatividad de la sociedad internacional. Los casos empíricos más significativos son aquellos relacionados con las naciones minoritarias, las minorías nacionales, los pueblos indígenas y las migraciones transnacionales³. Todos estos casos plantean cuestiones específicas en lo que concierne a su reconocimiento y acomodación política en las democracias contemporáneas (derechos colectivos, autogobierno, defensa de valores culturales particulares, presencia política en el ámbito internacional, etc.).

Se podría decir que actualmente estamos encarando un nuevo aspecto de la equidad política que resulta fundamental para progresar hacia democracias de una mayor calidad *ética*, pero para el que no disponen de una respuesta apropiada las teorías clásicas de la democracia, el liberalismo y el constitucionalismo. O dicho con otras palabras, se ha llegado a la consideración de que el uniformismo y el limitado individualismo del liberalismo tradicional son enemigos de dimensiones clave de la igualdad, la libertad y el pluralismo; así como que hay que propiciar formas más idóneas de cosmopolitismo y de universalismo que reconozcan y acomoden las voces nacionales y culturales que, en la práctica, están excluidas, marginadas o degradadas en las democracias liberales empíricas.

³ La noción de *naciones minoritarias* se usa aquí como un equivalente a la de *naciones sin Estado*, comúnmente empleada en la literatura analítica sobre el nacionalismo. Sin embargo, en este apartado no incluyo el caso de las *minorías nacionales*, que son colectivos que viven en un Estado diferente a aquel donde residen la mayoría de las personas de su mismo grupo nacional (por ejemplo, el caso de la minoría húngara en Rumanía, la minoría rusa en Lituania, etc.). Naciones minoritarias y minorías nacionales difieren tanto desde una perspectiva analítica descriptiva como desde una perspectiva normativa.

En los últimos años se ha debatido acerca de los *límites* culturales de una sociedad liberal y democrática. Este debate está facilitando un mejor entendimiento y una expresión práctica más adecuada de los valores de esas tradiciones; algo que se traslada en la regulación de los diferentes tipos de pluralismo en las libertades cívicas y políticas y en las diversas clases de igualdad.

Hay muchas formas posibles de democracia y parece obvio que es aconsejable amoldar el universalismo de acuerdo con las características específicas de los contextos empíricos. En caso contrario, el pomposo discurso sobre los *derechos individuales* y el *universalismo* se verá oscurecido en aquellas democracias que presentan un fuerte sesgo nacional y cultural a favor de los particularismos de las mayorías. Usando la terminología de Immanuel Kant (1724-1804) y de Isaiah Berlin (1909-1997), se trata de democracias que resultan ser demasiado *rectas* o *rígidas* para regular adecuadamente la complejidad asociada a los diferentes tipos de pluralismo que coexisten en su interior.

1.1. *¿Interpretamos la realidad política y social correctamente?* *Dos distorsiones analíticas*

En la Grecia clásica se condensaron las características de los seres humanos en el mito de Zeus y Prometeo, descrito por Platón (*circa* 427/428 a. C. – 347 a. C.) en su diálogo *Protágoras*⁴. Los dioses encargaron a los hermanos Prometeo y Epimeteo el reparto de las capacidades entre los animales y los humanos con el fin de que pudieran mejorar sus vidas. Epimeteo solicitó que se le permitiera llevar a cabo esta distribución. A algunos les dio fortaleza, a otros velocidad o alas con las que escapar, de tal manera que ninguna especie corriera el riesgo de ser erradicada. Cuando hubo repartido todas las capacidades, los humanos debían aún recibir las suyas y ya era el día en que expiraba el encargo de los dioses. Prometeo, con el fin de encontrar alguna forma de protección para la especie humana, robó el fuego y la sabiduría técnica a Hefesto y Atenea, por lo que fue castigado posteriormente. Así, los humanos pudieron poseer estas capacidades, pero todavía les faltaba una *ciencia política* para la convivencia, que pertenecía a Zeus. Los humanos perfeccionaron su tecnología, pero luchaban entre ellos dondequiera que se encontrasen. Temiendo que la especie humana se extinguiera, Zeus envió a Hermes para “llevar la moralidad y la justicia a los humanos, de forma que hubiera orden en las ciudades”⁵.

⁴ PLATÓN, “Protágoras”, en *Diálogos*, vol. I, Gredos, Madrid, 1981, 320d-322d.

⁵ *Ibid.*, 322b.

A juzgar por el desarrollo de la humanidad, y considerando en qué cantidades se ha distribuido cada tipo de conocimiento, parecería que Prometeo fue significativamente más generoso que Zeus. A la humanidad se le da mejor la tecnología que la política y la justicia. Este mito ilustra bien que los humanos somos propensos a actuar precipitadamente y a improvisar. Y actualmente sabemos que esto es verdad gracias a los estudios sobre la evolución de la vida en el planeta. La evolución no está basada en un plan; consiste en la selección de una serie de improvisaciones fortuitas que han resultado ser adaptativas. Sin embargo, parece que en la cultura occidental, desde la época de Platón, ha costado asimilar que lo que más nos *distingue* de otras especies —el lenguaje y la tecnología— no coincide con lo que más nos *caracteriza* como especie en evolución.

Por otra parte, sabemos que las ideologías políticas, cuando son adoptadas unilateralmente, deforman la realidad. Pero junto a estas distorsiones ideológicas se encuentran otras de las que somos menos conscientes: aquellas asociadas a cómo pensamos, a cómo usamos el lenguaje cuando intentamos analizar e intervenir en el mundo. Veamos dos de ellas.

Por un lado, la tendencia a utilizar categorías sumamente abstractas con el fin de incluir el máximo número de casos empíricos. De algún modo esto es inevitable. Nombrar algo ya implica crear una abstracción. Pero a veces nos inclinamos hacia lo que podíamos llamar la *falacia de la abstracción*: tendemos a creer que entendemos mejor un fenómeno cuanto más abstracto es el lenguaje que usamos para describirlo, explicarlo o transformarlo. Y lo que ocurre frecuentemente es exactamente lo contrario: cuanto más abstracto es el lenguaje, más pobre es y más lejano está respecto a los casos empíricos a los que dice referirse⁶.

Por otro lado, la tendencia del pensamiento occidental a abordar inadecuadamente el pluralismo. Hoy reconocemos que el pluralismo (social, cultural, nacional, lingüístico, religioso, ideológico, etc.) no es sólo un hecho insalvable, sino también un valor esencial. Sabemos que ante una situación dada no hay sólo una manera de actuar correctamente en términos morales; y se está comúnmente de acuerdo en que no hay una sola decisión política apropiada en cada contexto específico. Casi siempre hay varias opciones que son igualmente razonables. Pero en la historia de la filosofía occidental ha predominado un enfoque distinto.

⁶ Friedrich Hegel (1770-1831) sabía mucho sobre esto. Véase su *Filosofía del derecho*, ss 142 y 182. Algunos marxistas, por ejemplo, son muy propensos a este tipo de distorsión por abstracción cuando, a través de un pequeño número de categorías —lucha de clases, infraestructura económica, etc.—, tratan de explicarlo todo desde el imperio sumerio a las revoluciones anticoloniales del siglo veinte. Este tipo de tendencia teórica ha sido también muy común en el lenguaje legitimador del liberalismo político desde sus inicios.

Hemos pensado más en términos *monistas* que en términos *pluralistas*. Hannah Arendt (1906-1975) y Berlin ya señalaron la falta de pluralismo que ha recorrido el pensamiento occidental desde Platón. Y a pesar del hecho de que reconocemos la existencia y/o la conveniencia del pluralismo de valores y de distintos estilos de vida en las sociedades contemporáneas, a menudo nos empeñamos en seguir creyendo que en la práctica sólo existe una respuesta correcta para cada caso.

Las distorsiones monistas y las que se basan en la falacia de la abstracción están presentes en la mayoría de las concepciones políticas clásicas. Estas distorsiones contribuyen a que las hechas de las teorías de la justicia y de las teorías de la democracia continúen siendo demasiado *rectas*, mientras que el *fuste* de la humanidad y de las sociedades no lo es. Esta cuestión ha causado y aún causa injusticias éticas y disfunciones institucionales en las democracias liberales. Algo sorprendente si consideramos que, en teoría, uno de los puntos fuertes de la tradición liberal-democrática es la defensa del pluralismo, entendido como un valor digno de ser defendido, y no como un mero hecho con el que hay que convivir de la manera menos traumática posible.

El liberalismo político ha supuesto un cambio histórico para la mejora ética y funcional de la organización política de gran parte de la humanidad. Por mucho que se repita, nunca será demasiado. No obstante, sabemos que este es un proceso que también muestra algunas sombras teóricas y prácticas. Una de las claves para mejorar el pensamiento y la acción se encuentra en lograr un control crítico sobre aquel par de distorsiones —abstracción y monismo— que moran en nuestros discursos. Hacerlo no siempre es fácil, pues requiere esfuerzo intelectual y sensibilidad empírica. Pero es necesario a fin de mejorar tanto nuestra capacidad de análisis como nuestras acciones morales y políticas. Veamos algunos elementos conceptuales de estas distorsiones teóricas, y que influyen en la revisión del liberalismo democrático en sociedades caracterizadas por un alto grado de pluralismo nacional.

1.2. Doce elementos para una mejora política y moral de las democracias liberales plurinacionales

1. En términos generales, son necesarias dos actitudes intelectuales para analizar el tema del pluralismo nacional (y el multiculturalismo): (i) enfocarlo como un problema práctico, cuyo objetivo es evitar conflictos de la manera menos traumática y costosa posible (enfoque pragmático); o (ii) enfocarlo como una cuestión de justicia en las relaciones entre las mayorías y las minorías permanentes de las democracias (enfoque moral). En la práctica suelen mezclarse estos dos enfoques. Mientras que el primero

- es parte de la negociación política entre actores, el segundo está presente en el discurso de los procesos legitimadores de estos mismos actores⁷.
2. Sabemos que la gran mayoría de los seres humanos tiene raíces culturales; y podría decirse que todas las culturas son valiosas y que, en principio, todas merecen ser respetadas. Esto no implica que no puedan ser comparadas en áreas específicas, que todas ellas sean equivalentes e igualmente exitosas en esas áreas, que todo sea moralmente aceptable, que no haya influencias mutuas, o que elementos de varias culturas no puedan compartirse. O que no sea posible desligarse de la cultura original.
 3. Hoy, la *libertad nacional y cultural* es un valor esencial para la *calidad democrática* de una sociedad. Es un tipo de libertad —uno de los derechos humanos— que es crucial para el desarrollo de un individuo y de su autoestima, y que, como los demás objetivos normativos de las democracias, está limitado por otros valores y otras libertades democráticas⁸. Una de las conclusiones del debate de los últimos años es que la libertad nacional y cultural no está asegurada a través de la mera aplicación de los derechos civiles, participativos y sociales incluidos en las constituciones liberal-democráticas.
 4. En el mundo académico parece que está ampliamente aceptado que los asuntos culturales y nacionales no remiten simplemente a *causas sociales*. La esfera de la *justicia cultural y nacional* se diferencia de la esfera de la *justicia socio-económica*. Es cierto que a veces hay interrelaciones entre ambas, pero los fenómenos asociados a cada esfera son distintos. Estos fenómenos incluyen diversos valores, objetivos, actores, instituciones, prácticas, así como políticas diferentes. Algunas instituciones y

⁷ Para las tipologías de los diversos fenómenos asociados con la *multiculturalidad* y sus diferencias conceptuales, normativas e institucionales, véase: Will KYMLICKA y Wayne NORMAN, *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2000; Ferran REQUEJO, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, London, New York, 2005, cap. 3. Véase también: Bhikhu PAREKH, *Rethinking Multiculturalism*, MacMillan, London, 2000.

⁸ El *Informe sobre Desarrollo Humano* (Naciones Unidas, 2004) sugiere cinco elementos que contribuyen a mejorar la calidad de las democracias: 1) multiculturalismo: asegurar la participación de los grupos culturales marginados (reformas electorales, federalismo con rasgos asimétricos); 2) políticas que garanticen la libertad religiosa (incluyendo festividades, comida y costumbres en el vestir, etc.); 3) políticas de pluralismo jurídico (una cuestión más controvertida que, en cualquier caso, implica el respeto de los límites antes citados); 4) políticas lingüísticas (algunos Estados democráticos siguen siendo monolingües en lo que respecta a sus instituciones y símbolos a pesar de su multilingüismo interno); y 5) políticas socio-económicas (salarios mínimos, educación, salud). El *Informe* está disponible en: [http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/\(08/09/2010\)](http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/(08/09/2010)).

políticas pueden mejorar la segunda esfera, pero no tener casi ningún efecto en la primera. Y viceversa. Esto muestra la imposibilidad de equiparar el *paradigma de la igualdad* (o de la *redistribución* en términos socioeconómicos) con el *paradigma de la diferencia* (o del *reconocimiento* en términos nacionales o culturales)⁹. Ambos forman parte de una visión más inclusiva de la justicia en contextos de pluralismo nacional.

5. Normalmente las teorías tradicionales de la democracia —tanto en sus versiones más liberales como en sus versiones más republicanas— se refieren implícitamente a conceptos, valores y experiencias de sociedades que originalmente eran mucho más simples que las actuales. Hoy en día existe, en cambio, una *nueva agenda* de asuntos que ya no pueden reducirse a los conceptos y al lenguaje legitimador de los enfoques tradicionales liberal y republicano (derechos individuales, no discriminación ante la ley, ciudadanía y soberanía popular, virtudes públicas en la tradición republicana, etc.). Las demandas para el reconocimiento y la acomodación política y constitucional de las naciones minoritarias pertenecen hoy a la agenda política, y las democracias liberales deben encontrar una respuesta a las mismas. A pesar de sus diferencias, estos casos tienen en común el deseo de mantener y reforzar una serie de características nacionales específicas en un mundo cada vez más globalizado. Esto es algo que no logran garantizar adecuadamente las instituciones, procesos y políticas de las actuales democracias liberales.
6. Las concepciones políticas tradicionales han tendido a considerar las diferencias nacionales y culturales internas de las democracias que no coincidían con aquellas de la mayoría social como *desviaciones particularistas*. Con demasiada frecuencia, la respuesta práctica de muchas democracias liberales ha sido la de promover la asimilación cultural y nacional de las minorías a fin de lograr su *integración política*. La consecuencia práctica ha sido la subsunción y la marginación de las minorías nacionales y culturales internas del Estado en nombre de declaraciones universalistas de la igualdad de ciudadanía, la soberanía popular (del Estado) o incluso de la no discriminación (de las mayorías con respecto a las reivindicaciones de las minorías). Ello ha comportado prácticas e instituciones discriminatorias y parciales a favor de las características *particulares* de la cultura hegemónica y nacional de los grupos mayoritarios del Estado (que no siempre coinciden con los grupos o

⁹ Un contraste que se encuentra en el corazón de las teorías actuales de la democracia liberal se manifiesta en los enfoques que han dado en llamarse *Liberalismo 1* y *Liberalismo 2*.

sectores que son hegemónicos en la esfera socio-económica). Es posible detectar la presencia de un modelo uniformador estatalista, en términos nacionales y culturales, que actúa como un *elemento oculto* del liberalismo democrático tradicional. En realidad, todos los Estados, incluyendo los liberal-democráticos, han sido y siguen siendo agencias nacionalistas y nacionalizadoras.

7. Las teorías tradicionales de la democracia carecen de una teoría del *demos*. No ofrecen respuestas normativas a cuestiones como: ¿quién debería constituir el *demos* de una democracia?, ¿hay, o debería haber, un solo *demos* para cada democracia?, o ¿qué colectividad es la básica para la solidaridad? Además, estas teorías no han desarrollado una teoría de las fronteras legítimas. Asimismo, hay límites conceptuales en la interpretación de los valores legitimadores, incluso por parte de teorías liberal-democráticas actuales, muy elaboradas en otros aspectos (John Rawls, Jürgen Habermas), cuando éstas tratan de lidiar con las exigencias de reconocimiento y acomodación política de los movimientos de naturaleza territorial en favor del pluralismo nacional y cultural¹⁰.
8. La idea de que el Estado democrático es una entidad culturalmente *neutral* es un mito liberal que hoy pocos defienden, ni siquiera la mayor parte de los autores situados dentro del liberalismo tradicional, cuyo enfoque teórico puede describirse como individualista, universalista y estatalista. Todos los Estados imponen rasgos culturales y lingüísticos a sus ciudadanos. Los Estados liberal-democráticos no son una excepción. En claro contraste con las perspectivas políticas que todavía defienden una especie de *laissez-faire* en los asuntos culturales, o la supuesta superioridad moral o modernidad de los valores de la mayoría,

¹⁰ Las teorías sobre la justicia socio-económica (Rawls) dan por sentado que la igualdad de ciudadanía en una sociedad justa no es algo problemático, mientras las cuestiones constitucionales en las sociedades plurinacionales cuestionan precisamente esa misma premisa. No es muy razonable presuponer que la justicia, entendida en el sentido restringido que tiene en la esfera socio-económica, es la primera y única virtud de las instituciones democráticas. El pluralismo normativo no sólo incluye una pluralidad de valores, virtudes e intereses conflictivos, sino también de identidades (pensemos, por ejemplo, las cuestiones normativas e institucionales involucradas en el debate sobre el derecho de secesión en contextos plurinacionales). Ninguna teoría de la justicia es capaz de incluir —y mucho menos sintetizar— todos los componentes de este pluralismo agonístico de valores/virtudes, intereses e identidades. Ni siquiera Berlin logró avanzar lo suficiente en este ámbito. He tratado la inadecuación de los enfoques de la justicia socio-económica y de las teorías tradicionales de la democracia en lo que respecta a este tipo de cuestiones, en REQUEJO, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, cap. 1.

- la experiencia muestra que el Estado no ha sido, ni es, ni puede ser nunca neutral en términos culturales, y que no hay superioridad moral alguna entre las características de las mayorías y minorías nacionales.
9. Los procesos de *state-building* y de *nation-building* no coinciden. Actualmente, las identidades nacionales muestran ser duraderas y cada vez más importantes, en contraste con algunos planteamientos socialistas y liberales que, desde el siglo diecinueve, han tratado estas identidades como un fenómeno pasajero y decadente. Y tanto los procesos de *state-building* como de *nation-building* han condicionado la evolución del federalismo¹¹.
 10. En sociedades plurinacionales siempre habrá valores, intereses e identidades de naturaleza competitiva (al menos parcialmente). Parece contraproducente desde una perspectiva práctica, así como bastante inútil desde una perspectiva teórica, intentar adoptar un enfoque basado en conceptos como el *postnacionalismo* o el *patriotismo constitucional*, vinculados a valores liberal-democráticos que ignoran las características nacionales y culturales de los individuos. Estos intentos están pobremente equipados en términos empíricos y, en la práctica, actúan normalmente como elementos legitimadores del *statu quo* favorable a las mayorías nacionales¹².
 11. Es obvio que las identidades individuales y colectivas no son una realidad fija, sino que se construyen a sí mismas y cambian con el tiempo. Sin embargo, la mayoría de los elementos colectivos que constituyen los rasgos básicos de la identidad colectiva habitualmente nos vienen dados. En otras palabras, no los elegimos. La creencia de que somos *individuos autónomos* que seleccionamos nuestras identidades (nacional, étnica, lingüística, religiosa, etc.) es, en gran parte, otro de los mitos del liberalismo tradicional. Estos elementos normalmente no se escogen; al contrario, cualquier opción que tomamos cuando elegimos suele basarse en ellos¹³.

¹¹ Para un análisis de “las dos ocultaciones” que ambos procesos han representado para la evolución del federalismo, véase: *ibid.*, cap. 3.

¹² Ferran REQUEJO, “Multinational (not ‘postnational’) Federalism”, en Ramón MÁIZ y Ferran REQUEJO (eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Routledge, London, New York, 2005, pp. 96-107.

¹³ Michael Walzer ha hecho hincapié acertadamente en tres “exageraciones” asociadas al liberalismo político: el sujeto electivo, la deliberación y el uso de la razón en política. Michael WALZER, *Vernunft, Politik und Leidenschaft*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 1999.

12. Los contextos políticos en que los individuos se socializan son a menudo el resultado de procesos históricos que incluyen tanto elementos pacíficos como violentos, en forma de guerras de anexión, exterminios, deportaciones masivas, etc. En ocasiones, éstos constituyen la raíz de las luchas contemporáneas para el reconocimiento y el autogobierno de las naciones minoritarias (y de algunas minorías nacionales). En la mayoría de estos elementos puede verificarse la presencia de las dos distorsiones teóricas mencionadas más arriba: la falacia de la abstracción y la incapacidad de tratar adecuadamente el pluralismo. Estas distorsiones tienen una repercusión directa sobre la calidad de nuestras democracias, especialmente en las condiciones actuales de pluralismo y globalización crecientes.

Como consecuencia, la construcción de democracias cada vez más perfeccionadas en términos de pluralismo cultural y nacional es uno de los principales desafíos de la revisión normativa e institucional de los sistemas democráticos contemporáneos. Algunas de las cuestiones que deben responderse son: ¿qué implicaciones tiene la regulación del pluralismo nacional en la esfera de los símbolos, las instituciones y el autogobierno?; ¿cómo deben definirse y entenderse las nociones clásicas de representación, participación, ciudadanía y soberanía popular en contextos plurinacionales y crecientemente globalizados?; ¿qué significa aceptar el pluralismo nacional en la sociedad internacional?

2. SOLUCIONES LIBERAL-DEMOCRÁTICAS CLÁSICAS PARA ABORDAR LA DIVERSIDAD NACIONAL

Parece que la primera condición para resolver un problema es intentar definirlo o describirlo correctamente; y esto supone hacer al menos tres cosas. En primer lugar, saber identificar cuál es la cuestión básica, la cuestión decisiva que se ha de considerar. En segundo lugar, definir un problema implica saber describirlo con la máxima precisión posible. Lo que exige tanto un tratamiento conceptual cuidadoso como la consideración de aquellos elementos de naturaleza histórica y de los datos empíricos más relevantes relacionados con el problema. En tercer lugar, definir un problema consiste en saber dónde hay que buscar para encontrar posibles soluciones, ya sea en la esfera de la teoría política, ya sea en la de la política comparada. En otras palabras, cuando nos planteamos una cuestión y no sabemos dónde acudir para encontrar las respuestas, normalmente querrá decir que, desde una perspectiva epistemológica, no vamos bien encaminados.

Uno de los temas más importantes en relación con las democracias plurinacionales es establecer, no cómo el *demos* se convierte en *cratos* —que sería la visión tradicional de la democracia—, sino cómo los diferentes *demoi* que coexisten en la misma democracia se reconocen política y constitucionalmente y cómo se les da cabida en condiciones de igualdad (entre las mayorías y las minorías nacionales) en el *cratos* de la organización política. Esto implica considerar e introducir aspectos tanto de carácter democrático —la participación de mayorías y minorías en los *gobiernos compartidos de la democracia*— y, sobre todo, aspectos de naturaleza liberal —la protección y el desarrollo de las naciones minoritarias frente a la *tiranía de la mayoría (nacional)*, tanto en el ámbito interno de esa democracia como en el ámbito internacional. Se trata, por tanto, de establecer los *pesos y contrapesos* en una dimensión colectiva, que si bien ha recibido poca o ninguna atención por parte de las concepciones políticas tradicionales, constituye una dimensión específica de las preguntas centrales de la teoría política liberal.

Cuál pueda ser la solución o las soluciones liberal-democráticas más adecuadas dependerá obviamente, entre otras cosas, del contexto de cada caso concreto; de su historia, situación internacional, tipo de actores, cultura política, etc. Pero parece claro que, en contextos de pluralismo nacional, es necesario establecer una interpretación mucho más refinada que la ofrecida por los valores básicos del constitucionalismo liberal-democrático tradicional; a saber, libertad, igualdad, dignidad individual y pluralismo. Esta complejidad exige teorías que sean más sensibles y más capaces de armonizarse con las variantes de la realidad empírica. Por otra parte, exige, sobre todo, soluciones prácticas, institucionales y procedimentales mucho más idóneas para el tipo de pluralismo al que se desea dar cabida. A principios del siglo veintiuno, el reconocimiento y la acomodación política de las democracias plurinacionales siguen siendo dos aspectos de la agenda liberal-democrática que no se han resuelto satisfactoriamente.

Las tres respuestas institucionales clásicas para las sociedades con un fuerte componente de diversidad nacional han sido:

- 1) El federalismo, entendido en un sentido amplio que incluiría las federaciones, los estados asociados, las *federacies*, las confederaciones y los estados regionales.
- 2) Las instituciones y procesos de carácter *consociacional* entre las mayorías y las minorías nacionales permanentes. Se pueden encontrar ejemplos de estas instituciones y procesos en las democracias belga y suiza, en ambos casos en conjunción con soluciones federales.
- 3) La secesión.

Tras señalar algunos elementos de teoría política en la primera sección, veamos ahora algunos elementos que ofrece la política comparada en relación con el federalismo. La pregunta genérica es si el federalismo ofrece un marco adecuado para establecer el reconocimiento y la acomodación política de las democracias plurinacionales y, en este caso, cuáles son los modelos federales que resultan adecuados y cuáles no lo son.

En términos generales, en los estudios sobre el federalismo —sin referirnos estrictamente a los casos de diversidad nacional— los análisis de política comparada comúnmente señalan la existencia de varios *modelos federales*¹⁴.

En este cuadro se muestra una síntesis:

Tabla 1

Algunos ejemplos de acuerdos federales en democracias contemporáneas

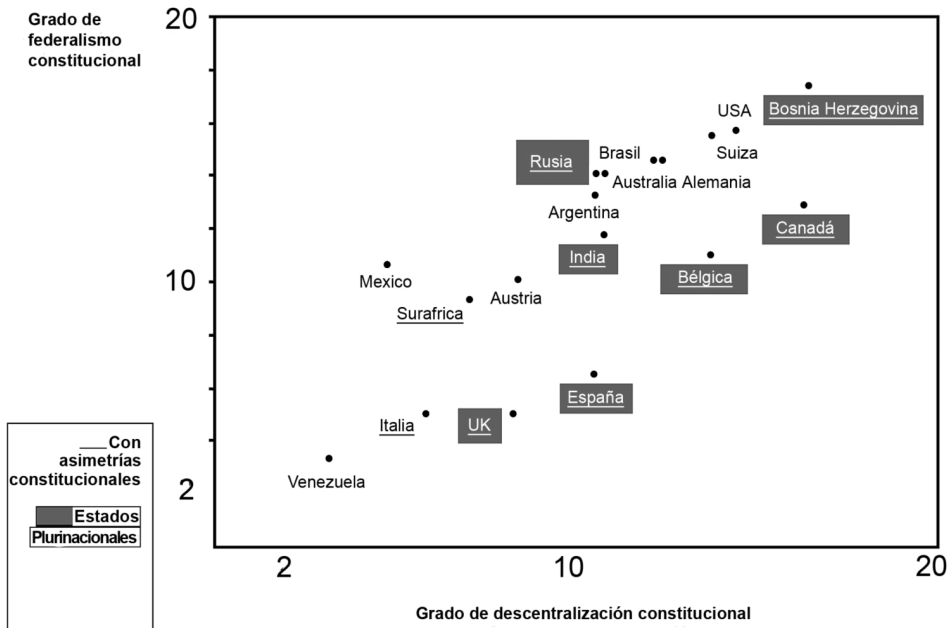
Estados regionales	Federaciones simétricas	Acuerdos federales asimétricos			Confederaciones
		Federaciones asimétricas	Federaciones	Estados asociados	
Italia	Sudáfrica	Bélgica	Dinamarca - Islas Feroe	Francia - Mónaco	Commonwealth de Estados Independientes
Portugal	Alemania	Canadá	Finlandia - Islas Aaland	India - Bután	Reino Unido
España*	Argentina	India	Reino Unido - Jersey	Italia - San Marino	Comunidad del Caribe
Australia	Malaysia		Estados Unidos - Puerto Rico	Países Bajos - Antillas	
	Austria			Nueva Zelanda - Islas Cook	
	Brasil			Suiza - Liechtenstein	
	Estados Unidos				
	México				
	Suiza				

*con elementos federales

¹⁴ En la discusión que sigue vamos a distinguir, como es habitual en la literatura especializada sobre el tema, entre *federalismo*, como un concepto normativo que se puede aplicar a los diferentes modelos federales institucionales, y las *federaciones* (uno de los modelos institucionales que a su vez contiene una serie de variantes). Ronald L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, MacGill-Quenn's University Press, Montreal and Kingston, 1999.

Por otra parte, entre las conclusiones de un exhaustivo estudio empírico de carácter comparado sobre democracias federales¹⁵, merece la pena destacar:

1. La existencia de un *déficit federal* de carácter institucional en las federaciones plurinacionales. En otras palabras: las federaciones uninacionales manifiestan, en conjunto, una mayor lógica federal institucional —aunque en grados diferentes— que la que muestran las federaciones plurinacionales, algo que resulta en cierto modo paradójico. Esta característica es independiente, además, del mayor o menor nivel de descentralización política en ambos tipos de federación.



¹⁵ El estudio usa variables situadas en cuatro ejes analíticos y una variedad de indicadores aplicados a diecinueve casos (federaciones y un conjunto de estados regionales). Los cuatro ejes analíticos son: 1) federaciones uninacionales-plurinacionales; 2) el grado de federalismo institucional; 3) el grado de descentralización política; y 4) la presencia o ausencia de asimetrías constitucionales. Cada uno de estos ejes se divide en varios indicadores. Ferran REQUEJO, “Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: a Federalist Deficit”, en Michael BURGESS y Alain-G. GAGNON (eds.), *Federal Democracies*, Routledge, London, 2010, pp. 275-298.

2. Sólo unas pocas federaciones plurinacionales (Rusia, Etiopía) establecen un explícito reconocimiento constitucional de su pluralismo nacional interno. Y paradójicamente, además, esto no sucede en aquellas federaciones que poseen un mayor grado de estabilidad y de calidad democrática. En los otros casos, las normas constitucionales no incluyen este reconocimiento o lo expresan de forma mucho menos explícita, incluso cuando el grado de descentralización de algunas federaciones es alto en términos comparativos.
3. De manera más predecible, se comprueba una mayor presencia de elementos de asimetría *de iure* en federaciones plurinacionales que en federaciones uninacionales. En algunas de las primeras también existen presiones políticas que operan a favor de una mayor simetría del sistema. Esto ocurre, sobre todo, cuando el número de subunidades no es pequeño (empíricamente, al menos nueve subunidades en la muestra, mientras que tales presiones no están presentes cuando el número de subunidades es inferior a cuatro; éste es el caso de Canadá, India, Rusia, Etiopía y España, en contraste con Bélgica, Reino Unido y Bosnia-Herzegovina)¹⁶. Queda abierta la cuestión de si la falta de voluntad de algunas federaciones y estados regionales plurinacionales para introducir regulaciones más asimétricas reforzará o no en el futuro las tensiones territoriales y los movimientos secesionistas.
4. La coexistencia en las federaciones plurinacionales de varios procesos de *nation-building* parcialmente competitivos sitúa la cuestión de la construcción de una *confianza federal* en términos distintos al caso más simple de las federaciones uninacionales. En el primer caso, lograr esta confianza parece requerir dos factores institucionales: (i) la existencia de

¹⁶ Cuando el número de entidades territoriales de un Estado plurinacional es alto, parece inevitable que emerjan presiones simultáneas, aunque contradictorias, a favor de un sistema más simétrico o más asimétrico. Para el caso canadiense, véase *Asymmetry Series* (IIGR, Queen's University, desde 2005), especialmente Guy LAFOREST, "The Historical and Legal Origins of Asymmetrical Federalism in Canada's Founding Debates: A Brief Interpretative Note": *Asymmetry Series*, n.º 8 (2005), <http://www.queensu.ca/iigr/working/asymmetricfederalism/Laforest2005.pdf> (08/09/2010). La conocida Cuestión West-Lothian (participación/inhibición de los representantes de los territorios dotados de regulación asimétrica en sus instituciones centrales, según la naturaleza de la decisión que se deba tomar), no parece provocar demasiados problemas en la mayoría de los países (excepto en el caso del Reino Unido), debido al hecho de que el nivel político de las asimetrías no es muy alto, y la mayoría de los poderes son concurrentes. Para un repaso general de las asimetrías constitucionales *de iure*, véase Ronald L. WATTS, "A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations": *Asymmetry Series*, n.º 4 (2005), <http://www.queensu.ca/iigr/working/asymmetricfederalism/Watts2005.pdf> (08/09/2010).

procedimientos y de reglas que permitan a las naciones minoritarias participar en el *gobierno compartido* de la federación (o del estado regional) manteniendo su carácter singular (presencia específica en el Parlamento, relaciones intergubernamentales bilaterales, participación en instituciones estatales *consociacionales*, etc.); y (ii) la existencia de procedimientos que protejan el reconocimiento y el autogobierno de las naciones minoritarias de la acción de las mayorías (poder de veto en la cámara alta, procedimientos de *timbres de alarma*, de *opting in* y de *opting out* que no necesitan reformas constitucionales, nominación de magistrados de los tribunales supremos o constitucionales, o participación específica en procesos de reforma constitucional, por ejemplo¹⁷.

5. La concepción predominante en las federaciones es que el derecho de autodeterminación está reservado a la federación. No obstante, recientemente algunas federaciones han cuestionado este principio. Es el caso, por ejemplo, de la famosa *Opinion* de la Corte Suprema de Canadá en la *Secession Reference* (1998); o de las regulaciones introducidas en la constitución de Etiopía, que incluyen el derecho de autodeterminación en el Preámbulo y el derecho a la secesión en el articulado para los pueblos y naciones constituyentes. Otros casos más concretos son los de la federación de St. Kitts & Nevis, o el de la extinta federación de Serbia y Montenegro, con el derecho de secesión ya ejercido y aprobado (2006). En el debate normativo de los últimos años con respecto a la conveniencia o legitimidad de estas normas, se han aducido razones morales, estratégicas y funcionales para oponerse a la introducción de un derecho a la secesión de las naciones minoritarias. Algunas de estas razones tienen un cierto grado de verosimilitud, sobre todo en algunos contextos. Sin embargo, no parece haber ningún argumento definitivo contra la introducción de tal derecho cuando las normas que lo regulen prevengan su

¹⁷ Se podría decir que un factor adicional para la construcción de *confianza federal* en las democracias plurinacionales es la existencia de una *cultura política federal* y de una *cultura política plurinacional* en el sistema político en su conjunto. La primera parece surgir en las democracias con una larga historia de vínculos institucionales federales. La segunda, que es más difícil de lograr ya que choca con el proceso inherente de construcción nacional presente en casi todos los Estados (sean federales o no), parece surgir en aquellos Estados que se establecieron más como una *unión* de las diferentes entidades —un concepto más pluralista— que como una *unidad* —que es un concepto más monista—. La aceptación de un proceso de secesión, por ejemplo, de una de las entidades subestatales parece ser más probable en el Reino Unido y Canadá, que son Estados plurinacionales con un pasado común en el Imperio Británico, que en otros contextos. Aquí estamos tratando un tipo de cultura política que no parece estar relacionado con el carácter federal del Estado.

uso estratégico por parte de las elites de las minorías. El siglo veintiuno puede ser testigo de movimientos políticos a favor del *derecho a decidir* por parte de ciudadanos de las naciones minoritarias. Es decir, movimientos favorables a considerar los *demoi* nacionales minoritarios como entidades políticas que desean preservar toda la libertad colectiva negativa que sea posible en un mundo cada vez más globalizado¹⁸.

En anteriores trabajos he analizado la imposibilidad práctica de instaurar una regulación *justa y estable* de las democracias plurinacionales mediante: (i) federaciones o estados regionales que regulen una división de poderes territorial uniforme y simétrica; y (ii) Estados compuestos que no establezcan un reconocimiento explícito del pluralismo nacional, ni una amplia división de poderes territorial (descentralización política) en las esferas interna e internacional. Cuando convergen distintos procesos de *nation-building*, al tiempo que una diversidad de valores, intereses e identidades por parte de los diferentes actores colectivos, la teoría federal basada en el enfoque de James Madison (1751-1836) está más lejos de la solución que la teoría basada en el enfoque de Johannes Althusius (1557-1638)¹⁹. Aquí, aunque no puede decirse que las soluciones deberían ser de una naturaleza estrictamente pragmática o que deberían reflejar enfoques normativos de tipo *modus vivendi*, sí que al establecer reglas específicas para el reconocimiento, el autogobierno de las minorías y su participación en cualquier modelo de gobierno compartido, tendrán que incluir fuertes componentes de pragmatismo contextual.

De esta manera, además de las soluciones clásicas mencionadas anteriormente (consociacionalismo y secesión) que pretenden avanzar hacia el reconocimiento y la acomodación política de las sociedades plurinacionales, dentro del tercer tipo de soluciones clásicas (federalismo) parece haber sólo dos modelos capaces de regular satisfactoriamente el pluralismo nacional: el *federalismo plurinacional* y el modelo de *partenariado*, que incluye los estados asociados, las *federacies* y las confederaciones. Ambos modelos pueden combinarse con elementos de las otras dos soluciones: con el *consociacionalismo* (Bélgica) y con la regulación constitucional de la secesión (Canadá). Pero aparte de estos dos modelos no parece posible regular las dos cuestiones fundamentales planteadas por el pluralismo nacional, el reconocimiento y la acomodación política de dicho pluralismo a partir de modelos federales.

¹⁸ La teoría y la práctica federal deberá prestar más atención a estos movimientos de la que le prestó en el pasado.

¹⁹ Dimitrios KARMIS y Wayne NORMAN (eds.), *Theories of Federalism: A Reader*, Palgrave Macmillan, New York, Houndmills, 2005. Thomas HUEGLIN, "Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance": *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, n.º 2 (2003).

En términos generales, el modelo que he descrito como *federalismo plurinacional* implica la inclusión de tres condiciones normativas aplicadas a un conjunto de cinco esferas: la esfera simbólica/lingüística, la esfera institucional, la esfera relativa a los poderes, la esfera económica/fiscal y la esfera internacional²⁰. El objetivo es lograr un Estado federal *amable* con las naciones minoritarias (y viceversa), y que permita una regulación satisfactoria y estable del pluralismo nacional para este tipo de colectividades políticas. Sin embargo, en el ámbito empírico se constata una clara resistencia por parte de diferentes actores a la puesta en marcha de una forma plurinacional de federalismo institucional, asociada a los procesos de construcción nacional y de construcción estatal de los Estados democráticos. Por otra parte, los modelos de *partenariado* permiten establecer toda una serie de acuerdos confederales con el Estado en áreas específicas (defensa, pasaportes, asuntos relativos a la política exterior y al sistema fiscal, etc.), manteniendo, en otras áreas, una forma de autogobierno que no está limitado por las normas jurídicas del Estado. La regulación empírica de este tipo de acuerdos sigue las directrices establecidas en algunos estados asociados o en *federacies* que nos ofrece la política comparada. Teniendo en cuenta, sin embargo, la preferencia de este último tipo de acuerdos para el caso de islas y sus relaciones con una unidad geográfica y demográfica mayor, su efectividad práctica para Estados continentales plurinacionales —donde las unidades que se federan son similares— parece ser limitada. No obstante, desde una perspectiva lógica nada impide que se apliquen este tipo de acuerdos también a estos últimos casos mediante la regulación estable de la *autodeterminación en la interdependencia*²¹.

El federalismo y el liberalismo democrático tradicionales muestran, junto con sus *lucos* emancipadoras y funcionales, una serie de *sombras* que los convierten en tradiciones excesivamente *rígidas* para adaptarse al *fuste* más pluralista y complejo de las democracias plurinacionales. La mejora ética y funcional

²⁰ Trato este punto con más detalle en: REQUEJO, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, cap. 4.

²¹ De hecho, lo que la *Opinion* de la Corte Suprema de Canadá establece es que, en primer lugar, existe un derecho a la autodeterminación que debe resolverse en principio en términos federales; y, en segundo lugar, que en las democracias plurinacionales la secesión es una cuestión de mayorías que no está limitada por, o a expensas de, determinadas normas constitucionales cuando se hayan cumplido con reglas específicas de *claridad* en el proceso de construcción de estas mayorías. Alain-G. GAGNON y James TULLY (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; Ugo M. AMORETTI y Nancy BERMEO (eds.), *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004; Alain GAGNON, Montserrat GUIBERNAU y François ROCHER (eds.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, IRPP-McGill University Press, Montreal, 2003.

de ambas tradiciones permitiría un desarrollo de los valores de la Ilustración política más adecuado al pluralismo de las democracias plurinacionales. Al inicio de este siglo, ni la democracia liberal ni el federalismo han llegado al final de su historia. Al contrario, se encuentran inmersos en una nueva fase de refinamiento normativo e institucional basado en su modulación con respecto a las sociedades empíricas contemporáneas.

3. CONCLUSIÓN

En este artículo hemos analizado algunos de los elementos normativos e institucionales que dificultan a las tradiciones liberal y federal lograr un cumplimiento efectivo de los valores de libertad, igualdad y pluralismo en sociedades plurinacionales. Tras señalar dos distorsiones de las teorías políticas tradicionales que tienen su punto de arranque en la Ilustración, la falacia de la abstracción y un enfoque defectuoso del pluralismo, hemos descrito un conjunto de doce elementos conceptuales y normativos que ejemplifican estas dos distorsiones en el contexto de las democracias plurinacionales. Siguiendo a Kant y Berlin, hemos mantenido que el liberalismo y el federalismo tradicionales son demasiado *rectos* (o *rígidos*) para adaptarse a la naturaleza pluralista y compleja de las sociedades plurinacionales. Como consecuencia, y tras mencionar las soluciones clásicas para articular la diversidad nacional —federalismo, consociacionalismo y secesión—, señalamos que sólo dos modelos federales, el *federalismo plurinacional* y el modelo de *partenariado* (en combinación, o no, con instituciones y procesos consociacionales que regulen la posible secesión de las naciones minoritarias), parecen capaces de proveer un marco adecuado para que se lleve a cabo un reconocimiento y una acomodación política del pluralismo nacional que resulte satisfactorio en este tipo de democracias. En las sociedades plurinacionales de principios del siglo veintiuno, el escepticismo federal, podríamos decir, empieza en casa.