

d'una manera o d'una altra, s'evidencia al llarg d'aquest llibre: la qüestió del nacionalisme no és –no és només– la que presenten els nacionalismes emergents o que malden pel reconeixement. És una qüestió que té una complexitat i un abast més gran encara. Els que li dona un món les unitats polítiques del qual són, justament, nacions (amb Estat i sense). □

Asimetria i plurinacionalitat

Josep Sort

Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España

Enric Fossas i Ferran Requejo (eds.)

352 pp., 1999, Madrid, Editorial Trotta

En els darrers anys s'han multiplicat els estudis acadèmics sobre els anomenats Estats plurinacionals. Seguint la terminologia emprada pel professor Ferran Requejo, un dels editors del llibre que ens ocupa, un Estat plurinacional és aquell a l'interior del qual es donen dos o més processos competitiu de *nation-building*. En conseqüència, són Estats que no han reeixit a culminar un procés d'integració nacional plena, que es dona en el moment que la immensa majoria dels ciutadans conside-

ren la nació i l'Estat com una mateixa realitat indestruïble. Per contra, en els Estats plurinacionals, un nombre més o menys important d'aquests ciutadans diferencien clarament entre el que és la nació i el que és l'Estat. La nació, els límits territorials de la qual poden coincidir (o no) amb part del territori estatal, la consideren la comunitat política primària, és a dir, la unitat política bàsica amb capacitat per decidir lliurement (àmbit nacional de decisió). Pel que fa a l'Estat, la relació amb aquest depèn de fins a quin punt perceben que o bé distorsiona i dificulta l'esmentat àmbit nacional de decisió, o bé el reconeix i el respecta. En el primer cas, s'esdevé el conflicte entre el projecte polític de l'Estat (-nació) i el de la nació (sense Estat). Aquest conflicte acostuma a resoldre's traumàticament: bé per l'esclafament del moviment nacionalista –sovint de forma violenta o repressiva–, bé per la consecució de la independència o la secessió –sovint, també de forma violenta, però sense descartar acords pacífics (Noruega-Suècia, Txèquia-Eslovàquia). El segon cas, pressuposa l'acomodació dels diferents projectes polítics nacionals que es donen a l'interior d'un Estat plurinacional. L'acomodació té lloc quan es fan compatibles diferents lleialtats primàries (nacionals) amb uns valors compartits (estatals). Però, com aconseguir-ho?

El llibre editat pels professors Fossas i Requejo explora possibles vies per a la consecució d'aquesta acomodació de la diversitat en un Estat plurinacional, emmarcades en l'anomenat federalisme asimètric. S'entén que una federació és asimètrica, quan la constitució federal estableix que les relacions entre les unitats constituents i el poder central (federal) no són homo-

gènies o simètriques. És a dir, quan una o algunes d'aquestes unitats constituents (estats, províncies, regions, comunitats, depenent de cada país) compta amb un nivell competencial, o una configuració institucional, etc., diferent dels de la resta. En aquest sentit, el gran avantatge del federalisme asimètric, també anomenat de «geometria variable», és que permet acomodar les diferències culturals, geogràfiques, històriques, que es donen a l'interior d'un Estat caracteritzat per la seva forta diversitat interna (o «diversitat profunda», en paraules de Charles Taylor). Altrament dit, l'assimetria permet crear un clima de *live and let live* (viu i deixa viure), en la terminologia del professor David Milne, un altre dels autors inclòs en l'obra, que estalvia l'adveniment d'un conflicte innecessari.

L'obra s'estructura en una introducció i onze capítols. No es tracta d'una monografia, sinó d'un recull de textos, la majoria dels quals ja havien estat publicats anteriorment, i que ara es presenten traduïts a l'espanyol. Amb l'excepció del primer capítol, que tot i que fa referència als Estats Units el podem considerar més com una reflexió teòrica sobre el federalisme asimètric, tres són els estats analitzats: Canadà (capítols 2-6), Bèlgica (capítols 7-9) i Espanya (capítols 10-11). De llarg, el cas més extensament tractat és el canadenc (pp. 37 a 215). Aquest tractament asimètric, si se'm permet, és explorable, atès que és al Canadà on més s'ha desenvolupat el debat entorn el federalisme asimètric. Tot i això, aquest sobretractament del cas canadenc, en certa mesura descompensa el conjunt de l'obra. Un altre aspecte que també crida l'atenció és que els articles triats referits a Canadà i

Bèlgica, no constitueixen en cap cas aportacions recents. Altrament dit, que tots ells aparegueren originàriament entre els anys 1991 i 1995. No volem dir amb això que siguin articles superats, però sobta que en un recull de textos com aquest, que apareix a les darreries de 1999, no hi figurin articles de la segona meitat dels noranta. Penso en aportacions més recents d'alguns dels autors ja inclosos (Taylor, Woehrling, Milne) o d'altres (McRoberts, Resnick, Kymlicka, Turp, Cairns, Seymour, Laforest, Tully, Watts, Simeon, Gagnon, Whitaker, etc.). De fet, aquesta llacuna pot portar a més d'un a qüestionar l'actualitat del federalisme asimètric en el debat polític canadenc present.

Quant a les aportacions dels diferents autors, és evident, tal i com assenyalen molt encertadament els editors, que la presència del treball del politòleg nord-americà Charles Tarlton era obligada, atès que d'ell neix la reflexió sobre el federalisme asimètric. Pel que fa als capítols dedicats al cas canadenc (Taylor, Milne, Webber, Woehrling i Dion), hem de dir que són molt heterogenis, donat que estan escrits des de diferents disciplines científiques (filosofia, ciència política, dret constitucional). De tots ells, sens dubte, el que més ressò ha tingut ha estat el del filòsof Charles Taylor, publicat originàriament el 1991, en plena ressaca del fracàs de l'Acord de Meech. Per Taylor, el gran repte és el de com donar resposta, en una societat diversa com la canadenc, a allò que ell anomena la *deep diversity* (és a dir, la diversitat profunda). En aquest sentit, enfront el model de liberalisme procedimental imperant als Estats Units (*melting pot*), de caràcter uniformista, es decanta per un model de liberalisme substantiu,

més propi del Canadà (mosaic o *tapestry*), que posa l'accent no en una uniformitat pel que fa a l'expressió del vincle dels ciutadans a una determinada comunitat política, sinó en l'existència d'uns valors compartits que respectin una pluralitat de maneres de pertànyer a una comunitat política. En definitiva, Taylor planteja la qüestió de les lleialtats primàries i secundàries a les que feiem referència més amunt. Dins el debat polític canadenc, doncs, Taylor rebutja tant l'opció federalista uniformista (d'arrel nord-americana) com el secessionisme quebequès, el qual, segons la seva opinió no és cap solució, atès que un hipotètic nou Estat quebequès hauria de fer front a la diversitat profunda que significarien les minories anglòfona, al·lòfona i autòctona. Pel que fa a la resta d'aportacions la més innovadora i suggerent, sense cap mena de dubte, és la de Jeremy Webber. Aquest autor posa un especial èmfasi en assenyalar que l'assimetria no s'oposa a la igualtat entre els ciutadans i que no genera situacions de privilegi. Des del meu punt de vista, els apartats més importants de la seva contribució són els que analitzen la naturalesa del dret com una creació cultural (pp. 109-113) i el paper de la cultura en la interpretació de la llei (pp. 119-123).

Respecte als capítols dedicats al model belga, val a dir que ens mostren un cas extremament complex d'organització institucional federal, la principal característica de la qual és, precisament, la seva assimetria. Sens dubte, un dels elements fonamentals que expliquen aquest altíssim nivell de complexitat és el fet que Bèlgica, a diferència del Canadà i de l'Estat espanyol, és una federació bipolar o bicomunitària, la qual cosa implica una dinàmica

política totalment diferent a la que es dona en una federació o altre tipus d'Estat compost de caràcter plurinacional (amb més de dos processos competius de *nation-building*). De l'aportació del professor Patrick Peeters, destaca la diferenciació suggerent entre federalisme integratiu i federalisme devolucionari (pp. 233 i ss.). El primer es caracteritza per l'existència prèvia d'entitats independents o confederades, que decideixen unir-se federalment (aquests serien els casos dels Estats Units o de Canadà). Per contra, el federalisme devolucionari pressuposa l'existència prèvia d'un estat unitari, que redistribueix els seus poders entre les unitats que el componen (i que són creades per ell). És el procés que s'ha donat a Bèlgica, i, en un sentit ampli, també en altres models d'Estats compostos (tot i que no federals), com és el cas espanyol, o unitaris, com en el Regne Unit, més recentment.

Els dos capítols referits a l'Estat espanyol corresponen, per separat, als dos editors del volum. A diferència dels anteriors, són capítols que han estat escrits molt recentment, per la qual cosa es beneficien d'una bibliografia molt més rica i abundant. Per descomptat, Fossas i Requero porten a terme la seva anàlisi seguint la seva disciplina respectiva: el dret constitucional i la ciència política, respectivament.

Enric Fossas, estructura la seva aportació en tres parts: *a)* el debat sobre l'assimetria a Espanya; *b)* desconstitucionalització i principi dispositiu; *c)* federalisme, nacionalisme i plurinacionalitat. En opinió de Fossas, el debat de l'assimetria a l'Estat espanyol ha anat guanyant importància a partir de 1992 i s'ha centrat sobretot en el que anomena la connexió entre assimetria

(organització jurídic-política) i plurinacionalitat (qüestió nacional), i que es refereix a l'acomodació dels nacionalismes català, basc i gallec a l'interior d'un estat espanyol reestructurat. En opinió de Fossas, el caràcter obert de l'organització autonòmica espanyola (principi dispositiu) ha permès, fins a un determinat punt, compatibilitzar l'objectiu de la descentralització territorial del poder i l'articulació constitucional de la plurinacionalitat (diferenciació entre «nacionalitats i regions»). També fa una clara delimitació entre els conceptes d'autonomia i assimetria. Seguint Webber, considera que l'assimetria el que fa és dir on es prenen les decisions, i no pas quines decisions es poden prendre. En aquest sentit, l'assimetria no equival a autonomia «porque requiere normas singulares dirigidas a crear un estatuto especial para ciertas entidades políticas dentro de un Estado compuesto» (p. 288). Tanmateix, aquest model espanyol, parcialment reeixit, no ha aconseguit un caràcter estable satisfactori, en gran mesura perquè no ha estat capaç d'articular els nacionalismes en presència. El principal dèficit que registra, doncs, és el del reconeixement de la plurinacionalitat. Per això proposa, en els darrers apartats del text, un consens constitucional, que ha de donar lloc a un nou model d'estat mitjançant la implementació d'un seguit de propostes (pp. 295-97).

La contribució de Ferran Requejo també es divideix en tres parts: 1) la revisió del liberalisme democràtic enfront el pluralisme cultural; 2) liberalisme democràtic i federalisme; 3) acomodació «federal» del pluralisme nacional. Seguint treballs anteriors seus, Requejo remarca que el liberalisme polític tradicional, pel seu marcat caràcter estatista, s'ha trobat amb serioses

dificultats a l'hora d'analitzar el fenomen del pluralisme cultural i, més concretament, del pluralisme nacional a l'interior dels Estats moderns. D'aquí la importància dels treballs recents d'un seguit d'autors liberals que s'han enfrontat a aquesta mancança (Taylor, Tully, Parekh o Kymlicka). En aquest sentit, contraposa a l'anomenat Liberalisme 1 –tradicional– un Liberalisme 2, favorable a la regulació d'unes garanties constitucionals explícites que propiciïn l'acomodació en l'esfera pública del pluralisme cultural intern de l'Estat. Segons Requejo, aquests treballs han tingut un paper clau en la renovació del federalisme, entès com un mecanisme que pot permetre l'acomodació de les diferències (diversitat), sense recórrer a la ruptura (unitat) o, en paraules d'un dels seus màxims teòrics, Daniel Elazar, la coexistència de l'autogovern i del govern compartit. Diverses són les formes institucionals que pot prendre aquesta acomodació, que Requejo inclou dins del que anomena «diferents tipus d'acords federals»: els Estats regionals, les federacions simètriques, federacions asimètriques, *federacies*, estats associats, les confederacions (sense oblidar les lligues, els condominis, les unions i les autoritats funcionals compartides). Requejo també posa un especial èmfasi en subratllar que federalisme no és sinònim de descentralització ni de subsidiaritat. Pel que fa a l'anàlisi del cas espanyol, és molt taxatiu en el fet que no ens trobem davant d'un model federalista, sinó clarament davant d'un model d'Estat regional. Segons el seu parer, l'estat de les autonomies ha funcionat de manera eficient pel que fa a la descentralització del poder, però en canvi, l'altre gran objectiu, el de l'articulació de la seva plurinacio-

nalitat, no ha acabat de funcionar, fins al punt que en l'actualitat és encara una assignatura pendent. En aquest sentit, proposa la implementació d'un model de federalisme plural, el qual consisteix en tres tipus d'acords federals per a quatre realitats nacionals i cinc àmbits de regulació. Els tres tipus d'acords federals són el reconeixement constitucional de la plurinacionalitat de l'Estat al màxim nivell; els acords asimètrics o confederals en la regulació dels aspectes decisius per al reconeixement i l'autogovern de les entitats nacionals no estatals; i els acords simètrics en la resta d'aspectes de l'autogovern. Pel que fa a les quatre realitats nacionals, Requejo considera que són Catalunya, País Basc, Galícia i la resta de l'Estat («Espanya»). Finalment els cinc àmbits de regulació són el simbolicolingüístic, l'institucional, el competencial, el fiscal-financer i l'europeu-internacional. A continuació suggereix, en una línia semblant a la de Fossas, algunes propostes concretes que caldria portar a terme. Finalment, el darrer apartat del seu text analitza l'impacte de la Unió Europea en la plurinacionalitat. Concretament, centra la seva atenció en el desenvolupament d'una «ciutadania europea» –ja contemplada en el Tractat de Maastricht– i en el rol de les regions europees en el conjunt de la Unió. Segons Requejo, el procés d'unió europea

quita hierro a las aspiraciones secesionistas internas de los Estados de la Unión, y por otra parte, configura unas nuevas posibilidades de superar el estatismo implícito de las democracias liberales europeas en el momento de tratar de acomodar las distintas realidades nacionales del continente (p. 337).

En definitiva, ens trobem davant d'una obra densa i molt interessant, que malauradament no compta amb un capítol final de conclusions o de recapitulació de tot el que s'ha dit abans, i que òbviament hauria d'haver anat a càrrec dels editors. Aquesta mancança, unida a la ja esmentada diferència cronològica entre els dos darrers capítols i la resta, repercuteixen en la seva cohesió final. Per altra banda, és de plànyer que no hi hagi una versió catalana de la mateixa –o bé que s'hagués publicat originàriament en català, possibilitat difícil, atès que l'editora és madrilenya. Això no obstant, l'anunciada publicació pel Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, de dos llibres editats, per separat, per Fossas i Requejo, sobre temes connexos al del federalisme asimètric, de ben segur que ho compensarà. □

Filosofia crítica: l'estratègia possible

Neus Campillo

Crítica, historia y política

Sergio Sevilla

196 pp., 2000, Càtedra/Universitat de València

El diagnòstic del present és una de les tasques de la filosofia, però el problema és