

# Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo\*

WILL KYMLICKA

Universidad de Ottawa, Canadá

Son numerosos los autores que ven en el federalismo el mecanismo más adecuado para dar cabida al carácter crecientemente «multicultural» de las sociedades modernas. El federalismo, se dice, respeta el deseo de los grupos de preservar su autonomía y de retener su particularidad cultural reconociendo, sin embargo, el hecho de que esos mismos grupos no son autosuficientes ni pueden permanecer aislados, sino que están creciente e inextricablemente vinculados entre sí por relaciones de dependencia política y económica. Aún más, se añade, puesto que el federalismo es un sistema notablemente flexible, puede asimilar el hecho de que grupos diferentes deseen distintos niveles o formas de autogobierno.<sup>1</sup>

En este artículo pondré en cuestión esta imagen optimista del valor del federalismo para dar acomodo al pluralismo etnocultural. En sí mismo, el federalismo sencillamente carece de relevancia para muchos tipos de pluralismo etnocultural. Además, aunque en algunas circunstancias el federalismo pueda gozar de relevancia, esas mismas circunstancias hacen probable que el federalismo tan sólo constituya un paso previo a la secesión o a una forma mucho más débil de confederación. En términos generales, considero poco probable que el federalismo sea capaz de ofrecer una solución duradera a los desafíos planteados por el pluralismo etnocultural. Puede, quizá, mitigar esos desafíos durante algún tiempo, pero los sistemas federales diseñados para dar cabida al autogobierno de grupos autónomos de carácter etnocultural probablemente se verán afectados por la inestabilidad o abocados a una vía muerta.

Esto no quiere decir que el federalismo deba ser rechazado como instrumento para el acomodo del pluralismo etnocultural. Por el contrario, el federalismo a menudo proporciona la mejor ayuda para mantener a ciertos países unidos. Mi tesis es, sin embargo, que cuando el federalismo es necesario para mantener unido a un país, las posibilidades a largo plazo de que ese país permanezca unido no son grandes. El federalismo quizá sea la mejor respuesta disponible para el pluralismo cultural, pero lo mejor puede no ser suficiente.

Por supuesto, muchos sistemas federales no fueron diseñados como respuesta al pluralismo etnocultural (los Estados Unidos o Australia, por ejemplo). En

---

\* Traducción del inglés de Francisco Colom a partir del original escrito especialmente por el autor para este número de la *RIFP*.

estos sistemas las unidades federales no se corresponden de ninguna manera con grupos etnoculturales distintos que deseen retener su autogobierno y su particularidad cultural. Estos tipos de sistema federal pueden ser bastante estables. Discutiré el modelo americano de federalismo en la sección 2 de este artículo, pero mi interés aquí se centra primordialmente en países que han adoptado el federalismo con el fin de dar cabida al pluralismo etnocultural. Consiguientemente, distinguiré en primer lugar entre dos formas de pluralismo cultural, a las que calificaré respectivamente de «poliétnico» y «multinacional» (sección 1). Consideraré aquí si el federalismo constituye una respuesta apropiada a estas formas de pluralismo cultural, concluyendo que no lo es respecto de la polietnicidad, pero sí es potencialmente relevante para el acomodo del pluralismo multinacional (sección 2). El hecho de que el federalismo sea adecuado para estados multinacionales depende de muchos factores, en particular, de la forma en que han sido dibujados los límites de las subunidades federales y de cómo se hayan distribuido los poderes entre los distintos niveles de gobierno. En contra de las concepciones populares, mantendré que el federalismo carece a menudo de la flexibilidad necesaria para resolver esas cuestiones de manera satisfactoria (secciones 3 y 4). Por último, mantendré que allí donde el federalismo ha sido diseñado con el fin de acomodar a grupos etnoculturales, puede no constituir una solución estable, sino tan sólo un paso previo a la secesión (sección 5).

### 1. Dos formas de pluralismo etnocultural

Constituye un lugar común afirmar que las sociedades modernas se están tornando crecientemente «multiculturales», pero el adjetivo «multicultural» abarca formas diferentes de pluralismo cultural, cada una de las cuales comporta sus propios desafíos. Distinguiré aquí dos amplios patrones de diversidad étnica, a los que llamaré «multinacional» y «poliétnico», antes de pasar a considerar la relevancia del federalismo para cada uno de ellos. Una fuente de diversidad cultural es la coexistencia de más de una nación en un mismo estado, en donde el término «nación» alude a una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un determinado territorio o patria y comparte una lengua y una cultura distintas.<sup>2</sup> Una «nación», en este sentido sociológico, está íntimamente vinculada a la idea de un «pueblo» o una «cultura». En realidad, estos conceptos se definen a menudo recíprocamente. Consiguientemente, un país que contiene más de una nación no es un estado-nación, sino un estado multinacional en el que las culturas más pequeñas constituyen «minorías nacionales». La incorporación de naciones diferentes en el seno de un único estado puede ser involuntaria, como ocurre cuando una comunidad cultural es invadida y conquistada por otra o es cedida por un poder imperial a otro o cuando su patria es invadida por colonos. Pero la formación de un estado multinacional también puede ser voluntaria, cuando culturas diferentes acceden a formar una federación en beneficio mutuo.

Muchas democracias occidentales son multinacionales. Por ejemplo, existen diversas minorías nacionales en los Estados Unidos, incluyendo a los indios americanos, los esquimales de Alaska, los puertorriqueños, los descendientes de los mexicanos (chicanos) que vivían en el suroeste cuando los Estados Unidos se anexionaron Texas, Nuevo México y California tras la guerra de México de 1846-1848, los hawaianos, los chamorros de Guam y los habitantes de otras islas del Pacífico. Todos estos grupos fueron incorporados involuntariamente a los Estados Unidos mediante conquista, colonización o cesión imperial. Si hubiera existido un equilibrio de fuerzas distinto, estos grupos podrían haber retenido o establecido sus propios gobiernos soberanos. De hecho, ocasionalmente se oyen voces en Puerto Rico o en las mayores tribus indias que hablan de independencia. Sin embargo, la preferencia histórica de estos grupos no ha sido abandonar los Estados Unidos, sino buscar autonomía en su seno.

Cuando fueron incorporados, la mayoría de estos grupos adquirieron un estatus político especial. Por ejemplo, las tribus indias son reconocidas como «naciones domésticas dependientes» con sus propios gobiernos, tribunales y derechos vinculados a tratados, Puerto Rico es una «comunidad asociada» y Guam es un «protectorado». Cada uno de estos pueblos está federado a la república norteamericana mediante unos poderes especiales de autogobierno y unos derechos específicos de grupo en lo que se refiere a su lengua y al uso de la tierra. En resumen, las minorías nacionales en los Estados Unidos poseen una gama de derechos destinada a reflejar y proteger su estatus como comunidades culturalmente distintas, unos derechos que han luchado por preservar y ampliar.<sup>3</sup> Estos grupos son en su mayoría relativamente pequeños y están geográficamente aislados. En conjunto tan sólo constituyen una fracción del total de la población americana. Consiguientemente, su papel ha sido marginal en la auto-identificación de los americanos e incluso la propia existencia de minorías nacionales y de sus derechos de autogobierno es ignorada con frecuencia por los políticos y por los teóricos americanos.

En otros países, la existencia de minorías nacionales es más obvia. El desarrollo histórico de Canadá ha implicado la deferación de tres grupos nacionales distintos (ingleses, franceses y aborígenes).<sup>4</sup> La incorporación original de las comunidades aborígen y quebequesa a la comunidad política canadiense fue involuntaria. Los territorios indios fueron invadidos por los colonos franceses, quienes a su vez fueron conquistados por los ingleses. Mientras que la posibilidad de una secesión es muy real para los quebequeses, la preferencia histórica de los demás grupos —al igual que la de las minorías nacionales en los Estados Unidos— no ha sido abandonar la federación, sino renegociar los términos de la misma con el fin de incrementar su autonomía en su seno.

Muchas otras democracias occidentales son asimismo multinacionales, bien porque han incorporado por la fuerza a otras poblaciones indígenas (por ejemplo, Finlandia, Nueva Zelanda) o porque fueron formadas por la federación más

o menos voluntaria de dos o más culturas europeas (por ejemplo, Bélgica y Suiza). De hecho, muchos países en el mundo son multinacionales, en el sentido de que sus fronteras se han delimitado con el fin de incluir el territorio ocupado por culturas preexistentes, a menudo dotadas de formas previas de autogobierno. Este es el caso de la mayoría de los países en el antiguo bloque comunista y en el tercer mundo.<sup>5</sup>

La segunda fuente de pluralismo cultural la constituye la inmigración. Un país mostrará pluralismo cultural si acepta como inmigrantes a un gran número de individuos y de familias de otras culturas y les permite mantener algo de su particularidad étnica. Esto siempre ha sido una parte vital de la vida de Australia, Canadá y los Estados Unidos, países que tienen las tasas per cápita de inmigración más altas del mundo. En realidad, más de la mitad de la inmigración legal en el mundo se dirige a uno de estos tres países. Hasta 1960, se esperaba de los inmigrantes en estos países que apartasen su trasfondo distintivo y se asimilasen a las normas culturales existentes. A este modelo de inmigración se le conocía con el nombre de «anglo-conformidad». De hecho, a muchos grupos se les denegaba la entrada si se les consideraba inasimilables (por ejemplo, las restricciones a la inmigración china en los Estados Unidos y en Canadá o el «sólo blancos» de la política de inmigración australiana). La asimilación era vista como una fuente esencial de estabilidad política y se racionalizaba mediante la denigración etnocéntrica de las demás culturas. Este compromiso común con la anglo-conformidad ha sido ocultado por el popular y equívoco contraste entre el «crisol» americano y el «mosaico étnico» canadiense. Mientras que el «mosaico étnico» supone un respeto por la integridad de las culturas inmigrantes, en la práctica tan sólo significaba que los inmigrantes a Canadá podían elegir entre dos culturas dominantes para asimilarse. Como Porter señala, la «difícil tolerancia que los franceses y los ingleses se mostraron entre sí no se extendió a los extranjeros que se resistieron a la asimilación o fueron considerados inasimilables».<sup>6</sup>

Sin embargo, a comienzos de los setenta, bajo la presión de los grupos inmigrantes, los tres citados países rechazaron el modelo asimilacionista y adoptaron una política más pluralista y tolerante que permite e incluso anima a los inmigrantes a preservar diversos aspectos de su herencia étnica. Ahora es amplia, aunque no unánime, la aceptación de que los inmigrantes deberían tener la libertad de mantener algunas de sus viejas costumbres en lo concerniente a la comida, el vestir, la religión, el ocio y de asociarse para mantener esas prácticas. Esto ya no es considerado antipatriótico o «poco americano». Es importante distinguir este tipo de diversidad cultural de la generada por las minorías nacionales. Los grupos inmigrantes no son «naciones» y no ocupan territorios propios. Su diferencia se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en sus asociaciones voluntarias, sin que sea incompatible con su integración institucional. Estos grupos participan en las instituciones públicas de la(s) cultura(s) dominante(s) y hablan la(s) lengua(s) dominante(s). Los inmigrantes, por ejemplo, excepto los más ancianos,

deben aprender inglés para adquirir la ciudadanía americana o australiana, y el aprendizaje del inglés es parte obligatoria de la educación de un niño. En Canadá deben aprender una o las dos lenguas oficiales (francés o inglés).

El compromiso con la preservación de una lengua común ha sido un rasgo constante de la historia de las políticas de inmigración. De hecho, como Gerald Johnson dijo de los Estados Unidos, «una de las pequeñas ironías de la historia es que ninguno de los imperios políglotas del viejo mundo se atrevió a imponer de forma tan implacable una sola lengua a su pueblo como lo ha hecho la república liberal con su dedicación a la proposición que mantiene que todos los hombres han nacido iguales».<sup>7</sup> El rechazo de la anglo-conformidad no ha supuesto un debilitamiento del compromiso por asegurar que los inmigrantes se hagan anglófonos, algo considerado esencial si desean incorporarse al grueso de la vida económica, académica y política del país.

Mientras que los grupos inmigrantes han reafirmado progresivamente su derecho a expresar su particularidad étnica, lo han hecho en el seno de las instituciones públicas de la sociedad anglófona (o francófona en Canadá). Al rechazar la asimilación no están solicitando la creación de una sociedad paralela, tal y como suele ser la exigencia típica de las minorías nacionales. Los Estados Unidos y Australia, por consiguiente, contienen una serie de «grupos étnicos» que se presentan como subculturas débilmente agregadas en el seno de una sociedad anglófona más amplia, exhibiendo con ello lo que yo denomino «polietnicidad». De forma similar, en Canadá existen subculturas étnicas en el seno de las sociedades anglófona y francófona.

En teoría, a los inmigrantes les sería posible constituirse en minorías nacionales si se asentasen conjuntamente y adquiriesen competencias de autogobierno. Después de todo, esto es lo que sucedió con los colonos ingleses por todo el Imperio, con los colonos españoles en Puerto Rico y con los colonos franceses en Quebec. Estos colonos no se consideraban a sí mismos como «inmigrantes», ya que no tenían la expectativa de integrarse en otra sociedad, sino que más bien aspiraban a reproducir su sociedad original en un nuevo territorio. Un rasgo esencial de la colonización, a diferencia de la emigración individual, es que aspira a crear una sociedad institucionalmente completa, más que a integrarse en una sociedad preexistente. En principio, sería posible permitir o ayudar a los inmigrantes actuales a considerarse a sí mismos como colonos si gozasen de un amplio apoyo gubernamental en cuestiones referidas a su asentamiento, a los derechos lingüísticos y a la creación de nuevas unidades políticas. Pero los inmigrantes no han solicitado o recibido ese tipo de apoyo.

Mucha gente cree que este modelo «poliétnico» ya no es aplicable para los inmigrantes hispánicos en los Estados Unidos. Se dice de estos inmigrantes que no están interesados en aprender inglés o en integrarse en la sociedad anglófona. Esta es una percepción errónea que se deriva de la consideración de los hispanos como una categoría única, confundiendo así las exigencias de las minorías nacio-

nales hispanohablantes (puertorriqueños y chicanos) con los inmigrantes hispanoparlantes que llegaron recientemente de Latinoamérica. Si tomamos en consideración a los inmigrantes hispánicos que llegan a los Estados Unidos con la intención de quedarse y convertirse en ciudadanos, las evidencias demuestran que, como tantos otros inmigrantes, están decididos a aprender inglés y a participar en el grueso de la sociedad. De hecho, entre los inmigrantes latinos, «la asimilación al grupo inglés tiene lugar más rápidamente ahora que hace cien años»<sup>8</sup> (obviamente, esto no es válido para aquellos que no piensan quedarse, como los refugiados cubanos en los años sesenta y los emigrantes ilegales mexicanos en la actualidad).

La inmigración no es sólo un fenómeno del «Nuevo Mundo». Muchos otros países también aceptan inmigrantes, aunque no en las mismas cantidades que los Estados Unidos, Canadá o Australia. Desde la segunda guerra mundial, Gran Bretaña y Francia han venido aceptando inmigrantes de sus antiguas colonias. Otros países que aceptan pocos inmigrantes acogen, sin embargo, a numerosos refugiados de todo el mundo (por ejemplo Suecia). En otros países, los «trabajadores invitados» a quienes se consideraba originalmente como residentes temporales han terminado por convertirse en inmigrantes de facto. Por ejemplo, los trabajadores invitados turcos en Alemania se han convertido en residentes permanentes junto con sus familias, y Alemania es a menudo el único hogar que conocen sus hijos (y ahora sus nietos). Todos estos países están dando muestras de una creciente «polietnicidad».

Obviamente, un país puede ser a la vez multinacional (como resultado de la colonización, la conquista o la confederación de las comunidades nacionales) y poliétnico (como resultado de la inmigración individual y familiar). De hecho, todos estos patrones están presentes en Canadá: los indios fueron invadidos por los colonos franceses, los franceses fueron conquistados por los ingleses, aunque la actual relación entre ambos grupos pueda ser considerada como una federación, y tanto ingleses como franceses han aceptado a inmigrantes a los que se ha permitido mantener su identidad étnica. Así pues, Canadá es multinacional y poliétnica, como lo son los Estados Unidos.

Estas etiquetas son menos populares que el término «multicultural», pero este término puede ser confuso, precisamente porque se sitúa ambiguamente entre lo multinacional y lo poliétnico. Esta ambigüedad ha llevado a formular críticas injustificadas contra la política «multicultural» del gobierno canadiense, que es el término empleado por éste para denominar su política desde los setenta de promocionar la polietnicidad, en lugar de la asimilación de los inmigrantes. Algunos franco-canadienses se han opuesto a la política del «multiculturalismo» porque creen que reduce sus reclamaciones de índole nacional al mismo nivel que la etnicidad de la inmigración.<sup>9</sup> Otros manifiestan el temor opuesto a que esa política considere a los grupos inmigrantes como naciones, apoyando con ello el desarrollo de culturas institucionalmente completas junto a la inglesa y la francesa. En realidad, ninguno de estos temores está justificado, puesto que el «multiculturalis-

mo» es una política de apoyo a la polietnicidad en el seno de las instituciones nacionales de las culturas inglesa y francesa. Puesto que el «multiculturalismo» invita a este tipo de confusión, emplearé los términos «multinacional» y «poliétnico» para referirme a las dos formas principales de pluralismo cultural.

Es importante señalar que las «naciones», ya sean el grupo nacional mayoritario o una minoría nacional, no se definen en términos de raza o descendencia. Debido a las altas tasas de inmigración durante los últimos ciento cincuenta años, el número de americanos o canadienses anglófonos de descendencia exclusivamente anglosajona es una minoría (en constante descenso). De forma similar, las minorías nacionales son cada vez más multiétnicas y multirraciales. Por ejemplo, mientras que la inmigración en el Canadá francés fue baja durante muchos años, actualmente es casi tan alta como en el Canadá inglés o en los Estados Unidos, y Quebec busca activamente inmigrantes del África occidental y del Caribe. También ha habido una alta tasa de nupcialidad entre los pueblos indígenas de Norteamérica y las poblaciones inglesa, francesa y española. Como resultado de esto, estas tres minorías nacionales son racial y étnicamente híbridas. El número de franco-canadienses de descendencia exclusivamente gala, o de indios americanos de descendencia exclusivamente india, está disminuyendo continuamente y en última instancia se convertirá en cada caso en una minoría. Al referirme a las minorías nacionales, por consiguiente, no estoy hablando de grupos raciales o de descendencia, sino de grupos culturales.<sup>10</sup>

## 2. El federalismo y el acomodo de grupos etnoculturales

La inmigración y la incorporación de minorías nacionales son las dos principales fuentes de diversidad etnocultural en los estados modernos. En su mayoría (aunque no todos) los grupos etnoculturales pueden clasificarse en una u otra de estas amplias categorías.<sup>11</sup> Prácticamente todas las democracias liberales son multinacionales o poliétnicas, o ambas cosas a la vez. El «desafío del multiculturalismo» consiste en acomodar esas diferencias étnicas y nacionales de forma estable y moralmente defendible. En esta sección discutiré si el federalismo proporciona un mecanismo factible o deseable para responder a las exigencias de las minorías nacionales y de los grupos étnicos.

No existe una definición universalmente aceptada del «federalismo». Para los fines propuestos en este artículo, asumiré que el federalismo hace referencia a un sistema político que incluye una división constitucional de poderes entre el gobierno central y dos o más subunidades (provincias/länder/estados/cantones) definidos sobre una base territorial, de manera que cada nivel de gobierno tiene poder soberano sobre ciertos asuntos. Esto lo distingue: a) de la descentralización administrativa, mediante la que un gobierno central establece las políticas básicas en todas las áreas y a continuación devuelve la competencia para administrarlas a los niveles más bajos de gobierno, normalmente gobiernos regiona-

les o municipales; b) de la confederación, mediante la que dos o más estados soberanos acuerdan coordinar la política económica o militar, de manera que cada uno de ellos entrega el poder para administrar esas políticas a un cuerpo supranacional compuesto de delegados de cada país.<sup>12</sup>

Es posible combinar elementos de estos distintos modelos y, de hecho, algunos sistemas políticos son difíciles de clasificar. Todos estos sistemas implican el reparto de poderes, pero la forma en que estos poderes se comparten difiere. En la descentralización administrativa y en la confederación, el gobierno central de cada país se asume que posee una completa autoridad para la toma de decisiones sobre todas las áreas políticas; después escoge devolver una parte de su autoridad hacia arriba o hacia abajo sobre la base de lo que percibe como el interés nacional. Pero esta devolución es voluntaria y revocable: en última instancia retiene la soberanía sobre esos ámbitos políticos y, por consiguiente, conserva el derecho a reclamar unilateralmente los poderes que ha entregado. Por el contrario, en un sistema federal ambos niveles de gobierno poseen ciertos poderes soberanos como un derecho legal, no simplemente de manera delegada y revocable. Tanto el gobierno central como las subunidades federales tienen la autoridad soberana sobre ciertos ámbitos de la política y es inconstitucional que un nivel de gobierno se entrometa en la jurisdicción del otro. El gobierno central no puede «reclamar» los poderes poseídos por las subunidades federales, porque esos poderes nunca le correspondieron al gobierno central. Inversamente, las subunidades no pueden reclamar los poderes poseídos por el gobierno central, porque esos poderes nunca pertenecieron a las subunidades. En definitiva, a diferencia de la descentralización administrativa y la confederación, ambos niveles de gobierno en un sistema federal gozan de una existencia constitucionalmente protegida y no existen merced a la tolerancia de algún otro cuerpo.

#### a) *Grupos inmigrantes*

Por norma general, el federalismo es irrelevante para los grupos inmigrantes. Esto se debe en parte a que estos grupos raramente están territorialmente concentrados, de ahí que sea difícil, si no imposible, dibujar circunscripciones federales de manera que los citados grupos formen una mayoría en el seno de una subunidad federal. En principio este obstáculo podría ser superado, bien apoyando la concentración territorial o bien adoptando una forma no territorial de autogobierno, como el sistema *millet* en el Imperio Otomano o los Consejos Culturales en la Estonia de pre-guerra.<sup>13</sup> Lo cierto es que los grupos inmigrantes en los principales países de inmigración no han buscado históricamente el tipo de separación institucional y de autogobierno político que el federalismo proporciona. Los italo-americanos o los japonés-canadienses no persiguen formar sociedades separadas y autogobernadas basadas en su lengua materna de forma paralela a la sociedad anglófona principal. Persiguen integrarse en el seno de esa sociedad anglófona principal.



Con toda seguridad, muchos grupos inmigrantes —particularmente desde el «renacer étnico» de los años setenta— han exigido un mayor espacio para sus diferencias etnoculturales. Por ejemplo, se ha pedido el reconocimiento de las fiestas religiosas judías y musulmanas en los programas escolares; exenciones en los códigos de vestir dictados por los colegios o los gobiernos, de manera que las jóvenes musulmanas puedan llevar velos y los varones judíos y sijs puedan hacer lo mismo con yarmulkas y turbantes; un mayor reconocimiento del papel de los grupos étnicos en los manuales escolares de historia y una representación proporcional de los grupos étnicos en la policía y en los órganos judiciales o legislativos. Ninguna de estas exigencias conlleva el deseo de establecer una sociedad separada y autónoma paralela a la sociedad principal. Por el contrario, persiguen reformar las instituciones principales para hacer que los grupos inmigrantes se sientan más cómodos en ellas. Estas medidas —que en otro lugar he denominado «derechos poliétnicos»— son consistentes con y de hecho a menudo promueven la integración de los inmigrantes en las instituciones públicas de la sociedad principal, incluyendo sus estructuras políticas.<sup>14</sup>

Debería enfatizar que me estoy refiriendo aquí a grupos de inmigrantes en países democrático-liberales en los que existe una tradición de acogida de inmigrantes y en los que es fácil para los inmigrantes convertirse en ciudadanos de pleno derecho independientemente de su raza, religión u origen étnico. En estas circunstancias los grupos inmigrantes no han exigido el tipo de autogobierno de grupo proporcionado por el federalismo. Por supuesto, en muchas partes del mundo, incluyendo algunas democracias occidentales, los inmigrantes no son tan bien recibidos y les resulta más difícil adquirir la ciudadanía. Allí donde los inmigrantes son objeto de graves prejuicios y de discriminación legal y, por consiguiente, donde la plena igualdad en el seno de la sociedad principal es inaccesible, existe mayor probabilidad de que los inmigrantes persigan la creación de una sociedad separada y autónoma al margen de la sociedad principal. Por ejemplo, si el gobierno alemán persiste en su rechazo a conceder la ciudadanía a los residentes turcos (y a sus hijos y nietos) sería de esperar que los turcos presionasen en demanda de mayores poderes de autogobierno —quizá mediante formas cuasi-federales o consociativas de concesión de poderes— con el fin de crear y perpetuar una sociedad separada y autónoma al margen de la sociedad alemana a la que se les ha negado el acceso. Pero este no es el deseo de los turcos, cuyo principal objetivo es, como los inmigrantes en otras democracias liberales, convertirse en miembros plenos e iguales de la sociedad alemana. Aunque no puedo detenerme en este punto, creo que cualquier concepción plausible de la justicia liberal insistirá en que los inmigrantes de larga duración deben ser capaces de adquirir la ciudadanía.<sup>15</sup> En resumen, los datos históricos sugieren que los grupos inmigrantes sólo buscarán formas cuasi-federales de autogobierno si se enfrentan con barreras injustas a su integración y participación plena en la sociedad principal.

*b) Minorías nacionales*

La situación de las minorías nacionales es muy distinta. En la mayoría de los estados multinacionales las naciones que los componen tienden a exigir alguna forma de autonomía política o de jurisdicción territorial que asegure el desarrollo pleno y libre de sus culturas y promueva los intereses de sus pueblos. Demandan determinados poderes de autogobierno que mantienen no haber entregado con su incorporación (a menudo involuntaria) a un estado más amplio. En un caso extremo, las naciones pueden llegar a desear la secesión si piensan que su autodeterminación es imposible en el seno del estado mayor.

Un posible mecanismo para reconocer las exigencias de autogobierno es el federalismo. Allí donde las minorías nacionales están territorialmente concentradas, los límites de las subunidades federales pueden delinearse de tal modo que la minoría nacional forme una mayoría en el seno de una de sus subunidades. En estas circunstancias el federalismo puede proporcionar un amplio autogobierno para una minoría nacional, garantizando su capacidad para tomar decisiones en ciertas áreas sin verse abrumada por la sociedad más numerosa.

Por ejemplo, mediante la actual división de poderes en Canadá, la provincia de Quebec (francófona en un 80 %) tiene una amplia jurisdicción sobre cuestiones que son cruciales para la supervivencia de la sociedad francófona, incluyendo el control sobre la educación, la lengua y la cultura, así como una significativa influencia sobre la política de inmigración. Las otras nueve provincias también tienen estos poderes, pero la mayor presión existente tras la presente división de poderes, y de hecho tras el sistema federal en su conjunto, es la necesidad de acomodar a los quebequeses. En el momento en que Canadá fue creado en 1867, la mayoría de los líderes anglo-canadienses estaban a favor de crear un estado unitario como Inglaterra y accedieron a configurar un estado federal fundamentalmente para acomodar a los franco-canadienses. Si no se le hubieran concedido a Quebec estos sustanciales poderes, y protegido consiguientemente de la posibilidad de ser derrotado por votos en cuestiones clave para la población anglófona, ciertamente esta provincia no se habría unido a Canadá en esa fecha o se habría separado años después.

Históricamente, los ejemplos más prominentes del empleo del federalismo para acomodar a las minorías nacionales son Canadá y Suiza. Su aparente estabilidad y prosperidad llevó a otros países multinacionales a adoptar sistemas federales durante el periodo de post-guerra (por ejemplo, Yugoslavia) o tras la descolonización (por ejemplo, India, Malasia, Nigeria). Aunque muchas de estas federaciones están encontrando serias dificultades, estamos siendo testigos actualmente de otra eclosión de interés por el federalismo en países multinacionales, con algunos de ellos en pleno proceso de adopción de acuerdos federales (Bélgica, España) y otros debatiendo si el federalismo podría proporcionar una solución a sus conflictos étnicos (por ejemplo, África del Sur).<sup>16</sup>

Este amplio interés por el federalismo refleja un grato reconocimiento, aunque algo retrasado, de que el deseo de las minorías nacionales por retener sus culturas debe ser asumido, y no suprimido. Durante mucho tiempo, los teóricos académicos y las élites políticas presumieron que la modernización implicaba inevitablemente la asimilación de las minorías nacionales y el desvanecimiento de su identidad nacional. Los gobiernos centrales en todo el mundo han intentado disolver el sentimiento entre las minorías nacionales de que constituyen pueblos o naciones distintas, eliminando sus instituciones educativas y políticas previamente autónomas y/o insistiendo en que la lengua de la mayoría fuese usada en todos los foros públicos. Sin embargo, se está reconociendo progresivamente que estos esfuerzos eran injustos e ineficientes y que el deseo de las minorías nacionales de mantenerse como sociedades culturalmente distintas y políticamente autónomas debe ser asumido.<sup>17</sup>

El federalismo es uno de los pocos mecanismos disponibles para este fin. De hecho, es bastante natural que los países multinacionales adopten sistemas federales —es de esperar que los países formados mediante una federación de pueblos adopten alguna forma de federación política—. Pero mientras que el deseo de satisfacer las aspiraciones de las minorías nacionales es bienvenido, deberíamos ser conscientes de los peligros que entraña. El federalismo no es ninguna panacea para las tensiones y conflictos de los estados multinacionales. En el resto del ensayo discutiré una serie de consideraciones referidas al valor potencial del federalismo en los estados multinacionales. Dividiré mis preocupaciones en tres áreas. En primer lugar, el mero hecho del federalismo no es suficiente para acomodar a las minorías nacionales: todo depende de cómo se diseñen los límites federales y se dividan los poderes. De hecho el federalismo puede ser usado, y así se ha hecho, por los grupos mayoritarios como un instrumento para la descapacitación de las minorías nacionales, configurando las unidades federales de tal manera que *reduzcan* el poder de las minorías nacionales. Necesitamos además distinguir las federaciones genuinamente multinacionales que buscan acomodar minorías nacionales de las meras federaciones territoriales que no persiguen tal objetivo (sección 3). En segundo lugar, el federalismo no es tan flexible como sus defensores a menudo proclaman. Allí donde las subunidades de un sistema federal varían en su territorio, población y deseo de autonomía, como suele suceder, el desarrollo de una forma «asimétrica» de federalismo ha mostrado ser muy complicado (sección 4). Por último, incluso cuando el federalismo funciona satisfactoriamente para hacer un espacio a las aspiraciones de las minorías nacionales, su propio éxito puede sencillamente llevar a las minorías a buscar una autonomía mayor mediante la secesión o la confederación (sección 5).

### 3. Federalismo multinacional *versus* territorial

Mientras que el federalismo es cada vez más considerado como una solución para los problemas de los estados multinacionales, es importante señalar que muchos sistemas federales surgieron por razones desvinculadas de la diversidad etnocultural. De hecho, la federación más conocida y ampliamente estudiada —el sistema americano— no muestra esfuerzo alguno por dar respuesta a las aspiraciones de autogobierno de las minorías. Los colonos anglosajones dominaron por completo las trece colonias originales que formaron los Estados Unidos. Tal y como afirmaba John Jay en los *Federalist Papers*, «la providencia ha querido conceder este compacto país a un pueblo unido —un pueblo descendiente de los mismos ancestros, que habla la misma lengua, profesa la misma religión, se adhiere a los mismos principios de gobierno y es muy similar en sus usos y costumbres». Jay estaba exagerando la homogeneidad etnocultural de la población colonial, concretamente ignorando a los negros,<sup>18</sup> pero era cierto que ninguna de las 13 colonias estaba controlada por una minoría nacional y que la original división de poderes dentro del sistema federal no estaba diseñada para acomodar divisiones etnoculturales.

El estatuto de las minorías nacionales se convirtió en una cuestión más relevante cuando el gobierno americano comenzó la expansión hacia el oeste, el sur y, finalmente, hacia el Pacífico. A cada paso de esta expansión el gobierno americano estaba incorporando los territorios de pueblos ya establecidos y etnoculturalmente distintos, incluyendo a las tribus indias americanas, a los chicanos, a los esquimales de Alaska, a los hawaianos, puertorriqueños y chamorros. También a cada paso surgió la cuestión de si el sistema federal americano debiera ser usado para acomodar el deseo de autogobierno de esos pueblos.

En el siglo XIX hubiera sido posible crear estados dominados por los navajos, por ejemplo, o por los chicanos, los puertorriqueños y los hawaianos. En el momento en que fueron incorporados a los Estados Unidos estos grupos constituían una mayoría en sus territorios. Sin embargo, se tomó deliberadamente la decisión de *no* usar el federalismo para articular los derechos de autogobierno de las minorías nacionales. En su lugar se decidió que ningún territorio sería aceptado como estado a menos que estos grupos nacionales fuesen superados en número dentro de ese estado. En algunos casos esto se logró diseñando las fronteras de manera que las tribus indias o los grupos hispánicos quedasen en minoría (Florida). En otros casos se hizo retrasando la estatalidad hasta que los colonos anglosajones superasen abrumadoramente a los otros habitantes (Hawái, el Suroeste).<sup>19</sup> Como resultado de ello, ninguno de los 50 estados se puede considerar que asegure el autogobierno de una minoría nacional de la forma en que Quebec asegura el autogobierno de los quebequeses.

En realidad, en lugar de ayudar a las minorías nacionales, existen razones para creer que el federalismo americano ha empeorado su situación. A lo largo de

la mayoría de su historia, los chicanos, las tribus amerindias y los nativos hawaianos han recibido mejor trato por parte del gobierno federal que de los gobiernos de los estados. Los gobiernos de los estados, controlados por los colonos, han visto a menudo en las minorías un obstáculo para su propio asentamiento y para el desarrollo de los recursos naturales, de manera que presionaron para erradicar las instituciones políticas de las minorías, socavar los derechos recogidos en los tratados y arrebatarles sus territorios históricos. Mientras que el gobierno federal ha sido, por supuesto, cómplice muchas veces de este maltrato, al menos ha intentado con frecuencia evitar los abusos más graves. Podemos observar esta misma dinámica en Brasil, donde el gobierno federal está luchando para proteger a los indios del Amazonas frente a la depredación de los gobiernos locales.

En resumen, el federalismo territorial de estilo americano, más que servir para dar acomodo a las minorías nacionales, ha empeorado las cosas. Esto no debería constituir ninguna sorpresa, ya que quienes concibieron el federalismo americano no manifestaron ningún interés por concederles un lugar a esos grupos. Al decidir sobre el diseño de su sistema federal —desde la delimitación de las fronteras hasta la división de poderes y el papel del poder judicial— su objetivo era consolidar y expandir un nuevo país y proteger los derechos igualitarios de los ciudadanos en el seno de una comunidad nacional común, no reconocer los derechos de autogobierno de minorías nacionales. Tal y como discuto más adelante, en la medida en que las minorías nacionales en los Estados Unidos han alcanzado el autogobierno, ello ha sido al margen —o a pesar— del sistema federal, a través de unidades no federales como la «asociación» de Puerto Rico, el «protectorado» de Guam o el estatuto de «naciones domésticas dependientes» de las tribus indias.

Puesto que el federalismo americano no ambicionaba acomodar a los grupos etnoculturales, ¿por qué fue adoptado? Existen diversas razones por las que los primeros colonos, quienes compartían una lengua y una etnicidad común, adoptaron el federalismo —razones que fueron notoriamente analizadas en *The Federalist Papers*—. Ante todo, el federalismo era considerado como una forma de evitar que la democracia liberal degenerase en tiranía. Tal y como lo expresó Madison, el federalismo ayudaba a evitar que las «facciones» —particularmente los intereses económicos de clase o del capital— impusiesen su voluntad a través de la legislación en detrimento de «los derechos de otros ciudadanos o de los intereses permanentes o agregados de la comunidad». El federalismo dificulta «actuar en convivencia» a quienes «tienen un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos». «La influencia de los líderes de las facciones puede hacer prender la llama en sus propios estados, pero será incapaz de propagar una conflagración general a través de los demás estados.»<sup>20</sup> Por el contrario, la existencia de gobiernos estatales fuertes e independientes ofrecía un baluarte para las libertades individuales frente a cualquier posible interferencia de un gobierno federal manipulado por siniestras facciones.

El federalismo era sólo uno de los posibles mecanismos para reducir la posibilidad de la tiranía. Un énfasis similar se puso en asegurar la separación de poderes *en* cada nivel de gobierno (por ejemplo, la separación de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo a nivel estatal y federal). Esto ayudó a minimizar la cantidad de poder que pudiera manejar cualquier facción particular, como también lo hizo la posterior adopción de una Declaración de Derechos. La adopción del federalismo en los Estados Unidos debe verse en el contexto de esa extendida creencia en que el poder del gobierno debe ser limitado y dividido con el fin de disminuir la amenaza a los derechos individuales. Es importante señalar que Madison no estaba pensando en grupos etnoculturales cuando hablaba de «facciones». Más bien estaba preocupado por el tipo de conflictos de interés que surge entre «gente que desciende de los mismos antepasados y habla el mismo idioma». Esto incluía, ante todo, las divisiones económicas entre ricos y pobres o entre intereses agrícolas, mercantiles e industriales. Las preocupaciones de Madison se reflejan en su lista de «proyectos indecentes o malvados» que el federalismo debía ayudar a evitar, es decir, «la pasión por el papel moneda, por la condonación de las deudas, por una división igualitaria de la propiedad».<sup>21</sup>

La posterior historia de los Estados Unidos sugiere que el federalismo ofrece otros beneficios más positivos. Por ejemplo, ha ayudado a crear un espacio para la experimentación e innovación política. Enfrentado a nuevas cuestiones y problemas, cada estado adoptó políticas distintas, y aquellas que se mostraron más satisfactorias fueron con posterioridad con mayor amplitud asumidas. Además, a medida que los Estados Unidos se expandieron hacia el oeste e incorporaron vastas extensiones de territorio con muy distintos recursos naturales y formas de desarrollo económico, se hizo progresivamente difícil concebir la viabilidad de un único gobierno centralizado y unitario. Se hacía claramente necesaria alguna forma de devolución territorial, y el sistema de federalismo adoptado por las 13 primeras colonias en la costa atlántica servía muy bien a ese propósito.

Por consiguiente, existen muchas razones desvinculadas de la diversidad etnocultural por las que un país puede adoptar el federalismo. De hecho, cualquier democracia liberal que contenga un territorio amplio y diverso se verá impulsada a adoptar alguna forma de federalismo, independientemente de su composición etnocultural. Las virtudes del federalismo para las democracias a gran escala son manifiestas, no sólo en los Estados Unidos, sino también en Australia, Brasil y Alemania. En cada uno de estos casos el federalismo está firmemente arraigado y respaldado, aun cuando ninguna de las unidades federales persiga capacitar a los grupos etnoculturales para el autogobierno. En algunos países el federalismo se ha adoptado, no porque incorpore el deseo de autogobierno de las minorías nacionales, sino más bien porque proporciona los medios con que una comunidad nacional unitaria puede dividir y dispersar el poder. Siguiendo a Philip Resnick, llamaré a esto «federalismo territorial», a diferencia del «federalismo multinacional».<sup>22</sup>

Mi interés en este artículo se dirige hacia las federaciones multinacionales. La mayoría de las discusiones académicas sobre el federalismo se han centrado, sin embargo, en el federalismo territorial. Esto se debe en parte a la influencia del federalismo americano. Quizá porque fue la primera federación auténticamente democrática, el federalismo americano se ha convertido en el modelo, no ya sólo del federalismo territorial, sino del federalismo *tout court*, o al menos del federalismo «maduro» o «clásico». Igualmente, los *Federalist Papers* son considerados a menudo como la expresión paradigmática del «principio federalista». Otros sistemas federales han sido categorizados sobre la base de su proximidad con respecto a los atributos del sistema americano. Así, por ejemplo, Australia es considerada como un sistema más auténticamente federal que Canadá o la India, ya que esta última se desvía significativamente del modelo americano.

Sin embargo, si nuestro interés radica en el federalismo multinacional, no podemos utilizar a los Estados Unidos como modelo. El sistema federal americano y los *Federalist Papers* no ofrecen ninguna guía sobre cómo acomodar a los grupos étnoculturales. Antes al contrario, las unidades federales fueron deliberadamente manipuladas para asegurar que las minorías nacionales no pudieran alcanzar el autogobierno a través del federalismo. En términos más generales, el federalismo territorial por sí solo no ofrece garantía alguna de que los grupos étnoculturales encuentren un lugar propio en el mismo. Que la distribución de poderes entre subunidades territoriales promueva el interés de las minorías nacionales depende de cómo se haya diseñado esas subunidades y de qué poderes se haya asignado a cada nivel de gobierno. Si esas decisiones sobre fronteras y poderes no se hacen con la intención deliberada de capacitar a las minorías nacionales, entonces el federalismo puede empeorar su posición, como ha ocurrido en los Estados Unidos, en Brasil y en otros federalismos territoriales.

#### 4. El federalismo multinacional, ¿un modelo políticamente flexible?

Para que un sistema federal valga como genuinamente multinacional las decisiones sobre sus límites y poderes deben reflejar conscientemente las necesidades y aspiraciones de los grupos minoritarios.<sup>23</sup> Pero, ¿hasta qué punto pueden definirse los límites y poderes de las unidades federales con el fin de acomodar a estos grupos? Como he señalado anteriormente, muchos teóricos mantienen que el federalismo es adecuado precisamente porque posee una gran flexibilidad para dar respuesta a estas cuestiones. Incluso un análisis apresurado de los sistemas federales muestra que existe una gran variedad en las formas en que se delimitan las fronteras y se distribuyen los poderes. Parecen existir pocas reglas *a priori*, si es que existe alguna, referidas al tamaño, la forma o los poderes de las subunidades federales. Creo, sin embargo, que el federalismo es menos flexible de lo que muchos suponen. Existen importantes limitaciones en la forma

en que pueden ser divididos los poderes y delimitadas las fronteras. A continuación discutiré estos dos problemas.

*a) La división de poderes en una federación multinacional*

Supongamos que las fronteras internas pueden ser diseñadas de tal forma que las minorías nacionales constituyan una mayoría en su subunidad federal, como es el caso de Quebec y Cataluña. Esto proporciona un punto de partida para el autogobierno, pero el hecho de que el sistema federal resultante sea satisfactorio para las minorías nacionales dependerá de cómo se distribuyan los poderes entre los niveles federal y provincial. Los datos históricos sugieren que esta cuestión puede llevar a conflictos irresolubles, ya que las distintas unidades pueden buscar distintos poderes, con la consiguiente dificultad de asumir estas aspiraciones divergentes por parte del federalismo. Esto es particularmente cierto si sólo una o dos de las unidades federales son verdaderamente instrumentos para el autogobierno de minorías nacionales. Este es el caso de Canadá, por ejemplo, donde la provincia de Quebec asegura el autogobierno de los quebequeses, mientras que las otras nueve provincias reflejan divisiones regionales en el seno del Canadá anglófono. Una situación similar se da en España, donde las comunidades autónomas de Cataluña, el País Vasco y Galicia aseguran el autogobierno de minorías nacionales, mientras que la mayoría de las otras 14 comunidades autónomas, como Castilla-La Mancha o Extremadura, reflejan divisiones regionales en el seno del grupo nacional mayoritario.<sup>24</sup> En ambos países, por consiguiente, algunas unidades reflejan el deseo de las minorías nacionales por mantenerse como sociedades autónomas, cultural y políticamente diferenciadas (lo que denominaré «unidades nacionalmente basadas»), mientras que otras reflejan la decisión de una única comunidad nacional de dividir el poder sobre un principio territorial (lo que llamaré «unidades regionalmente basadas»).

Es probable que las unidades basadas nacionalmente persigan poderes distintos y más amplios que las unidades regionalmente basadas. Por regla general es de esperar que las unidades basadas nacionalmente persigan poderes cada vez más amplios, mientras que no es probable que las unidades de índole regional hagan lo mismo. Estas últimas pueden incluso llegar a aceptar una reducción gradual de sus poderes. Esto se refleja en la forma en que los sistemas canadiense y americano se han desarrollado. Se ha señalado a menudo que los Estados Unidos, que empezaron como una federación fuertemente descentralizada, con todos los poderes residuales atribuidos a los estados, se han convertido gradualmente en una de las más centralizadas. Por el contrario Canadá, que comenzó como una federación fuertemente centralizada, con todo el poder residual atribuido al gobierno central, se ha convertido gradualmente en una de las más descentralizadas. A menudo se ha señalado este hecho como algo paradójico, pero es comprensible si recordamos que los Estados Unidos son una federación territorial enteramente compuesta por unidades de base regional. Puesto



que ninguno de los 50 estados posee una base nacional, la centralización no ha sido considerada como una amenaza para la identidad nacional de nadie. Mientras que la mayoría de los americanos critican la centralización como ineficaz o antidemocrática, en ningún caso es percibida como una amenaza para la supervivencia de algún grupo nacional. Por el contrario, la centralización en Canadá es vista a menudo como una amenaza para la propia supervivencia de la nación de Quebec, en la medida en que hace a los franco-canadienses más vulnerables ante la superioridad de votos de los anglófonos en cuestiones centrales para la reproducción de su cultura, tales como la educación, la lengua, las telecomunicaciones y la política migratoria.

Esta diferencia ha tenido un profundo impacto sobre la forma en que Canadá y los Estados Unidos han respondido a las presiones centralizadoras durante este siglo. En ambos países ha habido numerosas ocasiones —particularmente la Gran Depresión y las dos guerras mundiales— en las que existió una gran presión para reforzar el gobierno federal, al menos temporalmente. En Canadá, estas presiones fueron contrarrestadas por la insistencia de los franco-canadienses en la protección de los poderes de autogobierno de Quebec, de manera que cualquier centralización temporal fuese en última instancia reversible. En los Estados Unidos, sin embargo, no existió un contrapeso similar y las diversas fuerzas en favor de una mayor centralización han crecido gradual y acumulativamente.

El hecho de que las unidades basadas regional o nacionalmente ambicionen de forma típica distintos niveles de poder también se refleja en los Estados Unidos y en Canadá. Por ejemplo, mientras que la mayoría de los quebequeses desean una división de poderes todavía más descentralizada, la mayoría de los anglo-canadienses favorecen la preservación de un gobierno central fuerte.<sup>25</sup> De hecho, si no fuera por Quebec, hay buenas razones para pensar que el federalismo canadiense habría sucumbido ante las mismas fuerzas centralizadoras que triunfaron en los Estados Unidos. Mientras que los estados americanos de índole regional han perdido gradualmente poder, nos encontramos con una historia muy distinta si consideramos las unidades cuasi-federales utilizadas para acomodar a las minorías nacionales, por ejemplo, el estado libre asociado de Puerto Rico, las tribus indias o el protectorado de Guam. En estos casos de unidades nacionalmente basadas podemos ver una clara tendencia hacia el incremento de los poderes de autogobierno con el fin de apoyar a sus sociedades culturalmente distintas.<sup>26</sup>

Podemos encontrar el mismo patrón en Europa. Por ejemplo, Cataluña y el País Vasco han expresado un mayor deseo de autogobierno que las demás unidades de índole regional. Córcega busca un mayor grado de autonomía que las demás unidades regionales en Francia. Mientras que muchos países europeos se encuentran implicados en procesos de descentralización regional, particularmente si con anterioridad fueron estados altamente centralizados, este proceso está yendo mucho más lejos en países en los que las unidades resultantes están nacionalmente

basadas (por ejemplo, Bélgica) que allí donde están regionalmente basadas (por ejemplo, Italia). Por supuesto, la más extrema afirmación de autogobierno —la secesión— sólo ha sido llevada a cabo por unidades de base nacional, ya sea en Checoslovaquia, en la antigua Yugoslavia o en la Unión Soviética.

En un sistema federal que contenga unidades de ambos tipos, regional y nacional, es probable que surjan demandas en favor de un *federalismo asimétrico*, es decir, de un sistema en el que algunas unidades federales tengan mayor poder de autogobierno que otras. Desgraciadamente, la negociación de semejante modelo asimétrico se ha mostrado extremadamente difícil. Parece existir gran resistencia, en especial por parte de los grupos mayoritarios, a aceptar la idea de que las unidades federales puedan diferir en sus derechos y poderes. Como resultado de ello, a las minorías nacionales les ha resultado sumamente difícil asegurar los derechos y el reconocimiento que persiguen. La dificultad de la negociación de la asimetría es, en este sentido, desconcertante. Si los anglo-canadienses desean un gobierno federal fuerte y los quebequeses un gobierno provincial fuerte, la asimetría les proporcionaría a ambos lo que desean. Parece perverso insistir en que todas las subunidades deben tener los mismos poderes si ello significa que los anglo-canadienses han de aceptar una federación más descentralizada de lo que desean, mientras que los franco-canadienses han de aceptar una federación más centralizada de lo que quisieran.

Sin embargo, la mayoría de los anglo-canadienses rechazan la idea de un «estatuto especial» para Quebec. Conceder derechos especiales a una provincia sobre la base de que posee una base nacional, mantienen, equivaldría a denigrar de alguna manera a las demás provincias y a crear dos clases de ciudadanos.<sup>27</sup> Sentimientos similares se han expresado en España con respecto a la exigencia de un estatuto asimétrico por parte de vascos y catalanes.<sup>28</sup> Algunos comentaristas, como Charles Taylor, mantienen que esto tan sólo refleja una confusa forma de pensar moralmente.<sup>29</sup> Las democracias liberales están fuertemente comprometidas con el principio de la igualdad moral de las personas y con una preocupación y respeto iguales para sus intereses. Pero la igualdad entre los ciudadanos individuales no exige un poder igual para las unidades federales. Por el contrario, la concesión de un estatuto para las unidades basadas nacionalmente puede ser considerada como una promoción de la igualdad moral subyacente, ya que asegura que la identidad nacional de las minorías recibe el mismo cuidado y respeto que la nación mayoritaria. En la medida en que los anglo-canadienses consideren el gobierno federal como su gobierno «nacional», el respeto de su identidad nacional exige el apoyo de un gobierno federal fuerte; en la medida en que los quebequeses consideren a Quebec como su gobierno nacional, el respeto de su identidad nacional exige el apoyo de un gobierno provincial fuerte. Conciliar estas diferentes identidades a través del federalismo asimétrico no implica caer en una falta de respeto o cometer una discriminación.<sup>30</sup>

Es difícil evitar la conclusión de que buena parte de la oposición a la

asimetría entre el grupo nacional mayoritario arraiga en un latente etnocentrismo, esto es, en el rechazo a reconocer que la minoría posee una identidad nacional distinta y merecedora de respeto. Esto se encuadra en la larga historia de desconsideración o denigración del deseo de las minorías de mantenerse como sociedades culturalmente distintas, tal y como señalé anteriormente. Otro factor que subyace a la oposición a la asimetría es la profunda influencia del modelo americano de federalismo. Como he mencionado anteriormente, mucha gente supone que el federalismo americano es el modelo de federalismo *tout court* y que todos los federalismos debieran tener un objetivo meramente territorial. Desde este punto de vista, cualquier acomodo de unidades de índole nacional es visto como una medida transitoria e inadecuada en un «maduro» federalismo territorial.

El problema no es sencillamente que las unidades de base territorial y regional puedan desear poderes diferentes. Esas variaciones en el deseo de competencias reflejan una diferencia más profunda en la propia concepción de la naturaleza y de los objetivos de la federación política. Para las minorías nacionales, el federalismo es, ante todo, una federación de *pueblos*, y las decisiones concernientes al poder de las subunidades federales debieran reconocer y afirmar el estatuto igualitario de los pueblos fundadores. Desde esta perspectiva, garantizar poderes iguales a las unidades regionales y nacionales supone de hecho negar la igualdad a la nación minoritaria, reduciendo su estatuto al de una división regional con respecto a la nación mayoritaria. Por el contrario, para los miembros de la mayoría nacional el federalismo es, en primer lugar y ante todo, una federación de *unidades territoriales*, y las decisiones concernientes a la división de poderes debieran afirmar y reflejar la igualdad de las unidades constituyentes. En esta percepción, conceder poderes desiguales a las unidades basadas nacionalmente equivale a considerar algunas de las unidades federadas menos importantes que otras.

Esta diferencia en la concepción del federalismo puede provocar conflictos incluso cuando hay poca variación entre los poderes exigidos por las unidades de índole regional y nacional. Por ejemplo, algunas personas han propuesto una descentralización radical en Canadá, de manera que todas las provincias tuvieran los poderes solicitados actualmente por Quebec. Esto se ha hecho con el fin de evitar la concesión de un «estatuto especial» a Quebec. La respuesta de muchos nacionalistas quebequeses fue la de que, con esa propuesta, se estaba obviando el núcleo de la cuestión. La exigencia de un estatuto especial no era una simple exigencia de tal o cual poder, sino también de *reconocimiento nacional*. Como Resnick ha dicho, «quieren ver al Quebec reconocido como nación, no como una mera provincia; esta exigencia simbólica no puede ser adelantada mediante una fórmula de descentralización aplicada a todas las provincias». <sup>31</sup> Los nacionalistas de Quebec quieren asimetría, no sólo conquistar tal o cual poder adicional; pero la quieren por sí misma, como un reconocimiento

simbólico de que Quebec es la única unidad de base nacional en el seno de Canadá.<sup>32</sup> Esto puede parecer una preocupación nimia por los símbolos, más que la sustancia del poder político, pero encontramos la misma respuesta en otras federaciones multinacionales. Por ejemplo, antes de la escisión de Checoslovaquia algunas personas propusieron una federación descentralizada compuesta de tres unidades con iguales poderes (Eslovaquia y las dos regiones checas, Moravia y Bohemia). Esto permitiría el autogobierno eslovaco, al tiempo que incorporaría el estatuto histórico de Moravia como una región distinta en el seno de la nación checa. Sin embargo, los nacionalistas eslovacos rechazaron la propuesta, ya que «hubiese significado la equivalencia entre la nación eslovaca y la especificidad histórica y cultural de Moravia, disminuyendo así la especificidad de la nacionalidad eslovaca».<sup>33</sup> Puede considerarse también la respuesta de los nacionalistas vascos y catalanes a la propuesta de proporcionar el mismo nivel de autonomía de sus unidades nacionales a las restantes unidades federales en España, incluyendo las unidades con una base regional (es decir, la propuesta de «generalizar» la autonomía):

[...] la constitución de 1978 asumió el principio autonómico porque era absolutamente necesario resolver las demandas de autogobierno de Cataluña y el País Vasco si se deseaba implantar un sistema democrático que incluyese, no sólo la libertad y los derechos de las personas, sino también de los pueblos. Cuando los ataques se encauzaron a través de lo que se ha denominado la generalización de las autonomías, los políticos tendieron a olvidar lo que se perseguía originalmente.<sup>34</sup>

Ahora podemos ver por qué las disputas sobre la división de poderes en el seno de un federalismo multinacional son difíciles de resolver. El problema no sólo consiste en que las unidades difieren en sus preferencias con respecto a la amplitud de la autonomía. Entre gente razonable este problema se puede resolver a menudo con dosis de buena voluntad. De hecho, muchos anglo-canadienses estarían dispuestos a aceptar una federación más descentralizada de lo que les gustaría con el fin de dar acomodo a Quebec, al igual que muchos quebequeses están dispuestos a aceptar una federación menos descentralizada de lo que les gustaría con el fin de acomodarse al Canadá inglés. La gente razonable está dispuesta a alcanzar compromisos, dentro de ciertos límites, sobre los poderes precisos que desean para sus unidades federales.

Desgraciadamente, el problema es más profundo que todo esto. Mientras que la mayoría puede estar deseando alcanzar un compromiso sobre el grado preciso de descentralización, no desea compromisos sobre lo que consideran el principio básico del federalismo, es decir, el principio de que todas las unidades federales deben ser iguales en derechos y poderes. Por el contrario, mientras que la minoría nacional puede estar dispuesta a alcanzar compromisos sobre sus exigencias de autonomía, no desea comprometerse en lo que entiende como el

principio básico del federalismo, es decir, el reconocimiento simbólico de su estatus como uno de los pueblos fundadores a través de alguna forma de asimetría entre las unidades de base regional y nacional. Como resultado de todo ello, incluso si ambos tipos de unidades llegan a desear el mismo volumen aproximado de poderes, es probable que subsistan graves conflictos. Cada lado rechaza por principio lo que el otro lado considera una parte de la propia naturaleza y propósito del federalismo. Para la nación mayoritaria, el federalismo es un acuerdo entre unidades territoriales equivalentes, lo cual excluye la asimetría. Para la minoría nacional, el federalismo es un pacto entre pueblos, lo que exige, por consiguiente, una asimetría entre las unidades de índole nacional y regional.

Esto ayuda a explicar por qué ha sido tan difícil negociar la asimetría en el seno de federaciones multinacionales. Pero existen otros problemas que reducen aún más la flexibilidad del federalismo con respecto a la adopción de la asimetría. Supongamos que los conflictos sobre los que hemos venido hablando han sido solucionados de alguna manera y que se acepta ampliamente la necesidad de conceder alguna forma de asimetría a las unidades de base nacional. Aún quedarían algunos problemas prácticos por resolver, en particular los concernientes a la representación de la unidad de índole nacional en el gobierno federal. Estos problemas son, en mi opinión, formidables, y tenemos muy pocos modelos en el mundo sobre cómo resolverlos. Imaginemos que tuviese lugar una transferencia asimétrica de poderes del gobierno federal canadiense a Quebec, de manera que el gobierno federal aprobase leyes que se aplicasen en todas las provincias excepto en Quebec. En esas circunstancias, parecería justo que los quebequeses careciesen de voto en tal legislación (particularmente si pudiesen decantar el resultado de una votación). Por ejemplo, parecería injusto que los representantes electos de Quebec votasen sobre la legislación federal de inmigración si esa legislación no fuese a aplicarse en Quebec. En resumen, la reducción de la jurisdicción del gobierno federal sobre una minoría nacional en comparación con otras unidades de base regional debería aparentemente comportar una reducción similar de la influencia de esa minoría en el ámbito federal (al menos sobre determinadas cuestiones).

Algunas minorías nacionales tienen este tipo de influencia reducida en el nivel federal. Por ejemplo, puesto que los residentes de Puerto Rico poseen poderes especiales de autogobierno que les eximen de determinada legislación federal, tienen una reducida representación en Washington. Ayudan a seleccionar a los candidatos presidenciales en las primarias, pero no votan en las elecciones presidenciales y sólo poseen un representante en el Congreso, un «comisionado» que tiene voz, pero no voto. Esta reducida representación ha sido interpretada por muchos como una evidencia de que Puerto Rico está «colonizado» por los Estados Unidos. Sin embargo, mientras que los detalles del acuerdo vigente están sujetos a crítica, la existencia de una representación reducida puede ser vista como un corolario del autogobierno de Puerto Rico, no sólo

como subyugación colonial. Cuanto menos sometido está un grupo al gobierno federal, menos derecho tiene a la representación en ese gobierno. La asimetría de poderes comporta una asimetría en la representación.

¿Pero cómo exactamente debería reflejarse la asimetría en los poderes de las subunidades en términos de representación a nivel federal? Si una subunidad particular tiene mayores poderes cabría esperar que sus representantes fuesen menores en número y/o tuviesen restringida su capacidad de voto. Ambas cuestiones se dan en el caso de Puerto Rico. Pero el modelo puertorriqueño tiene obvias debilidades. Mientras que Puerto Rico tiene una representación federal muy limitada, se encuentra considerablemente sometido a la autoridad del Congreso en algunas áreas. Parecería preferible, por consiguiente, reducir su influencia limitándola a cuestiones específicas (por ejemplo, permitiendo a su representante en el Congreso tener voto en la legislación que afecta a Puerto Rico, careciendo del mismo en la legislación de la que Puerto Rico esté exenta). Desgraciadamente, esto es más fácil de decir que de hacer. Muchos elementos de la legislación tienen que ver con áreas jurisdiccionales de las que Puerto Rico está parcialmente exento y parcialmente sometido. No hay forma de dividir la tarea del gobierno en semejantes conjuntos nítidos. Además, esto deja sin respuesta la cuestión de cuántos representantes debería tener una unidad de base nacional en la unidad federal. Una fuerte asimetría de poderes entre las subunidades federales sugiere que debería existir una reducción compensatoria en el número de representantes, pero ¿cuál es el intercambio justo en este caso?

Este ha sido un serio obstáculo para el desarrollo de un modelo viable de federalismo asimétrico en Canadá. Progresivamente se ha llegado a admitir que un estatuto fuertemente asimétrico para Quebec exigiría reducir la influencia de los representantes electos de Quebec en el legislativo federal. Sin embargo, no existe un modelo disponible que nos diga cómo hacerlo.<sup>35</sup> Por supuesto, este problema está vinculado con el anterior de las diferentes concepciones del federalismo. Puesto que los miembros de la mayoría se inclinan a considerar cualquier forma de asimetría como un privilegio injusto para la minoría, serán extremadamente sensibles a cualquier evidencia de que la minoría está ejerciendo un poder indebido en el nivel federal (por ejemplo, votando sobre legislación de la que está exenta). Sin embargo, podemos esperar que la minoría nacional se resista a cualquier reducción seria de su representación en el nivel federal. Después de todo, ya son por definición una minoría al nivel federal, y reducir aún más su influencia hará que el gobierno federal sea visto como algo más remoto y, de hecho, más amenazante. Parecerá, cada vez más, un gobierno «ajeno». Cuanto más se reduzca la influencia de Quebec a nivel federal, más tentador les resultará a los quebequeses decidir simplemente continuar por sí solos y perseguir la secesión. ¿Por qué permanecer en la federación si la influencia sobre el gobierno federal se está erosionando gradualmente? El peligro de que la asimetría conduzca eventualmente a la secesión es serio, puesto que existen otros

factores que presionan en favor de la misma, como discutiré en el próximo apartado. Existen, por tanto, muchas razones por las que los sistemas federales tienen dificultad en adoptar acuerdos asimétricos. En realidad, estos problemas son tan graves que algunos han mantenido que un sistema federal no puede sobrevivir por mucho tiempo si adopta la asimetría. Esto es una exageración, pero existen grandes limitaciones en la flexibilidad del federalismo que incluso muchos de sus defensores admiten.<sup>36</sup>

La incapacidad del federalismo para asumir la asimetría ha sido exacerbada por el hecho de que el procedimiento para la enmienda de la constitución en un sistema federal resulta sumamente complejo. Por ejemplo, la reforma de la constitución de los Estados Unidos exige el consentimiento de 35 estados y dos tercios de los miembros del Congreso. En Canadá, dependiendo de la naturaleza del cambio propuesto, una reforma constitucional requiere el consentimiento de ambas cámaras federales junto con el de siete provincias que sumen más del 50 % de la población o, en su defecto, el de las diez provincias en su totalidad. La reciente experiencia de la Enmienda de Iguales Derechos en los Estados Unidos o de los acuerdos del Lago Meech y Charlottetown en Canadá indica que el logro de este tipo de consenso es muy difícil. Si la realización del federalismo asimétrico exige la reforma de los poderes de las subunidades nacionales o del sistema de representación federal, los obstáculos son enormes. Mientras que un estado unitario puede modificar su constitución por mayoría simple o por una mayoría cualificada, el federalismo exige el consentimiento de las mayorías concurrentes, es decir, de las mayorías en el conjunto del país y de la mayoría en cada una de sus unidades constitutivas. Esto sitúa el listón tan alto que incluso una propuesta de asimetría ampliamente respaldada puede ser insuficiente.

*b) La delimitación de las lindes en una federación multinacional*

Una limitación de la capacidad del federalismo para acomodar a las minorías nacionales consiste, pues, en que puede resultar difícil lograr la división de poderes deseada. Pero además de la división de poderes, debemos delimitar también las fronteras, y esto fija otro límite a la flexibilidad del federalismo multinacional. Para que el federalismo sirva como mecanismo de autogobierno debe ser posible delinear las subunidades de tal manera que las minorías nacionales constituyan una mayoría en el seno de una subunidad particular, como lo son los quebequeses en Quebec. Esto sencillamente no es posible para algunas minorías nacionales, incluyendo a la mayoría de los pueblos indígenas en Estados Unidos o en Canadá, pocos en número y desposeídos de buena parte de sus territorios históricos, puesto que sus comunidades se encuentran a menudo dispersas, incluso a través de los bordes estatales o provinciales. Con pocas excepciones, los pueblos indígenas constituyen a menudo una pequeña minoría en el seno de las unidades federales existentes, y ninguna reformulación de los lími-

tes de esas subunidades federales crearía un estado, provincia o territorio con una mayoría indígena.<sup>37</sup> En el siglo XIX hubiera sido posible crear un estado o provincia dominado por una tribu india, pero debido al masivo flujo de colonos desde entonces resulta ahora virtualmente inconcebible.

Para la mayoría de los pueblos indígenas en los Estados Unidos o en Canadá, por consiguiente, el autogobierno sólo puede ser alcanzado fuera del sistema federal. El autogobierno ha estado vinculado fundamentalmente al sistema de territorios reservados (conocidos como *reservations* en los Estados Unidos y como *reserves* para las tribus en Canadá). Los consejos tribales que gobiernan cada reserva ejercen considerables poderes. Las tribus indias han ido adquiriendo un paulatino control sobre las áreas de salud, educación, derecho familiar, policía, justicia y desarrollo de recursos naturales (o más exactamente, han recuperado esos poderes, ya que se autogobernaban en estas materias antes de que fuesen involuntariamente incorporados a la comunidad política canadiense o americana). Se están convirtiendo, en efecto, en una especie de «federación» (*federacy*), por emplear el término de Daniel Elazar, con una serie de poderes arañados de las jurisdicciones federal y provincial/estatal.<sup>38</sup>

En principio, podría definirse cada uno de los territorios reservados como un estado o una provincia del sistema federal. Pero esto no es práctico, dada la multitud de tribus y grupos separados existente en los Estados Unidos y en Canadá (unos seiscientos sólo en Canadá), el hecho de que muchos de esos grupos son muy reducidos en población y en territorio y de que están emplazados en subunidades federales ya existentes. Además, los pueblos indios no desean ser tratados como subunidades federales, puesto que el tipo de autogobierno que persiguen comporta un conjunto de poderes muy distinto del ejercido por las provincias. Sólo aceptarían el estatuto de subunidad federal si éste fuera fuertemente asimétrico, lo que incluiría poderes tradicionalmente ejercidos a nivel federal y provincial. Además, las tribus indias difieren enormemente en el tipo de poder que desean. No sólo quieren asimetría, sino diversos grados de asimetría. Sin embargo, por las razones que he apuntado, es extremadamente difícil lograr ese tipo de flexibilidad en el seno del sistema federal. De ahí que los indios hayan perseguido el autogobierno a través de una especie de «federación», una relación que existe al margen del sistema federal ordinario.

Como el propio término sugiere, una «federación» tiene importantes analogías con el federalismo —por ejemplo, ambos implican una división territorial de poderes—. Sin embargo, puesto que la mayoría de tribus indias forman ahora una minoría en sus propios territorios históricos y están situadas en estados o provincias ya existentes, su autogobierno tiene lugar al margen de, y en algunos casos en oposición al sistema federal. Más que poseer los derechos y poderes de las subunidades federales y gobernarse por las mismas reglas que valen para éstas, las federaciones poseen un conjunto de competencias y exenciones específicas de grupo que parcialmente las apartan del proceso federal, reduciendo la



jurisdicción de los gobiernos federal y provincial/estatal sobre las mismas. Tal y como señalé con anterioridad, el federalismo en los Estados Unidos y en Canadá, lejos de haber dado poder a los pueblos indios, ha incrementado su vulnerabilidad, sometiendo su autogobierno a las intromisiones de los gobiernos federal y estatal/provincial. La consecución del autogobierno indígena mediante la «federación» conlleva, por tanto, un grado de protección frente al sistema federal.

El hecho de que los indios en los Estados Unidos no controlen gobiernos estatales ha tendido a hacerlos más vulnerables, ya que sus competencias de autogobierno no tienen la misma protección que los derechos de los estados. Por consiguiente, están sometidos en mayor grado al «poder plenario» del Congreso, que a menudo ha sido ejercido para satisfacer las necesidades y prejuicios de la sociedad dominante, no de la minoría nacional. Sin embargo, el hecho de que se encuentren fuera de la estructura federal, tiene ventajas compensatorias. Concretamente, ha proporcionado una mayor flexibilidad a la redefinición de esos poderes para adaptarlos a las necesidades e intereses de la minoría. Mientras que en los sistemas federales existe una presión para igualar a todas las subunidades en sus competencias y grado de representación federal, los arreglos del tipo «federación» permiten mayores variaciones. Además, es más fácil negociar nuevos contingentes de competencias con los navajos que modificar las competencias de los estados individuales. Lo mismo vale para otras minorías nacionales en los Estados Unidos. Por ejemplo, puesto que Puerto Rico es una «comunidad asociada» y no un estado, ha sido más fácil modificar sus poderes de autogobierno y negociar un estatuto asimétrico en términos de competencias y de representación federal. Esto hubiese sido imposible en el caso de que se le hubiese concedido la estatalidad cuando fue incorporado a los Estados Unidos en 1898.<sup>39</sup>

Por múltiples razones, el federalismo puede carecer de la flexibilidad necesaria para acomodar a las minorías nacionales. A una minoría nacional le puede resultar imposible constituir una mayoría en una de las subunidades federales. Para estos grupos, sólo es posible alcanzar el autogobierno al margen del sistema federal, a través de determinados estatutos políticos de carácter no federal o cuasi-federal. Incluso si los límites pueden ser diseñados de manera que la minoría nacional forme una mayoría en el seno de una subunidad federal, puede resultar imposible negociar una división de poderes satisfactoria, particularmente si la federación incluye subunidades de base nacional y regional. Por consiguiente, en muchos casos, las aspiraciones de las minorías nacionales pueden alcanzarse mejor a través de instituciones políticas que operan al margen del sistema federal —como «comunidades asociadas», «federaciones», «protectores» o «estados asociados»— más que mediante el control de una subunidad federal ordinaria. Los modelos federales homogéneos, con su asunción implícita de poderes igualitarios y unidades de índole regional y sus complejos procedimientos de enmienda, pueden no ser capaces de dar respuesta a los distintos intereses y deseos de las unidades de base nacional.

## 5. Federalismo, secesión y unidad social

Hasta aquí he discutido las limitaciones del federalismo para dar acomodo a las necesidades de las minorías nacionales. Imaginemos, sin embargo, que estos problemas han sido superados. Supongamos que las minorías nacionales están satisfechas con los límites de su subunidad, que poseen suficientes competencias de autogobierno para mantenerse como sociedades culturalmente distintas y que determinadas formas de asimetría han sido, bien aceptadas, bien consideradas innecesarias. En definitiva, supongamos que el federalismo funciona y que sus defensores se proponen combinar el gobierno compartido con el respeto por las diferencias etnoculturales. Existe todavía un problema que merece la pena considerar. El éxito del federalismo al asumir el autogobierno puede sencillamente animar a las minorías nacionales a buscar la secesión. Cuanto mayor sea el éxito del federalismo para responder al deseo de autogobierno, mayor será el grado de reconocimiento y de afirmación del sentimiento de unidad nacional entre el grupo minoritario, fortaleciendo así su confianza política. Allí donde las minorías nacionales se movilizan políticamente en este sentido, más probable se hará la secesión, incluso en las instituciones federales mejor diseñadas.

Una forma de describir el problema es decir que existe una disyunción entre la forma legal del federalismo multinacional y sus fundamentos políticos subyacentes. En *términos legales*, como he señalado con anterioridad, el federalismo considera los dos niveles de autogobierno como poseedores de una inherente autoridad soberana. Esto lo distingue de la confederación, en donde los estados soberanos delegan ciertos poderes en un cuerpo supranacional, unos poderes que pueden reclamar. En un sistema federal, sin embargo, el gobierno general posee un poder inherente, y no meramente delegado, para gobernar a sus ciudadanos. Así como la provincia de Quebec tiene la autoridad inherente para gobernar a todos los quebequeses —una autoridad que el gobierno federal no delegó y que no puede revocar unilateralmente— el gobierno federal de Canadá posee la autoridad inherente para gobernar a todos los canadienses (incluyendo a los quebequeses), una autoridad que los gobiernos provinciales no delegaron y no pueden revocar unilateralmente.

Esta es la forma legal del federalismo, pero es probable que las *percepciones políticas* sean distintas. Las federaciones multinacionales son a menudo consideradas por las minorías nacionales como si fueran confederaciones. Las minorías nacionales se consideran típicamente a sí mismas como «pueblos» distintos cuya existencia antecede a la del país al que actualmente pertenecen. Como «pueblos» separados, poseen derechos inherentes de autogobierno.<sup>40</sup> Mientras que actualmente son parte de un país más amplio, esto no se considera como una renuncia a su derecho original de autogobierno. Más bien es visto como una transferencia de algunos de sus poderes de autogobierno a la comunidad política más amplia, con la condición de que otros poderes permanezcan en sus manos. En países formados

por la federación de dos o más grupos nacionales, la autoridad (moralmente legítima) del gobierno central está limitada por los poderes que cada nación constituyente acordó transferir. Estos grupos nacionales a menudo consideran que tienen el derecho (moral) a recuperar esos poderes y salirse de la federación si se sienten amenazados por la comunidad mayoritaria.<sup>41</sup>

Hablando en términos legales, por supuesto, las unidades federales con una base nacional no tienen derecho a reclamar los poderes ejercidos por el gobierno federal. Legalmente, esos poderes están inherentemente investidos en el gobierno federal y las subunidades no pueden «reclamar» lo que nunca fue suyo. Pero las percepciones políticas de las minorías nacionales es improbable que coincidan con estas sutilezas legales. El país al que pertenecen es sentido por ellas más como una confederación que como una federación, así que su existencia se hace depender moralmente del consentimiento revocable de las unidades nacionales constitutivas. Como resultado de ello, la comunidad política mayoritaria tiene una existencia más condicionada que el estado unitario o que un federalismo territorial. En resumen, la reivindicación básica de las minorías nacionales no consiste simplemente en que la comunidad política es culturalmente diversa (como reivindican típicamente, por ejemplo, los inmigrantes).<sup>42</sup> La reivindicación es, en realidad, que existe más de una comunidad política y no se acepta que la autoridad del estado tenga preferencia frente a la autoridad de las comunidades nacionales que lo constituyen. Si la democracia es el gobierno del «pueblo», las minorías nacionales denuncian la existencia de más de un pueblo, cada uno de ellos con derecho a gobernarse a sí mismo. El federalismo multinacional divide al pueblo en «pueblos» separados, cada uno de ellos con sus propios derechos históricos, territorios y poderes de autogobierno. Cada cual, por consiguiente, con su propia comunidad política. Estos pueblos pueden considerar su comunidad política como primaria, y el valor de la autoridad de la federación como algo derivado.<sup>43</sup>

Las razones por las que los federalismos multinacionales tienden a ser inevitables debería resultar obvia ahora. Cuanto más genuinamente multinacional sea un sistema federal —es decir, cuanto más reconozca y afirme las exigencias de autogobierno— más fortalecerá la percepción entre las minorías nacionales de que el sistema federal es *de facto* un sistema confederal. En otras palabras, cuanto más éxito tenga un sistema federal multinacional en acomodar a minorías nacionales, tanto más impulsará el sentimiento entre esas minorías de que son pueblos separados con sus derechos inherentes al autogobierno y cuya participación en el país-marco es condicional y revocable. Si la adscripción de las minorías nacionales al estado compuesto es condicional, más pronto o más tarde es de esperar que cambien las condiciones, de manera que la permanencia en la federación no parezca ya beneficiosa. El federalismo también proporciona experiencia de autogobierno a las minorías nacionales, haciéndolas sentirse más seguras sobre su capacidad de desenvolverse por sí solas y dotándolas de un territorio reconocido sobre el que se asume que tienen *prima facie* algún tipo de reivindicación histórica.<sup>44</sup> Además, los

costes de la secesión han caído dramáticamente. En el pasado, las minorías nacionales necesitaban unirse a países mayores con el fin de tener acceso a los mercados económicos y/o dotarse de seguridad militar. Estos beneficios del federalismo pueden adquirirse ahora a través de acuerdos confederales (como la Comunidad Económica Europea o el Tratado de Libre Comercio para América del Norte) y mediante el gradual fortalecimiento del derecho internacional. Si los quebequeses o los catalanes se separasen, todavía serían capaces de participar en el libre comercio y en los acuerdos de *seguridad continentales o internacionales*.<sup>45</sup>

En cualquier caso, la posibilidad de la secesión siempre estará presente. En cierto sentido, se convierte en la posición de rebeldía o en el fondo contra el que se mide la participación en la federación. Entre las minorías nacionales, el punto de partida no será «¿por qué debíamos buscar mayor autonomía?», sino «¿debíamos seguir aceptando estos límites a nuestro autogobierno inherente?». Después de todo, parece no existir un punto natural de saturación para las exigencias de mayor autogobierno. Si se concede una limitada autonomía, esto puede alimentar las ambiciones de los líderes nacionalistas, que no se satisfarán con nada distinto a la obtención de su propio estado-nación. Cualquier restricción en el autogobierno —cualquier cosa que no sea un estado independiente— necesitará justificación. Por todas estas razones, parece probable que el federalismo multinacional se vea minado por la inestabilidad y degenera en una confederación o, sencillamente, termine por romperse. ¿Qué puede, entonces, mantener unida a una federación multinacional? Puesto que los principales argumentos instrumentales para la federación (*mercados económicos y seguridad militar*) han perdido buena parte de su fuerza, parece que deberemos concentrarnos más en los beneficios inherentes a la pertenencia a una federación —es decir, al valor de pertenecer a un país que contiene una diversidad nacional. En algunos casos creo que esto puede constituir un poderoso argumento. Por ejemplo, Petr Pithart, antiguo primer ministro de Checoslovaquia, al reflexionar sobre su disolución, afirmó:

En los últimos 55 años los checos han perdido —como cohabitantes en un hogar común— a los alemanes, judíos, rutenos, húngaros y eslovacos. Ahora son, en efecto, un país étnicamente depurado, aun cuando ésta no era su voluntad. Esto constituye una gran pérdida intelectual, cultural y espiritual y es particularmente cierto si consideramos la Europa central, que es una especie de mosaico. Turísticamente todavía vivimos de la gloria de Praga, que era una ciudad checo-germano-judía y una linterna que alcanzaba las estrellas. Pero no se puede ganar elecciones con esta clase de argumentos.<sup>46</sup>

Creo que, con frecuencia, la disolución de un estado multinacional es, en efecto, una «gran pérdida intelectual, cultural y espiritual», pero no es fácil articular estas pérdidas y, como señala Pihart, estos argumentos no han sido políticamente efectivos hasta la fecha.

## 6. Conclusión

En este artículo he esbozado diversas razones por las que no es probable que el federalismo proporcione una solución duradera a las diferencias etnonacionales en un estado multinacional. Debo hacer énfasis, una vez más, en que no por ello debemos rechazar las soluciones federales. De hecho, como he repetido, a menudo constituyen la única opción disponible para acomodar las identidades nacionales en conflicto en el seno de un estado multinacional. Incluso si un sistema federal eventualmente se disuelve puede legar importantes lecciones sobre la naturaleza y el valor de la tolerancia democrática.<sup>47</sup> Por ello merece la pena intentarlo. Aun así, no deberíamos ser excesivamente optimistas sobre la flexibilidad o la estabilidad de los federalismos multinacionales. Creo que es erróneo suponer que el federalismo proporciona una fórmula probada y certera para el acomodo duradero y con éxito de las diferencias nacionales. En el mejor de los casos proporciona una esperanza para ese acomodo, pero hacerlo funcionar requiere un enorme grado de sinceridad, buena voluntad y buena suerte. Incluso con la mejor fortuna del mundo es poco probable que las federaciones multinacionales existan a perpetuidad. No es de esperar que los ciudadanos de una federación multinacional se autoconciban como miembros de «un esquema cooperativo a perpetuidad», por decirlo con las palabras de John Rawls.<sup>48</sup> Exigir semejante tipo de fidelidad incondicional supone fijar un criterio que es improbable que las federaciones multinacionales puedan cumplir.

### NOTAS

1. Cfr. por ejemplo, Daniel Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Kingston, Institute for Intergovernmental Affairs, Queen's University, 1994, y *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama, 1987.

2. Con la expresión «institucionalmente completa» quiero decir que contenga un conjunto de instituciones, tanto públicas como privadas, que les proporcionen a sus miembros formas significativas de vida en toda una gama de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, económica y recreativa. Para un discusión más detallada de este concepto, cfr. mi *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995, cap. 5.

3. Para una revisión de los derechos de las minorías nacionales en los Estados Unidos, cfr. Sharon O'Brien, «Cultural Rights in the United States: a Conflict of Values», *Law and Inequality Journal*, vol. 5 (1987), pp. 267-358; Judith Resnik, «Dependent Sovereigns: Indian tribes, States, and the Federal Courts», *University of Chicago Law Review*, vol. 56 (1989), pp. 671-759; Alexander Aleinikoff, «Puerto Rico and the Constitution: Conundrums and Prospects», *Constitutional Commentary*, vol. 11 (1994), pp. 15-43.

4. Sobre el lenguaje de la nacionalidad por parte de los aborígenes y los quebequeses, cfr. Jane Jenson, «Naming Nations: Making Nationalist Claims in Canadian Public Discourse», *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 30, n.º 3 (1993), pp. 337-358. Debo advertir que los pueblos nativos no constituyen una única nación. Los aborígenes en Canadá pueden

dividirse en 11 grupos lingüísticos descendientes de una variedad de sociedades cultural e históricamente distintas. Se ha estimado que existen unos 30-50 «pueblos» distintos entre la población nativa; cfr. Paul Chartrand, «The Aboriginal Peoples in Canada and the Renewal of the Federation», en Karen Knop *et al.* (eds.), *Rethinking Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995.

5. Sobre el mundo comunista, cfr. June Dreyer, *China's Forty Millions: Minority Nationalities and National Integration in the People's Republic of China*, Cambridge, Harvard University Press, 1979; Walker Connor, *The national Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1984. Sobre el Tercer Mundo, cfr. Alemante Selassie, «Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa», *Stanford Journal of International Law*, vol. 29, n.º 1 (1993), pp. 1-56; Basil Davidson, *The Black's Man Burden: Africa and the Curse of the Nation-State*, Nueva York, Times Books, 1992.

6. John Porter, *The Measure of Canadian Society*, Ottawa, Carleton University Press, 1987, 154; cfr. Jeffrey Retiz y Raymond Breton, *The Illusion of Difference: Realities of Ethnicity in Canada and the United States*, Ottawa, C.D. Howe Institute, 1994.

7. Gerald Johnson, *Our English Heritage*, Westport, Greenwood Press, 1973, p. 119. Sobre la historia de los derechos lingüísticos en los Estados Unidos, cfr. Glenn Kloss, *The American Bilingual Tradition*, Rowley, Newbury House, 1977; Edward Sagarin y Robert Kelly, «Polylingualism in the United States of America: a Multitude of Tongues amid a Monolingual Majority», en William Beer y James Jacob (eds.), *Language Policy and National Unity*, Totowa, Rowman and Allenheld, 1985, pp. 21-44. Como ambos señalan, la imposición del inglés fue más «implacable» para las minorías nacionales que para los inmigrantes, ya que los últimos esperaban integrarse, mientras que imponer el inglés a las minorías nacionales exigía el desmantelamiento coercitivo de añejas instituciones educativas, políticas y judiciales en las que se empleaba la lengua materna de la minoría.

8. M. Combs y L. Lynch, citado en Rodolpho de la Garza y A. Trujillo, «Latinos and the Official English Debate in the United States», en David Schneiderman (ed.), *Language and the State: the Law and Politics of Identity*, Cowansville, Les Editions Yvon Blais, 1991, p. 215; cfr. Linda Chavez, *Out of the Barrio: toward a New Politics of Hispanic Assimilation*, Nueva York, Basic Books, 1991, p. 42. Los grupos de inmigrantes hispánicos han hecho patente su interés por la educación bilingüe, pero consideran la educación en español como complementaria, no como sustitutoria del aprendizaje del inglés. Por lo general, se espera que los inmigrantes en los Estados Unidos que hablan español se integren en la sociedad anglófona lo mismo que los inmigrantes que hablan portugués, o urdu, o cualquier otra lengua. Para una discusión de este punto, cfr. el artículo de De la Garza y A. Trujillo anteriormente mencionado.

9. He discutido esta y algunas otras confusiones vinculadas al término «multiculturalismo» en el segundo capítulo de mi *Multicultural Citizenship*.

10. Algunos grupos nacionales emplean una definición de pertenencia basada en la descendencia (como Alemania o los Afrikaners). Esto solía ser así también en el Canadá francés, y un 20 % de los quebequeses todavía mantiene que los inmigrantes no pueden llamarse a sí mismos quebequeses (Jean Crête y Jacques Zylberberg, «Une problématique floue: l'autoreprésentation du Citoyen au Québec», en Dominique Colas *et al.* [eds.], en *Citoyenneté et nationalité: perspectives en France et au Québec*, París, Presses Universitaires de France, 1991, pp. 425-430). Sin embargo, la mayoría de los quebequeses, al igual que la mayoría de los grupos nacionales en Occidente, define la ciudadanía en términos de participación en una cultura societaria, no en virtud de la descendencia. Sobre la creciente disyunción entre el origen étnico y la pertenencia a un grupo lingüístico, cfr. Leslie Laczko, «Canada's Pluralism in Comparative Perspective», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 17, n.º 1 (1994), p. 29.

11. Los afroamericanos son un importante ejemplo de un grupo etnocultural que no se

ajusta a estas categorías. No se ajustan al patrón de los inmigrantes voluntarios, no sólo porque en su mayoría fueron traídos a América involuntariamente como esclavos, sino porque cuando llegaron se les impidió (en lugar de apoyarles) integrarse en las instituciones de la cultura mayoritaria (por ejemplo, con la segregación racial, las leyes contra el mestizaje y contra la alfabetización). Tampoco se ajustan al patrón de las minorías nacionales, puesto que no tienen un territorio propio en América o una lengua histórica común. Provenían de una pluralidad de culturas africanas, con lenguas diferentes, y no se intentó mantener agrupados a aquellos con una procedencia étnica común. Por el contrario, las personas con la misma cultura (incluso de la misma familia) fueron a menudo separadas una vez que llegaron a América. Incluso si compartían la misma lengua africana, los esclavos tenían prohibido hablarla, ya que los propietarios de esclavos temían que esa lengua pudiese ser usada para fomentar la rebelión. Además, antes de la emancipación tenían legalmente prohibido intentar recrear su propia cultura (toda forma de asociación entre negros, excepto las iglesias, era ilegal). La situación histórica de los afroamericanos es, por consiguiente, muy inusual. No se les permitió integrarse en la cultura principal, ni se les permitió mantener sus lenguas y culturas originales o crear nuevas asociaciones o instituciones culturales. Carecían de una reserva o territorio propio, aunque fueron segregados físicamente. Por consiguiente, no es de esperar que las políticas adecuadas para los inmigrantes voluntarios o para las minorías nacionales sean válidas para los afroamericanos, o viceversa. Para una discusión de su estatuto excepcional y el de otros grupos anómalos, cfr. mi *Multicultural Citizenship*, caps. 2 y 5. Sin embargo, un reciente análisis de los conflictos etnoculturales en todo el mundo sugiere que las dos categorías que he señalado abarcan a la mayoría de los grupos implicados en estos conflictos. Cfr. Ted Gurr, *Minorities at Risk: a Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington, Institute of Peace Press, 1993.

12. Otro de los rasgos característicos del federalismo incluye la existencia de una doble cámara legislativa a nivel federal, estando la segunda cámara destinada a asegurar la representación efectiva de las subunidades federales en el gobierno central. De esta manera a cada subunidad federal se le garantiza la representación en la segunda cámara, tendiendo las subunidades más pequeñas a estar sobrerrepresentadas. Además, cada subunidad tiene derecho a intervenir en el proceso de reforma de la constitución federal, pero puede reformar unilateralmente su propia constitución. Al definir el federalismo de esta manera sigo la descripción clásica de Wheare (K.C. Wheare, *Federal Government*, Nueva York, Oxford University Press, 1964, caps. 1-2; cfr. Jonathan Lemco, *Political Stability in Federal Governments*, Nueva York, Praeger, 1991, cap. 1). Para una tipología de los diversos acuerdos de «tipo federal» —que distingue las federaciones de las confederaciones, consociaciones, federaciones, uniones legislativas, asociaciones de estados y condominios— cfr. Elazar, *Exploring Federalism*, cap. 2.

13. Sobre otras formas no-territoriales de derechos de minorías, cfr. J.A. Laponce, «The Government of Dispersed Minorities: from Constantinople to Ottawa», en Tamas Kozma y Peter Drahos (eds.), *Divided Nations*, Budapest, Educatio Publishing, 1993. Sobre el sistema *millet*, cfr. mi «Two Models of Pluralism and Tolerance», *Analyse & Kritik*, vol. 14/1, 1992, pp. 33-56.

14. Desarrollo este punto de forma más prolija (y discuto las pocas excepciones) en *Multicultural Citizenship*, cap. 5, y en «Social Unity in a Multiethnic State», *Social Philosophy and Policy*, vol. 13/1. Las excepciones a esta generalización incluyen a ciertas sectas religiosas con base en la inmigración que persiguen disociarse de la sociedad principal.

15. Para una defensa de este punto, cfr. Joseph Carens, «Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States», en William Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, 1989, pp. 31-49.

16. Ver la discusión de la «revolución federalista» en Elazar, *Exploring Federalism*, cap. 1.

17. Para una discusión de por qué la identidad nacional ha sido tan persistente y por qué las

minorías nacionales difieren en este aspecto de los inmigrantes, cfr. *Multicultural Citizenship*, caps. 5-6.

18. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Nueva York, Bantam, 1982. Jay no sólo ignora la considerable población negra, sino que también hurta de su consideración a los inmigrantes no ingleses (en particular a los alemanes) y a los restos de las tribus indias que habían sido desposeídas de sus tierras.

19. De ahí que Natan Glazer se equivoque palpablemente cuando afirma que la división de los Estados Unidos en unidades federales antecede a su diversidad étnica. N. Glazer, *Ethnic Dilemmas: 1964-1982*, Cambridge, Harvard University Press, 1983, pp. 276-277. Esto es cierto en el caso de las primeras 13 colonias, pero las decisiones sobre la admisión y los límites de los nuevos estados fueron tomadas después de la incorporación de las minorías nacionales y deliberadamente evitaron crear estados dominados por minorías nacionales.

20. Madison, *Federalist*, n.º 10, pp. 54 y 61. La creencia de que el federalismo ayuda a prevenir la tiranía fue una de las razones por las que los aliados impusieron un modelo federal en Alemania tras la segunda guerra mundial. Se suponía que ayudaría a impedir la reemergencia de movimientos nacionalistas o autoritarios. Para una crítica de la suposición de que el federalismo protege inherentemente mejor la libertad individual, véase Martha Minow, «Putting Up and Putting Down: Tolerance Reconsidered», en Mark Tushnet (ed.), *Comparative Constitutional Federalism: Europe and America*, Nueva York, Greenwood, 1990, pp. 77-113; Franz Neumann, «Federalism and Freedom: A Critique», en Arthur MacMahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, Nueva York, Russell and Russell, 1962, pp. 44-57.

21. Tal y como señalé, «la fuente más común y perdurable de facciones ha sido la distinta y desigual distribución de la propiedad». Una preocupación menor se refería a los cismas periódicos entre las iglesias protestantes, lo que a menudo daba lugar a estallidos de conflictos religiosos.

22. Philip Resnick, «Toward a Multinational federalism», en Leslie Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1994, p. 71.

23. Si los Estados Unidos constituye el paradigma del federalismo territorial, ¿cuál es el prototipo del federalismo multinacional? Elazar mantiene que Suiza es la «primera federación moderna construida sobre diferencias étnicas y lingüísticas que fueron consideradas como permanentes y merecedoras de ser acomodadas». Elazar, «The Role of Federalism in Political Integration», en D. Elazar (ed.), *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan, Turtledove Publishing, 1987, p. 20. Sin embargo, como señala Murray Forsyth, la antigua confederación suiza, que existió durante casi 500 años, estaba enteramente compuesta de cantones germánicos, en términos de origen étnico y lingüístico. Mientras que los cantones franco e italo hablantes fueron añadidos en 1815, la decisión de adoptar una estructura federal no lo fue primordialmente para integrar esas diferencias etnolingüísticas. De acuerdo con Forsyth, la federación canadiense de 1867 fue el primer caso en el que una estructura federal fue adoptada con el fin de acomodar las diferencias etnolingüísticas. Esto se refleja en el hecho de que la constitución de 1867 no sólo unía en un solo país a una serie de provincias separadas, sino que también dividía la mayor provincia en dos unidades políticas separadas (el Ontario anglófono y el Quebec francófono) a fin de dar una respuesta a las divisiones etnoculturales; cfr. Murray Forsyth, «Introduction», en M. Forsyth (ed.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, pp. 3-4.

24. Algunas de las restantes 14 comunidades no son meras divisiones regionales, sino que pese a formar sociedades culturalmente distintas, no se han autodefinido como «naciones» distintas. Este es el caso, por ejemplo, de las Islas Baleares, Valencia y Asturias, en los que se hablan distintas lenguas y dialectos. Sin embargo, muchas de las Comunidades Autónomas no reflejan



grupos etnoculturales o lingüísticos distintos. Para una discusión de las Comunidades Autónomas españolas y de los distintos grados de diferencia etnocultural, véase Audry Brassloff, «Spain: the state of the autonomies», en Forsyth (ed.), *Federalism and Nationalism*, pp. 24-50.

25. Cfr. *Citizens Forum on Canada's Future, Report to the People and Government of Canada*, Ottawa, Supply and Services, 1991, cuadro 2, p. 158. Véase también Resnick, p. 73 y las referencias en la nota 28.

26. Ver las referencias en la nota 3.

27. Sobre la posición anglo-canadiense, ver Alan Cairns, «Constitutional Change and the Three Equalities», en Ronald Watts y Douglas Brown (eds.), *Options for a New Canada*, University of Toronto Press, 1991, pp. 77-110; David Milne, «Equality or Asymmetry: Why Choose?», en *ibid.*, pp. 285-307; Andrew Stark, «English-Canadian Opposition to Québec nationalism», en R. Kent Weaver (ed.), *The Collapse of Canada?*, Washington, Brookings Institute, 1992, pp. 123-158; Stéphane Dion, «Le fédéralisme fortment asymétrique», en Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership*, pp. 133-152, quien cita una encuesta que muestra un 83 % de oposición a un estatuto especial. Ver también los artículos de Resnick y Milne en *ibid.* Una cierta asimetría *de facto* en poderes ha sido uno de los aspectos más persistentes del federalismo canadiense, pero tal y como discuten estos autores, la mayoría de los anglo-canadienses han sido reacios a reconocer esto formalmente o a introducirlo en la Constitución, por no mencionar la mera posibilidad de ampliar esa asimetría.

28. Brassloff, p. 44.

29. Charles Taylor, «Shared and Divergent Values», en Ronald Watts y D. Brown (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto, Toronto University Press, 1991, pp. 53-76.

30. Los anglo-canadienses a menudo preguntan a los quebequeses «¿por qué no podemos ser todos canadienses en primer lugar y miembros de las provincias después?», sin darse cuenta de que esto supone pedir a los quebequeses que subordinen su identidad nacional, mientras que para los anglo-canadienses sencillamente significa fortalecer su identidad nacional frente a su identidad regional.

31. Resnick, p. 77.

32. Como señalo más adelante (nota 37), las modificaciones fronterizas en los territorios del Noroeste muy pronto crearán una nueva unidad de base nacional controlada por los inuit y que será conocida como «Nunavut».

33. Petr Pithard, «Czechoslovakia: the Loss of the Old Partnership», en *Seeking a New Canadian Partnership*, p. 164.

34. M. Fernández, citado en Brassloff, p. 35.

35. Un intento de desarrollar un modelo viable de federalismo asimétrico de representación federal ha sido llevado a cabo por Resnick, «Toward a Multinational Federalism»; cfr. mi «Group Representation in Canadian Politics», en Leslie Seidle (ed.), *Equity and Community: the Charter, Interest Advocacy and Representation*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1993, pp. 61-89.

36. Para una revisión de las distintas formas de federalismo asimétrico, ver Elazar, *Exploring Federalism*, pp. 54-57, y Dion, «Le fédéralisme fortement asymétrique».

37. Dos excepciones serían los navajos en el Suroeste americano y los inuit en el Noroeste de Canadá. De hecho, las fronteras de los territorios del Noroeste en Canadá están siendo rediseñadas con el fin de crear una unidad mayoritariamente inuit en el seno de la federación.

38. Elazar, *Exploring Federalism*, p. 229. Sobre la relación del autogobierno indio con el federalismo, cfr. Frank Cassidy y Robert Bish, *Indian Government: its Meaning in Practice*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1989; J.A. Long, «Federalism and Ethnic Self-determination: Native Indians in Canada», *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 29/2 (1991), pp. 192-211; Resnik, «Dependent Sovereigns»; David Elkins, *Where Should the*

*Majority Rule? Reflections on Non-Territorial Provinces and Other Constitutional Proposals*, University of Alberta, Centre for Constitutional Studies, 1992.

39. Sobre el estatuto de Puerto Rico y los límites de su potencial estatalidad, ver Alvin Rubinstein, «Is Statehood for Puerto Rico in the National Interest?», en *In Depth: a Journal for Values and Public Policy* (primavera 1993), pp. 87-99; Aleinikoff, «Puerto Rico and the Constitution».

40. El derecho de los grupos nacionales a la autodeterminación está reconocido en el derecho internacional. De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, por ejemplo, «todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación». Sin embargo, la ONU no ha definido los «pueblos» y, en general, sólo ha aplicado el principio de autodeterminación a las colonias de ultramar, no a las minorías nacionales internas, aun cuando éstas estuviesen sujetas al mismo tipo de colonización o conquista que las anteriores. Esta limitación de la autodeterminación a las colonias de ultramar (conocida como la tesis del «agua salada») ha sido ampliamente calificada de arbitraria, y muchas minorías nacionales insisten en que también son «pueblos» o «naciones» y que, como tales, tienen derecho a la autodeterminación.

41. Quisiera enfatizar que estoy hablando de percepciones políticas, no de hechos históricos. Un riguroso examen histórico puede mostrar que la existencia de una minoría nacional como pueblo separado no antecedió a la del país al que pertenece. En algunos casos, el sentido de diferencia nacional surgió a la vez que el desarrollo de la federación, no antes que ella, de manera que la formación original del país no fue, en términos históricos, una «federación de pueblos». Mientras que los líderes nacionalistas a menudo mantienen que su nación ha existido desde tiempos inmemoriales, los historiadores han demostrado que ese sentimiento de particularidad nacional es bastante reciente y, de hecho, ha sido deliberadamente inventado (véase Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, New Left Books, 1983; Ernst Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983). Lo que importa, sin embargo, no es la realidad histórica, sino las percepciones contemporáneas. Si un grupo minoritario en la actualidad tiene un fuerte sentimiento de identidad nacional y una profunda creencia en su derecho al autogobierno, tenderá a considerar la autoridad de la federación como meramente derivada, cualesquiera que sean los datos históricos.

42. He señalado anteriormente que los inmigrantes están reivindicando cada vez más un reconocimiento político especial en la forma de ciertos derechos «poliéticos», pero esto raramente constituye una amenaza a la estabilidad política, ya que al plantear esas demandas los inmigrantes, por lo general, dan por supuesta la autoridad de la comunidad política mayor. Asimismo, tal y como ha expuesto Rawls, que los ciudadanos son miembros de un «esquema cooperativo a perpetuidad». Los inmigrantes dan por supuesto que van a trabajar en el seno de las instituciones económicas y políticas de la sociedad mayoritaria. Tan sólo exigen que esas instituciones se adapten para reflejar la creciente diversidad cultural de la población a la que sirven. Las minorías nacionales, por el contrario, cuestionan la permanencia y la legitimidad del país en que se inscriben.

43. Para reducir este peligro, los gobiernos federales han animado a las minorías nacionales a identificarse y a sentir lealtad hacia el gobierno federal. Esta nueva identificación se espera que compita con y supere, si es posible, a la identidad nacional original. Sin embargo, los datos históricos sugieren que este tipo de esfuerzos tienen un éxito limitado. Sobre este tema véase Kenneth Wheare, «Federalism and the Making of Nations», en A. McMahon (ed.), *Federalism Mature and Emergent*, pp. 28-43; Robert Howse y Karen Knop. «Federalism, Secession and the Limits of Ethnic Accommodation: A Canadian Perspective», *New Europe Law Review*, vol. 1/2 (1993), pp. 269-320; Wayne Norman, «Towards a Normative Theory of federalism», en Judith Baker (ed.), *Group Rights*, University of Toronto Press, 1994, y mi *Multicultural Citizenship*, cap. 9.

44. Por supuesto, esto es sólo una reivindicación *prima facie*, ya que el territorio abarcado por la subunidad federal puede incluir al territorio de otros grupos nacionales. Esta es una cuestión grave en Quebec, donde la parte septentrional de la provincia se corresponde con los territorios históricos de varios pueblos indígenas. Estos pueblos mantienen que su derecho a la autodeterminación es tan fuerte como el de los quebequeses, y que si éstos votan por la secesión, ellos pueden decidir seguir perteneciendo a Canadá, de manera que un Quebec independiente sólo incluiría la parte meridional de la provincia. Sobre esta cuestión, cfr. Mary Ellen Turpel, «Does the Road to Quebec Sovereignty Run Through Aboriginal Territory», en D. Drachm y R. Perin (eds.), *Negotiating with a Sovereign Quebec*, Toronto, Lorimer, 1992.

45. Sobre la importancia de las amenazas externas en la formación y el mantenimiento de las federaciones, cfr. Lemco, *Political Stability*, cap. 8. Esto es particularmente importante para entender la confederación suiza. Suiza es citada a menudo como ejemplo de una federación multinacional estable con un fuerte sentimiento de lealtad compartida, pero lo que hizo posible el desarrollo de un patriotismo suizo fue la experiencia compartida durante 500 años de enfrentarse a enemigos comunes y de tener que confiar en el recíproco apoyo militar. En la medida en que las alianzas internacionales reducen la amenaza de guerra, el paradójico resultado puede ser el socavamiento de uno de los pocos factores que respaldaron el desarrollo de federaciones multinacionales estables.

46. Pithard, «Czechoslovakia», p. 198.

47. Por ejemplo, incluso si el federalismo canadiense llega a fracasar, no habrá sido un fracaso moral. Por el contrario, creo que habrá sido un memorable éxito moral, cualquiera que sea el destino de Quebec, ya que ha permitido a los canadienses alcanzar la prosperidad y la libertad con una ausencia casi completa de violencia. Además, el federalismo ha hecho posible el desarrollo de vigorosas tradiciones democráticas y liberales en el Canadá inglés y francés. Como resultado de ello, si el federalismo canadiense fracasase, su producto sería casi con toda seguridad dos pacíficas y prósperas democracias liberales en el lugar donde anteriormente sólo existió una. El federalismo multinacional en Canadá puede mostrarse tan sólo como una fase transitoria entre la colonización británica y el nacimiento de dos estados liberal-democráticos independientes, pero si esto es así, habrá sido una buena partera.

48. Al desarrollar su conocida teoría contractual de la justicia distributiva, John Rawls sostuvo que las partes del contrato social deberían verse a sí mismas como miembros de «un esquema cooperativo a perpetuidad». Esta podría ser una suposición razonable en el caso de los estados unitarios o de las federaciones territoriales, pero no es una asunción plausible, ni sociológica ni moralmente, en el caso de las federaciones multinacionales.

*Will Kymlicka es director de investigación del Canadian Centre for Philosophy and Public Policy de la Universidad de Ottawa. Sus líneas de trabajo se centran en la teoría liberal, los modelos de ciudadanía y los derechos de minorías. Es autor de «Liberalism, Community and Culture» (1991), «Contemporary Political Philosophy» (1990) y «Multicultural Citizenship» (1995). Recientemente ha editado la obra colectiva «The Rights of Minority Cultures» (1996).*