

Comparando democracias federales

ANÁLISIS

En contraste con las predicciones realizadas por ciertas teorías de carácter liberal o marxista, los estudios empíricos evidencian que los conflictos territoriales del mundo no muestran una tendencia a desaparecer, sino más bien todo lo contrario. Parece claro que la territorialidad importa, también en las democracias. En la práctica, los estados, sean democráticos o no, se han mostrado siempre muy celosos de sus territorios.

En el caso de las democracias plurinacionales se han postulado cuatro soluciones clásicas en la búsqueda de cierta acomodación política de su pluralismo nacional interno: los sistemas federales, el consociacionismo, los procesos de *devolución* política, y la secesión.

El universo del siguiente análisis comparado comprende todas las federaciones, excluyendo algunos casos particulares, como los archipiélagos (Micronesia, Comores, San Cristóbal y Nieves), las federaciones no democráticas (Emiratos Árabes Unidos) o aquellas que registran problemas de estabilidad (Nigeria). Por otra parte, se han incluido tres estados regionales o autonómicos que muestran una clara división territorial de poderes: el Reino Unido, Italia y España.

En conjunto, se trata de un grupo de 19 casos. En todos ellos, el análisis supone el uso de toda una batería de variables y de indicadores diferenciados (los detalles se encuentran en *Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política y política comparada*, Ferran Requejo, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2007: 35-63).

Algunas conclusiones del estudio son las siguientes:

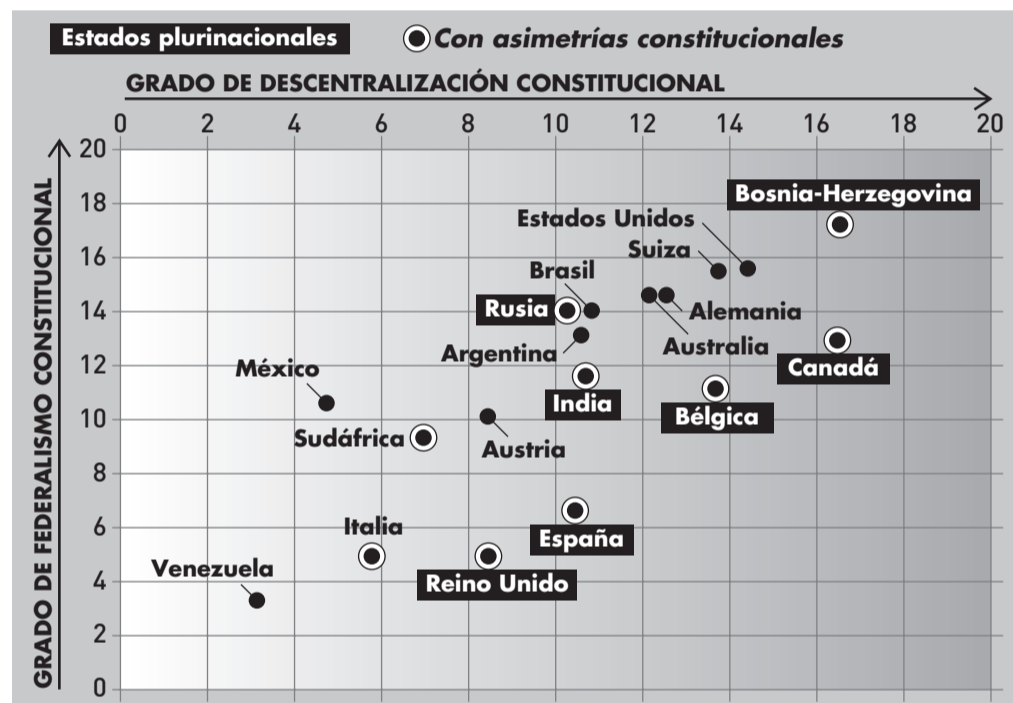
1. Grados de federalismo, de descentralización y asimetrías constitucionales. El grado de federalismo de cada caso es en principio independiente de su grado de descentralización. En términos generales, las federaciones plurinacionales muestran un grado de descentralización mayor que las federaciones en conjunto, si bien se dan importantes diferencias entre ellas. Sin embargo, el grado de federalismo es, de forma un tanto sorprendente, más uniforme y menor en las federaciones plurinacionales que en las federaciones uninacionales (con la excepción del caso particular de Bosnia-Herzegovina, que muestra algunas características incluso confederales). De un modo mucho más esperable, los dos ejemplos de estados regionales plurinacionales, Reino Unido y España, muestran el menor grado de federalismo dentro del grupo de los estados plurinacionales. Estos últimos son constitucionalmente más asimétricos que las federaciones uninacionales.

Las dificultades de acomodación de las minorías son mayores cuando el número de subunidades de la federación es elevado (mayor que 9). Es el caso de Canadá, India, Rusia, Etiopía y España, en contraste con los casos de Bélgica, Reino Unido y Bosnia-Herzegovina.

Indicadores del federalismo

Federación / Estado Regional	Grado de Federalismo Constitucional*	Grado de Descentralización*
Alemania	14	12
Argentina	13	11
Australia	14	12
Austria	10	8,5
Bélgica	11	14
Bosnia/Herz.	18	16,5
Brasil	13,5	11
Canadá	13	16,5
España	6,5	10,5
EE.UU.	15,5	14,5
Etiopía	13,5	-
India	12	11
Italia	5	6
México	11	5
Reino Unido	5	8,5
Rusia	13,5	11
Sudáfrica	9	7
Suiza	15	14
Venezuela	3,5	3,5

*(en una escala de 0 a 20 puntos)



LA VANGUARDIA

Resulta una cuestión abierta si la aversión mostrada por algunas federaciones o estados regionales plurinacionales a introducir más regulaciones asimétricas reforzará o no en el futuro las tensiones territoriales y los movimientos secesionistas.

La tabla 1 y la figura 1 sitúan los 19 casos de acuerdo con su grado de federalismo constitucional y su grado de descentralización (se emplean escalas de 0 a 20 a partir de la agregación de diversos indicadores en cada variable).

2. Confianza/desconfianza federal. La coexistencia en las federaciones plurinacionales de procesos de *nation-building* que son

parcialmente competitivos sitúa la cuestión de la "confianza federal" en términos distintos al caso más simple de las federaciones uninacionales. Parece que la confianza federal en las democracias plurinacionales requiere dos factores:

a) La confianza federal es más probable cuando existen reglas que permiten a las naciones minoritarias participar en el "gobierno compartido" de la federación desde su carácter singular (símbolos estatales, presencia específica en la segunda cámara, relaciones intergubernamentales de carácter bilateral, participación en instituciones del Estado de carácter consociacional, etcétera).

El objetivo es regular la cuestión democrática de la "participación" en el poder central desde la propia especificidad de la entidad federada o regional (y no diluida como una entidad más de la federación). Ello viene facilitado cuando el número de entidades dotadas de autogobierno no es elevado.

b) La confianza federal también es más probable cuando existen procedimientos que protegen a las minorías nacionales de las acciones de las mayorías. Ejemplos son los poderes de veto en la segunda cámara, los "timbres de alarma", los procedimientos de *opting in* y *opting out*, el nombramiento de magistrados de las Cortes Supremas o

su conjunto. Otros elementos centrales para la confianza/desconfianza en este tipo de democracias es la existencia o no de una *cultura plurinacional* y de una *cultura federal* en la vida política de la federación. En el caso español, estos dos tipos de cultura política muestran un perfil muy precario, tanto en términos históricos como actuales.

3. Derecho de secesión. Más controvertido resulta la introducción o no de un derecho a la secesión de las naciones minoritarias en una federación/estado regional plurinacional. La concepción tradicional es que el *derecho de autodeterminación* se reserva unilate-

Los estados, sean democráticos o no, se han mostrado siempre muy celosos de sus territorios

Reino Unido y España muestran el menor grado de federalismo dentro de los estados plurinacionales

Es probable que el siglo XXI sea testigo de movimientos políticos en favor del 'derecho a decidir'

ralmente para la federación. Sin embargo, se trata de una concepción que recientemente se ha cuestionado por diversos actores. Es el caso de la famosa Opinión del Tribunal Supremo canadiense en la Secession Reference (1998), de las regulaciones introducidas en la constitución de Etiopía, que incluyen el derecho de secesión para las naciones y pueblos constituyentes, así como algunos casos más específicos, como la federación de San Cristóbal y Nieves o el caso de Serbia-Montenegro. Desde una perspectiva democrática, nada impide que la cuestión sobre dónde deben establecerse las fronteras entre países forme parte del debate político. Y en este último no parece que haya ningún argumento definitivo –de carácter moral o funcional– contra la introducción de aquel derecho cuando las reglas que lo regulan evitan un uso estratégico del mismo por parte de las elites políticas.

Es probable que el siglo XXI sea testigo de movimientos políticos en favor del *derecho a decidir* por parte de ciudadanos de las naciones minoritarias. Se trata de movimientos a los que la teoría y la práctica democrática deberán prestar mucha más atención en el futuro.

FERRAN REQUEJO

Catedrático de Ciencia Política y director del Grup de Recerca en Teoria Política (GRTP) en la UPF

La Xunta quiere sancionar a la familia Franco por no abrir el pazo de Meirás

SANTIAGO. (Europa Press.) – La Consejería de Cultura de la Xunta de Galicia prevé abrir a la familia de Francisco Franco un expediente sancionador, que podría suponer el pago de una multa de hasta 60.000 euros, por no autorizar el acceso de técnicos de la dirección general del Patrimonio al pazo de Meirás, en Sada (A Coruña), quienes pretendían determinar su estado. La Xunta avanzó ayer que recurrirá a la vía judicial para realizar una inspección a la que "tiene derecho porque la construcción figura en el Inventario del Patrimonio Cultural de Galicia".

Fuentes próximas al departamento de Cultura confirmaron a Europa Press que ayer estaba previsto un nuevo intento de visita del pazo, de propiedad privada, y que el abogado de la familia lo impidió. Sin embargo, la consejería defiende que este inmueble forma parte "del patrimonio" de Galicia, por lo que abogan por su declaración como bien de interés cultural (BIC), y hace diez días comunicó por burofax el derecho a una inspección técnica pa-

ra conocer su estado. Precisamente, que ayer, como en otros intentos anteriores, la familia Franco no permitiera la inspección técnica hace que la Consejería de Cultura plantee la apertura de un expediente sancionador por "obstaculizar" el trabajo de los técnicos, que nuevamente no pudieron entrar en el pazo.

El pazo de Meirás, rodeado por diez hectáreas de jardines, es el centro de una polémica porque el Ayuntamiento de Sada y la Xunta promueven su declaración como bien de interés cultural, una figura jurídica que obligaría a la familia a abrir el pazo al público para permitir visitas gratuitas al menos cuatro días cada mes. Esta clasificación obligaría a adoptar medidas de conservación y protección del pazo y sus jardines y otorgaría a la Xunta una posición preferente, con derecho de tanteo y retracto, en caso de que sea puesto a la venta.●

BREVES

- **La fiscalía pide 3.600 euros de multa a 'El Jueves'**
La fiscalía de la Audiencia Nacional pedirá una multa de 3.600 euros para los dos autores de la caricatura de los Príncipes que motivó el secuestro el pasado 20 de julio de la revista *El Jueves* por un presunto delito de injurias a la Corona. – Europa Press
- **ANV no condena el secuestro de la familia de Orio**
El Ayuntamiento de Orio aprobó ayer, con el apoyo de todos los partidos y la abstención de ANV, una declaración de condena a ETA y rechazo al secuestro de una familia de este municipio guipuzcoano por parte de la banda para robarles su furgoneta, que posteriormente explotaron en Castellón. – Europa Press
- **Sectores críticos del PSN piden una renovación**
Sectores críticos del PSN de las agrupaciones de Pamplona, Estella y la Zona Media están ultimando un documento, que presentarán mañana en el comité regional, en el que apuestan por una "renovación del partido desde dentro". – Efe