

PLURALISMO NACIONAL *VERSUS* FRAGMENTACIÓN DEL ESTADO EN EL CONTEXTO DE UN MODELO (CON)FEDERAL PARA ESPAÑA

Agustín PALOMAR TORRALBO
Asociación Andaluza de Filosofía (España)

“No escuchéis la voz que con petulancia os dice que la forma de gobierno que se os propone es una novedad en el mundo político.”

(Madison)

REQUEJO, F., *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*, trad. Olga Torres Hostench, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, XI + 203 páginas.

SOSA WAGNER, F., SOSA MAYOR, I., *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, 2007 (2006), Madrid, 224 páginas. Prólogo de Joaquín Leguina.

En el concepto de reversibilidad tiene el Estado su fundamentación en sociedades que, de hecho, reclaman para sí una democracia abierta y guiada bajo el principio del pluralismo. La pluralidad se ha convertido tanto en fundamento como en reto político para las sociedades democráticas. Sin pluralidad no puede haber democracia, sólo con la pluralidad tampoco. El Estado democrático debe garantizar esa pluralidad así como el orden para que pueda darse sin que una de sus manifestaciones o formas se imponga sobre las demás cancelando la propia posibilidad de la apertura del espacio político para el pluralismo. El orden, que es condición de posibilidad para la pluralidad, es el resultado de mantener las relaciones simétricas entre las partes que constituyen la pluralidad en un todo, bajo el principio de reversibilidad para cuyo movimiento tiene poder legítimo e irrenunciable el Estado.

Pues bien, a la tradición que se posiciona frente al monismo y reconoce en el pluralismo tanto el fundamento como el reto político más importante en el marco de nuestras democracias liberales quiere pertenecer el libro de Requejo. Pero, frente a un pluralismo que se predica de los individuos, y apoyándose en el modelo del pluralismo cultural, el libro afronta el problema de aquellos espacios políticos que se caracterizan como plurinacionales, es decir, aquellos en donde coexisten varios grupos nacionales como en España, Bélgica, Canadá, India, Rusia, etc. El reto normativo e institucional al Estado democrático y liberal de este tipo de pluralismo no puede parangonarse a la problemática de los Estados o federaciones uninacionales como Alemania, Austria, Australia y Estados Unidos. Para

el autor, el problema de la plurinacionalidad se enmarca dentro del “paradigma de la diferencia”, mientras el problema de la uninacionalidad lo hace en el paradigma de la igualdad. De este modo, a diferencia de los Estados uninacionales, los plurinacionales llevan internamente la exigencia de “revisar algunas de estas asunciones ‘estatalistas’ que los grupos nacionales hegemónicos han solido imponer a las minorías a través de interpretaciones homogeneizantes de conceptos legitimadores como el ‘demos’, la ‘ciudadanía democrática’, la ‘soberanía nacional’ o la ‘soberanía popular’” (p. 12), pues tanto las teorías como las prácticas liberal-democráticas “actúan como agencias nacionalizadoras” (p. 36). Por ello, al autor le parecen insuficientes tanto el modelo liberal de Rawls como el modelo democrático de Habermas: el primero, porque sus propuestas, tanto su teoría de la justicia como su modelo de liberalismo político, han actuado, *de facto*, como teorías legitimadoras de las democracias liberales actuales, reconociendo sólo un *demos* y legitimando su nacionalismo implícito. El segundo, porque, aun siendo sensible a fenómenos pluriculturales, sigue “conceptualmente estancado en el ‘comunitarismo’ estatalista del liberalismo tradicional” (p. 58). Descartadas ambas tradiciones, la liberal de Rawls y la democrática de Habermas, no propone el autor otro asidero teórico para su defensa de un Estado plurinacional que una pobre, desmedida y errónea vuelta a Kant para plantear la cuestión de la dignidad humana como una exigencia para la acomodación política del plurinacionalismo en el seno de las democracias liberales, postulada como un “ideal de la razón” (cfr. p. 60). Este es el contenido de la Parte I del ensayo.

La Parte II trata de ver si el federalismo es un modelo político adecuado para que pueda ser reconocido y acomodado en él el pluralismo nacional, porque, según Requejo, aquellos Estados o federaciones plurinacionales como España presentan deficiencias de reconocimiento y de acomodación constitucional de su pluralismo nacional interno. Tal déficit lo presentan el País Vasco, Cataluña, junto a Québec, Cachemira o Punjab. Con afán de novedad, llama a este modelo “federalismo plurinacional” que intenta ser una revisión del federalismo tradicional vinculado al liberalismo democrático tradicional (cfr. p. 68). Para ello, es necesario, según el autor, desvincular al federalismo de dos secuestros: i) del giro estatalista del federalismo basado en la unidad de un *demos* territorial; y ii) de la presencia de ese nacionalismo de Estado dominante en las federaciones. Su propuesta concreta pasa por configurar un modelo federal a partir de tres acuerdos básicos: i) el reconocimiento político y constitucional del pluralismo nacional de la federación; ii) el establecimiento de acuerdos federales de carácter asimétrico o confederal cuando hay mayor número de unidades federadas que de naciones con tal de conseguir un alto grado de gobierno para esas naciones minoritarias; y iii) la instauración de una regulación donde la plurinacionalidad no solamente esté reconocida en el ejercicio del autogobierno sino también en el ejercicio del gobierno compartido, es decir, donde se garanticen las libertades de las minorías nacionales frente a las mayorías en los procesos de reforma constitucional, “incluida, dice Requejo, en su caso cláusulas potenciales de secesión nacional a través de reglas procedimentales claras” (p.100). Vemos claro que este reconocimiento y acomodación de las dife-

rentes nacionalidades no puede llevarse a cabo, en primer lugar, dentro del marco institucional y normativo de un modelo federal, uninacional y simétrico como el estadounidense o alemán, y, en segundo lugar, que, el reconocimiento político, pasa por el constitucional donde incluso tendría que garantizarse la posibilidad de la reforma constitucional por parte de esos grupos nacionales no estatales. “[L]o que se necesita en las federaciones plurinacionales, dice con claridad, es una nueva forma de constitucionalismo en la que el derecho a la autodeterminación incluya la libertad colectiva de los grupos nacionales, tanto en su aspecto negativo de la defensa y protección de su personalidad colectiva, como en su aspecto positivo de participación en el proceso general de toma de decisiones” (p. 108).

La Parte III del ensayo tiene como objetivo una evaluación del estado, en el doble sentido de este término, de las autonomías en el modelo político de la Constitución de 1978. Aquello que fue la gran novedad de la Constitución —el estado de las autonomías— constituye hoy el gran problema de la organización territorial del poder del Estado. Porque los procesos de construcción nacional no se han completado, después de una veintena de años, el Estado de las autonomías sigue presentando el único problema grave no resuelto: “el contencioso ‘histórico’ del modelo territorial asociado a la plurinacionalidad del estado” (p. 114). La tesis de Requejo es que el problema de la pluralidad nacional de España no puede solventarse con la “mera descentralización”. Sin embargo, a partir del 2004, y con la reforma del Estatuto de Cataluña, el Estado español ha abierto un proceso de reconocimiento del pluralismo nacional, aunque insuficiente porque: i) el reconocimiento nacional sólo ha tenido lugar en el Preámbulo del Estatuto, sin fuerza normativa; ii) no se ha eliminado la “ambigua lógica constitucional que hace hegemónica la posición del gobierno central en la división práctica de poderes territoriales” (p.128); y iii) porque, aunque se han aumentado las inversiones y los ingresos, no se ha cambiado ni el modelo ni las fórmulas de financiación.

Nuestro segundo libro, el de Sosa Wagner y Sosa Mayor, aborda también, pero como problema, el modelo de un Estado plurinacional para España. El texto, estructurado a modo de cuadernos, presenta un débil hilo argumentativo a favor de una serie de imágenes que el lector debe retener para su comparación. La imagen del cuaderno primero corresponde al proceso de fragmentación del Imperio austro-húngaro desde los problemas que presentó la cuestión de la plurinacionalidad hasta arruinarse en un mero “imperio sin atributos”. La imagen del segundo cuaderno corresponde a la del “espectador atónito” que presencia el proceso de reformas estatutarias emprendidas por las comunidades autónomas. El tercer cuaderno perfila la imagen de un espacio político donde asentar el tambaleante Estado moderno sobre un suelo distinto que el de la nación.

La tesis del libro, de que las reformas estatutarias y en concreto el desafío político y jurídico del Estatuto catalán no rompen España pero sí fragmentan el Estado, encuentra su arqueología histórica en el proceso que llevó al desplome de la Monarquía de los Habsburgo tras la Gran Guerra. Aquel espacio político se fragmentó en virtud de los siguientes elementos: i) por el poder de los estamentos o de las élites de la nobleza que tanto ayudaron al advenimiento y sostenimiento

de la monarquía absoluta desde la segunda mitad del siglo XVI hasta la vuelta al absolutismo tras el Congreso de Viena; ii) por las exigencias de los gobernantes húngaros que, en un momento de debilidad de Austria, tras la derrota con Prusia en 1859, pidieron un trato de privilegio para Hungría, que se firmó en el famoso “Compromiso” o *Ausgleich* de 1867 convirtiendo el Imperio de los Habsburgo en una monarquía dual, con una nueva e inédita autonomía para Hungría, “Compromiso” que, en la práctica, supuso una enorme complejidad para tratar de diferenciar los asuntos comunes de los propios y de los “duales”; ejemplos de estos últimos fueron los asuntos comerciales, los impuestos indirectos, la ordenación de los ferrocarriles, etc.; iii) por el “rompecabezas roto” de las nacionalidades que, tras la revolución de 1848, en la llamada “primavera de los pueblos”, trazó un cuarteado mosaico de los diferentes pueblos del Imperio: el checo, polaco, eslovaco, rumano, ruteno, croata, serbio, el austriaco y el magiar; este último, mayoritario en Hungría, impulsó una política de “silencioso despotismo respecto de sus propias poblaciones no magiares” (p. 60); iv) y, por ese otro puzzle, donde los pueblos pretendían confirmar su identidad nacional, que fue la lengua: el “lienzo perfecto donde pintar los pasajes de la nueva nación soñada” (p. 101). Un año después del “Compromiso” el gobierno húngaro aprobó la “ley de nacionalidades” que agravó el problema del conflicto lingüístico —la imposición del húngaro frente al alemán en sectores como la administración o la educación— y que hizo de la lengua el “elemento vertebrador de las tensiones políticas que aquejarían a la Monarquía del Danubio” (p. 111).

Bajo la afirmación de que “nosotros no constituimos una `nación de naciones´ pero es que, si así fuera, sería prudente no airearlo, sería mejor `disimular´ porque tales laberintos políticos no han dado precisamente frutos apetecibles” (p. 140), el segundo cuaderno, ataca la idea de que el modelo federal sea adecuado, como le parece a Requejo, para acomodar ese pluralismo nacional. La modificación de los Estatutos de autonomía sin “un acuerdo previo de conjunto acerca de las cuestiones fundamentales como las competencias, la financiación, las relaciones institucionales, etc., es algo peor que una imprudencia: es un desatino que, por carecer de parentesco alguno con el modelo federal, lo aproxima peligrosamente al confederal” (p. 143). Porque el principio fundamental del federalismo es la subordinación de las partes al todo, entendiéndose solo así, afirman los autores, la historia de los países federales serios como Alemania y Estados Unidos, un modelo, como el que propone Requejo, de un federalismo plurinacional que reconoce como uno de sus elementos constitucionales pactos de carácter asimétrico entre una federación y el Estado, manifestaría el “deseo de singularidad, de exención o inmunidad, de acuerdo o pacto, que ahora se llama bilateralidad” (p. 150), que, antes que un pacto de reconocimiento de las diferencias, es un pacto para la fragmentación. Con el Estatuto de Cataluña, y su propuesta de un modelo de Estado plurinacional, se volvería, en efecto, a ese modelo dual de la Monarquía de los Habsburgo, pero en un Estado que se supone moderno y que tendría que romper con los privilegios de las élites políticas, como las magiares de Hungría, y con los derechos históricos que, inasibles, no se han sometido a la historia de

la democracia y del constitucionalismo. Aquel pretendido valor de las diferencias nacionales viviría “en la peligrosa inopia de considerar nuestro país como un país integrado, armónico, en el que las partes que se conforman creen en el todo que las aglutina” (p. 143). Nada más peligroso que ignorar que tras el discurso de la riqueza de la pluralidad se encierra ideológicamente el discurso secesionista o soberanista para estos territorios que reclaman un trato de favor en virtud de una supuesta diferencia nacional.

Del cuaderno segundo al tercero, pasamos con la asunción de un hecho: la periclitación de la categoría política de la idea de nación. Los Sosa terminan certificando la muerte del Estado nacional por los nacionalismos: estamos, dicen, en “la época de la división del mundo ‘civilizado’ (a la sazón parte de Europa y de América, y poco más) en naciones, regidas más o menos de acuerdo con los dogmas del liberalismo, y, consecuentemente, partido en economías nacionales que competían entre sí y que se comportaban como rivales en los campos de batalla de las grandes o las pequeñas operaciones económicas” (p. 191). Y es aquí, donde los autores pretenden reconsiderar el desacierto de las pretensiones soberanistas que están animando las reformas estatutarias: el neoliberalismo, sus potentes turbinas, ha llevado al adelgazamiento del cuerpo del Estado nacional. Así que el verdadero reto político, en el contexto de la globalización, está en la “desnacionalización” del Estado y en la búsqueda de una soberanía compartida y convergente entre Estados fuertes, más allá de su carácter nacional. Desde este reto, el de la globalización económica, se aprecia mejor la aberración “de poderes públicos ‘enanos’, y de Gobiernos y Administraciones públicas ‘bonsais’, con competencias falsamente ‘blindadas’, fáciles de manipular y de conducir al huerto de sus propias aspiraciones e intereses” (p. 214).

El ensayo de los Sosa muestra históricamente las consecuencias que tendría ese nuevo modelo de federalismo plurinacional. El lector sabe, sobradamente, que el fondo del que emergen ambos textos es el desafío que ha supuesto para el Estado y la Constitución el Estatuto catalán. No a otra cosa va encaminado tanto el primer ensayo, aunque enmascare teóricamente este interés particular con un discurso acerca de la pluralidad nacional, como el segundo al ahondar arqueológicamente en el proceso de fragmentación del Estado español. A pesar de las enormes diferencias entre el Estado español y el Imperio austro-húngaro, el libro parece estructurado para que el lector, más allá de ciertas semejanzas ocasionales, retenga en su memoria una comparación final, que bien se deja representar mediante una clásica analogía de proporcionalidad: el “Compromiso” de Austria-Hungría fue al Imperio lo que el Estatuto catalán es al Estado español. Aquella dualidad o bilateralidad que se estableció con el “Compromiso” ha reaparecido con el “Estatuto”. Y bajo la clave de esta analogía habría que redefinir la quiebra del Estado español a la luz de aquellos elementos que llevaron a la fragmentación del espacio político del Imperio.

Pero, más allá de esto, el libro flaquea en su argumentación al asumir la crisis del Estado nacional y proponer para el futuro del Estado español una soberanía compartida con otros Estados europeos superando, de este modo, el tradicional

asentamiento de la soberanía en la nación. La cuestión es si puede asumirse la crisis del Estado nacional por motivos del pluralismo nacional, y si el argumento fuerte para asumirla es la impotencia en la que quedarían esos “estaditos” tras el oleaje del neoliberalismo. Yo creo que no, y creo que esto constituye el principal escollo en la argumentación de ambos libros. Es correcta la visión de Requejo de entender el problema de la pluralidad dentro del marco de la tradición liberal, porque, justamente, la pluralidad, en el liberalismo, nace en los espacios ofrecidos por la libertad. Sin embargo, la cuestión es qué es aquello de lo que primariamente debemos predicar la libertad para que de ella surja la pluralidad. Si en realidad se ganara mayor grado de libertad bajo el modelo liberal que reconoce como valor fundamental el pluralismo nacional, no habría más remedio que estar de acuerdo con Requejo, pero mucho me temo que su modelo liberal, dice él, de raíz berliniana, no es capaz de defender la pluralidad más allá de la que reclaman para sí las élites nacionalistas sin querer entrar en el argumento de si esa libertad es compatible con el reconocimiento del mismo grado de libertad para el resto de las comunidades, y, mucho más importante, si es compatible la defensa de la libertad para el pluralismo nacional con la defensa de la libertad para la pluralidad de cada uno de los individuos que viven en esas “comunidades nacionales”. Si entraran en conflicto ambas libertades ¿qué libertad debería prevalecer sobre la otra?, ¿qué habría que acomodar a qué, las naciones a los individuos o los individuos a las naciones? La predicación fundamental de la libertad es aquella que se hace de los individuos, y, protegida ésta, si pueden extenderse más libertades nunca serán rechazadas por el liberalismo.

No debería olvidarse que la exigencia de reconocimiento del pluralismo requiere, en buena lid liberal, que las libertades concedidas a ciertas comunidades sean compatibles con el resto de las libertades básicas. Pero, esto es, justamente, lo que se garantiza en el concepto de igualdad jurídica que es el que fundamenta las relaciones simétricas entre las partes del todo que es el Estado, y, aunque entre sus deberes esté el garantizar la simetría de las diferentes regiones, comunidades autónomas o partes federadas, el principal deber del Estado sigue siendo garantizar la simetría de aquella pluralidad, básica, fundamental e irreductible a otras que es la individual. Desde Sieyés, tal concepto de igualdad viene recogido en el moderno concepto de nación política. Por ello, no deberíamos, sin más, asumir el hundimiento del Estado nacional, porque es aquí, en la nación, donde está el poder o la soberanía concedida al Estado para que garantice la pluralidad, la libertad y la igualdad, o, lo que es lo mismo, la reversibilidad de esas múltiples relaciones simétricas que introduce el orden —jurídico/constitucional y político— para que la pluralidad viva y no muera, entre otras, por la amenaza de la ideología nacionalista.