Clàssics del Federalisme

Daniel J. Elazar

Anàlisi del federalisme i altres textos

Estudi introductori de Ronald L. Watts

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

Clàssics del Federalisme

Anàlisi del federalisme i altres textos

Daniel J. Elazar

Anàlisi del federalisme i altres textos

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

Elazar, Daniel Judah
[Seleccions. Català]

Anàlisi del federalisme i altres textos. – (Clàssics del federalisme)
Referències bibliogràfiques
ISBN 9788439388029
I. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Clàssics del federalisme
1. Federalisme
323.172

Consell Editor
Carles Viver Pi-Sunyer
Mercè Corretja Torrens
Mireia Grau Creus

Consell Assessor
Xavier Arbós Marín
Miquel Caminal Badia
Ramón Máiz Suárez
Ferran Requejo Coll
Miquel Àngel Cabellos Espiérrez

Selecció de textos i estudi introductori: Ronald L. Watts

Primera edició: desembre de 2011
© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2011
Traducció: Margarida Trias
Tiratge: 1.000 exemplars
Disseny de la col·lecció: Carlos Cubeiro
Maquetació i impressió: El Tinter, sal (certificada amb ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)
ISBN: 978-84-393-8802-9
Dipòsit legal: B. 39984-2011

El paper utilitzat per a aquesta publicació és Munken Print Cream, que té certificat FSC® (Forest Stewardship Council®), la qual cosa significa que la matèria primera amb què s'elabora aquest paper procedeix de boscos i plantacions gestionats de manera responsable.

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny de la coberta, no pot ser reproduïda, emmagatzemada ni tramesa de cap manera ni per cap mitjà sense l'autorització escrita del titular del *copyrigh*.

Relació de fonts originals i cessió de drets:

«Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity», *Publius: The Journal of Federalism* 6:4 (tardor): 9-19. Drets de traducció cedits per Oxford University Press.
«The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments», *Publius: The Journal of Federalism* 10:4 (tardor): 3-30. Drets de traducció cedits per Oxford University Press.
Exploring Federalism. Tuscaloosa i Londres: The University of Alabama Press, 1987. Drets de traducció cedits per The University of Alabama Press.
«The Federalist Revolution and the Way to Peace». A: Daniel J. Elazar, *Federalism and the Way to Peace* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Reflections Paper No. 13, 1994), pp. 1-16. Drets de traducció cedits gratuïtament per l'Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
«Federalism and Pluralism in a Free Society» (originalment preparat per a la conferència «Autonomisme i federalisme», Madrid, maig de 1989). A: Daniel J. Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, pp. 17-34. Drets de traducció cedits gratuïtament per l'Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
«Covenant and the American Founding». A: Daniel J.Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, pp. 111-132. Drets de traducció cedits gratuïtament per l'Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
«International and Comparative Federalism». *PS: Political Science and Politics*, juny 1993: pp. 190-195 (reeditat a Daniel J. Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, amb el títol «A Final Word», pp. 159-170. Drets de traducció cedits gratuïtament per l'Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
«From Statism to Federalism: A Paradigm Shift». *Publius: The Journal of Federalism* 25:2: 3-30. Drets de traducció cedits per Oxford University Press.

Índex

Estudi introductori
Ronald L. Watts 11

I. Federalisme *vs*. descentralització: una deriva des de l'autenticitat 39

II. La teoria política del pacte: orígens bíblics i desenvolupaments moderns 57

III. Anàlisi del federalisme 107

1. Per què federalisme? 115

2. Què és el federalisme? 155

3. El federalisme com a mitjà i com a fi 209

4. Idees i formes federals 253

5. Els elements del federalisme 305

6. Tendències centralitzadores i descentralitzadores en els sistemes federals contemporanis 359

7. Serà l'edat postmoderna l'era del federalisme? 393

Bibliografia seleccionada 445

IV. El federalisme i el camí cap a la pau 475

1. La revolució federalista i el camí cap a la pau 477

2. Federalisme i pluralisme en una societat lliure 503

3. El pacte i la fundació dels Estats Units 531

4. Epíleg 567

V. De l'estatisme al federalisme: un canvi de paradigma 587

Estudi introductori

Ronald L. Watts
Queen's University

Daniel J. Elazar (1934-1999) va ser un pioner importantíssim de l'estudi comparat del federalisme. Va escriure o editar un ingent nombre de llibres i articles que analitzaven els fonaments conceptuals per entendre aquest sistema polític. Entre les seves aportacions més importants, hi ha la distinció entre descentralització jeràrquica i no-centralització constitucional federal, el concepte de pacte com a expressió de l'essència del federalisme, el federalisme com a terme genèric ampli que inclou una gran varietat de formes específiques com federacions, confederacions i federàcies, i la idea que en el món contemporani som testimonis del pas d'un món d'estats nació a un món de sobirania estatal reduïda i a uns vincles cada vegada més constitucionalitzats de caràcter federal o confederal. Aquestes qüestions es presenten repetidament en les seves múltiples publicacions i totes apareixen a la seva obra més important, *Exploring Federalism*. A part de la seva obra escrita, Daniel Elazar també va fer una aportació molt important en estimular la col·laboració internacional entre els estudiosos del federalisme.

Les publicacions de Daniel Elazar sobre el federalisme

Les primeres publicacions de Daniel Elazar es van centrar en l'estudi empíric del federalisme als Estats Units. Durant aquest període va escriure quatre llibres fonamentals sobre el federalisme americà: *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States* (Universitat de Chicago Press, 1962), *American Federalism: A View from the States* (Thomas Y. Crowell, 1966), *The American System: A New View of Government in United States* (Rand McNally, 1966), que va editar per a Morton Grodzins, el qual va morir abans de completar el manuscrit, i *Cities of the Prairie: The Metropolitan Frontier and American Politics* (Basic Books, 1970). En un article titulat «Federalism vs Decentralization: The Drift from Authenticity» (*Publius: The Journal of Federalism*, tardor de 1976, vol. 6, no. 4, pp. 9-19; reproduït en traducció catalana en aquest llibre) continuava destacant que la no-centralització constitucional representava, més que no pas la descentralització, el caràcter essencial del federalisme americà.

En la dècada de 1970, Daniel Elazar va passar a estudiar el federalisme en altres països, i va escriure i editar molts llibres i articles sobre federalisme comparat. Un taller organitzat a Jerusalem l'any 1977 va donar lloc a un llibre editat per ell mateix: *Federalism and Political Integration* (University Press of America and Jerusalem Institute of Federal Studies, 1984). Aquest volum contenia quatre capítols introductoris sobre federalisme i integració escrits per ell mateix, Ivo Duchacek i Vincent Ostrom, vuit capítols d'altres autors sobre exemples de federalisme en el primer món, el segon i el tercer, i un apèndix que recopila un inventari preliminar d'ordenacions d'autogovern i autonomia. Moltes de les qüestions que reapa-

reixerien i es desenvoluparien en la seva última obra sobre federalisme comparat ja es presentaven en aquest text. Entre elles hi havia el federalisme com a sistema que implica centres de presa de decisions no centralitzats, la varietat d'ordenacions federals que va des de les federacions, el federalisme com a unitat i diversitat, el federalisme com a estructura i procés, el federalisme com a fenomen sociocultural i polític, els objectius del federalisme, la relació del federalisme amb el republicanisme, la democràcia i la sobirania popular fins a la revolució federalista mundial que reemplaça l'estatisme.

El 1980, a l'article titulat «The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments» (dins *Publius: The Journal of Federalism*, tardor 1980, vol. 10, núm. 4, pp. 3-30; inclòs en traducció catalana en aquest volum), Elazar va seguir esbossant la manera com el concepte de pacte es materialitza en les relacions contractuals, que es troben en l'arrel del federalisme.

La publicació més important de Daniel Elazar, *Exploring Federalism* (University of Alabama Press, 1987), la traducció catalana de la qual conforma el gruix d'aquesta publicació, desenvolupava aquestes qüestions i va ser una aportació excepcional a l'estudi del federalisme comparat. El llibre es basa en una sèrie de conferències sobre federalisme que va fer a la Universitat d'Alabama l'any 1983. En aquesta obra l'autor analitzava les arrels del federalisme, en rastrejava el desenvolupament i retratava com el federalisme ha estat utilitzat per promoure una diversitat de sistemes governamentals factibles per a pobles amb tradicions diverses. Dos temes importants que va remarcar en aquesta obra van ser els fonaments pactistes del federalisme i la reaparició del federalisme en un món contemporani cada vegada més complex i interdependent.

El 1987 també va editar una obra sobre les bases filosòfiques del federalisme. Era un llibre de *Publius* produït pel Center for the Study of Federalism, de Filadèlfia, que revisava la contribució que, sota el títol *Federalism as Grand Design: Political Philosophers and the Federal Principle* [El federalisme com un gran disseny: filòsofs polítics i el principi federal] (University Press of America i Center for the Study of Federalism, 1987), van fer al pensament federal un ampli espectre de filòsofs, entre ells Althusius, Kant, Rousseau, Tocqueville, Proudhon, Marc, James i Buber.

El 1991, amb l'ajuda dels col·legues del Jerusalem Center for Public Affairs i dels membres de la International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Elazar va editar *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* [Sistemes federals del món: un manual d'ordenacions federals, confederals i autonòmiques]. Es tractava d'un compendi de 402 pàgines d'ordenacions federals i confederals d'arreu del món que perfilaven la història, l'estructura territorial, els principis constitucionals i el disseny, la cultura política i la dinàmica política i el desenvolupament constitucional de cada ordenació federal. Aquesta obra monumental va anar seguida d'una edició revisada el 1994. El Fòrum de Federacions, establert el 1999, ha continuat, a partir de la mort d'Elazar, aquest valuós treball publicant un compendi mundial, en un cert sentit similar, si bé més restringit, de federacions amb les edicions del seu *Handbook of Federal Studies* [Manual d'estudis federals] (McGill-Queen's University Press, 2002 i 2007).

El 1993, Daniel Elazar va publicar l'article «International and Comparative Federalism» (*PS: Political Science and Politics*, juny de 1993, vol. 26, pp. 190-195; reproduït en català en aquest volum), el qual, de forma breu, esbossava concisa-

ment i magníficament els temes i les conclusions més importants de la seva obra sobre federalisme comparat. En un nombre de pàgines relativament petit, resumia les lliçons essencials que calia extreure de l'experiència dels sistemes federals d'arreu del món.

L'any següent, el 1994, va fer dues conferències McGregor a la Queen's University del Canadà: «The Federalist Revolution and the Way to Peace» [«La revolució federalista i el camí cap a la pau»] (reproduïda en català en aquest volum) i «Can Federal Arrangements Serve the Cause of Middle East Peace?» [«Poden les ordenacions federals servir la causa de la pau a l'Orient Mitjà?»]. Aquestes conferències, juntament amb vuit assajos més d'ell mateix referits al federalisme i al pluralisme, al concepte de pacte en el pensament de Johannes Althusius, a Europa i l'experiència federal, a l'ús del federalisme en les repúbliques ex-soviètiques, al federalisme a Sud-àfrica, al pacte i a l'establiment del federalisme americà (reproduïdes en català en aquest volum), al federalisme cooperatiu als Estats Units i, com a capítol final, la reedició de l'article de 1993 de *PS: Political Science and Politics*, actualment amb el títol «A Final Word», es van publicar sota el títol *Federalism and the Way to Peace: Essays by Daniel J. Elazar* [Federalisme i el camí cap a la pau: Assajos de Daniel J. Elazar] (Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994).

Durant el període en què es duia a terme la preparació de la nova constitució sud-africana, el Center for Constitutional Analysis del Human Sciences Research Council a Pretòria (Sud-àfrica) va demanar a Daniel Elazar que publiqués el primer volum d'una sèrie editada per Bertus de Villiers sobre «Federalism: Theory and Application». El volum d'Elazar, titulat *Federalism: An Overview* (Pretòria: HSRC Publishers,

1995), esbossava succintament, en 65 pàgines, les definicions de federalisme, les seves formes i principis fonamentals, la seva història, el federalisme avui dia i els Estats Units com a exemple de la no-centralització constitucionalitzada. El volum també incloïa una útil bibliografia anotada.

A partir de 1995, Daniel Elazar va escriure una sèrie d'articles i va editar números especials de revistes que se centraven concretament en el que ell identificava com una tendència internacional des d'un món d'estats modelats segons la idea d'estat nació desenvolupada al segle XVII cap a un món de sobirania d'estat reduïda i de vincles interestatals de caràcter federal cada vegada més constitucionalitzats. El 1995, al número del vint-i-cinquè aniversari de la revista *Publius*, que va editar amb John Kincaid, exposava aquesta qüestió sota el títol «From Statism to Federalism: A Paradigm Shift» (*Publius: The Journal of Federalism*, hivern de 1995, vol. 25, no.1, pp. 5-18; inclòs en català en aquest llibre). Aquesta qüestió va tornar a aparèixer en un altre article, al número especial de la *International Political Science Review* (octubre, 1996, vol. 17) titulat «New Trends in Federalism» [Noves tendències del federalisme], del qual Elazar va ser l'editor i al qual va contribuir amb un article final, «From Statism to Federalism: A Paradigm Shift» (p. 417-28). Un altre article seu a la *International Political Science Review* (juliol 1997, vol. 18, pp. 237-52), titulat «Contrasting Unitary and Federal Systems», tractava el mateix tema, examinava els models jeràrquics, orgànics i pactistes per al desenvolupament d'una forma de govern tipificada per les tradicions francesa, britànica i nord-americana. Assenyalava que la Segona Guerra Mundial havia iniciat arreu del món un canvi de paradigma semblant al que havia tingut lloc a Europa 300 anys abans, però que ara adoptava la forma de canvi des d'uns estats na-

ció centralitzats fins a una distribució de poder cada vegada més gran entre els estats, amb una base institucionalitzada creixent, de vegades en una unió federal exhaustiva i de vegades en la forma d'unions funcionals o d'ordenacions federals per a tasques concretes, més enllà de les habilitats d'un sol estat. Segons Elazar encara ens trobem en les primeres etapes d'aquest canvi, però la tendència es posa de manifest pels nombrosos desenvolupaments actuals en les relacions internacionals i en els governs i la política nacionals.

La importància del concepte de societat civil va ser remarcada en diverses publicacions de Daniel Elazar. El 1996, per a la conferència de Hannover de la International Association of Centers of Federal Studies, va publicar el treball «Federalism and Civil Society – Defining the Issue», que posteriorment es va publicar a Jutta Kramer and Hans-Peter Schneider, ed. *Federalism and Civil Societies* (Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 34-41).

Els seus últims anys van ser molt productius. Abans de la seva mort el 1999, va completar quatre dels cinc volums de la sèrie *The Covenant Tradition in Politics,* publicats per Transaction. Aquests volums eren: *Covenant and Polity in Biblical Israel: Biblical Foundations & Jewish Expressions* (1995), *Covenant & Commonwealth: From Christian Separatism through the Protestant Reformation* (1996), *Covenant & Constitutionalism: The Great Frontier and the Matrix of Federal Democracy* (1998) i *Covenant and Civil Society: The Constitutional Matrix of Modern Democracy* (1998). Just abans de morir estava preparant un estudi de fons, «Religious Diversity and Federalism», per al Forum of Federations, el primer Congrés Internacional sobre federalisme que es va celebrar a Mont Tremblant (el Canadà) l'octubre de 1999. Si bé no va poder assistir-ne a la presentació a causa de la malaltia,

el seu treball va ser seleccionat per incloure'l al número especial de l'*International Social Science Journal*, núm. 167, març 2001, que contenia una selecció de les presentacions del congrés i que va ser publicat pòstumament (pp. 61-65).

Qüestions en l'anàlisi del federalisme de Daniel Elazar

Uns quants dels temes més importants que Daniel Elazar va exposar a *Exploring Federalism* es derivaven del seu primer treball sobre el federalisme americà, i posteriorment van ser aplicats a l'anàlisi del federalisme comparat. Entre ells hi havia la seva definició de federalisme com a combinació d'«autogovern» i de «govern compartit» en un vincle contractual que proporcionava una distribució de competències. Un altre era la noció de federalisme basada en una matriu de relacions —a diferència dels models polítics jeràrquics o centre-perifèria—, i la identificació de la no-centralització, i no pas de la descentralització jeràrquica, com a característica del federalisme. Un tercer era el concepte de pacte com a expressió no tan sols de l'essència del federalisme americà, sinó de tot federalisme. Altres temes que també va tractar en la seva anàlisi comparada del federalisme van ser la importància d'una cultura política de suport, així com d'un equilibri entre col·laboració i competència entre els governs generals[1] i els governs constituents, per a un funcionament eficaç dels sistemes federals.

1 *Nota de l'ed.* El concepte «govern general», utilitzat àmpliament per Daniel Elazar, és equivalent als conceptes «govern central» o «govern federal». Paral·lelament, l'autor utilitza el concepte de «governs constituents» com a equivalent a «governs regionals» o «estats federats».

A aquests temes, Daniel Elazar hi va afegir, al seu *Exploring Federalism*, una sèrie de qüestions que sorgien concretament de la seva anàlisi comparada del federalisme arreu del món. Una de les que assenyalava a *Exploring Federalism* era la diversitat d'ordenacions federals. Una altra era la importància de les ordenacions federals asimètriques com ara les que il·lustraven les federàcies, els estats associats i els condominis. I encara una altra: el fet que, en un món marcat per la fragmentació, pel conflicte i pel nacionalisme creixent, diverses formes de federalisme que combinessin autogovern i govern compartit podien proveir la clau per a la pau. Però, en contrapartida amb aquesta, encara hi havia una altra qüestió: Elazar veia el nacionalisme ètnic com fonamentalment incompatible amb els principis del federalisme i, de fet, com una de les forces més grans arrenglerades contra el federalisme. Una qüestió particularment important amb què conclou *Exploring Federalism*, i que ha estat desenvolupada en els seus nombrosos articles durant la dècada de 1990, era la idea que en el món contemporani té lloc un canvi de paradigma des d'un món d'estats nació a un món de sobirania d'estat reduïda i de vincles de caràcter federal cada vegada més constitucionalitzats. Tot això el va portar a remarcar en el prefaci que va fer a *Exploring Federalism* els beneficis i el valor de l'anàlisi comparada del federalisme.

Definició de federalisme com la combinació d'autogovern i govern compartit

Al llarg dels capítols 1 i 2 d'*Exploring Federalism* hi ha la definició de federalisme en el sentit més ampli com a «auto-

govern més govern compartit». El federalisme com a tal comporta vincles contractuals d'individus, grups i organitzacions polítiques per formar una unió duradora però limitada, de manera que promogui els fins comuns amb un reconeixement mutu de cada una de les parts. El federalisme concebut d'aquesta manera té a veure amb la necessitat dels ciutadans i dels polítics d'unir-se per a uns propòsits comuns i, malgrat tot, de continuar separats per preservar les integritats respectives. Aquesta àmplia definició de federalisme en termes d'«autogovern més govern compartit» en general, formulada en primer lloc per Daniel Elazar, avui dia és extensament citada i, de fet, és una de les que he incorporat en la meva pròpia obra.[2] Com a definició àmplia, és aplicable no solament a les federacions, sinó a tota la varietat d'ordenacions federals, confederacions, federàcies, etcètera. S'haurien de destacar tres característiques d'aquesta definició. Primer, els sistemes federals, com assenyala Elazar al capítol 5 d'*Exploring Federalism*, l'element «autogovern» implica un element territorial, tant pel que fa a la representació de diversos grups i interessos en l'organització política global com en l'ús d'unitats territorials per garantir l'autonomia local per a diversos grups dins la mateixa societat. Segon, el federalisme definit així implica un tipus de vincle contractual de caràcter permanent. De fet, és això el que condueix Elazar a accentuar el caràcter pactista del federalisme (vegeu més avall). Tercer, com que el federalisme implica la difusió constitucional del poder, els sistemes federals ho fan distribuint constitucionalment les competències entre els governs generals i els governs

2 Per exemple, Ronald L. Watts. *Comparing Federal Systems*. 3a ed. Montreal & Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University and McGill-Queen's University Press, 2008, p.1.

de les unitats constituents, de manera que es protegeixi l'existència i l'autoritat de tots ells.

Federalisme com a no-centralització constitucional

Un punt repetidament destacat per Daniel Elazar al llarg d'*Exploring Federalism*, sobretot als capítols 2 i 5, i també als articles de 1976 i de 1989 apareguts a *Publius* sobre federalisme i pluralisme —inclosos a *El federalisme i el camí cap a la pau*—, és la idea que el federalisme es basa en una matriu de relacions, a diferència dels models polítics jeràrquics o centre-perifèria. Elazar identifica la no-centralització, i no pas la descentralització jeràrquica, com una característica del federalisme. La no-centralització contractual en la forma de dispersió estructurada de competències entre molts centres d'autoritat legítima constitucionalment garantida, era considerada per l'autor com la clau per aconseguir una difusió àmplia i consolidada de competències, que és la característica i l'argument principal en favor de la democràcia federal. Elazar declara categòricament que no-centralització no és el mateix que descentralització. Sovint la descentralització és utilitzada, i segons ell erròniament, per descriure els sistemes federals. Però la descentralització, diu ell, implica l'existència d'una autoritat central que pot descentralitzar o recentralitzar segons el seu propi criteri. En els règims descentralitzats, la difusió del poder és una qüestió de cortesia, no de dret. En un sistema polític no centralitzat, el poder està tan difós que no pot estar legítimament centralitzat o concentrat sense trencar l'estructura i l'esperit de la constitució. La no-centralització és més ben conceptualitzada com una matriu de governs que no té centres de poder més alts o més baixos, sinó

tan sols àmbits de presa de decisions i d'acció política més grans o més petits. D'aquí, doncs, la no-adequació dels models piramidal o centre-perifèria. La força del federalisme com una matriu de presa de decisions resideix en la seva flexibilitat, encara que pot comportar algunes complexitats i ambigüitats teòriques.

El pacte com a essència del federalisme

El pacte com a idea fonamental del federalisme constitueix el nucli de l'obra de Daniel Elazar. Al capítol 1 de l'obra *Exploring Federalism* exposa la seva teoria de base pactista del federalisme i el constitucionalisme. En altres llocs ha escrit exhaustivament sobre aquesta qüestió. Dos dels articles traduïts en aquest volum (l'article de *Publius* de 1980 i el publicat el 1992 a *Federalisme and the Way to Peace*) estaven específicament dedicats als orígens i a l'aplicació del pacte com a base del federalisme. A més, com s'ha assenyalat en la secció anterior que tractava de les seves publicacions, Elazar va publicar quatre volums en una sèrie sobre *The Covenant Tradition in Politics* just abans de la seva mort. Al capítol 1 d'*Exploring Federalism* emfatitza el fet que el terme *federal* deriva del llatí *foedus*, el qual, igual que el terme hebreu *brit*, significa *covenant* [pacte], i afegia que: «Bàsicament, un sistema federal és un acord, establert i regulat per mitjà d'un pacte, les relacions internes del qual reflecteixen una forma de compartir especial que ha de prevaldre entre les parts, basada en un reconeixement mutu de la integritat de cada soci i en l'intent de promoure una unitat especial entre ells.» Així, els sistemes federals són bàsicament sistemes constitucionals en què la integritat i els poders dels go-

verns membres no deriven d'un altre govern, sinó que són contractuals entre ells, i per modificar-los cal una mesura de negociació i d'acord mutu.

La importància d'una cultura política de suport

Als capítols 2 i 5 d'*Exploring Federalism*, Daniel Elazar assenyala la importància de tenir una cultura política de suport per als sistemes federals. És una qüestió que torna a destacar l'any 1993 a l'article *PS: Political Science and Politics* (publicat novament a *Federalism and the Way to Peace*) com una lliçó que s'ha d'extreure de l'experiència dels sistemes polítics federals. La viabilitat dels sistemes federals, conclou, està «directament relacionada amb el grau fins al qual el federalisme ha estat internalitzat culturalment dins d'una societat civil particular.» També remarca que la imposició d'estructures federals en les societats que no tenen una cultura política federal rarament ha reeixit a crear sistemes federals genuïns. A més, assenyala els exemples de sistemes polítics que, malgrat unes garanties constitucionals insuficients, han sostingut ordenacions federals perquè les cultures polítiques encarnen clarament principis federals. Al capdavall, el manteniment del federalisme implica, com diu ell, «pensar federalment», és a dir, estar orientat cap al constitucionalisme i cap a la distribució de poder.

El federalisme com a associació

El primer llibre de Daniel Elazar sobre el federalisme americà publicat el 1962 es titulava *The American Partnership: Inter-*

governmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States. Al capítol 5 d'*Exploring Federalism*, igual que als articles de *Publius* de 1976 i de *PS: Political Science and Politics* de 1993, Elazar defensava que, per mantenir-se, els sistemes polítics federals requereixen, com a associacions intergovernamentals, un equilibri entre relacions cooperatives i competitives. Una característica central del federalisme és la distribució contractual de la responsabilitat pública entre tots els governs que conformen el sistema. Això, més o menys, significa implicar-se en la forma de govern, finançar les activitats governamentals i administrar-les. En realitat, els sistemes federals contemporanis es caracteritzen per una exhaustiva col·laboració intergovernamental formal i informal.

Al mateix temps, assenyala que és probable que dins del sistema polític federal hi hagi un element de tensió continuada entre els governs que provocarà una certa competitivitat. En conseqüència, una de les lliçons de l'experiència que Elazar esbossa a l'article de 1993 de *PS: Political Science and Politics* és que, per tenir èxit, tot sistema federal ha de desenvolupar un equilibri adequat entre cooperació i competició, tant en l'àmbit del govern general com de les unitats constituents. Especialment important des del seu punt de vista és que tot govern retingui la seva pròpia capacitat de prendre decisions de manera que la cooperació no esdevingui una màscara per a la coerció per part del govern federal.

La varietat d'ordenacions federals

Un tret particular de l'anàlisi comparada que fa Daniel Elazar del federalisme i que es troba a *Exploring Federalism* (sobretot als capítols 1, 2 i 7), però també en moltes altres

publicacions, és la identificació de la gran varietat de formes que podia adoptar el federalisme. L'autor interpretava el federalisme, la combinació contractual d'autogovern i govern compartit, com un gènere d'organització política ampli que inclou un rang d'espècies diferents, entre les quals hi ha les federacions, les unions legislatives, els sistemes unitaris constitucionalment descentralitzats, les unions consociatives no territorials, les confederacions, les ordenacions asimètriques com ara les federàcies, els estats associats, els condominis i també les lligues, les autoritats funcionals conjuntes i les ordenacions federals no governamentals. Aquesta distinció entre federalisme com un terme genèric ampli, que inclou una varietat de formes de les quals la federació no és més que una forma específica, ha estat àmpliament adoptada i desenvolupada després per altres escriptors que tracten el federalisme comparat, entre ells Michael Burgess, Alain Gagnon i jo mateix.[3]

Aquest enfocament ampli era important perquè, posant l'accent en la varietat de formes que pot adoptar una associació política que inclogui alhora «autogovern» i «govern compartit», Daniel Elazar va poder considerar moltes més coses en lloc de limitar-se a l'estudi tradicional de les federacions. De fet, va identificar tot un espectre d'estructuracions federals, cada una amb la seva forma específica, els límits de les quals es difonen amb els de les altres formes, igual que els colors d'un espectre es difonen amb els colors veïns.

Si bé l'espectre cromàtic (una analogia que Daniel Elazar no ha estat l'únic a fer servir) és útil, un malentès a què pot

3 Michael Burgess i Alain-G. Gagnon, ed. *Comparative Federalism and Federations: Competing Traditions and Future Doctrines.* Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf, 1993; Watts. *Comparing Federal Systems.* 3a ed., 2008.

donar lloc, i que cal evitar, és pensar que hi ha un simple contínuum des de les unions descentralitzades, passant per les federacions, confederacions, federàcies, estats federats i lligues fins a arribar a les autoritats funcionals conjuntes. Si bé en un sentit ampli aquestes formes representen un espectre d'ordenacions de participació política que va des de les més integrades a les menys, aquestes categories diferents tenen a veure amb la *forma* de les relacions dins d'una associació i no pas amb l'*objectiu* de les funcions assignades al fet de compartir la presa de decisions. Així, doncs, és molt possible, per exemple, que les competències o els propòsits assignats a les institucions generals comunes en una confederació superin els d'algunes federacions. La Federació de les Antilles (1958-1962), molt poc centralitzada, i l'organització federal East African Common Services Organization (1961-67), més centralitzada, totes dues desaparegudes, il·lustren aquesta possibilitat. Un altre exemple és l'actual Unió Europea, que en alguns aspectes és més centralitzada pel que fa a la regulació burocràtica de la seva unió econòmica interna que no pas la federació canadenca. L'element que cal destacar és que, a més de la varietat de «formes» federals identificades per Elazar, hi ha hagut unes variacions enormes dins de cada una d'aquestes formes o categories específiques. Entre les diferents federacions, per exemple, hi ha grans variacions pel que fa a la distribució de competències legislatives, administratives i fiscals entre el govern federal i els governs estatals. Per il·lustrar fins a quin punt pot ser diferent aquest ventall de variacions entre les federacions, les despeses del govern federal (després de les transferències intergovernamentals) com a percentatge del total de transferències federals-estatals-locals oscil·laven, en el període 2000-2004, des d'un 84,3 % a Malàisia

fins un 32,0 % a Suïssa.[4] Les federacions, com a espècie simple, també mostren una enorme varietat en altres aspectes: en el nombre i les dimensions de les seves unitats constituents, en els graus de simetria o d'asimetria en les competències relatives i en la relació de les unitats que constitueixen la federació, en les seves institucions federatives i en el grau fins al qual són, com en el cas del Canadà, àmpliament majoritàries pel que fa a la naturalesa i als processos, o predominantment consociatives, com Suïssa i Bèlgica; en si les institucions federals i estatals són parlamentàries pel que fa a la forma, com al Canadà i a Austràlia, o bé emfasitzen la separació de competències, com a Suïssa i als Estats Units, i en relació amb la naturalesa de les seves institucions i processos intergovernamentals.

Però no és només en les federacions que hi ha hagut un espectre de variacions important: també les confederacions presenten una gran varietat. Particularment important és quines funcions o propòsits s'assignen a les institucions compartides i als processos i controls específics aplicats als processos de presa de decisions per al govern compartit. Així, doncs, com el mateix Elazar va assenyalar, si les confederacions tradicionals com els Estats Units abans de 1789 i Suïssa abans de 1848 tenien objectius econòmics però el que conformava el seu nucli eren els objectius polítics, els exemples confederals contemporanis han tendit a centrar-se principalment en una política econòmica compartida. Per exemple, la Unió Europea, la qual en la seva forma actual representa una confederació econòmica molt desenvolupada que fins i tot incorpora alguns dels trets institucionals típics d'una federació, es

4 Watts. *Comparing Federal Systems.* 3a ed., 2008, p. 103.

troba, no obstant, en estat embrionari pel que fa al desenvolupament d'aspectes no econòmics, com ara la forma de govern exterior i de seguretat, la justícia i els afers interiors. Naturalment, la Unió Europea representa només una variant i no és l'únic sistema confederal possible.

A part de les àmplies variacions dins de cada categoria específica que combina «autogovern» i «govern compartit», el que també es pot destacar és que alguns sistemes polítics poden ser uns híbrids que combinen característiques de les diferents categories federals identificades per Elazar.[5] Per exemple, algunes formes de govern, que predominantment són federacions o que s'autoanomenen federacions, han incorporat alguns trets unitaris en les seves constitucions o en el seu funcionament. En són exemples notables el Canadà i l'Índia. En canvi, Alemanya, si bé és predominantment una federació, té un element confederal en el *Bundesrat*, la seva segona càmera, que està composta per delegats nomenats pels governs dels *länder*. La Unió Europea, que és bàsicament una confederació, des de Maastricht ha incorporat alguns dels trets d'una federació. Possiblement val la pena recordar que el prototipus de federació moderna —els Estats Units— va ser concebut a *El Federalista* com un híbrid d'un govern nacional i d'un de confederal, tal com s'entenien aleshores. Aquests híbrids s'han donat perquè els homes d'estat sovint estan més interessats en solucions polítiques pragmàtiques que no pas en la puresa teòrica. Així, doncs, si les categories d'Elazar de diferents formes federals han ampliat la nostra comprensió, també necessitem prendre en consideració l'àmplia variació dins de cada una de les categories més específiques i l'existència d'híbrids.

5 Watts. *Comparing Federal Systems*. 3a ed. 2008, p. 11.

Ordenacions asimètriques i federals

En una sèrie dels seus estudis comparats i notablement al capítol 2 d'*Exploring Federal Systems*, Daniel Elazar abordava la qüestió de les ordenacions federals asimètriques. Amb tot, a diferència de la considerable bibliografia dels últims quinze anys en què altres politòlegs s'han centrat en els beneficis i els límits de les ordenacions constitucionals asimètriques relacionades amb les unitats constituents consolidades dins de federacions com Espanya, Bèlgica, el Canadà, l'Índia, Malàisia i Rússia, Elazar es va concentrar en les relacions asimètriques entre grans estats (unions o federacions) i en les perifèriques més petites (sovint anteriors colònies), que classificava dins de la categoria d'estats associats, federàcies o condominis. En identificar aquestes categories, va dur a terme un servei molt valuós captant l'atenció cap a formes de relacions federals de les quals anteriorment s'havia fet cas omís. De fet, l'únic lloc on cada una d'aquestes ordenacions ha estat explicada en detall ha estat en les dues edicions de la seva obra *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* (1991, 1994).

Possiblement és una pena que Daniel Elazar no fes servir aquesta experiència i percepció empírica tan àmplies per aportar percepcions pel que fa a les ordenacions asimètriques constitucionals relacionades amb les unitats constituents consolidades dins d'una federació. En la dècada posterior a la seva mort s'ha dedicat una atenció considerable als efectes de l'asimetria de transició (la consecució de l'autonomia a «velocitats variables») i a l'asimetria permanent (com a «geometria variable») dins de federacions consolidades, com és per exemple el cas d'Espanya.

El federalisme com un camí cap a la pau

Una qüestió important que impregna tota l'obra comparada de Daniel Elazar, era la idea que, en un món marcat per la fragmentació, el conflicte ètnic i el nacionalisme creixent, diverses formes d'ordenacions polítiques federals que combinessin autogovern i govern compartit podrien proporcionar la clau per a la pau. A *Exploring Federalism* ho va fer veure, tant al primer capítol com al tercer, en descriure la revolució federalista, i al setè capítol, en descriure el federalisme del Tercer Món. També hi ha el títol que va triar per a la col·lecció d'assajos publicats el 1994 per l'Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University i per al primer article d'aquella col·lecció (la traducció catalana del qual s'inclou en aquest volum). En aquest sentit, l'obra d'Elazar pel que fa a aquest aspecte va aportar unes perspectives noves sobre la varietat i la flexibilitat de la idea federal, i sobre com la seva aplicació d'una manera o d'una altra a les àrees específiques del conflicte contemporani podien contribuir a la consecució d'una coexistència pacífica.

El nacionalisme ètnic com a amenaça per al federalisme

Al mateix temps que veia el federalisme com la clau per a una coexistència pacífica, Daniel Elazar veia el nacionalisme ètnic com una de les forces més potents que s'arrengleraven contra el federalisme. Ho va plantejar al capítol 7 d'*Exploring Federalism*, i va continuar expressant-ho enèrgicament al seu article posterior a *PS: Political Science and Politics* (1993) (que es va reproduir a *Federalism and the Way to Peace* (1994) com «A Final Word» i que s'inclou en versió catalana en aquest

volum). Adonant-se que les federacions ètniques han estat de les més difícils de sostenir i de les que amb menys probabilitat sobreviurien, es va inclinar a suggerir que, quan predomina el nacionalisme ètnic, les federacions ètniques corren el risc de patir una guerra civil. I afegia també que, en aquestes situacions, les confederacions, si bé corren el risc de secessió, tenen en canvi més possibilitats d'èxit.

Els estudis de la patologia de les federacions confirmen que Elazar tenia raó de suggerir que les federacions multiènitques han estat de les més difícils de sostenir, i que la federació no és una panacea per als que pretenen reconciliar la diversitat ètnica. Però la prova no és potser tan unilateral com Elazar s'inclinava a suggerir. S'han de tenir en compte les federacions multilingües com Suïssa i el Canadà (a pesar dels seus problemes), que han sobreviscut i progressat durant un segle i mig. És més: tot i que en un principi es pronosticava que cap d'elles duraria una dècada, fins ara l'Índia ha sobreviscut 60 anys com a federació i Malàisia, 47 anys. També hi ha l'exemple de l'evolució recent d'Espanya. Aquests exemples suggereixen, en conjunt, que Elazar podia haver subestimat el punt fins al qual, en determinades condicions, les federacions multiènitques o multinacionals es poden sostenir i poden ser preferibles a unes confederacions més fràgils.[6] De fet, l'escassesa de confederacions ètniques antigues que poguessin servir d'exemples d'eficàcia a llarg termini, indica que encara s'ha de demostrar que la forma confederal de federalisme és preferible al federalisme per reconciliar les divisions ètniques. En algunes situacions, un marc confederal pot ser l'única solució possible, però les ordenacions confederals te-

6 Michael Burgess i John Pinder, ed. *Multinational Federations.* Londres i Nova York: Routledge, 2007.

nen alguns problemes inherents propis a l'hora d'establir una estabilitat i una legitimitat a llarg termini. Es podria afegir que són factors multiètnics i multinacionals que fan que la federació sigui més difícil d'aconseguir i de fer funcionar, el que fa precisament que sigui necessari l'establiment d'alguna forma de federalisme per resoldre'ls. L'experiència confirma que les federacions multiètniques, tant les antigues com les noves, han estat sovint unes comunitats polítiques difícils de governar. És, conseqüentment, la necessitat de resoldre les difícils diversitats subjacents la que ha fet necessari recórrer, en primer lloc, a alguna forma de federalisme.

Sigui com sigui, les observacions objectives de Daniel Elazar sobre l'eficàcia i les limitacions de diverses ordenacions federals per resoldre conflictes multiètnics i multinacionals, i la seva advertència contra el fet de considerar el federalisme com una panacea per a tots aquests conflictes ens proporciona unes prevencions importants. Al mateix temps, que una sèrie de federacions multiètniques hagin demostrat ser relativament eficaces per resoldre els conflictes suggereix que, sempre que el federalisme s'adapti a una situació i a un context concrets i això es combini amb una voluntat d'innovació, en determinats casos, la idea federal bàsica pot proporcionar possibles solucions.

Un canvi paradigmàtic al postestatisme

De forma breu a la conclusió de l'obra *Exploring Federalism* i més extensament en una sèrie d'articles escrits en la dècada de 1990, entre els quals hi ha el treball de *Publius* de 1995 (que es troba en català en aquest volum), una qüestió especialment important exposada per Daniel Elazar és la idea que

en el món contemporani assistim a un canvi de paradigma, si bé incomplet, des d'un món d'estats nació modelats en el concepte d'estat nació desenvolupat al segle XVII fins a un món reduït a la sobirania d'estat i amb uns vincles interestatals de caràcter federal cada vegada més constitucionalitzats. Un aspecte d'aquest canvi des de l'estatisme al federalisme en el que va centrar-se és la quantitat de noves xarxes internacionals federals que han adquirit una dimensió cada vegada més confederal. Com a exemples, assenyalava la Unió Europea i altres ordenacions, com ara l'Associació de Nacions del Sud-est Asiàtic (Association of South East Asian Nations, ASEAN), l'Assemblea Bàltica, la Unió Econòmica del Benelux, la Comunitat del Carib (Caribbean Community, CARICOM), la Comunitat d'Estats Independents (Commonwealth of Independent States, CIS), el Consell Nòrdic i el Consell de Ministres i l'Associació Sud-asiàtica per a la Cooperació Regional (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC), les quals, en diversos graus, s'han acostat a la Unió Europea. Com Elazar va descriure, en aquest nou paradigma els estats existents no desapareixen, sinó que més aviat estan revestits per una diversitat d'ordenacions federals de caràcter confederal que intenten apropar-los. Aquesta va ser una observació perspicaç, tenint en compte el nombre creixent d'aquestes ordenacions internacionals federals.

Daniel Elazar no ho va dir mai de manera explícita, però sembla que va insinuar que en el futur era més probable que es restablissin les solucions confederals que no pas les federacions. Això pot estar en relació amb les grans associacions econòmiques internacionals, però, si bé en el món contemporani hi ha més ordenacions confederals que no pas abans, també és cert que ara hi ha més federacions que mai. En realitat, hi ha uns 24 exemples en funcionament que afirmen ser

federacions o que presenten les característiques fonamentals d'una federació, i sis casos més d'experiments federals posteriors a un conflicte en què la federació es considera seriosament com una alternativa.[7] No hi ha dubte que en un context multinacional, com s'ha assenyalat en la secció anterior, és més fàcil aconseguir que les unitats constituents consentin la integració més limitada que comporta la solució confederal. Fins i tot en aquest cas, l'experiència recent ha confirmat algunes de les preocupacions expressades per *El Federalista* fa més de dos segles sobre la capacitat de les ordenacions confederals per aconseguir unes polítiques comunes eficaces i per reforçar la cohesió. A més, una diferència entre confederacions i federacions que no es plantejava en les comparacions tradicionals, però que ha estat destacada pels interessos dins de la Unió Europea, és l'anomenat «dèficit democràtic» inherent al caràcter essencialment intergovernamental de les institucions confederals. En les federacions, on els governs generals i estatals tenen una relació democràtica directa amb els seus ciutadans, la presa de decisions en els àmbits de govern compartit és més democràtica que no pas en les confederacions, on la presa de decisions en l'àmbit de poder compartit és bàsicament de caràcter intergovernamental i, per tant, és només indirectament democràtica. Les preocupacions sobre el «dèficit democràtic» a la Unió Europea i el qüestionament resultant per part dels ciutadans de la legitimitat i l'allunyament burocràtic de les decisions preses en els cossos confederals il·lustren les limitacions i els problemes que poden sorgir en les estructures confederals. Això explica, si més no en part, la inclusió progressiva en la Unió Europea de certes institu-

7 Watts, *Comparing Federal Systems.* 3a ed., 2008. Taules 1 i 2, Nepal i Somàlia.

cions més típiques de federacions que no pas de confederacions. Això és encara més important en una època en què hi ha un èmfasi generalitzat de la importància de la participació ciutadana, dels processos democràtics i de la rendició de comptes com a base d'una legitimitat política.

La contribució de Daniel Elazar a la col·laboració internacional en l'estudi comparat del federalisme

A més de les publicacions, Daniel Elazar va fer una aportació importantíssima a l'estudi comparat mundial del federalisme pel seu lideratge personal en la col·laboració internacional dels experts en aquest camp.

Un exemple important és el seu paper com a fundador i editor, durant una trentena d'anys, de *Publius: The Journal of Federalism*. Durant els seus primers anys, *Publius* se centrava principalment en les idees subjacents i en el funcionament del federalisme americà, però gradualment, a mesura que els mateixos interessos d'Elazar s'ampliaven cap a l'estudi comparat del federalisme, també es va ampliar l'objectiu de *Publius*. Sota la direcció conjunta d'Elazar i John Kincaid, *Publius* va anar incloent més articles sobre el federalisme en altres llocs, i es va erigir a si mateixa no únicament com la publicació capdavantera del federalisme americà, sinó del federalisme internacional. El 1999, l'any de la mort d'Elazar, el consell editorial de *Publius* incloïa, a més de 15 nord-americans, dos australians, dos canadencs, un suís, un nigerià, un francès, un israelià i un iugoslau.

Un altre exemple va ser el seu paper en l'establiment de la International Association of Centers for Federal Studies (IACFS). Quaranta anys abans, quan Daniel Elazar va fundar el

Center for the Study of Federalism a la Temple University dels Estats Units, al món només hi havia un altre centre que tenia el federalisme com a nucli dels seus estudis: l'Institute of Intergovernmental Relations, fundat el 1965 per J.A. Corry a la Queen's University, al Canadà. Durant els molts viatges internacionals que Elazar va fer des de les seves seus a Filadèlfia i a Jerusalem, animava enèrgicament els estudiosos dels altres països perquè creessin centres per estudiar el federalisme. El juny de 1977, mitjançant aquesta iniciativa, representants de deu instituts que s'havien creat en aquella època, interessats en l'estudi del federalisme i sorgits de vuit països diferents, es van reunir al Wenkenhof de Basilea (Suïssa) i van crear una Associació Internacional de Centres d'Estudis Federals (IACFS; International Association of Centers for Federal Studies). El seu propòsit era fomentar l'estudi comparat dels principis i els models federals i l'experiència relacionada. Daniel Elazar va ser el president fundador del centre IACFS i el va dirigir en qualitat de president fins al 1991, any en què jo el vaig succeir en el càrrec de president. En aquell temps, l'IACFS estava constituït per 12 centres: set eren dels instituts fundadors, i cinc eren nous i s'hi havien afegit posteriorment. Aleshores, el model de reunions de negocis anuals combinat amb un congrés sobre un tema concret relacionat amb el federalisme ja estava fermament consolidat. Després de 1991, Elazar, com a expresident, va continuar sent un participant molt actiu, i l'any en què va morir l'IACFS estava format per 25 centres distribuïts en 16 països dels cinc continents. L'IACFS ha continuat actiu fins avui dia, i una de les seves aportacions principals ha estat la de ser patrocinador, juntament amb el Forum of Federations, de la publicació de la sèrie de taules rodones i llibres entorn del Diàleg Global sobre Federalisme. La iniciativa de Daniel Elazar de crear

l'IACFS i de promoure'n el desenvolupament va ser, sens dubte, un factor important en l'expansió de l'activitat internacional i en la col·laboració en l'estudi del federalisme.

Si l'IACFS representa una associació internacional de centres i d'instituts per a la recerca del federalisme, el Research Committee on Comparative Federalism and Federation (RCCFF) de la International Political Science Association (IPSA) reuneix els estudiosos que investiguen el federalisme. El desenvolupament d'aquest organisme també deu molt a l'encoratjament i a la participació d'Elazar durant les dues últimes dècades de la seva vida. Va formar part del seu executiu, i com a membre del comitè executiu, va poder comprovar l'enorme influència que exercia sobre els altres membres. El Research Committee on Comparative Federalism and Federation de l'IPSA no tan sols ha organitzat debats sobre el federalisme comparat en cada un dels congressos mundials triennals de l'IPSA, sinó que també celebrava les seves pròpies taules rodones i conferències, entre les quals hi ha hagut reunions conjuntes amb l'IACFS. Com a tribut al seu encoratjament i ajuda, el comitè de recerca sobre federalisme comparat i la federació de l'IPSA va organitzar, al Congrés Mundial de l'IPSA del 2000, una trobada especial en memòria de Daniel Elazar.

A part d'aquestes tres aportacions diferents a l'estudi del federalisme comparat, Daniel Elazar va viatjar molt, va visitar moltes federacions i va promoure la creació de centres d'estudis federals, donava conferències i va assessorar els governs de molts països. Les seves observacions de primera mà durant aquests viatges van contribuir a proporcionar-li una comprensió i una percepció més àmplies de la varietat de contextos en què s'ha desenvolupat el federalisme arreu del món, cosa que es reflecteix en la seva obra i es fa patent a *Exploring Federalism*.

La contribució de Daniel Elazar a l'estudi del federalisme comparat

L'obra primerenca de Daniel Elazar sobre el federalisme americà estava arrelada en estudis empírics detallats, però, quan es va endinsar en l'àmbit comparatista, la seva anàlisi es va dedicar menys a l'estudi empíric meticulós dels detalls institucionals i socials i més a les anàlisis que porten a reflexionar sobre els models i les tendències observables, i també a les arrels filosòfiques i les implicacions normatives d'aquests models i tendències. Al mateix temps, la seva obra estava influïda pels seus llargs viatges a una gran varietat de països, alhora com a professor àmpliament sol·licitat i com a consultor, sobretot en els països en vies de desenvolupament de nous sistemes federals. Com il·lustra *Exploring Federalism*, aquests viatges van afegir una dimensió transcultural comparada a les seves opinions sobre el federalisme i van donar a la seva obra un profund sentit d'observació i de perspicàcia, al qual va afegir l'habilitat per esbossar idees importants des d'un ampli espectre de camps relacionats. Conseqüentment, Daniel Elazar va proposar idees que han remodelat aquest àmbit i que han influït en molts estudiosos. Tots tenim un gran deute amb ell, i personalment haig de reconèixer la poderosa influència de les seves idees en la meva pròpia obra sobre el federalisme comparat. La seva combinació d'observació empírica, anàlisi i explicació filosòfiques, i la seva erudició, estimulades per un intens afecte, constitueixen el seu llegat més important als estudiosos del federalisme comparat. Això es fa evident en el gruix de l'obra que ha deixat i en l'encoratjament i la inspiració personal que de tantes maneres diferents va donar als que també treballen i estudien en aquest àmbit.

I

Federalisme vs. Descentralització: una deriva des de l'autenticitat

Daniel J. Elazar

Article original: «Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity», a *Publius*, vol. 6, Núm. 4, *Dialogues on Decentralization,* (tardor, 1976), pp. 9-19, publicat per Oxford University Press.

Sigui quina sigui la problemàtica de l'exercici del federalisme nord-americà de mitjan dècada dels setanta, el pensament nord-americà sobre el federalisme està en crisi. Només cal fer una ullada a la major part de la bibliografia de l'última dècada sobre aquest tema que, en nom del federalisme, explica, justifica o defensa els rumbs particulars de l'acció governamental a Estats Units per adonar-se que és així. El mateix fet que en aquest diàleg molts participants tractin el federalisme i la descentralització com a sinònims és un reflex d'aquesta crisi. Igual que en molts altres camps, l'home contemporani s'alimenta de les idees del passat i, després d'haver consumit l'interès, comença a menjar-se el capital. Resumint, ha arribat l'hora d'una injecció de noves idees sobre el principi federal i de conèixer les seves implicacions pràctiques en l'escenari nord-americà.

Una demanda de noves idees no implica que no hi hagi hagut idees, sinó que les idees actuals són aclaparadorament poc originals i cada vegada més confuses. Tampoc no implica que les idees anteriors siguin necessàriament passades de moda, sinó només que les idees més bones —aquelles que tenen una validesa eterna— han de ser reformulades i analitzades periòdicament.

La cultura nord-americana està molt orientada (tot i que no exclusivament) cap al comerç (entès alhora en el millor i en el pitjor dels sentits), en particular pel que fa a qüestions d'eficàcia organitzativa. Calvin Coolidge va popularitzar aquest compromís quan va dir «el negoci d'Amèrica és el negoci», però no s'equivocava del tot amb la seva percepció.

Aquesta afirmació ha tingut unes conseqüències intel·lectuals importants. Una d'aquestes conseqüències ha estat que les idees nord-americanes sobre l'eficàcia de l'organització governamental tendeixen a procedir del món dels negocis, concretament de les seves manifestacions comercials. El cas, però, és que normalment hi ha un buit de més o menys una generació entre l'època en què neixen idees noves en el món dels negocis i l'època en què aquestes idees s'apliquen al govern.

L'impuls de l'organització del govern nord-americà des del començament del segle XX ha anat dirigit cap a una més gran centralització dins d'un model jeràrquic. Aquest impuls és en gran mesura, el resultat dels esforços conscients o inconscients dels reformadors per transferir el mode d'organització que havia estat adoptat pels grans negocis una generació abans. Els grans emprenedors que van crear les seves empreses després de la Guerra Civil i de la Reconstrucció, van mantenir un control personal molt estret al capdavant. El seu model, transferit a l'àmbit del govern, va conduir a emfasitzar un president molt poderós responsable de decidir una política i d'administrar-la a través d'una elaborada estructura burocràtica que era responsable davant d'ell. Es jutjava el Congrés segons la rapidesa amb què produïa la legislació i els fons que demanava el president. Les insatisfaccions actuals amb aquest model tenen l'origen en el sentiment generalitzat que el poder presidencial s'ha esgotat a si mateix, tant en l'àmbit exterior com en l'interior, alhora que la piràmide administrativa ha esdevingut massa extensa per ser controlada des de dalt de tot, però massa complexa per ser controlada en qualsevol altre punt.

Quan els reformadors nord-americans i els líders polítics conduïen el país cap a uns acords jeràrquics centralitzats, des de les ciències empresarials es començaven a posar en qüestió l'eficàcia de les piràmides tancades per organitzar empreses

complexes. La seva resposta va ser mantenir la piràmide però afluixar-la, és a dir, la descentralització. Després de la Segona Guerra Mundial, mentre que el govern tendia a una jerarquia més gran , els negocis se n'apartaven per implantar el model de la descentralització. Al final de la dècada dels seixanta —una generació més tard—, aquest model va entrar en l'àmbit governamental sota la forma del «Nou federalisme» de Richard Nixon, que va ser pensat com a resposta als problemes d'excés de centralització o d'excés de jerarquia.

En el «Nou federalisme» es mantenia i es consolidava el model piramidal, però l'èmfasi requeia en les operacions descentralitzadores que es produïen a l'interior. Des dels acords regionals dins del govern federal fins a la delegació d'autoritat als estats i a les autoritats locals per reforçar els principis federals, el nou federalisme representava un moviment cap a la descentralització. Per desgràcia, a pesar de les bones intencions de l'administració Nixon, el resultat final va ser una sèrie d'esforços administratius que van augmentar el domini federal sobre els estats i les autoritats locals en àmbits de polítiques i àrees programàtiques decisives (suposadament equilibrat per la descentralització de competències administratives en aquestes àrees a les autoritats locals), així com un esforç per expandir radicalment els poders del president sobre el finançament de tots els programes federals i cooperatius. A pesar de la desaparició del «Nou federalisme» arran del Watergate, aquí és on ens trobem ara.

Però, en el fons, les piràmides, més tancades o més obertes, no són l'estil del govern nord-americà. Des de bon començament, el sistema de govern nord-americà estava organitzat com una matriu, no com una jerarquia: un sistema polític no centralitzat en què les competències no estaven assignades per «nivells», sinó distribuïdes pels diferents

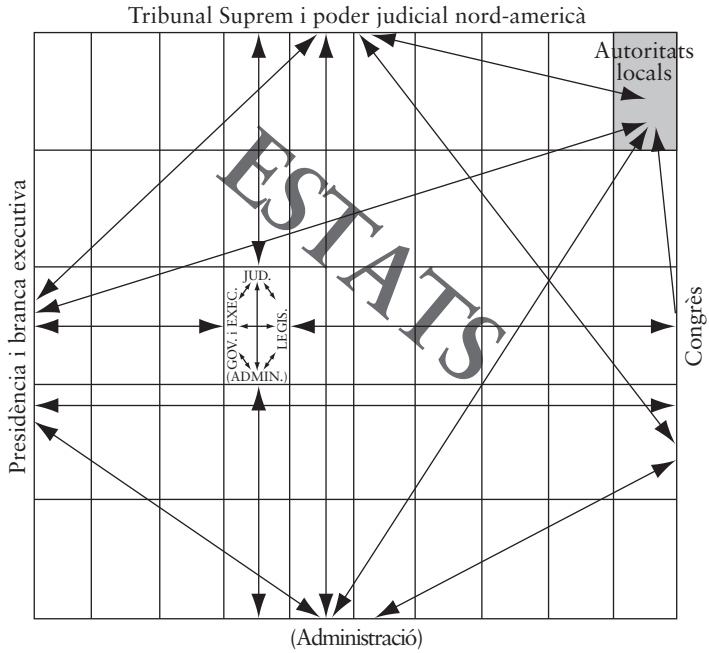
arenes, federal, estatal i local. El model original de federalisme nord-americà estava estretament relacionat amb el model de mercat d'un gran nombre de petites empreses d'aproximadament les mateixes dimensions, que funcionaven dins d'un marc relativament restringit: el model del comerç nord-americà abans de la Revolució Industrial que va influir en la forma original de govern nord-americà plasmada a la Constitució.

La figura annexa retrata gràficament la base de l'organització governamental nord-americana des de la seva perspectiva original: reflecteix la distribució de competències fonamentals entre els múltiples centres de tota la matriu, en lloc de la delegació de competències des d'un centre únic cap a la base de la piràmide.[1] Cada cel·la de la matriu representa un actor polític independent i una arena per a l'acció política. Unes cel·les són més grans i altres més petites, i les competències atribuïdes a cada una possiblement reflecteixen aquesta diferència, però cap d'elles no està «per sobre» ni «per sota» de cap altra pel que fa a la importància. El model matricial també traça clarament la separació de poders entre branques de govern equivalents (executiu, legislatiu, judicial) dins de cada cel·la. A aquesta matriu l'anomenem *federalisme*.

En termes estrictament governamentals, el federalisme és una forma d'organització política que uneix diferents formes de govern dins d'un sistema polític general, de manera que totes mantinguin la seva integritat política fonamental. A més, distribueix el poder entre el govern general i els constituents, a fi que tots participin en els processos d'execució i de

1 He descrit les diferències entre els dos models amb cert detall a «Community Self-Government and the Crisis of American Politics», *Ethics* (gener de 1971).

Figura 1. ***Matriu governamental nord-americana: Centres de poder interactius de govern general, estatal i local***



presa de decisions del sistema. En un sentit més ampli, el federalisme representa el vincle de persones lliures i les seves comunitats, per mitjà d'uns acords polítics duradors però limitats, amb l'objectiu de protegir certs drets i aconseguir unes finalitats específiques comunes tot preservant les integritats respectives dels participants.

La democràcia federal és l'autèntica contribució nord-americana a les idees democràtiques i al govern republicà. La seva concepció representa una síntesi de la idea puritana de la relació pactada com a fonament de totes les societats humanes i de les idees inherents de l'escola anglesa dels «drets na-

turals» del segle XVII i de començament del XVIII. La idea de relació pactada (*foedus*, l'arrel llatina de la paraula «federal», significa *conveni, aliança* o *pacte*), que els puritans van adoptar de la Bíblia, exigeix un tipus diferent de relació política (i possiblement, a la llarga, un tipus diferent de relació humana) de la que emfasitzen les teories de democràcia de masses que han fet tants adeptes des de la Revolució Francesa. Posa de relleu l'associació entre individus, grups i governs en l'assoliment de la justícia, les relacions cooperatives que fan que aquesta associació sigui real, i la negociació entre els associats com a base per aconseguir un poder compartit. La interpretació lockiana del contracte social com a base per a la societat civil representa una versió secularitzada del principi de pacte. És la síntesi de les dues formes que encercla la visió política nord-americana original.

La no-centralització contractual —la dispersió estructurada del poder entre molts centres l'autoritat legítima dels quals està constitucionalment garantida— és la clau per a una difusió generalitzada i consolidada del poder que es manté com a principi característic i com a argument per a la democràcia federal. La no-centralització no és el mateix que la descentralització, si bé, sovint —i erròniament—, s'utilitza aquest últim terme en lloc del primer per descriure el sistema nord-americà. La descentralització implica l'existència d'una autoritat central, d'un govern central. El govern que pot descentralitzar pot tornar a centralitzar si així ho vol. Per tant, en els sistemes descentralitzats, la difusió del poder és realment una qüestió de cortesia, no de drets, i, tal com revela la història, a la llarga, normalment és tractada com a tal.

En un sistema polític no centralitzat el poder és tan difós que no pot estar legítimament centralitzat o concentrat sense

trencar l'estructura i l'esperit de la constitució. Estats Units té un d'aquests sistemes no centralitzats. Tenim un govern nacional —o general— que funciona amb una gran potència en moltes àrees i per a moltes finalitats, però no és un govern central que controli tots els camps de la comunicació política i de la presa de decisions. Els nostres Estats no són criatures del govern federal sinó que, igual que aquest últim, reben l'autoritat directament del poble. Des del punt de vista estructural, són substancialment immunes a la interferència federal. Des del punt de vista funcional, comparteixen moltes activitats amb el govern federal sense que necessàriament perdin la seva funció en l'organització de la política ni el seu poder en la presa de decisions.

En llenguatge científicosocial, *centralització* i *descentralització* són els dos extrems d'un mateix contínuum, mentre que no-centralització és, en realitat, un altre contínuum. En els sistemes situats en el primer contínuum, és bastant senzill mesurar el flux de poder d'una manera o d'una altra. En els sistemes no centralitzats, en canvi, aquesta mesura és una qüestió considerablement més difícil. En el cas nord-americà, per exemple, la prova senzilla de la implicació del govern nacional en una àrea concreta ens diu molt poca cosa o res de la força relativa dels diversos centres de poder en l'elaboració de la política, de l'administració o del que sigui. La principal difusió del poder fa que la «implicació» assumeixi molts significats diferents. Com ja saben els que s'han implicat en el procés governamental, fins i tot els programes aparentment unilaterals poden ser considerablement modelats per altres governs per mitjà del procés polític. Com també saben els que treballen en els governs locals, qui paga no necessàriament mana, certament no en proporció a la quantitat de diners gastats.

Per tornar a la imatge amb què començava aquest article, descentralització implica jerarquia, una piràmide de governs amb gradacions de poder que van de dalt a baix. És una imatge utilitzada pels personatges públics que serveix en tots els àmbits de govern de manera gairebé automàtica, i sense tenir en compte en absolut les implicacions més importants. Però és una imatge enganyosa que distorsiona la realitat: ha utilitzat el desenvolupament de la tecnologia més recent —la tecnologia de la «frontera espacial»— per obrir-nos els ulls a alguns de nosaltres davant els límits d'un enfocament jeràrquic de l'autoritat. La tecnologia de la frontera espacial —del món de l'electrònica— està basada en el principi que l'eficàcia prové de dues fonts: una xarxa de bones comunicacions i una certa superfluïtat. Normalment, en anglès literari, el terme *superfluïtat* s'usa per indicar la superposició inútil, o allò que als reformadors administratius nord-americans els agrada definir com a «duplicació», una paraula que ha deixat de ser neutra en el lèxic governamental nord-americà. Això no obstant, per als nous tecnòlegs, *superfluïtat* és un mitjà per proveir mecanismes «de seguretat» a fi que les coses continuïn funcionant, amb el benentès que en qualsevol sistema hi haurà errors i que el funcionament continu dels sistema, tant si es tracta d'una màquina com d'una organització, requereix que hi hagi altres canals a fi que es transmetin les comunicacions i altres forces o factors capaços d'actuar.

En poques paraules, la teoria i l'experiència de la nova tecnologia estan en contradicció directa amb les primeres nocions de duplicació. Dit d'una altra manera, la tecnologia ha començat a imitar la Constitució dels Estats Units seguint els principis que els nostres fundadors van aplicar al govern al segle XVIII. Els fundadors d'aquesta república federal,

tenint en compte el que entenien que era una nova ciència de la política, van crear un sistema polític basat en els mateixos principis que actualment animen la nova tecnologia. Aquell sistema no era piramidal —amb uns canals per donar ordres des de dalt de tot fins a la base—, sinó que era una matriu d'unitats d'autoritat governamental ubicades dins d'un marc proveït per la Constitució. Aquesta matriu combinava un govern nacional o general, que podia prendre decisions autoritzades, especialment sobre les anomenades qüestions «frontereres», amb governs estatals igualment autoritzats en les seves àrees de competència constitucional. Tot el sistema es basava en el principi federal de superfluïtat, en què hi ha més d'un organisme autoritzat responsable de la conducta del govern i capaç d'exercir les seves responsabilitats.

La matriu del govern nord-americà està escrita a la Constitució i es reflecteix en l'organització territorial dels partits polítics nord-americans. Fins a tal punt és una part de la cultura política nord-americana que, com ha mostrat James Young, Washington D.C. va ser conscientment traçada seguint aquesta imatge, amb les seccions de govern executiu, legislatiu i judicial situades en els diferents punts de la matriu, i amb les seccions administratives originalment col·locades entre les dues primeres.[2] A pesar dels esforços que es van dur a terme per substituir aquesta distribució de poders, la matriu sobreviu com la realitat fonamental del govern nord-americà, si bé cada vegada és més criticada (i assetjada).

Cal assenyalar unes quantes coses en relació amb la matriu federal nord-americana. Si bé està composta per múlti-

2 James Young. *The Washington Community*. Nova York: Columbia University Press, 1966.

ples centres, aquests centres no estan separats els uns dels altres sinó que conformen una relació estreta dins d'una xarxa de poders distribuïts amb unes línies de comunicació i de presa de decisions que els forcen a influir-se entre ells. No és la necessitat d'interacció o d'acció comuna el que és especial aquí, sinó la forma i el caràcter d'aquesta interacció —compartir a través de la negociació, o d'una col·laboració negociada—, que, excepcionalment, és una propietat de la disposició de la matriu.

La mateixa xarxa de comunicacions no centralitzada té dues àncores rígidament consolidades, i per força ha de ser d'aquesta manera si la matriu ha d'existir. El govern general (aquest terme del segle XIX té molt mèrit per la precisió i la claredat que aporta a la qüestió) estableix el marc de la matriu com un tot definit i dibuixa l'àmbit més gran possible. Els Estats, els límits dels quals estan constitucionalment fixats, proporcionen les àrees bàsiques de presa de decisions dins de la matriu. Govern general i Estats, com ha demostrat Martin Diamond, proporcionen la base constitucional per a la difusió necessària de poders a fi d'evitar la dominació jeràrquica, tenint en compte la predilecció humana per les jerarquies.[3]

Des del començament de la República, els elements de la matriu han treballat conjuntament per desenvolupar formes de govern i programes comuns amb els actors *més* importants implicats en els detalls *més* importants de la *majoria* de passos de la definició del problema, de la planificació, de la programació, de l'elaboració del pressupost, de la imple-

3 Martin Diamond. «On the Relationship of Federalism and Decentralization», a *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism,* eds. Daniel J. Elazar, *et al.* (Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publischers, 1969).

mentació i de l'avaluació (tal com ha anat) de la *majoria* de polítiques d'interès per a ells a través del procés polític.[4] Aquest és l'autèntic nucli de l'argument dels federalistes cooperatius. Empíricament, Morton Grodzins i els seus seguidors ja ho havien assenyalat fa deu anys o més, a través de l'estudi detallat del federalisme, del procés dels partits polítics i del paper del Congrés, en particular, en el quadrilàter que vincula els administradors estatals (i/o locals), els seus homòlegs federals, els seus representants al Congrés i les seves associacions professionals o grups d'interès comuns. La prèvia autorització administrativo-congressional de la legislació proposada i de les normatives administratives és un tret habitual del govern nord-americà, i ho ha estat des de 1790. La majoria de vegades els plans per als programes es desenvolupen consultant els portaveus dels partits interessats. Desgraciadament, les ingerències dels nous jerarques en la manera com es fa tot això han estat cada vegada més, fins al punt que el sistema tradicional es troba en greu perill.

Quan, fa dues generacions, vam començar a desenvolupar la idea que, en un cert sentit, Estats Units era una piràmide, amb el govern federal al capdamunt, els Estats a la part central i el govern local al final de tot, vam canviar fins i tot el nostre llenguatge per reflectir aquest nou punt de vista. Vam començar a parlar de «nivells» de govern que reforçaven els pressupòsits jeràrquics segons els quals el sistema nord-americà té un cim, una part central i un nivell inferior. Quan calia fer molt per a la nació com un tot i no-

4 Daniel J. Elazar. *The American Partnership*. Chicago: University of Chicago Press, 1962; i Morton Grodzins. *The American System*. Chicago: Rand-McNally, 1966.

més el govern federal semblava tenir la grandària i els recursos suficients per assegurar que el que es feia es fes de manera més o menys equitativa per als ciutadans de totes les parts del territori, era natural que aquest model tingués una gran acceptació i que tant governadors com governats hi actuessin d'acord. En el seu moment, però, el plantejament de la piràmide va arribar al lògic final. Per alguna raó, el President d'Estats Units va ser col·locat al capdamunt de la piràmide, i el Congrés per sota d'ell. (D'això, la comunitat acadèmica en comparteix la responsabilitat. Els portaveus destacats del món universitari sostenien de manera contundent que, per força, els desitjos i les reivindicacions federals havien de tenir prioritat sobre els dels Estats i els governs locals, com si el govern federal estigués situat a dalt de tot, i que els programes presidencials havien de ser acceptats pel Congrés sense sentit crític, com si, inevitablement, els presidents tinguessin raó). Finalment, els presidents van començar a creure's les seves notes de premsa. El resultat va ser la desfeta dels anys seixanta, quan un president ens va dur a una guerra no declarada que va costar un dels preus més cars de la nostra història i va acabar amb una reacció pública, que es va manifestar fins i tot als carrers del país i un altre president ens va dur al Watergate.

El suggeriment que el sistema nord-americà no és piramidal no significa que no hi hagi línies d'autoritat al seu interior. En algun moment i en algun lloc s'han de prendre decisions. Si bé no necessàriament s'ha de «passar la pilota» al despatx del president, algú o altre haurà «d'entomar-la». Per això la matriu no pot ser simplement horitzontal: hi ha d'haver unes jerarquies a l'interior, o, dit amb altres paraules, si no hi ha un únic centre de poder, hi ha d'haver diversos centres de poder. L'alternativa no és entre un centre o cap, sinó entre un

centre o molts, i aleshores centres diferents són prioritaris en situacions diferents. Així, aquesta alternativa ens porta al problema concret de quin centre, dels molts que hi ha, s'ha d'implicar en quina de les decisions i de quina manera. Ara bé, si en circumstàncies normals, els elements de la matriu funcionen conjuntament per elaborar formes de govern i programes comuns, el secret del manteniment de les relacions no jeràrquiques dins la xarxa resideix precisament en el dret dels elements a no actuar sota determinades condicions. Sense aquest dret, la cerca de consens esdevé un cercle de coacció sense fi per part d'un partit o d'un altre. Cal fer una distinció entre aquelles activitats governamentals que requereixen la participació de tots i aquelles que no la requereixen, o bé que no necessàriament ha de ser conjunta. La Constitució era un intent de solucionar aquest problema. Al meu entendre, encara ara proporciona una bona base per solucionar-lo. Però els que van decidir el marc no van reivindicar mai que havien proporcionat la resposta fonamental per sempre, ni tan sols les respostes adients a la seva època. Per la mateixa naturalesa de les coses, aquest és un problema que es repeteix diàriament, sobretot en un sistema polític i social tan complex com el nostre.

No hi ha cap fórmula que es pugui desenvolupar d'una vegada per sempre, de manera que es pugui aplicar automàticament a cada cas. El que hi ha d'haver, però, és un consens segons el qual, dins dels límits constitucionals, les unitats constituents puguin fer el que els toca, si no és que s'esgrimeixen arguments de pes per fer el contrari. En alguns àmbits fonamentals la mateixa Constitució ja els proporciona; en d'altres àmbits, són molt més dubtosos. Aquí, també, com en totes les altres relacions dins del sistema federal, no hi ha, ni hi ha estat mai, una proposta *win-lose* («jo guanyo, tu

perds»), excepte en les mentalitats dels que han dominat el debat públic sobre la qüestió. Si, com tot seguit argumentaré, el mateix sistema és molt menys jeràrquic avui dia que no pas la imatge que en tenim, fins i tot després de dues generacions de centralització, és per la mateixa forta resistència del sistema i per les respostes rudimentàries però eficaces dels que el fan funcionar sense una base teòrica.[5]

Però ara estem errant el tret. El president Nixon i companyia, amb la intenció de reforçar els governs local i estatal, actuaven en el pressupòsit que, de fet, hi havia una piràmide i calia descentralitzar-la. Però, com que les competències estan realment difoses —normalment d'una manera bastant desordenada— per tota la matriu, es va pensar que era necessari centralitzar-les. Grodzins va assenyalar la necessitat de fer-ho el 1959, quan comentava el fracàs d'Eisenhower, president del Joint Federal-State Action Committee, per descentralitzar qualsevol cosa. En aquella època el president no tenia prou poder inicial per centralitzar, i per tant no podia descentralitzar. Avui dia, en una època en què la jerarquia s'accepta, el president ho té més bé, però, com Grodzins ja va assenyalar, no hi ha cap garantia que una administració prou forta per superar la no-centralització inherent al sistema cedeixi

5 Des de l'època de Woodrow Wilson, els líders intel·lectuals en el camp de l'administració pública han estat al capdavant de l'escola jeràrquica. Ara emergeix una nova escola antijeràrquica a fi de proveir el lideratge intel·lectual necessari per enderrocar la piràmide que ha arribat a dominar el pensament polític nord-americà, si no la vida política nord-americana. Vincent Ostrom, Harlan Cleveland, Frederick Thayer i altres agafen el lideratge cap a una empresa important que, per cert, revitalitza l'estudi de l'administració pública. Aquesta bibliografia és citada i descrita per Thayer a la seva obra no publicada que va preparar per al congrés de l'American Society for Social Public Administration, de Los Angeles, l'abril de 1973. Vincent Ostrom ha tractat amplament aquesta qüestió a *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. University, Alabama: University of Alabama Press, 1974.

per voluntat pròpia unes competències guanyades amb penes i treballs. Certament, l'administració Nixon no ho va fer. Com a molt, estava disposada a traspassar les decisions difícils als estats i a les autoritats locals, i es reservava per a ella les competències bàsiques en les matèries en què potencialment podia obtenir un benefici. Per a aquells de nosaltres que creiem en les virtuts d'una presa de decisions organitzativa horitzontal, la substitució de la no-centralització per la descentralització difícilment és un avenç, independentment del grau de desordre que la no-centralització pugui assolir en qualsevol moment.

Dins dels límits d'una realitat que mai no s'adaptarà tan ajustadament als nostres models com ens agradaria i que certament no superaria els nostres exàmens estètics, necessitem enfortir la no-centralització bàsica del sistema nord-americà. La coordinació no pot venir del suposat «centre», o per ser més precisos, de l'escenari més gran, senzillament perquè és molt gran i perquè fins ara les parts que el constitueixen estan molt separades. Més aviat ha de venir dels escenaris més petits, en què la proximitat al problema així com la proximitat entre les diverses parts és un avantatge. Alhora, el cas és que l'escenari més gran ens ofereix una imatge global i l'oportunitat de veure-ho amb la perspectiva més àmplia, de manera que també els seus representants hi tinguin un paper si se cenyeixen al seu propi marc d'actuació. Més que res, hem de tornar a conceptualitzar la nostra comprensió del sistema federal redescobrint el principi federal que el sustenta, un principi que, en termes humans, pretén substituir les relacions jeràrquiques per les coordinatives tant com sigui possible.

Això hauríem de poder-ho fer sobre la base d'un bon criteri polític, però podem fer-ho encara que continuem inspi-

rant-nos en el món dels negocis pel que fa als models d'eficàcia. Afortunadament, durant l'última generació, el món dels negocis s'ha anat distanciant de les simples estructures jeràrquiques. Les grans societats com General Motors o General Foods i, més recentment, els conglomerats d'empreses, representen un moviment, més enllà de la descentralització, cap a unes estructures no centralitzades de presa de decisions. ¿Hem d'esperar una altra generació abans de seguir el seu lideratge en l'àmbit governamental o bé podem avançar i crear nous mitjans per compartir la presa de decisions i la implementació sobre la base d'un model d'eficàcia més adequat a una forma de govern democràtica?

II

La teoria política del pacte: orígens bíblics i desenvolupaments moderns

Daniel J. Elazar
Temple University i Bar-Ilan University

Article original: «The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments», a *Publius*, vol. 10, núm. 4, *Covenant, Polity, and Constitutionalism,* (tardor, 1980), pp. 3-30, publicat per Oxford University Press.

L'interès humà i, per tant, dels estudiosos, per la política se centra en tres qüestions generals: 1) la cerca de la justícia política a fi d'aconseguir l'ordre polític correcte, 2) la cerca de la comprensió de la realitat empírica del poder polític i del seu exercici, i 3) la creació d'un entorn cívic adequat per mitjà de la societat civil i la comunitat civil capaç d'integrar les dues primeres per donar lloc a una vida política correcta. Com a disciplina, la ciència política es va crear i desenvolupar buscant aquests tres interessos. En aquest afany, els científics polítics han descobert o identificat certs principis arquitectònics, idees seminals i veritats polítiques òbvies que capten la realitat de la vida política o d'algun dels seus segments significatius i relacionen aquesta realitat amb uns principis de justícia i d'ordre polític més amplis i amb uns propòsits cívics molt pràctics encara que normatius.

Un dels principis de transcendència política més recurrents que informa i envolta totes tres qüestions és el pacte, una idea que defineix la justícia política, modela el comportament polític i dirigeix els éssers humans cap a una síntesi adequadament cívica de totes dues coses. Com a tal, el pacte és una idea la importància de la qual és semblant a la llei natural en la definició de la justícia i al Dret Natural en la descripció dels orígens i d'una adequada constitució de la societat política. Si bé en part eclipsada d'ençà del desplaçament cap a les teories orgàniques i després positivistes de la política, que van començar a mitjan segle XIX, aquesta idea persisteix com a factor que modela el comportament

polític en aquelles societats civils els fonaments de les quals són l'esforç per traslladar les idees de pacte a una realitat política, i altres que intenten construir un ordre democràtic basat en principis federalistes més que no pas en principis jacobins. En la crisi de la transició de l'era moderna a la postmoderna, el pacte reapareix com una força política important, igual com ho va fer en la transició des de la Baixa Edat Mitjana fins a l'era moderna, que va tenir lloc del segle XVI al XVIII.[1]

Igual que qualsevol gran idea, el pacte i els termes relacionats sovint són usats a tall d'eslògans. Aquest ús testimonia el caràcter seminal del pacte com a concepte ja que tota gran idea s'ha de recolzar en un nucli tan simple que pugui convertir-se en un eslògan. Però l'abús dels eslògans no hauria d'eclipsar les dimensions més profundes del pacte que requereixen una anàlisi sofisticada i interpretativa, si és que el concepte s'ha d'utilitzar correctament per a la invenció i l'acció polítiques.

El pacte es pot estudiar des de tres dimensions diferents: com a forma de conceptualització i d'expressió polítiques, com a font d'ideologia política i com a factor modelador de la cultura i del comportament polítics. Com a forma de conceptualització política, el pacte modela la manera com la gent veu el món i entén la naturalesa de la societat civil. La cosmovisió pactista del món és una de les dues o tres cosmovisions «mare» compartides per la humanitat, paral·lela a les perspec-

1 Vegeu, per exemple G.H. Dodge. *The Political Theory of the Huguenots of the Dispersion*. Nova York: Octagon Books, 1947. E. J. Shirley; *Richard Hooker and Contemporary Political Ideas*. Naperville, Il: Allenson, 1949; R.H: Murray. *The Political Consequences of the Reformation*. Nova York: Russell and Russell, 1960; i Christopher Hill. *Intellectual Origins of the English Revolution*. Nova York: Oxford University Press, 1965.

tives jeràrquica i orgànica, i a les corresponents percepcions de les relacions humanes.

Els usos del pacte demostren que la conceptualització i l'expressió polítiques es poden donar la mà. Així, durant els segles XVI i XVII, els escocesos i els puritans anglesos no únicament concebien la societat civil en termes de pacte, sinó que, de fet, van redactar pactes nacionals que van subscriure els membres lleials del cos polític. Uns pactes similars es van utilitzar per fundar moltes de les primeres colònies a l'Amèrica del Nord britànica. La idea del pacte va ser la manera corrent de conceptualització i d'expressió polítiques durant la guerra de la independència dels Estats Units d'Amèrica, alhora que es reflectia en una sèrie de documents constitucionals.[2] Més recentment, exemples com la reivindicació d'un «contracte social» a Anglaterra per crear un nou conjunt de relacions entre sindicats i empresaris, i el pacte iniciat el 1979 al Boston Common pels grups religiosos més importants de la ciutat en un intent de portar-hi la pau racial, són dos dels molts exemples de l'ús continuat del pacte i dels seus derivats com a formes de conceptualització política i modes d'expressió política.[3]

Com a font d'ideologia política, el pacte conforma les cosmovisions o les perspectives de societats senceres i en defineix el caràcter civil i les relacions polítiques, i també serveix de pedra de toc per posar a prova la legitimitat i, sovint fins i tot

2 H.R. Niebuhr. «The Idea of Covenant and American Democracy», dins *Church History 23,* 1954, pp. 126-129. Donald Lutz ha recollit la majoria dels documents pertinents a *Documents of Political Foundation Written by Colonial Americans*. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, 1980.

3 Vegeu «Make the Symbol Appear Everywhere», dins *Boston Globe*, 16. Desembre de 1979, p. 14. *The Covenant Letter* publicada periòdicament pel Center for the Study of Federalism Workshop in Covenant and Politics, que documenta regularment els usos contemporanis del pacte.

l'eficàcia de les seves institucions polítiques i dels que les dirigeixen. Així, els afrikaners han desenvolupat la ideologia que sostè el seu tribalisme al voltant del pacte que una part dels *voortrekkers* va fer amb Déu abans de la batalla contra els zulus, a l'època de la Gran Marxa (*Great Trek*).[4] El seu dia nacional s'anomena el Dia del Pacte, i el seu santuari nacional està pensat per celebrar-hi aquest dia. Els seus dirigents invoquen aquest pacte per justificar les seves polítiques envers la població autòctona i, implícitament, demanen ser jutjats d'acord amb ell.[5]

Possiblement el més important és el paper del pacte com un factor a l'hora de modelar la cultura i el comportament polítics. Aquest factor és el més difícil de mesurar i, amb tot, operativament és la dimensió més important del pacte.

Tots els elements apunten cap a l'existència de certs pobles pactistes les cultures polítiques dels quals es nodreixen de conceptes pactistes i relacionats que, al seu torn, influeixen en el seu comportament polític. Aquests pobles van néixer de dues concentracions primigènies. La primera va ser a la frontera occidental del sud-oest d'Àsia ara fa tres o quatre mil

4 *Nota de la traductora*: moviment de grups de bòers (*voortrekkers*), grangers blancs majoritàriament descendents de colons holandesos que entre la dècada dels 30 i 40 del segle XIX van fugir del control britànic de la colònia d'El Cap, van emigrar cap als territoris de l'interior de Sud-àfrica i se'n van apropiar.

5 T.R.H. Davenport. *South Africa: A Modern History*. Johannesburg: Macmillan South Africa, 1977; W.A. de Klerk. *The Puritans in Africa*. Londres: Rex Collings, 1975; Leo Marquard. *The Story of South Africa*. Londres: Faber and Faber, 1966; i ídem. *A Federation of Southern Africa*. Londres: Oxford University Press, 1971.

Nota de l'ed. Amb la desaparició del règim racista de l'apartheid i la instauració de la democràcia a Sud-àfrica, la celebració del Dia del Pacte –*Day of the Covenant* (o Dia del Vot – *Day of the Vow*) com a dia festiu si bé no es va canviar de data arran de les pressions dels Afrikaners, sí que se'n va modificar l'esperit: actualment es celebra com a Dia de la Reconciliació entre la població blanca (Afrikaners) i la negra.

anys; és el que es va conèixer com la «Mitjalluna fèrtil», especialment al territori d'Israel i al que avui dia és Jordània, el Líban i Síria. Posteriorment van escampar colònies per diverses parts del món mediterrani i, per mitjà de la dispersió del poble jueu, arreu del món. La segona va ser al nord-oest d'Europa, sobretot a Suïssa i a una franja que s'allarga des del naixement de la vall del Rhin, a través del que avui dia és Alemanya occidental, Alsàcia, Bèlgica i els Països Baixos, i pel mar del Nord, fins a Escòcia, i que continua per la costa occidental d'Escandinàvia. Posteriorment es van establir i van conformar diversos «móns nous», des d'Islàndia i Amèrica del Nord fins a Sud-àfrica i Austràlia.

D'aquests pobles pactistes van néixer el judaisme i el cristianisme, basats en un pacte bíblic; el protestantisme reformat, amb la seva teologia federal; el federalisme com a principi i organització polítics, la corporació moderna, les societats civils basades en associacions voluntàries entrellaçades i gairebé tots els altres elements que reflecteixen una organització social basada en el que, en termes generals, s'ha anomenat «contracte» més que no pas «estatus». És més, aquests pobles pactistes semblaven haver interioritzat un enfocament pactista o federalista de la vida en més o menys mesura.

Qualsevol estudi del pacte com a fenomen s'ha de centrar en aquestes tres dimensions. De fet, el repte intel·lectual d'estudiar aquest fenomen neix de la possibilitat d'usar el pacte com un concepte seminal al qual s'ha donat una expressió ideològica i, encara més important, que ha modelat la cultura política i, a través d'ella, el comportament polític. Estudiar els vincles entre aquestes tres dimensions i la manera com es van produir en les diverses comunitats i societats és un dels reptes intel·lectuals més importants de la ciència política.

La idea de pacte

Un pacte és un acord moralment fonamentat o un acord entre pobles o entre parts que tenen un estatus independent i suficientment igual, basat en el consentiment voluntari i establert per mitjà de juraments o promeses mutus en presència de l'autoritat rellevant superior. Un pacte preveu una acció o una obligació conjunta per aconseguir unes finalitats definides (limitades o globals) sota unes condicions de respecte mutu que protegeixen les integritats individuals de totes les parts. Tot pacte implica consentiment, compromís i acord. La majoria de pactes pretenen tenir una durada il·limitada, si no perpètua.

Els pactes poden lligar un nombre de parts qualsevol en una varietat de propòsits, si bé en general són polítics, en el sentit que els seus vincles s'utilitzen principalment per crear unes relacions que són més ben enteses en termes de política. D'aquí que sigui natural que la idea de pacte, amb els seus derivats i afins, doni una orientació particular a les grans qüestions de la política en la teoria i en la pràctica. Potser la indicació més clara d'aquesta orientació especial es troba en la traducció de Thomas Hobbes dels principis de la llei natural en el que ell va denominar «articles de pau», és a dir, els articles del pacte civil original.[6]

En la seva forma bíblica original, el pacte encarna la idea que les relacions entre Déu i la humanitat estan basades en acords sostinguts moralment, de promeses i d'obligacions mútues. El pacte de Déu amb Noè (Gènesi 9), que va venir

6 Thomas Hobbes. *Leviathan*. Capítols XIV i XV. Vegeu també el comentari de Vincent Ostrom sobre els «articles de pau» de Hobbes al seu *Leviathan and Democracy* (de pròxima aparició).

després que Noè hagués escoltat l'ordre de Déu en el que era —i ens quedem curts— una situació extremament difícil, és el primer d'una multitud d'exemples. En la seva forma política, el pacte expressa la idea que el poble pot crear lliurement comunitats i formes de govern, pobles i col·lectius públics, i fins la mateixa societat civil, a través d'acords basats i sostinguts en la moral (tant si l'impuls és religiós com d'un altre tipus) i, d'aquesta manera, establir societats perdurables. En les seves formes més poètiques (si bé, per a la Bíblia, no pas menys serioses), el pacte ha estat usat per descriure les relacions entre Déu i la natura, entre l'home i la natura, i entre els diversos elements i la natura.[7]

En totes les seves formes, el nucli del pacte resideix en les relacions. Un pacte és la constitucionalització d'un conjunt de relacions particulars. Com a tal, proveeix la base per a la institucionalització d'aquestes relacions, però seria un error confondre l'ordre de prioritats. Els estudiosos del federalisme saben que aquest és un problema real, perquè s'han adonat que, per a molts, el federalisme és entès com poc més que un cert tipus d'estructura política i no pas com el que és realment: un conjunt constitucionalitzat de relacions polítiques particulars per mitjà de certs tipus d'estructures i processos.

És possible que les idees de pacte sorgissin espontàniament en diferents parts del món. Si en realitat la idea de pacte està tan arrelada en la naturalesa humana com la criança o l'educació, és natural pensar que persones d'arreu del món estiguessin, en cert sentit, orientades cap a aquesta idea. Això no obstant, per a una persona qualsevol la bona disposició no

7 Daniel J. Elazar. «Covenant as the Basis of the Jewish Political Tradition», dins *Jewish Journal of Sociology* 20. núm. 1. Juny de 1978, pp. 5-37.

és suficient perquè una idea arreli i s'estengui. Per alguna raó, ha de néixer una cultura o una civilització que encarni i reflecteixi aquesta idea.

La primera regió amb una civilització o cultura de pacte va ser la de l'antic Israel (situada a la part occidental del sud-oest d'Àsia), un poble que va transformar i perfeccionar un recurs originalment desenvolupat entre els amorites i els hitites que habitaven la zona.[8] Els primers usos coneguts del pacte van ser els tractats de vassallatge amb els quals els constructors de l'imperi del sud-oest d'Àsia garantien la lleialtat dels governants de menys càrrec i els seus dominis per mitjà de pactes garantits per un jurament davant les respectives deïtats implicades. Aquests pactes internacionals o entre imperis van dibuixar la forma que des d'aleshores han tingut els pactes. Aquesta forma incloïa quatre elements: un pròleg que indicava les parts implicades, un preàmbul que exposava els propòsits generals del pacte i els principis que hi havia al darrere, un cos de condicions i clàusules operatives, i un jurament per fer el pacte moralment vinculant que estipulava l'acord sobre les sancions que s'aplicarien si es violava. Aquells primers pactes determinaven simultàniament els propòsits polítics i les bases morals per pactar.

Ja fossin anàlegs als antics pactes de vassallatge o derivats d'ells, van emergir uns usos polítics i religiosos del pacte segons cada lloc. Tant els uns com els altres es remetien a la Bíblia per constituir els fonaments clàssics de la tradició del pacte.[9] El pacte de Déu amb Israel va constituir el poble jueu i el va fundar com a cos polític, mentre que alhora traçava el

8 Vegeu, per exemple, Delbert R. Hillers. *Covenant: The History of a Biblical Idea*. Baltimore: John Hopkins Press, 1969.

9 Ibíd.

marc religiós que donava a aquesta forma de govern la seva raó de ser, unes normes i una constitució, així com les directrius per desenvolupar un ordre polític basat en unes bones relacions, és a dir, unes relacions de pacte.

L'adaptació bíblica de les formes dels pactes de vassallatge implicava una transformació de propòsit i de contingut tan gran que no únicament comportava una diferència de grau, sinó també de tipus. Es va usar un pacte per fundar un poble, que va fer el compromís moral d'uns grups amb els altres molt més fort i durador que el d'un vassall amb el senyor imperial. La Bíblia traça una distinció entre els «fills del pacte», en hebreu *bnei brith*, i els «mestres del pacte», *ba'alei brith*. «Fills del pacte» es fa servir quan el pacte ha creat una entitat nova les parts de la qual estan vinculades igual que els fills dins una família. El pacte que uneix i conforma el poble jueu en el relat bíblic fa que tots els jueus siguin *B'nai B'rith* (com indica l'organització d'aquest nom).[10] D'altra banda, quan el terme utilitzat és «mestre del pacte», és bàsicament un tractat internacional; no crea una entitat nova, sinó que estableix una relació de pau i de lligams mutus entre entitats bastant distants, vinculades però no integrades per l'objectiu delimitat en el tractat.

Aquesta nova forma de pacte no simplement tenia el Cel per testimoni, sinó que Déu n'era una de les parts, cosa que li infonia implicacions i valor religiosos per als israelites, que no veien diferències entre les dimensions religiosa i política. El pacte es va mantenir com a document teopolític i emfasitzava tant com era possible l'aspecte polític. El pes de la dimensió política reflectia el propòsit de Déu de triar un poble

10 *Nota de l'ed.* Es refereix a *B'nai B'rith International*, una organització internacional projueva fundada el 1843.

perquè fos el constructor d'una comunitat que serviria de model a totes les altres.

No va ser fins més tard, amb l'auge del cristianisme i l'inici del llarg exili dels jueus, que el pacte va assumir un caràcter més estrictament religiós per a alguns. D'una banda, la dimensió política perdia importància —això si no era directament evitada pels teòlegs cristians—, i de l'altra era minimitzada pels legistes jueus. El cristianisme abraçava la idea de pacte com un dels seus fonaments, però reinterpretava l'antic pacte bíblic i establia un poble i una forma de govern que fossin un acord de gràcia entre Déu i els humans, unilateralment garantit i mediat per Jesús.[11] Els legistes jueus es van limitar a donar per descomptat el marc de pacte bàsic del judaisme i es van concentrar en els punts subtils de la llei tal com s'aplicaven en la vida quotidiana o en l'esperada redempció messiànica.[12]

En el món jueu, les dimensions polítiques de subscriure pactes van rebre un nou impuls del segle XI fins al XIV, que va proveir una base per constituir comunitats jueves a diversos països arreu d'Europa. Aquest esforç va anar paral·lel a l'establiment de corporacions municipals a tot el continent que van ser legitimades per estatuts reials, normalment negociats entre la municipalitat i el tron.[13] Si bé aquests esforços van tenir una expressió en el pensament polític, no va ser fins a la Reforma que el pacte va tornar a emergir com una categoria

11 Ibíd.

12 Gordon Freeman. «Rabbinic Conceptions of Covenant», dins Daniel J. Elazar, ed. *Kinship and Consent*: *The Jewish Political Tradition and its Contemporary Uses*. Jerusalem: Turtledove Publishing, 1980.

13 Menahem Elon. «Power and Authority in Medieval Jewish Community», i Gerald Blidstein. «Individual and Community in the Middle Ages», dins Elazar, *Kinship and Consent*.

central, primer en la teologia política i després en la filosofia política.

Va ser aleshores que va néixer la idea de pacte com una força poderosa en la segona regió cultural més important, la d'Occident, i més concretament la del nord-oest d'Europa. Quines predisposicions culturals hi ha darrere la receptivitat dels pobles d'aquella regió cultural pel pacte com a concepte és una cosa que encara no s'ha aclarit, si és que es pot aclarir. No pot ser casual que la teologia federal sorgís simultàniament al segle XVI a quatre llocs separats de Suïssa (Zuric, Basilea, Berna i Ginebra), on els acords polítics confederals han estat dominants des de final del segle XIII.[14]

Les Esglésies reformades van abraçar el concepte de pacte amb entusiasme, perquè hi trobaven l'expressió més adequada de les seves idees i expectatives teològiques per al govern de l'església. La teologia federal que van crear (*federal* deriva del llatí *foedus*, que significa «pacte») va estimular la renovada aplicació política de la idea de pacte, que primer va ser expressada pels teòlegs polítics i després per filòsofs polítics com Althusius. Al segle següent, Hobbes, Locke i Spinoza[15] el van qualificar de secular. Al final del segle XVII, el concepte havia descrit tot el cercle pel que fa a la dimensió política i havia assumit una vida independent per ell mateix.[16]

14 B. Bradfield. *The Making of Switzerland*. Zuric: Schweitzer Spiegel Verlag, 1964; Daniel J. Elazar i John Kincaid, ed. *Theology and Politics* (de pròxima aparició); Denis de Rougement. *La Suisse*. Lausanne: Le Libre du Mois, 1965; William Martin. *Histoire de la Suisse*. Lausanne: Libraire Payot, 1943 i Walther ab Hohlenstein. *Urschewizer Bundesbrief*. St. Gallen: Ausheferung Durch Das Staatsarchiv, 1956.

15 Thomas Hueglin. «Covenant and Federalism in the Politics of Althusius», dins Elazar i Kincaid. *Federal Theology and Politics*.

16 Vincent Ostrom. «Hobbes, Covenant, and Constituion» dins *Publius* 10. núm. 4 (tardor 1980).

Des del nord-oest d'Europa, la civilització basada en el pacte es va escampar cap als nous móns oberts per la colonització europea nord-occidental. Aquestes societats pactistes van des de la colonització d'Islàndia per part de danesos i noruecs de les regions costeres al segle X, passant pels Estats Units colonitzats pels *covenanters* de les illes britàniques, a principi del segle XVII, fins a una Sud-àfrica colonitzada pels pobles pactistes dels Països Baixos i de França (hugonots) a final del segle XVII.[17] Allà on els pobladors procedents d'aquestes tradicions eren dominants, els nous pobles s'hi establien per mitjà d'un pacte i, al seu torn, creaven unes constitucions que plasmaven la dimensió pactista per mitjà d'una xarxa d'institucions polítiques. Al segle XVIII, la guerra de la Independència dels Estats Units de Nord-amèrica va convertir aquest concepte en un poderós instrument de reforma política, però només després d'haver-lo unit a la idea més secularitzada d'acord. El constitucionalisme dels Estats Units és un producte d'aquesta fusió.[18]

Relacions de pacte

Al llarg dels segles, la llei natural, el pacte i el constitucionalisme van esdevenir fins a cert punt entrellaçats. Quan, per exemple, els nord-americans es van declarar formalment un poble independent en la Declaració de la Independència (en si ma-

17 Edmund S. Morgan. *Puritan Political Ideas 1558-1794*. Nova York: Bobbs-Merrill, 1965; i de Klerk. *The Puritans in Africa.*

18 Donald Lutz, «From Covenant to Constitution in American Political Thought». *Publius* 10, núm. 4 (tardor 1980), i Rozann Rothman. «The impact of Covenant and Contract Theories on Conceptions of the U.S. Constitution», dins *Publius* 10, núm. 4 (tardor 1980).

teixa un pacte que creava una nova relació basada en els preceptes del Dret Natural), aleshores van veure l'elaboració de la Constitució com una manera d'anar més enllà en els pactes o acords conjuntes, i crear instruments civils pensats per complir les premisses de la Declaració.[19] La constitució federal i les estatals que se'n van derivar eren considerades acords que encarnaven els principis de la llei natural, sobretot en les Declaracions dels Drets. Així, doncs, la conveniència de la legislació subsegüent havia de ser considerada a la llum de la seva «constitucionalitat» o, en altres paraules, de la seva conformitat amb la llei natural i el pacte, la diferència entre els quals és mínima.

Sovint, les relacions de pacte han estat comparades amb els matrimonis pel que fa a la permanència, a la promesa de confiança, a la responsabilitat mútua i al respecte per la integritat de cada part dins de la comunitat creada amb el casament —*wedding* (un antic terme anglosaxó per segellar un contracte). L'analogia també destaca la manera amb què el pacte vincula el consentiment i el parentiu. En la perspectiva bíblica del pacte pel que fa al matrimoni, dues persones independents i d'altra banda no emparentades consenten a esdevenir «una carn» i a establir una família.

En la política, el pacte connota la creació voluntària d'un poble i del cos polític. La Declaració de la Independència és un exemple excel·lent d'aquest tipus de pacte. A través d'ella, els diversos habitants de les tretze colònies van confirmar que consentien a formar un poble. Per tant, no va ser sense motiu que Abraham Lincoln va descriure afectuosament la unió creada per aquest acte com «un matrimoni normal».[20] Els

19 Rothman. «Impact of Covenant»; i Daniel J. Elazar. *The Declaration of Independence as a Covenant* (de pròxima aparició).

20 Daniel J. Elazar. «The Constitution, The Union, and the Liberties of the People»,

socis no viuen automàticament feliços per sempre més, sinó que estan obligats per un pacte a lluitar per aconseguir aquesta finalitat, un compromís ben entès i fet explícit per Lincoln durant la Guerra Civil.

Fins al punt en què aquest pacte és alhora un concepte teològic i polític, també es nodreix d'una perspectiva moral o ètica que tracta les relacions polítiques a la manera clàssica. És a dir, vincula poder i justícia —les dues cares de la política— i preserva els vincles clàssics i antics entre ètica i política. Novament, l'èmfasi es posa en les relacions més que no pas en les estructures per elles mateixes com la clau de la justícia política. Les estructures són sempre importants, però, en última instància, sense tenir en compte fins a quin punt estan ben connectades, només recobren vida (o no) a través de les relacions humanes que les informen i les modelen.

Pacte, conveni, contracte

El pacte està lligat a una relació ambigua de dos termes relacionats: conveni i contracte. D'una banda, tant els convenis com els contractes deriven en un cert sentit del pacte, i de vegades els termes són usats fins i tot de manera intercanviable. De l'altra, hi ha unes diferències reals entre aquests tres termes que necessiten aclariment.

Tant els pactes com els convenis difereixen dels contractes en el sentit que tenen caràcter constitucional o públic, mentre que els contractes són privats. Com a tals, l'obligació

---

dins *Publius* 8, núm. 3. Estiu 1978, pp. 141-175.

per pacte o per conveni és amplament recíproca. Els que estan vinculats per l'un o per l'altre, estan obligats a respondre mútuament més enllà de la lletra de la llei, no limitant les seves obligacions als requeriments contractuals més restringits. D'aquí que els pactes i els convenis estiguin pensats constitutivament per ser més flexibles en uns certs aspectes i més rígids en altres. Com a expressions d'una llei privada, els contractes tendeixen a ser interpretats tan estrictament com és possible a fi de limitar l'obligació de les parts contractants al que és explícitament ordenat pel mateix contracte.

Un pacte difereix d'un conveni en el fet que la dimensió moralment vinculant és prioritària sobre la dimensió legal. En el fons de tot, un pacte és un acord en què una força moral més elevada, tradicionalment Déu, és o bé una part directa o bé el garant d'una relació particular. En canvi, quan s'usa el terme *conveni*, la força moral només està implicada indirectament. Un conveni, basat com està en compromisos mutus més que no pas en garanties concedides per o per davant d'una autoritat més elevada, descansa en gran mesura sobre una base legal, si bé també ètica, que en determina la política. En altres paraules; el conveni és un fenomen secular. Això és verificable si examinem el canvi de terminologia que va tenir lloc als segles XVII i XVIII. Mentre que els que van veure la mà de Déu en els assumptes polítics dels Estats Units com una norma van continuar usant el terme *pacte* [*covenant*], els que buscaven un àmbit secular per a la política van preferir el terme *conveni* [*compact*]. Si bé la distinció no sempre va ser usada amb una claredat estricta, sí que sembla coherent. La qüestió encara la van complicar més Rousseau i els seus seguidors, que parlen de contracte social, un concepte molt secularitzat que, fins i tot quan s'aplica amb propòsits públics, no

desenvolupa mai el mateix grau d'obligació moral que el pacte o el conveni.

El pacte també està relacionat amb el constitucionalisme. Normalment, un pacte precedeix una constitució i crea el poble o la societat civil, que aleshores procedeix a adoptar una constitució de govern per a si mateix. Així, una constitució implica la implementació d'un pacte previ —la consecució o traducció d'un pacte previ en un marc o una estructura real de govern. La constitució pot incloure una repetició o una reafirmació del pacte original, com fa la Constitució de Massachusetts de 1780 en el seu preàmbul, però això és opcional.

> El cos polític està format per una associació voluntària d'individus: és un conveni social pel qual tots els participants, cada ciutadà i el poble sencer, tots seran governats per certes lleis per al bé comú.

El pacte i els orígens de la forma de govern

Des del principi, la ciència política ha identificat tres maneres bàsiques de néixer els governs: conquesta (força, en paraules d'*El Federalista*, núm. 1), desenvolupament orgànic (casualitat, per al *Federalista*) i pacte (elecció). Aquestes qüestions dels orígens no són abstractes; el mode de fundació d'un govern té molt a veure a l'hora de determinar el marc de la seva vida política posterior.

La conquesta es pot entendre que inclou no únicament la seva manifestació més directa —un conqueridor que guanya el control d'una terra o d'un poble—, sinó també les maneres complementàries, com una conquesta revolucionària d'un

Estat existent, un cop d'Estat o fins i tot un empresari que conquereix un mercat i n'organitza el control amb mitjans corporatius. La conquesta tendeix a forjar uns règims organitzats jeràrquicament i governats de manera autoritària: unes piràmides de poder amb el conqueridor al capdamunt, els seus agents al mig i el poble a la base de tota l'estructura. L'expressió original d'aquest tipus de govern va ser l'Estat faraònic de l'antic Egipte. Difícilment pot ser casual que aquells governadors que van dur l'Estat faraònic al seu desenvolupament més complet es fessin construir piràmides com a tombes. Encara que el model faraònic hagi estat considerat il·legítim en la societat occidental, les teories totalitàries modernes, en particular el feixisme i el nazisme, representen un intent de donar-li una certa legitimitat teòrica.

L'evolució orgànica comporta el desenvolupament de la vida política des del principi en famílies, tribus i pobles fins a les grans formes de govern de manera que institucions, relacions constitucionals i alineament de poder emergeixen com a resposta a la interacció entre els últims precedents i les circumstàncies canviants amb un mínim d'elecció constitucional deliberada. El resultat final tendeix a ser un govern amb un únic centre de poder organitzat en una de les diverses maneres. El pensament polític grec emfasitzava l'evolució orgànica del govern i rebutjava qualsevol altre mitjà d'elaboració d'un govern per insuficient o inadequat. El model orgànic es relaciona estretament amb el concepte de llei natural en l'ordre polític. La llei natural informa el món i, quan no es pertorba, porta a un cert tipus de desenvolupament orgànic que, al seu torn, dóna com a resultat un cert model de govern.

El model orgànic ha demostrat ser el més atractiu per als filòsofs polítics, precisament perquè sembla que reflecteixi

més bé l'ordre natural de les coses. Així, ha rebut l'atenció dels intel·lectuals i acadèmics. Amb tot, així com la conquesta tendeix a produir règims jeràrquicament organitzats governats de manera autoritària, l'evolució orgànica tendeix a produir règims oligàrquics que tenen una aroma molt aristocràtica, i en el pitjor dels casos són, simplement, el domini de molts per part d'una minoria. En el primer, l'objectiu és controlar el cim de la piràmide; en el segon, controlar el centre de poder.

Els fonaments del pacte emfasitzen l'agrupació deliberada dels humans com a iguals per establir cossos polítics de tal manera que tots reafirmin la seva igualtat fonamental i preservin els seus drets bàsics. Fins i tot el pacte hobbesià —i ell utilitza concretament aquest terme, *covenant*—, que estableix un govern en què el poder és conferit a una sobirania única, manté la igualtat fonamental, encara que, a la pràctica, no podria coexistir amb el sistema polític que Hobbes requereix. Els sistemes polítics que tenen l'origen en el pacte reflecteixen l'exercici de l'elecció constitucional i una participació de base àmplia en el disseny constitucional. Els sistemes creats pel pacte són essencialment de caràcter federal, en el sentit original del terme —tant si són federals pel que fa a l'estructura com si no ho són. Això és com dir que cada sistema és una matriu composta per confederats iguals que s'uneixen lliurement i mantenen les seves integritats respectives encara que estiguin obligats per un tot comú. Aquests sistemes polítics són republicans per definició, i en ells el poder s'ha de difondre entre molts centres o entre les diverses cel·les de la matriu.

Trobem expressions recurrents del model de pacte en l'antic Israel, el poble del qual es va rebel·lar contra el model faraònic; en l'edat mitjana, quan els rebels es van oposar al Sacre Imperi Romano-Germànic; en l'era de la Reforma, en

què els rebels es van enfrontar a la jerarquia catòlica; en l'inici de l'Edat Moderna, quan els republicans es van rebel·lar contra les teories jeràrquiques o orgàniques de l'Estat (que tendeixen a ser aristocràtiques o oligàrquiques); i, en època més recent, en els federalistes. Generalment, els homes de les fronteres —és a dir, la gent que va marxar per establir-se en noves regions on no hi hagués uns patrons de govern establerts als quals ajustar-se i que, per tant, van haver de pactar entre ells per crear institucions de govern— són dels pactistes (*covenanters*) més actius.

Els orígens bíblics

El que tenen en comú a totes les societats polítiques i que està arrelat en la idea de pacte, és que s'han inspirat, en primera o última instància, en una font bíblica. En la nostra recerca hem trobat proves d'altres societats que es poden anomenar contractuals i, naturalment, de constitucionalismes de diversos tipus que hi ha al marge de la tradició bíblica, però el que no hem trobat és cap tradició de pacte desenvolupada que no derivi de la Bíblia.

Per exemple, es va plantejar la qüestió de si els indis *cheyennes* estaven units per un «pacte de fletxes sagrades», que, si fos un pacte, clarament estaria fora de la tradició bíblica. Però aquesta terminologia ja es troba en els escrits dels sacerdots catòlics que van fer de missioners amb els *cheyennes*. Els antropòlegs que van estudiar aquella nació no utilitzen el terme; només ho fan els sacerdots. Ara com ara, pot ser impossible reconstruir el concepte *cheyenne* original del seu ordre social tenint en compte aquestes informacions contradictòries. El mateix es pot dir del conveni de set tribus que va

crear la nació hongaresa. Aquesta nació és precristiana, però va rebre un cert matís cristià per part de sant Esteve, de manera que això continua sent una qüestió oberta. No hem trobat cap font que no sigui diluïda o sospitosa. De fet, la majoria de fonts han estat filtrades pel poble, que les ha expressat a través de les tradicions cristiana o jueva i, per tant, no se'n poden descartar altres possibles orígens.

D'altra banda, els diversos pactes de fundació de pobles, esglésies o comunitats que coneixem com a fruit d'un pacte normalment fan una clara referència als seus orígens bíblics. D'aquí que puguem parlar de l'origen bíblic de la idea de pacte més o menys igual que ho fem de les fonts grecoromanes de la llei natural.

El gran projecte bíblic per a la humanitat és federal en tres sentits:

1. Està basat en una xarxa de pactes, començant amb els que se subscriuen entre Déu i l'home, que teixeixen la teranyina de les relacions humanes, sobretot les polítiques, a la manera federal —és a dir, per mitjà d'un conveni, d'una associació i del consentiment. Al segle XVI, aquesta cosmovisió va ser recreada per l'ala reformista del protestantisme com la teologia federal a partir de la qual Althusius, els hugonots, els *covenanters* escocesos i els puritans anglesos i nord-americans van desenvolupar les teories polítiques i els principis del projecte constitucional.

2. La comunitat bíblica clàssica era una federació articulada de tribus instituïdes i reafirmades pel pacte per funcionar sota una constitució i unes lleis comunes. Tots i cada un dels canvis en el sistema polític israelita van ser introduïts per mitjà del pacte, i, fins i tot després de la introducció de la monarquia, l'element federal es va mantenir fins que la majo-

ria d'estructures tribals van ser destruïdes per forces externes. La visió bíblica de la comunitat restaurada en l'era messiànica preveu la reconstitució de la federació tribal. Els puritans americans i molts americans de l'era revolucionària, entre altres, es van inspirar en el sistema polític bíblic per buscar acords federals per als seus sistemes.

3. La visió bíblica de la «fi dels dies» —l'era messiànica— no únicament anticipa una restauració del sistema tribal d'Israel, sinó el que és, pràcticament, una confederació mundial o societat de nacions, cada una de les quals preserva la seva pròpia integritat alhora que accepta el pacte diví comú i l'ordre constitucional. Aquest ordre establirà unes relacions de pacte adequades per a tot el món. És l'antítesi de l'Estat mundial ecumènic, encara que molts dels objectius positius que persegueix siguin els mateixos. Molts dels grans projectes moderns importants per a l'ordre mundial, entre els quals hi ha els de Kant, Buber i Woodrow Wilson, deriven d'aquesta visió.

La Bíblia comença amb una perspectiva de pacte de l'univers. Poèticament, la Bíblia es refereix als pactes entre el Sol, la Lluna i les estrelles.[21] La mateixa natura és una qüestió de pacte. De vegades hi ha una projecció del model per incloure-hi les relacions entre objectes inanimats com a éssers polítics. El primer capítol del Gènesi, per exemple, quan descriu el Sol i la Lluna, dóna al Sol el domini sobre el dia, i a la Lluna el domini sobre la nit utilitzant la paraula hebrea *memshala*, que significa «govern entre iguals». En canvi, dóna als humans la supremacia sobre els animals utilitzant el terme *redo*, la paraula hebrea per designar el «govern entre desiguals» i que més tard

21 Jeremies 33: 25-26.

es va fer servir per referir-se a «govern dictatorial». Per tant, la Bíblia distingeix entre govern entre iguals i govern entre desiguals, fins i tot en els casos en què no hi ha una intenció política directa en la manera de fer servir el concepte.

La relació d'amistat que es considera ideal, la que hi ha entre David i Jonatan, és descrita com una relació de pacte.[22] La teofania al Sinaí és la concreció d'un pacte. En resum, la cosmovisió bíblica és una cosmovisió de pacte, amb unes dimensions morals i polítiques que estan interessades en la consecució de la justícia i l'organització del poder a través del pacte.

El pacte bíblic no era simplement pensat per crear una entitat dependent vinculada i reconeixedora de lleialtat al governador imperial, sinó una associació entre les parts implicades. És clar que la relació entre Déu i la part humana del pacte no era una relació entre iguals, sinó una associació equitativa en una tasca comuna (la redempció del món) en què totes dues parts preservaven les seves integritats respectives, fins i tot comprometent-se a una relació de responsabilitat mútua. Segons el relat bíblic, Déu es limita a si mateix per la seva gràcia a fi que els humans puguin esdevenir els seus homòlegs lliures. Aquesta idea atrevida significava que els pactes complementaris que vinculaven les entitats o els organismes humans forçosament serien pactes entre iguals en associació. Una associació pactista no és el tipus d'associació creada per una llei privada en què les parts tenen unes obligacions molt limitades entre elles, sinó una associació de llei pública que crea comunitat i que, per tant, implica un conjunt més ampli d'obligacions mútues.

Els pactes bíblics es poden dividir en categories polítiques i no polítiques, però, seguint la cosmovisió bíblica en aquesta

22 Samuel 18: 1, 3.

matèria, difícilment hi ha un pacte únic a la Bíblia que no tingui unes connotacions i un rerefons fortament polítics. El pacte entre David i Jonatan és bàsicament un pacte no polític. Fins i tot en aquest pacte, però, hi ha la qüestió del dret de successió a la monarquia d'Israel. Mentre aquesta qüestió no s'especifica en el pacte entre ells, el context suggereix que hi havia més de dos amics involucrats que es prometien una amistat extraordinària. És possible que Jonatan estigués disposat a renunciar als seus drets de successió a la corona.

De la mateixa manera, s'ha argumentat que els pactes entre Déu i Abraham (Gènesi 15 i 17) no eren polítics. Una mirada més atenta, però, ofereix bones raons per pensar que sí que ho eren, en el sentit que prometien identitat històrica i terra als descendents d'Abraham i d'aquesta manera establien l'escenari per als pactes constitucionals del període posterior. Si ens fixem en la manera com les generacions següents de jueus i cristians, particularment als segles XVI i XVII, interpretaven aquests pactes, ens adonem que els consideraven d'una gran significació política. Els seus arguments per rebutjar els drets divins dels reis, per exemple, neixen d'aquests pactes, així com del pacte amb Noè.

Pactes bíblics paradigmàtics

La Bíblia ofereix uns quants pactes paradigmàtics que són polítics o que tenen unes fortes implicacions polítiques i que, de fet, des d'aleshores han animat la perspectiva pactista en la política. Primer hi ha el pacte amb Noè (Gènesi 9: 8-16), el qual, com que és amb tota la humanitat, va esdevenir un pacte paradigmàtic per a discussions posteriors sobre l'ordre mundial i l'autoritat legítima.

> Déu va dir a Noè i als seus fills: «Jo estableixo la meva aliança amb vosaltres i amb els vostres descendents, i amb tots els éssers animats que són amb vosaltres: ocells, bèsties, tots els animals salvatges de la terra...
> I Déu digué encara... «poso el meu arc en els núvols, i esdevindrà un senyal de l'aliança entre jo i la terra... L'arc serà entre els núvols, jo el veuré i em recordaré de l'aliança eterna que hi ha entre Déu i tot ésser animat, tota criatura que hi ha a la terra.»

Caldria assenyalar que molts teòlegs del pacte, si no la majoria, entenen la relació entre Déu i Adam com un pacte, encara que a la Bíblia no s'usi aquest terme per referir-s'hi. Per a ells, el pacte amb Noè és la manera de fer explícit el que era implícit pel que fa a Adam.

Una pregunta que es planteja gairebé immediatament és fins a quin punt els pactes bíblics entre Déu i l'home són actes mutus o unilaterals. El pacte amb Noè ha estat citat de totes dues maneres. Llegint només el capítol 9 del Gènesi, sembla que Déu va oferir el pacte a Noè com un acte de gràcia. No hi havia res de mutu, en això. Però la lectura del passatge sencer (capítol 6 fins al 9) com una unitat suggereix una opinió diferent: com que Noè va respondre al fet que Déu se li adrecés abans del Diluvi, Déu també li va respondre. Per tant, realment hi havia alguna cosa mútua.

Els pactes de Déu amb Abraham també van plantejar la qüestió d'acció mútua o unilateral que s'ha d'entendre en el mateix sentit: Déu s'adreça a Abraham, el qual respon per lleialtat i, alhora, és induït a una relació de pacte. Abraham també fa pactes («talla», en la Bíblia hebrea) d'un ordre diferent —essencialment tractats internacionals— amb els seus veïns (Gènesi 21:22-23). Així, Abraham està implicat en tots dos tipus de pacte com a pactes paradigmàtics.

El tercer pacte paradigmàtic és el pacte del Sinaí, generalment conegut com el Decàleg, que és el gran pacte del poble jueu (Èxode 19: 1-20:23, 24:1-18). És el clàssic exemple de pacte com a acte teopolític que estableix el fonament per a la posterior elaboració de la constitució. Si bé hi ha una certa polèmica entre els estudiosos bíblics, sembla que no ens equivoquem si diem que és un pacte clàssic que segueix l'estil que va evolucionar des del tractat de vassallatge. En ell mateix no és una constitució, però crea un poble —establint una relació entre Déu i un poble determinat— i, per tant, estableix la base per a la constitució, que es presenta com el Llibre de l'Aliança que segueix immediatament la Teofania (Èxode 21:1-23:22).

El pacte del Sinaí és important per entendre els lligams bàsics entre la relació de pacte i l'estructura política. Un pacte polític no autoritza una estructura particular tant com autoritza certs tipus de relacions. No cal dir que només certes estructures són adequades per al manteniment de les relacions de pacte, però el rang d'opcions és real.

Els mateixos capítols que descriuen el pacte del Sinaí també presenten Moisès consultant el seu sogre Jetró —un madianita, no un israelita— perquè li suggereixi com organitzar un govern nacional d'israelites (Èxode 18). Moisès abraça les idees de Jetró i les aplica intercalant-les en la situació de pacte de tal manera que siguin compatibles amb les relacions de mutualitat i de repartiment que exigeixen les relacions de pacte. La Bíblia, però, deixa clar que aquests plans per governar no tenen origen diví. Això fa possible que la Bíblia faci una crònica dels canvis posteriors en la constitució política del poble jueu sense causar problemes de pacte que impliquin els canvis *per se*. L'única prova imposada per la Bíblia és si els canvis van ser tals que es mantinguin la relació de pacte i les

obligacions que en deriven. Israel va passar d'una confederació de tribus nòmades, amb Moisès, a un govern de tribus establertes amb Josuè; del govern de tribus establertes sobre una base confederal, sota els Jutges, a una base federal amb Samuel i Saül i després a una monarquia federal sota David. Posteriorment, després de la destrucció de la primera comunitat de pobles, Israel va passar d'una monarquia al que s'ha anomenat una «nomocràcia», sense rei, establerta per Esdres i Nehemies, i així successivament al llarg de tota la història jueva.

Aquests canvis de règim van ser possibles perquè amb el pacte no s'imposa una única estructura política, sinó tot el contrari: la Bíblia deixa clar que hi ha opcions. Però cada estructura, cada marc de govern, es mesura en relació amb el model de pacte per veure si les relacions són les adequades, si encaixen amb el model de relacions teopolítiques establertes amb el pacte. Això repeteix tot el desenvolupament de la idea de pacte i la seva aplicació a la civilització occidental. No hi ha un règim fix per als pobles units per un pacte, sinó que cada règim basat en el pacte ha de tenir caràcter republicà, ha de ser una *res publica* o república. Per posar l'exemple més senzill, tant l'executiu plural suís com l'executiu únic dels Estats Units són opcions institucionals igualment vàlides, perquè totes dues formen part d'un marc adequat de relacions constitucionals que determina la relació adequada entre el tot i les seves parts i entre les mateixes parts. L'elecció de l'un o de l'altre és una qüestió que depèn de les preferències de cada lloc. Aquest és un dels elements més importants del paradigma del Sinaí.

Com a mínim hi ha quatre pactes paradigmàtics més a la Bíblia. El primer pacte tripartit apareix al final del Llibre de Josuè (Capítol 24: 1 i 25):

> Finalment, Josuè va fer reunir totes les tribus d'Israel a Siquem i va convocar-hi els ancians d'Israel, els caps, els jutges, els magistrats...
> Aquell dia Josuè va fer una aliança amb el poble a Siquem i va donar-li uns decrets, unes decisions.

Aquest pacte vinculava el poble, els seus dirigents i Déu. En aquest sentit, és una desviació dels pactes anteriors que vinculaven Déu i el poble, amb un dirigent que feia de mediador, com en el cas del Sinaí, o entre Déu i un precursor individual, com en el cas d'Abraham. En aquest cas ja hi ha institucions polítiques que serveixen un públic particular, i el que cal és tornar a constitucionalitzar la relació entre ells en el període posterior a la colonització de la terra.

Les tribus israelites van intentar construir la seva comunitat a través d'aquestes aliances polítiques internes basades en els pactes generals amb Déu establerts anteriorment. Quan, sota la pressió militar externa, va caure el govern confederal, Israel va crear una monarquia constitucional amb obligacions de pacte i reafirmada periòdicament per mitjà d'aliances específiques entre els reis, el poble i Déu. Així, el següent exemple important, el de David, implica tant les aliances bilaterals com les tripartites. En primer lloc, s'estableix una relació entre Déu i David que confereix a David un estatus teopolític (1 Samuel 16: 1-14). Després la relació es transforma en aliances entre David i el poble — amb Déu actuant com a garant (2 Samuel 2:1-11; 5:1-3).

Un altre conjunt de pactes paradigmàtics són les renovacions reformadores sota la monarquia.[23] No totes les succes-

23 2 Samuel 5:3; 1 Reis 8; 2 Reis 22:3-13 i 23:21-25.

sions monàrquiques requerien renovar el pacte. La majoria es mantenien en el mateix marc constitucional, subjectes a un cert reconeixement, perquè la relació de pacte requeria l'acceptació pública del nou governador. Només si els governants havien usurpat el poder o havien trencat la relació constitucional normal entre governants i governats, calia dur a terme un pacte formal a fi de restablir els principis sobre els quals s'havia construït la relació. Aquest procés va esdevenir paradigmàtic també per a altres pobles pactistes.

Finalment, hi ha el paradigma de pacte sota Esdres, quan Esdres aplega el poble per escoltar la lectura de la Torà i fa que l'acceptin (Nehemies 8-19). Aquest passatge representa una fusió entre pacte i renovació constitucional. Tant l'un com l'altra formen part del mateix acte, perquè, en aquest punt, la constitució existeix amb plenitud i és possible vincular les renovacions. Aquest model es repetiria sovint al llarg de la història dels pobles pactistes. Aleshores, a través de la Bíblia, el que havia estat un acord tècnic es va transformar en un mitjà per constituir noves comunitats i, per tant, en una idea política seminal, una idea que ha tingut una influència important en la història de la llibertat humana.

Desenvolupament posterior

Posteriorment, la idea de pacte va ser modificada en altres clàssics jueus i se li va donar contingut teòric i operatiu a la manera midràshica del pensament jueu.[24] Més tard, a través de

24 Elazar. *Kindship and Consent*. esp. els capítols de Freeman i David Hartman, «Halakhah as a Ground for Creating a Shared Political Dialogue Among Contemporary Jews».

la síntesi cristiana i la reorientació de les idees jueves i grecoromanes, el concepte de pacte va entrar en la civilització europea per aparèixer esporàdicament com una idea política per al mil·lenni següent o més enllà. En aquest context, alguns filòsofs i teòlegs van desenvolupar expressions més sistemàtiques, tant del principi general com de les teories específiques de les relacions de pacte. La pràctica, però, va ser obstruïda per concepcions orgàniques i jeràrquiques de l'Univers i del cos polític, la custòdia eclesiàstica del pacte evangèlic i el feudalisme.[25]

Als segles XVI i XVII, aparentment a partir de Zwingli (1523) i Bullinger (1534), la idea de pacte va ser reconsiderada en les terres de la Reforma, particularment on van aparèixer les esglésies reformades, calvinistes —Suïssa, parts d'Alemanya, l'Anglaterra puritana, l'Escòcia presbiteriana, les províncies holandeses i la França dels hugonots.[26] Mentre prosseguien els irats debats i tenien lloc no poques batalles campals sobre el «Pacte de Gràcia» versus el «Pacte dels Treballs», tots dos èmfasis en el pacte reflectien una revolta general contra les perspectives jeràrquiques i orgàniques de l'església, la forma de govern i l'individualisme. Els individus es van revoltar en nom de la consciència i de la llibertat per associar-se o pactar en els seus propis termes. Províncies, ciutats i fins i tot pobles van afirmar drets d'autonomia i van rebutjar les relacions jeràrquiques del feudalisme i de la societat política medieval.

Llavors es va reactivar el pacte no únicament com un afer religiós, sinó també com una preocupació política, i habitual-

25 Zacharas P. Thundyil. *Covenant in Anglo-Saxon Thought*. Madras: Macmillan Co. of India, 1972.

26 Vegeu nota 1: Elazar i Kincaid. *Federal Theology and Politics*; i Michael Walzer. *The Revolution of the Saints*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

ment s'entremesclaven. Oecolampadius (1525) parlava de desenvolupar la llei natural de la Bíblia en un pacte polític. Théodore Beza (1574) va desenvolupar una opinió de resistència a la tirania basada en la idea que el poble té un pacte amb els seus dirigents que obliga aquests dirigents a obeir les lleis de Déu. Al seu famós *Vindiciae Contra Tyrannos* (1579), Philippe du Plessis-Mornay va articular una idea similar als pactes entre Déu i el poble i, després, entre el poble i el seu rei, en el compliment dels quals també va ampliar l'abast de la llibertat religiosa i civil. La idea d'un pacte civil va assolir la seva expressió completa a través de Johannes Althusius (1603) l'obra del qual va ser descrita com «una fita de les idees polítiques modernes». Segons Althusius:

> [...] cap regne ni comunitat no han estat mai fundats o instituïts si no és per contracte entre les parts, per pactes subscrits entre els individus i el seu futur príncep i per una obligació mútua establerta que totes dues parts haurien d'observar religiosament. D'aquí es dedueix que el poble pot existir sense un magistrat, però un magistrat no pot existir sense un poble, i aquest poble crea el magistrat més que no pas el contrari. Així, doncs, els reis són constituïts pel poble en benefici del mateix poble, i són els seus ministres, als quals es pot confiar la seguretat de la comunitat.[27]

Entre altres coses, l'obra d'Althusius també va ser un dels fonaments del federalisme modern.

Als segles XVII i XVIII, la idea de pacte va ser secularitzada per Hobbes (1651), Locke (1690), Montesquieu (1748) i, en

27 Johannes Althusius. *Politics*. trad. Frederick Carney. Boston: Beacon Press, 1964, p. 117.

una forma alterada, entre altres, per Rousseau (1768), com un acord o contracte civil o social. Hobbes va expressar la nova perspectiva moderna de manera bastant senzilla:

> Es diu que s'institueix una comunitat quan una multitud d'homes acorden i pacten, cada un amb cada un... amb la finalitat de viure en pau entre ells i de protegir-se davant d'altres homes.[28]

En aquesta forma, el pacte adquiria una justificació política diferent que, a través de Locke, Montesquieu i els colonitzadors pactistes d'Amèrica del Nord, va esdevenir la base per a la formació dels Estats Units, com es reflecteix als preàmbuls de la Declaració d'Independència, a la Constitució dels EUA i a les constitucions dels estats nord-americans.

Aplicacions polítiques

Les idees pactistes tendeixen a esdevenir importants en èpoques de crisis o de revolució, quan els governs necessiten reconstituir-se amb unes directrius més adequades. Les revolucions separen les coses; els pactes les uneixen a través d'actes de consentiment conscients. Així, doncs, les idees pactistes o contractuals són més esteses en èpoques i situacions revolucionàries.

Les idees pactistes també han tingut un important paper innovador a l'hora d'organitzar associacions noves, comunitats i societats senceres en fronteres diverses. Quan coincideixen fronteres i revolucions, com en l'èxode de l'antic Israel

28 Thomas Hobbes. *Leviathan*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1958, p. 143.

i en el període fundacional dels Estats Units, les idees pactistes tendeixen a esdevenir les idees configuradores dels pobles i de la política en qüestió.

Les idees pactistes-federals tenen arrels profundes a Suïssa, i s'inicien, com a mínim amb el pacte d'ajuda mútua de 1291 que va crear una «Societat perpètua» de tres cantons, va situar els suïssos en el camí cap a la llibertat civil i va establir la unió federal moderna de vint-i-sis cantons.[29] Les idees pactistes també van tenir un paper en l'establiment dels Països Baixos després de la derrota dels espanyols el 1609.[30] Aquesta república protofederal va durar uns dos-cents anys, fins que va ser destruïda per Napoleó.

A principi de 1556, els *covenanters* escocesos es van unir a través de diverses «godly bands» (franges devotes) per defensar l'Església presbiteriana contra el catolicisme anglès i l'anglicanisme. Per mitjà dels puritans, les idees pactistes també van ocupar un lloc prominent en la Guerra Civil anglesa (1642-1649) i, amb la dimensió secular afegida de Hobbes i Locke, en la Revolució Gloriosa (1688-1689). El 1643 van ser convocats tots els pobles de la Gran Bretanya per unir-se en la Solemn League and Covenant, un fragment de la qual diu textualment:

> Els nobles, barons, cavallers, senyors, ciutadans, burgesos, ministres de l'Evangeli i Comuns de tota mena en els regnes d'Escòcia, Anglaterra i Irlanda [...] hem decidit [...] i determinat entrar a formar part d'una Solemn League and Covenant: que tots i cada un de nosaltres, en nom propi subscrivim aquest pacte amb les nostres mans alçades cap a l'Altíssim, jurem...

29 De Rougement. *La Suisse*; i Martin. *Histoire de la Suisse*.

30 James Skillen. «From Covenant of Grace to Tolerant Public Pluralism: The Dutch Calvinist Contribution», dins Elazar i Kincaid. *Federal Theology and Politics*.

La història d'Alemanya reflecteix, en part, una lluita entre forces liberals i forces intolerants, en què les idees relacionades amb el pacte sovint s'enfrontaven amb les nocions autoritàries de «l'Estat.» L'actual República Federal Alemanya representa un triomf parcial de la via pactista produït per la influència nord-americana i reforçat pel fet que l'Alemanya Occidental s'erigeix al voltant de la regió del Rhin, que històricament és el centre del pensament pactista a Alemanya i ha estat menys influïda per les estructures centralista i jeràrquica de Prússia, actualment el cor de la República Democràtica Alemanya.[31] D'altra banda, Sud-àfrica ofereix un exemple de l'aplicació de la idea de pacte en unes circumstàncies que en corrompien els principis.[32] Al començament de la Revolució Russa, va aparèixer un programa federal de soviets lliurement escollits que tenia elements pactistes. Aquest programa va ser reprimit pels bolxevics en favor del «centralisme democràtic», que no és únicament una contradicció en els termes sinó un moviment completament contrari. Lenin va substituir el pseudofederalisme per reconciliar les minories ètniques.

Temes pactistes als Estats Units

Des del principi de tot, el poble i les formes de govern que integren els Estats Units s'han obligat a través de pactes a erigir

31 No hi ha hagut una història d'Alemanya escrita des d'aquesta perspectiva, però, mentre no hi sigui, els fets parlen per si sols. Vegeu Heinz Eulau «Theories of Federalism Under the Holy Roman Empire», dins *American Political Science Review* 35, núm. 4 (agost 1941); Hueglin. «Covenant and Federalism» i Patrick Riley, «Three 17th Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo, Leibniz», *Publius* 6, núm. 3 (estiu 1976), pp. 7-42.

32 Vegeu de Klerk. *The Puritans in Africa*; i Marquard. *Story of South Africa.*

el seu ordre —el Nou Món— seguint deliberadament els precedents bíblics.[33] El pacte que es va tancar a bord del Mayflower l'11 de novembre de 1620, es manté com el primer document sagrat de la tradició constitucional nord-americana:

> En el nom de Déu, Amén. Nosaltres, els noms dels quals figuren més avall, subjectes lleials del nostre venerat sobirà, el rei Jaume, per la gràcia de Déu, de Gran Bretanya, de França i del rei d'Irlanda, defensor de la fe, etc., havent emprès, per la glòria de Déu i pel foment de la fe cristiana, i en honor del nostre rei i país, un viatge per implantar la primera colònia a les regions septentrionals de Virgínia, els aquí presents, solemnement i mútuament, en presència de Déu i de tots nosaltres, subscrivim un *pacte* i ens unim per formar un cos polític civil, per al nostre millor ordre i preservació, i per la consecució de les finalitats esmentades; i, en virtut d'aquest pacte decretem, constituïm i emmarquem aquestes lleis, ordenances, actes, constitucions i oficis iguals i justos, de vegades i segons que encaixin i convinguin al bé general de la Colònia, a la qual prometem tota la submissió i l'obediència deguda. I per donar-ne fe, hem escrit els nostres noms a Cap Cod, el dia 11 de novembre, l'any del regnat del nostre sobirà el rei Jaume d'Anglaterra i França, divuitè d'Irlanda i cinquè i quart d'Escòcia. Anno Domine 1620.

Aquest pacte clàssic va crear explícitament una comunitat i la base per al seu desenvolupament constitucional posterior.

33 Morgan. *Puritan Political Ideas*; Perry Miller. *The New England Mind*. Boston: Beacon Press, 1961, 2 vol. en particular vegeu vol. 1 Apèndix B «The Federal School of Theology»; i Perry Miller. *Errand into the Wilderness.* Cambridge: Harvard University Press, 1956.

John Winthrop, el principal fundador puritià, va resumir aquest acord amb dues frases breus: «Hem entrat en una Aliança amb Ell per a aquesta obra. N'hem extret una comesa». El gener de 1965, la frase de Winthrop va tenir ressò al discurs de presa de possessió del president Lyndon Johnson:

> Van venir aquí —l'exiliat i l'estranger, valents però esporuguits— a trobar un lloc on l'home pogués ser amo de si mateix. Van firmar un pacte amb aquesta terra. Concebut en justícia, escrit en llibertat, vinculat per la unió, aquest pacte pretenia inspirar algun dia les esperances de tota la humanitat, i encara ens vincula actualment. Si ens atenem als seus termes, prosperarem.
>
> El pacte americà ens va cridar a ajudar a mostrar el camí per a l'alliberament de l'home. I aquest és actualment el nostre objectiu. Per tant, si com a nació hi ha moltes coses que queden fora del nostre control, com a poble, cap estranger queda fora de la nostra esperança.

Per als patriotes de la «Solemn League and Covenant» de Samuel Adams contra l'opressió britànica, per als creadors del marc del contracte constitucional de 1787, per a Jefferson, que, al seu discurs de presa de possessió es va referir a la jove república com un «país escollit», i per a milions de nord-americans corrents, el concepte de pacte ha estat reflectit en experiències reals des de Jamestown fins avui dia, quan individus i famílies s'han unit per establir els acords de govern per contracte.

Els primers principis polítics anunciats sistemàticament als Estats Units d'Amèrica eren ampliacions i adaptacions de la «teologia federal (o pacte)» dels puritans, que veien la societat com una extensió de les aliances bíbliques bàsiques entre Déu i el seu Poble. Winthrop es referia a la bona comunitat (*commonwealth*) com la compromesa amb la «llibertat

federal», o amb la llibertat d'obeir lliurement la llei del pacte. Els puritans pretenien consolidar totes les relacions entre persones sobre una base pactista. Les seves congregacions eren associacions de «sants» formades per pacte que només naixien quan els membres potencials pactaven entre ells, i només sobrevivien el temps en què el pacte continuava sent vàlid (potencialment, però no necessàriament, per sempre). De fet, pel que sembla, John Cotton va encunyar el terme *congregacional* per referir-se a aquest pacte eclesiàstic local.

De la mateixa manera, el govern civil entre els puritans era instituït per pacte civil entre els residents (o residents potencials) de cada ciutat. L'acord del Mayflower (originalment conegut com la Plymouth Combination) va ser el primer d'aquests actes pactistes. Posteriorment, el mateix mode de formació de ciutats es va ampliar pràcticament a tots els establiments creats a Nova Anglaterra i també a molts altres creats en altres colònies.[34] Connecticut i Rhode Island, per exemple, van ser formats pels pactes subscrits per les seves ciutats, que van establir unions constitucionals comunes.

Si bé els puritans de Nova Anglaterra van ser els articuladors més eloqüents de la idea pactista, no van ser els únics que la van portar a Amèrica. Els irlandesos-escocesos de les muntanyes i altiplans des de Pennsilvània a Geòrgia; els holandesos de Nova York, els presbiterians i, en menor mesura, els quàquers i els sectaris alemanys[35] de Pennsilvània i dels

34 Stephen Schechter. «The Founding of American Local Communities: A Study of Covenantal and Other Forms of Associations». *Publius* 10, núm. 4 (tardor 1980).

35 *Nota de l'ed.* Es refereix als diferents grups d'anabaptistes, els membres de les sectes radicals escindides del protestantisme alemany: mennonites, amish, moravis i dunkers. Bret E. Carroll. *The Routledge Historical Atlas of Religions in America*. Londres: Routledge, 2000.

Estats del Mig;[36] i els hugonots de Carolina del Sud s'educaven tots en congregacions edificades sobre el principi de pacte. A Virgínia els primers ministres de l'església —normalment citada com l'antítesi de Nova Anglaterra— també eren puritans.[37] De fet, la tradició es va estendre tant que, el 1776, més de la meitat de les congregacions eclesiàstiques de la nova nació es basaven en principis pactistes.[38]

Inicialment, els pactes bàsics de ciutat i congregació unien individus i famílies. Paral·lelament a aquests pactes es va desenvolupar la xarxa d'associacions de voluntaris —comercials, socials, eclesiàstiques i civils—, que representen els aspectes no governamentals d'una societat fonamentada en els principis d'un contracte lliure. Des del començament, les xarxes de comunitats estaven unides com a colònies i, més tard, com a Estats. Finalment, la xarxa d'Estats es va unir en una unió federal, sempre paral·lela a una xarxa similar d'associacions.

Amb l'auge de les organitzacions modernes (que coincidia amb l'establiment dels Estats Units) es va donar un nou propòsit al principi federal del pacte. Les societats científiques i reformistes, els sindicats i les associacions professionals, així com les corporacions empresarials es formaven sobre la base de pactes o contractes. En molts casos, també s'unien per formar organitzacions més àmplies, alhora que preservaven la seva pròpia integritat. D'aquesta manera ampliaven la federalització a noves àrees no governamentals, un model que

36 *Nota de l'ed.* Els Estats del Mig (*Middle States*) són: Dakota del Nord, Dakota del Sud, Minnesota, Iowa, Nebraska, Kansas, Missouri, Oklahoma, Arkansas, Texas i Louisiana.

37 Miller. *Errand into the Wilderness*. Cap. IV.

38 Edwin Gaustad. *Historical Atlas of Religion in America*. Nova York i Evanston: Harper and Row, 1962. pt. I.

avui dia continua sent vàlid. Cada pas proporcionava uns vincles duradors però limitats, ideats per fer possible l'activitat cooperativa en unes esferes fins i tot més grans sense reduir els membres de cada unió a simples peces del mecanisme.

És per això que, per als nord-americans, el federalisme és, en última instància, més que un simple acord governamental entre els estats. És més aviat la base d'un estil de vida, o si més no, d'un estil de vida política. Irònicament, això ho han reconegut amb més facilitat els europeus que no pas els mateixos nord-americans. Potser és que és una cosa massa arrelada en l'estil de vida nord-americà per captar-los gaire l'atenció.[39]

La idea de pacte i la llibertat

El principi de pacte també ha servit la causa de la llibertat individual i social. En el seu significat més bàsic, el dret a comprometre's implica la llibertat de totes les parts contractants. Aquesta és una raó per la qual els puritans, tot i que certs aspectes del seu règim a Massachusetts són vistos com a repressius segons els principis democràtics contemporanis, poden ser considerats els pares de la llibertat nord-americana. L'aplicació que van fer de l'atrevida idea bíblica que la gent és prou lliure per fer pactes amb Déu, va esdevenir una de les bases per a les reivindicacions de llibertat per part de tots els pobles.

39 Vegeu, per exemple, Alexis de Touqueville. *Democracy in America* (1835); Alexandre Marc. *Revolution Americaine, Revolution Européenne*. Lausanne: Centre de Recherches Européennes, 1977; i M.J.C. Vile. *The Structure of American Federalism.* Londres: Oxford University Press, 1961.

Per als puritans, els termes del pacte amb Déu eren clars. La gent era lliure de viure segons aquests termes, però podia esperar càstigs si no ho feia, de la mateixa manera que podia esperar recompenses si ho feia.[40] El que és important és que la llibertat per actuar els va ser atorgada pel seu Creador, i un cop tenien aquesta llibertat a les mans, els puritans podien defensar, i de fet ho defensaven, que el poble no ha d'estar subjecte a cap altre dels seus membres, si no és per propi consentiment.

Paral·lelament a les dimensions teològica i filosòfica, hi ha l'aspecte sociopolític del pacte fundacional de noves societats. Una característica important —si bé no necessàriament universal— del nou establiment és que tendeix a promoure la igualtat.[41] La gent es reuneix en un lloc nou, al marge de l'ordre civil establert, i ha d'organitzar la seva pròpia vida política. Per a ells, la tendència natural és fer-ho sobre la base de la igualtat, pels perills iguals que comporta. És més, només poden fer-ho a través d'alguns mitjans contractuals pels quals cadascú consent a acceptar la jurisdicció del conjunt, i només és probable que ho facin si cada un preserva les llibertats que jutja essencials i adquireix un cert dret en els processos de presa de decisions comunes. Com més lluny es traslladi un nou establiment dels ordres polítics més vells, ja sigui físicament o d'altres maneres, més probable és que aquest establiment sigui el model per a la seva fundació. En el cas que l'autoritat política prèviament existent pugui ser realment ampliada cap als nous territoris i es facin respectar els acords

40 Sacvan Bercovitch. *The American Jeremiad.* Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

41 L'exposició clàssica d'aquesta tesi és la de Frederick Jackson Turner. *The Frontier in American History.* Nova York: Holt, 1920.

constitucionals més antics, queda menys marge per aplicar aquest model, si bé, fins i tot en aquests casos, el mateix fet del nou establiment tendeix a posar en joc alguns dels seus elements. En el cas que l'ordre antic no pugui ser ampliat, o quan promou activament una fundació contractual en el nou territori, és més probable que el model sigui implantat plenament.

Els casos de Suïssa i Sicília il·lustren aquest últim punt. Els territoris del que avui dia és Suïssa van ser durant moltes generacions terres inexplorades de les perifèries dels diversos dominis reials, imperials i feudals d'Europa. Els que volien alliberar-se del govern autocràtic van fugir cap a aquestes terres, on es van organitzar en comunitats civils amb una interferència exterior mínima. Per tant, les seves eren comunitats d'iguals. Quan els emperadors Habsburg van intentar imposar el seu govern a aquestes comunitats, els suïssos van contraatacar aplicant a la confederació de comunitats els mateixos principis federals que tenien en les anteriors unions d'individus i famílies.[42]

D'altra banda, a la Sicília del segle XIX, la colonització de l'interior de l'illa va tenir lloc per iniciativa de la petita aristocràcia local, que va mobilitzar els agricultors perquè establissin plantacions en terres ermes sota les lleis de l'illa. Els dirigents fundadors d'aquests esforços van convertir-se en els governadors per dret predeterminat, i els seus arrendataris hi estaven vinculats per contracte. El destí d'aquests últims va millorar en virtut d'aquells contractes, que en potenciaven l'estatus, si bé no eren socis iguals en les noves comunitats.[43]

42 Benjamin R. Barber. *The Death of Communal Liberty.* Princeton: Princeton University Press, 1974.

43 Filippo Sabetti. *The Political Basis of Human Tragedy: A Study of a Sicilian Village* (de pròxima aparició).

Així, doncs, la idea pactista ha estat important per al creixement de la societat i el govern democràtics, sigui quin sigui el punt de partida. Aquesta idea pressuposa la independència i la vàlua de cada individu i la veritat irrefutable que cada persona posseeix certs drets inalienables, perquè només les persones lliures amb drets poden firmar acords. També pressuposa la necessitat d'un govern i la necessitat d'organitzar la societat civil basant-se en uns principis que assegurin el manteniment d'aquests drets i l'exercici del poder de manera cooperativa o associada.

En canvi, la llibertat de pacte no és simplement el dret a fer el que a un li plagui dins d'uns marges amples. La llibertat contractual podia ser només aquesta, però la llibertat del pacte emfasitza la llibertat per perseguir els propòsits morals per als quals es va fer el pacte. Aquest últim tipus de llibertat requereix que es tracin distincions morals, i que les accions humanes siguin jutjades segons els termes del pacte. Això no impedeix canvis en les normes socials, sinó que els principis de criteri es mantenen constants. En conseqüència, les societats pactistes, basades com a tals en l'elecció del pacte, tendeixen a emfasitzar la intenció constitucional i l'elecció com un procés continu, tant en la forma de referèndums constitucionals d'Estat als Estats Units com en els referèndums recurrents a Suïssa.

La dinàmica del pacte

Com ja s'ha suggerit al principi d'aquest article, el més important sobre el pacte com a concepte i com a estratagema és la seva dimensió dinàmica, la seva preocupació per les relacions i la conformació de relacions. L'essència de la dinàmica del

pacte resideix en tres termes bíblics clau, expressats en les paraules hebrees *brit* (pacte), *hesed* i *shalom* (pau). Ja hem tingut ocasió d'estudiar *brit*. El mateix *Britu*, el terme semític original que significa pacte, suggereix un procés i una relació dinàmics. Comporta dues accions: tallar i unir, és a dir, la separació d'una cosa en parts i la reunificació de manera que aquestes parts es mantinguin separades pel que fa a les seves identitats. De fet, el terme bíblic per a un pacte és *lichrot brit*, «tallar un pacte». Els estudiosos de l'Orient Pròxim antic suggereixen que el ritual original d'un pacte implicava la partició d'un animal sacrificat en dues parts entre les quals passaven els contractants, i aleshores l'animal era reconstituït per mitjà d'una reunificació. Aquesta imatge es pot trobar en altres rituals i cerimònies de pacte, tant entre els jueus com en altres pobles. Així, llenguatge i ritual reflecteixen la dinàmica de la via pactista.[44]

Hesed, que de vegades es tradueix per «gràcia» i de vegades per «amabilitat amorosa», no és realment traduïble. És més ben entès com l'acompliment afectuós de les obligacions que emanen d'un vincle de pacte.[45] Aquí farem servir el terme «obligació del pacte» com a equivalent de *hesed*.

En essència, la Bíblia reconeix el problema de totes les relacions contractuals, és a dir, la tendència de les parts d'un contracte a interpretar-lo tan restringidament com sigui possible, a donar tan poc com es pugui i a reservar-se cada part el màxim possible. De manera que la Bíblia va desenvolupar *hesed* com un concepte dinàmic pensat per reforçar la mutualitat. Cada *brit* crea una relació *hesed* segons la qual

44 Moshe Weinfeld. «Covenant» dins *Encyclopedia Judaica* 5. pp. 1012-1022.

45 Norman H. Snaith. *The Distinctive Ideas of the Old Testament*. Nova York: Schocken Books, 1965. cap. 5. «The Covenant-Loe of God».

l'obligació de les parts no és contractual en el sentit més restringit, sinó amplament pactista, és a dir, que requereix anar més enllà de la lletra de la llei a l'hora de tractar qüestions de pacte. La mateixa Bíblia és un testimoniatge de la *hesed* de Déu envers Israel: aquesta tendència constant de Déu d'anar més enllà de la lletra de la llei per tractar amb el seu poble, el qual, a pesar de la seva lleialtat bàsica al pacte, en viola persistentment els principis estrictes d'una manera o altra. Al mateix temps, també és un testimoniatge de la resposta equivalent del poble o, si més no, d'un segment important del poble, cap a Ell i entre els individus d'aquest poble. Una persona que actuï a la manera *hesed* s'anomena *hasid*, és a dir, algú que edifica la seva vida al voltant de retre *hesed* als socis del pacte. Tot el concepte de *hasidisme* en la vida jueva, tant en el període bíblic com posteriorment, és una ampliació d'aquest enfocament dinàmic de les relacions pactistes.

La Cort Constitucional Suprema de la República Federal Alemanya ha desenvolupat el concepte de *bundesfreundlichkeit* com a equivalent civil de la idea bíblica de *hesed* i l'ha aplicat per decidir sobre qüestions intergovernamentals. És un concepte que demana un tipus d'amistat i de lleialtat federal entre el govern federal i els *länder* (estats) constituents de la federació alemanya, i els requereix de superar la lletra de la llei en determinades qüestions a fi de promoure una cooperació intergovernamental més eficaç. Hi ha situacions en què els governs dels estats podrien arribar a argumentar que la constitució federal no els requereix que responguin davant els altres. Però, ja que una actitud com aquesta reflecteix una falta d'esperit cooperatiu que podria paralitzar el govern, la cort ha desenvolupat aquest concepte com una norma constitucional que aplicarà per

garantir que les parts vagin més enllà de la lletra de la llei i en compleixin l'esperit.

Als Estats Units, el terme «associació» (*partnertship*) és l'equivalent quasi-constitucional de *hesed*. Si bé no ha aconseguit un estatus legal similar, té un enorme poder normatiu. Fins i tot el mal ús que se'n fa és revelador: qualsevol esforç adreçat cap a la vinculació és etiquetat d'associació, fins i tot quan l'hegemonia d'una «part» és l'objectiu.

Shalom, el tercer terme, significa pau. Etimològicament suggereix completesa, totalitat, unificació: és a dir, és un terme aliancista pel que fa als ressons i a les implicacions.[46] Així, la mateixa pau, en terminologia bíblica, és dinàmica: implica la completesa d'alguna cosa, reunir coses separades per crear un tot nou. La pau s'obté per mitjà d'un *brit shalom* —un pacte de pau— que només es pot mantenir per mitjà de la *hesed* de les parts.

La qüestió de la terminologia del pacte té una importància cabdal en la comprensió del concepte i dels seus usos, ja que el llenguatge és el «programa» de la humanitat. Les terminologies i els usos particulars dirigeixen els pobles cap a uns camins particulars. Tots els pobles pactistes tenen llenguatges de pacte adequats. Els exemples hebreus que hem presentat aquí són tan sols unes quantes mostres extretes d'una terminologia del pacte abundant. Per posar un altre exemple, un terme hebreu clau per definir les relacions humanes és *haver*, que significa amic, company o camarada. Aquest terme és desenvolupat exhaustivament en la literatura talmúdica i en el pensament jueu medieval, de manera que té unes connotacions pactistes evidents. Els dirigents sionis-

46 H.L. Ginsburg, Louis I. Rabonowitz i Louis Jacobs, «Peace», dins *Encyclopedia Judaica* 13, pp. 194-199.

tes moderns el van transformar en l'equivalent hebreu de *camarada* aprofundint així en la connotació de relació. La majoria de societats pactistes tenen un terme semblant. És significatiu que la forma de tractament de la figura nord-americana arquetípica, el *cowboy*, sigui, segons el mite, la de «pardner» (la forma dialectal de *partner*). A Austràlia, el terme és «mate» (company), i la companyonia és un concepte el significat del qual es troba entre *hesed* i relació associada (*partnership*).

Els usos del pacte: el cas nord-americà

Les constitucions dels estats nord-americans en la fundació de la nova era van ser possiblement els productes més importants de la tradició pactista d'aquell país.[47] Però precisament perquè no eren les primeres expressions d'aquella tradició, no van ser en absolut les últimes. Al segle XIX, la creació de nous estats, fins i tot de noves ciutats, als Estats Units reflectia la tendència al pacte. Fer pactes era una part del procés de colonització durant els dies de la frontera territorial. Fins i tot moltes de les caravanes que anaven cap a l'Oest estaven internament governades per organitzacions acordades o contractuals aprovades al principi. La gent es reunia a cada un dels trenta-set estats admesos a la Unió després dels tretze inicials per elaborar constitucions per governar. Els pobles i les ciutats es fundaven per conveni en

47 Vegeu Donald S. Lutz. *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions.* Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1980; Ronald M. Peters Jr. *The Massachusetts Constitution of 1780, A Social Compact*. Amherst: University of Massachusetts Press, 1978; i Lutz, «From Covenant to Constitution».

unir-se grups de gent per establir comunitats dedicades a una finalitat compartida.

Com a conseqüència d'aquesta multitud d'usos del pacte, la tendència nord-americana cap al federalisme es va estendre a la majoria d'àmbits de les relacions humanes i va modelar les nocions americanes d'individualisme, drets humans i obligacions, organització del negoci, organització cívica i estructura eclesiàstica, així com les seves nocions de política. Si bé hi havia diferents interpretacions del principi de pacte a les diverses regions del país i d'una generació a l'altra, també hi havia una àmplia zona d'acord que unificava els que se subscrivien al principi, i que els singularitzava a ells i la seva doctrina dins el camp més ampli de la teoria política. Tots admetien la importància del govern popular o republicà, la necessitat de difuminar el poder i la importància dels drets individuals i de la dignitat per fundar qualsevol sistema polític bo. Alhora, tots convenien que l'existència de drets inalienables no era excusa per a l'anarquia. Per als nord-americans, el pacte proporcionava al poble un mitjà per formar comunitats polítiques sense sacrificar la seva llibertat essencial i sense fer impossible un govern actiu.

El debat sobre el significat del pacte nord-americà i els seus principis federals va començar novament amb la Constitució dels EUA, ha continuat des d'aleshores i no hi ha dubte que continuarà mentre el poble nord-americà es mantingui interessat en el govern constitucional. La mateixa existència del debat demostra i promou la salut del cos polític. Amb tot, del començament al final, ha estat un debat sobre la interpretació del significat del principi federal i no pas sobre la validesa del principi com a tal.

Aquests últims anys, alguns ciutadans han suggerit explícitament que Estats Units ha trencat el seu pacte i n'ha exigit

la renovació o, en paraules d'uns quants, la renegociació.[48] Alguns han fet aquesta demanda com a radicals, que reivindiquen haver trencat les tradicions dels EUA, poc conscients de fins a quin punt es troben dins del marc històric del pensament i retòrica nord-americans. Sigui quina sigui la validesa de les seves exigències —que són de tipus molt diversos—, són exemples de com la idea de pacte ha penetrat la cultura nord-americana i de com ofereix un marc sòlid però també flexible per al canvi polític.

Així, mentre el debat ha involucrat qüestions vitals de primera magnitud, ha continuat dins el context d'una tradició política els fonaments de la qual han canviat poc al llarg de més de dos-cents anys i ha ajudat a sostenir el govern popular malgrat els errors de les majories transitòries. Potser per això Gerald Ford, en un esforç benintencionat de curar les ferides de la nació després del Watergate, al seu discurs de presa de possessió del càrrec va prometre «fer un acord sense precedents amb (els seus) compatriotes» per retornar a la presidència els principis originals i defensar la Constitució. En l'intermedi de sis anys, l'acord ha estat renovat, si més no en un àmbit, però la crisi més profunda que ha enfonsat els Estats Units i el món requereix una altra resposta pel que fa al pactisme.

48 Vegeu, per exemple, Robert N. Bellah. *The Broken Covenant*. Nova York: The Seabury Press, 1975; Douglas Sturm, «Corporations, Constitutions, and Covenants: On Forms of Human Relation and the Problem of Leditimacy,» *The Journal of the American Academy of Religion* 41 (setembre 1973), pp. 331-354; i les publicacions del People's Bicentennial Commission com *America's Birthday*: *A Planning and Activity Guide for Citizen's Participation During the Bicentennial Years*. Nova York: Simon and Schuster, 1974, esp. «Covenant», p. 75.

III

Anàlisi del federalisme

Daniel J. Elazar

Exploring Federalism, 1987, The University of Alabama Press, Tuscaloosa

Al meu fill Jonathan Avraham,
que algun dia escriurà
uns llibres magnífics.

Prefaci

En els últims quinze anys he passat de preocupar-me per un sistema federal concret, el d'Estats Units, a considerar les dimensions comparatives dels diversos sistemes federals. La meva pròpia curiositat em va portar a fer aquesta anàlisi per discernir fins a quin punt el sistema nord-americà era especial, únic i diferent, com «tothom» sempre diu que és, i fins a quin punt és igual que altres sistemes federals. El meu objectiu era desenvolupar preguntes de comparació més sofisticades que la senzilla pregunta que potser és la base de la curiositat sobre totes les coses polítiques.

Amb gran plaer, vaig descobrir que hi havia un lloc en el meu propi esquema de coses per seguir aquestes línies d'investigació. També vaig descobrir, després d'haver llegit sobre aquest àmbit, que, si bé es podia aprendre molt del que ja s'havia escrit, encara hi havia preguntes sense resposta. Aquest llibre és una recapitulació i una reflexió del que he après fins ara. A més, està pensat per suggerir un ordre del dia de preguntes que se m'han ocorregut i que tenen una importància particular per a la investigació o, potser més concretament, per a investigacions posteriors.

Si aquest llibre té cap propòsit més enllà del de transmetre l'alegria de l'anàlisi, és demostrar que el federalisme ofereix una manera d'abordar els fenòmens polítics per dret propi i que no s'ha de subsumir a cap altre model d'investigació política. Si el camí federalista té una virtut intel·lectual particular és perquè, segons els estudiosos del federalisme, a cada pregunta teòrica pertinent, li ha de correspondre una dimensió pràctica, i a l'inrevés. És a dir, la teoria federal, per ser una bona teoria, ha de demostrar que ho és empíricament, i l'aplicació pràctica dels mecanismes federals s'ha de basar en un conjunt de principis teòrics. Així, doncs, l'estudi del federalisme és central per a la ciència política a causa de la vinculació entre la saviesa teòrica i la pràctica, que és el que tota ciència política hauria de fer.

Fins ara hi ha hagut tres experiments federals decisius en la història de la humanitat. La federació tribal israelita que es descriu a la Bíblia va ser el primer. Fa més de tres mil anys, formulava el principi fundador del federalisme transformant el tractat de vassallatge entre desiguals en una aliança entre iguals (iguals, si més no, per als propòsits de l'aliança), que va portar a l'establiment d'una manera de governar tribus que mantenia les seves llibertats dins el marc d'una constitució i una llei comunes. Si bé, en última instància, les pressions externes van provocar la desaparició de la federació tribal com a règim, el poble jueu va viure com el primer poble federal, i ha continuat usant els principis federals en la seva organització interna fins avui dia. El segon va ser la Confederació Suïssa, que fa set-cents anys va preservar la llibertat a l'Europa medieval. Més tard va afavorir el principal corrent alliberador de la Reforma protestant i va sobreviure per crear una mena d'oasi mundial, autogovernat per gent lliure. El tercer va ser els Estats Units d'Amèrica. Fa dos-cents anys es va con-

vertir en la primera federació moderna, i més recentment en la primera gran potència federal, que va mostrar la manera de combinar llibertat i federalisme en una forma de governar de dimensions continentals. Ha estat per a mi un privilegi poder estar tan estretament associat a les manifestacions actuals de tots tres en un sentit o en un altre, i haver pogut redactar aquest llibre *in situ* en tots tres casos, especialment el primer i l'últim.

Des del començament dels estudis comparats, he estat directament i íntimament implicat en els esforços per trobar una solució federal al conflicte entre els jueus i els àrabs sobre Eretz Israel/Palestina, i directament implicat, si bé bastant menys, en la cerca o la implantació de solucions federals o quasifederals als problemes actuals d'organització política a Xipre, Itàlia, Sud-àfrica i Espanya. He seguit de prop els recents ajustos dels sistemes federals brasiler, canadenc i suís a través d'estades freqüents en aquests països, i he pogut conèixer de primera mà els sistemes federals d'Àustria, Austràlia, l'Índia, Nigèria i Iugoslàvia. També he estat testimoni de l'intent fallit d'autogovern del Regne Unit.

Aquestes experiències han estat inestimables per avançar en els meus estudis: no és tan sols des de la perspectiva comparada que s'adquireix una formació activa de diferents formes de govern i règims, sinó que, per mitjà de la perspectiva especial, s'hi guanya intentant aplicar els fruits del coneixement personal a situacions concretes, algunes de les quals es presten a solucions relativament fàcils dels problemes de constitució i reconstitució aplicant principis federals, i d'altres que són molt espinosos i gairebé insolubles, siguin quins siguin els principis polítics. Tinc un gran deute de gratitud amb tots aquells que s'han implicat activament en els afers públics d'aquells pobles i formes de govern amb els

quals he entrat en contacte en el decurs de les meves experiències.

El principal benefici personal que vaig treure d'aquest esforç va ser contactar amb moltes persones interessants de les quals he anat aprenent aquests últims anys. La gratitud més gran la dec als meus col·legues del Center for the Study of Federalism; a Stephen L. Schechter, que va coordinar l'esforç inicial del centre per entrar en l'àmbit internacional i que, durant el procés, es va convertir en el meu col·lega i el meu amic íntim; a Ellis Katz i Benjamin Schester, dos bons amics que es van fer càrrec del Center for the Study of Federalism mentre jo estava ocupat en aventures a l'estranger; a John Kincaid, el meu primer estudiant que després va ser un bon amic i col·laborador: el seu treball en la relació entre cultura, idees i història i el seu paper actual com a editor associat de *Publius*, representen la contribució més gran a l'esforç general. La plantilla del centre, encapçalada durant l'última dècada per Mary Duffy, ens ha proporcionat, a tots nosaltres i a mi personalment, el suport necessari per dur a terme les nostres exhaustives activitats.

En el decurs de les meves incursions, he tingut el privilegi de participar en la fundació de tres institucions més relacionades amb el federalisme: el Joint Center for Federal and Regional Studies a Basilea (Suïssa), el Jerusalem Center for Public Affairs de Jerusalem (Israel) i la International Association of Centers for Federal Studies (ACFS), l'organisme que vincula tots els tipus de centre d'estudis federals del món. La fundació d'aquests organismes em va fer conèixer els col·legues i amics amb els quals estic en deute per haver fet avançar la meva formació: Hans Briner i Max Frenkel, a Suïssa; Ilan Greilsammer, Moshe Hazani, Jacob Landau, Shmuel Sandlet i Efraim Torgovnik, a Israel; i els altres col·legues de l'ACFS:

Ferdinant Kinsky, del Centre International de Formation Européenne (CIFE), a França; Diogo Lordello de Mello del Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), al Brasil; Russell Mathews, de l'Australian Center for Intergovernmental Fiscal Relations; Robert M. Hawkins, del Swquoia Institue in California, i el difunt Demis de Rougemont, de l'Institut for Higher European Studies de Ginebra.

Tinc un deute intel·lectual especial amb dos col·legues íntims i amics estimats: Alexandre Marc i Vincent Ostrom. El primer, líder i portaveu de la idea del federalisme integral, em va introduir en aquest sistema de pensament, que ha tingut un fort impacte sobre la idea federalista a Europa. La feina del segon per desenvolupar el concepte de tria constitucional ha tingut una influència profunda en la meva pròpia comprensió del federalisme com a sistema de govern basat en l'elecció i la intenció més que no pas en la casualitat o la força, que atorga als acords federals el seu caràcter especial. Aquestes quatre paraules no poden començar sense reconèixer el meu deute cap a ells i els sentiments personals i els lligams d'afecte que fan que aquest deute sigui agradable de sostenir.

Entre els altres col·legues de qui he après al llarg d'aquesta aventura hi ha Fried Esterbauer, d'Àustria; Antonio La Pergona d'Itàlia; Jovan Djorjevic, de Iugoslàvia; Donald Lutz, Elinor Ostrom, Vukan Kuic, Rozann Rothman, Ivo Duchacek i Deil Wright, d'Estats Units; i Filippo Sabetti d'Itàlia i el Canadà, tots ells han estat els meus professors perquè, amb els seus treballs, han explorat noves vies de recerca.

Vull expressar un agraïment especial al meu ajudant de recerca Joseph Marbach, per haver superat els esculls tècnics finals a l'hora de preparar aquest llibre i per haver-ne preparat l'índex.

El suport a la meva recerca ha tingut orígens diferents, entre els quals hi ha Bar Ilan University, la Earhart Foundation, el Jerusalem Center for Public Affairs, la John Simon Gughengeim Memorial Foundation, la National Endowment for the Humanities, i Temple University a través del Center for the Study of Federalism. Tots aquests centres compten amb el meu agraïment més profund. Vull donar unes gràcies especials a Richard Ware i a Anthony Sullivan, de la Earhart Foundation, i a Joseph Duffy i Phillip Marcus del NEH, pel suport que han donat a les meves idees i esforços.

El catalitzador d'aquest llibre va ser la invitació al Departament de Ciències Polítiques de la University of Alabama a donar classes sobre federalisme comparat dins el seu cicle anual de 1983. El primer esborrany del llibre el vaig preparar i el vaig donar a aquest important cicle. El meu agraïment a Coleman G. Ransome, director del cicle, i a William Stewart, del departament, per l'amabilitat que van tenir amb mi durant la meva estada a la Universitat.

L'alegria més gran de totes les relacionades amb aquesta activitat va anar lligada a la creació i el desenvolupament del Jerusalem Institute for Federal Studies, actualment ampliat com a Jerusalem Center for Public Affairs, del qual l'anterior és el pilar principal. La idea federal té els orígens en el segment de l'oest d'Àsia que es va donar a conèixer fa més de tres mil anys com a Eretz Israel (la Terra d'Israel). Ha estat un privilegi per a mi retornar a aquesta terra l'expressió organitzada i sistemàtica d'aquella idea en el seu context polític per mitjà del Jerusalem Center i, a través del centre, al cos polític israelià i a l'àmbit més turbulent de la política de l'Orient Mitjà. Aquesta tasca continua comprometent la major part de les meves energies en aquesta curiosa combinació de frustració i recompensa tan característica de la regió de la qual forma part el centre.

1

Per què federalisme?

L'interès humà i, per tant, acadèmic, per la política se centra en tres qüestions generals: la cerca de la justícia política per aconseguir un ordre polític, la cerca de la comprensió de la realitat empírica del poder polític i el seu exercici, i la creació d'un entorn cívic adequat per mitjà de la societat civil i la comunitat civil capaç d'integrar les dues primeres per donar lloc a una vida política correcta. Com a disciplina, la ciència política es va crear i desenvolupar buscant aquestes tres interessos. En aquest afany, els politòlegs han descobert o identificat certs principis arquitectònics, idees seminals i veritats polítiques òbvies que capten la realitat de la vida política o d'algun dels seus segments significatius i relacionen aquesta realitat amb uns principis de justícia i d'ordre polític més amplis i amb uns propòsits cívics molt pràctics, encara que normatius.

Un dels principis de transcendència política més recurrents que informa i envolta totes tres qüestions és el federalisme, una idea que defineix la justícia política, modela el comportament polític i dirigeix els éssers humans cap a una síntesi adequadament cívica de totes dues coses. A través dels fonaments pactats, el federalisme és una idea la importància de la qual l'equipara a la llei natural a l'hora de definir la justícia i al dret natural a l'hora de definir els orígens i la constitució adequada de la societat política. Encara que aquests fonaments han estat en cert sentit eclipsats des del canvi a les teories polítiques orgàniques, i més tard positivistes, que van iniciar-se a mitjan segle XIX, el federalisme com a forma d'organització

política ha crescut com un factor modelador del comportament polític. Ara bé, en la crisi de transició des de l'època moderna a la postmoderna, la idea federal reapareix com una força política significativa igual com ho va fer en la transició de l'última època medieval a l'època moderna, que va tenir lloc entre els segles XVI i XVIII.[1]

El federalisme reapareix com a força política perquè s'ajusta al principi que no hi ha majories ni minories simples, sinó que totes les majories es componen de conglomerats de grups, i el principi corol·lari dels drets de la minoria, que no tan sols protegeix que les minories puguin preservar-se, sinó que obliga les majories a ser compostes en lloc de ser artificialment simples. Aquests principis els serveix emfasitzant la base consensual de l'organització política i la importància de la llibertat en la constitució i en el manteniment de la república democràtica. Tots dos principis són especialment importants en un món cada vegada més complex i interdependent en què les persones i els pobles han de viure junts tant si els agrada com si no, i fins i tot aspiren a fer-ho democràticament. Per això no és sorprenent que els pobles i els Estats de tot el món busquin solucions federals als problemes d'integració política dins un marc democràtic.

El federalisme i els orígens de les organitzacions polítiques

Des dels seus principis, la ciència política ha identificat tres vies bàsiques per les quals s'han creat les organitzacions polí-

1 Per a una discussió detallada d'aquesta transició, vegeu Kincaid i Daniel J. Elazar, eds. *The Covenant Connection: Federal Theology and the Origins of Modern Politics*. Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1985.

tiques: conquesta (força, en paraules d'*El Federalista*, núm. 1), desenvolupament orgànic (casualitat, per a *El Federalista*) i pacte (elecció). Aquestes qüestions sobre l'origen no són abstractes; el mode de creació d'una organització política influeix molt a l'hora de determinar el marc per a la seva vida política posterior.

La conquesta es pot entendre que inclou no únicament la seva manifestació més directa —un conqueridor que assoleix el control d'una terra o d'un poble— sinó també les maneres complementàries, com la conquesta revolucionària d'un Estat existent, un cop d'Estat o fins i tot un empresari que conquereix un mercat i n'organitza el control amb mitjans corporatius. La conquesta tendeix a forjar uns règims organitzats jeràrquicament i governats de manera autoritària: unes piràmides de poder amb el conqueridor al capdamunt, els seus agents al mig i el poble a la base de tota l'estructura. L'expressió original d'aquest tipus de govern va ser l'Estat faraònic de l'antic Egipte.[2] Difícilment pot ser casual que aquells governadors que van dur l'Estat faraònic al seu desenvolupament més complet es fessin construir piràmides com a tombes. Encara que el model faraònic hagi estat considerat il·legítim en la societat occidental, les teories totalitàries modernes, en particular el feixisme i el nazisme, representen un intent de donar-li una certa legitimitat teòrica.

L'evolució orgànica comporta el desenvolupament de la vida política des del principi en famílies, tribus i pobles fins a les grans organitzacions polítiques, de manera que institucions, relacions constitucionals i alineament de poder emer-

2 Vegeu Henri Frankfort. *Before philosophy: The Intellectual Adventure of Ancient Man, an Essay on Speculative Thought in the Ancient Near East*. Baltimore: Penguin Books, 1967.

geixen com a resposta a la interacció entre els últims precedents i les circumstàncies canviants amb un mínim d'elecció constitucional deliberada. El resultat final tendeix a ser una organització amb un únic centre de poder organitzat en una de les diverses maneres possibles. El pensament polític grec emfasitzava l'evolució orgànica de les organitzacions polítiques i rebutjava, per insuficient o inadequat, qualsevol altre mitjà per construir-les. El model orgànic es relaciona estretament amb el concepte de llei natural en l'ordre polític. La llei natural informa el món i, quan no es pertorba, porta a un cert tipus de desenvolupament orgànic que, al seu torn, dóna com a resultat un cert model de govern.[3]

El model orgànic ha demostrat ser el més atractiu per als filòsofs polítics, precisament perquè sembla que reflecteix més bé l'ordre natural de les coses, i ha rebut l'atenció de la majoria d'intel·lectuals i acadèmics. Amb tot, així com la conquesta tendeix a produir règims jeràrquicament organitzats governats de manera autoritària, l'evolució orgànica tendeix a produir règims oligàrquics que tenen una aroma molt aristocràtica, i en el pitjor dels casos són, simplement, el domini de molts per part d'una minoria. En el primer, l'objectiu és controlar el cim de la piràmide; en el segon, controlar el centre de poder.

Els fonaments del pacte emfasitzen l'agrupació deliberada dels humans com a iguals per establir cossos polítics de tal manera que tots reafirmin la seva igualtat fonamental i preservin els seus drets bàsics.[4] Fins i tot el pacte hobbesià —i

3 Vegeu, per exemple, Ernest Barker, trad. i ed., The Politics of Aristotle. Nova York: Oxford University Press, 1962.; J.M. Moore, trad. amb introducció i comentari, *Aristotle and Xenophon on Democracy and Oligarchy*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1975.

4 John F.A. Taylor. «Questions of Path and Questions of Covenant», *Publius* 10, núm. 4, 1980. pp. 59-70.

Hobbes utilitza concretament aquest terme, *covenant*—, que estableix una organització política en què el poder és conferit a una sobirania única, manté la igualtat fonamental, encara que, a la pràctica, no podria coexistir amb el sistema de govern que Hobbes requereix.[5] Les organitzacions polítiques que tenen l'origen en el pacte reflecteixen l'exercici de l'elecció constitucional i una participació de base àmplia en el disseny constitucional. Les organitzacions creades pel pacte són essencialment de caràcter federal, en el sentit original del terme —tant si són federals pel que fa a l'estructura com si no ho són. Això és com dir que cada organització política és una matriu composta per confederats iguals que s'uneixen lliurement i mantenen les seves integritats respectives encara que estiguin obligats per un tot comú. Aquestes formes de govern són republicanes per definició, i en elles el poder s'ha de difondre entre molts centres o entre les diverses cel·les de la matriu.

Expressions recurrents del model de pacte o model federal es troben a l'antic Israel, el poble que va començar rebel·lant-se contra el model faraònic; entre els rebels medievals contra el Sacre Imperi Romanogermànic, en l'era de la Reforma entre els rebels que s'oposaven a la jerarquia catòlica; entre els primers republicans moderns que es van rebel·lar tant contra règims jeràrquics com oligàrquics, i en els autèntics sistemes federals moderns. Generalment, els homes de la frontera —és a dir, la gent que va marxar per establir-se en noves regions on no hi hagués uns patrons de govern establerts als quals ajustar-se i que, per tant, van haver de pactar entre ells per

5 Thomas Hobbes. *Leviathan*. Indianapolis: Bobbs-Merill, 1958. Vegeu també Vincent Ostrom, «Hobbes, Covenant, and Constitution». *Publius* 10 núm. 4, 1980. pp. 83-101.

crear institucions de govern— han de ser considerats els pactistes més actius i els constructors d'institucions federals més enllà del pacte original.

La idea federal

Com han assenyalat molts filòsofs, teòlegs i teòrics polítics del món occidental, la idea federal té les arrels en la Bíblia.[6] De fet, la primera utilització del terme va respondre a uns propòsits teològics, per definir la relació entre l'home i Déu descrita a la Bíblia, la qual, al seu torn, va conformar la idea d'una relació de pacte (o federal) entre individus i famílies que conduïa a la formació d'un cos polític i, entre Estats, conduïa a la creació de formes de govern compostes. Les aplicacions polítiques de l'ús teològic van donar origen a la transformació del terme *federal* en un concepte explícitament polític.[7]

El terme *federal* deriva del llatí *foedus*, el qual, igual que el terme hebreu *brit*, significa «pacte». Bàsicament, un sistema federal és un acord, establert i regulat per mitjà d'un pacte, les relacions internes del qual reflecteixen una forma de compartir especial que ha de prevaldre entre les parts, basada en un reconeixement mutu de la integritat de cada soci i en

6 Vegeu Delbert Hillers. *Covenant: The History of the Biblical Idea*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1969; George E. Mendenhall, *Law and Covenant in Israel and the Ancient Near East*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press, 1955, i Moshe Weinfeld. «Covenant», dins *Encyclopedia Judaica.* Jerusalem: Keter Books, 1973, 5, pp. 1012-1022.

7 Vegeu, per exemple, G. H. Dodge, *The Political Theory of the Huguenots of Dispersion*. Nova York: Octagon Books, 1947; E. J. Shirley, *Richard Hooker and Contemporary Political Ideas*. Naperville III.: Allenson, 1949; R. H. Murray. *The Political Consenquences of the Reformation*. Nova York: Russell and Russell, 1960, i Christopher Hill, *Intellectual Origins of the English Revolution*, Nova York: Oxford Univesity Press, 1965.

l'intent de promoure una unitat especial entre ells. De manera significativa, *shalom*, el terme hebreu que significa pau, és un derivat de *brit* i té a veure amb la creació de la integritat del pacte que és la verdadera pau.[8]

Els principis federals aspiren a la combinació d'un autogovern i d'un govern compartit. En el sentit més ampli, el federalisme implica la vinculació d'individus, grups i formes de govern en una unió duradora però limitada, de manera que garanteixi una cerca activa de finalitats comunes i alhora mantingui la integritat respectiva de cada una de les parts. Com a principi polític, el federalisme té a veure amb la difusió constitucional del poder, de manera que els elements constitutius d'un acord federal comparteixen els processos d'elaboració d'una forma de govern comuna i l'administració per dret, mentre que les activitats del govern comú són dirigides de tal manera que garanteixen les integritats respectives. Els sistemes federals ho fan distribuint constitucionalment el poder entre els organismes de govern general i els constituents d'una forma pensada per garantir l'existència i l'autoritat de tots. En un sistema federal, les polítiques bàsiques s'elaboren i s'implementen a través d'una negociació en què tots puguin participar en el sistema de presa de decisions i en els processos executius.

La revolució federalista

De les diverses revolucions que canvien l'aspecte del món en els nostres temps, la revolució federalista és una de les més esteses –si bé una de les més inadvertides. En les èpoques mo-

8 «Peace» dins *Encyclopedia Judaica*, 13, pp. 194-199; Daniel J. Elazar. *The Vocabulary of Covenan*t. Philadelphia: Center for the Studi of Federalism, 1983.

derna i postmoderna, el federalisme ha emergit com un mitjà important de donar cabuda al desig cada vegada més estès de la gent de preservar o fer renéixer els avantatges de les petites societats amb la necessitat creixent d'unes combinacions més grans, per fer servir recursos comuns o per mantenir o reforçar les seves peculiaritats culturals dins d'unes organitzacions polítiques més àmplies. En conseqüència, els acords federals han estat aplicats extensament, d'una banda, per integrar les noves formes de govern i alhora preservar les diversitats internes legítimes i, de l'altra, per unir les formes de govern establertes amb vista a obtenir un avantatge econòmic i una seguretat més gran. Actualment, gairebé el 40% de la població mundial viu en sistemes polítics que són formalment federals, i una altra tercera part viu en uns sistemes que, en un cert sentit, apliquen acords federals.[9]

L'expressió «ordenacions federals» suggereix que hi ha més d'una manera d'aplicar els principis federals. De fet, fent servir una analogia biològica, el federalisme pot ser considerat un gen d'organització política del qual hi ha diverses espècies. Europa només va conèixer una única ordenació federal —la confederació—, per mitjà del qual diverses organitzacions polítiques preexistents s'unien per formar un govern comú amb uns propòsits estrictament limitats —normalment afers exteriors i defensa—, i que continuava depenent de les seves organitzacions polítiques constituents. Fa dos segles, Estats Units va inventar el federalisme modern i va afegir el

9 Vegeu Daniel J. Elazar, ed. *Federalism and Political Integration*. Ramat Gan. Israel: Turtledove Publishin, 1979, *Self-Rule/Shared Rule*. Ramat Gan, Isrrael: Turtledove Publishin, 1979, i *Handbook of Federal and Autonomy Arrengements*. Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, de pròxima publicació. El que segueix és un resum de les varietats d'organitzacions federals. Els capítols següents en tracten de manera més elaborada.

terme *federació* com una segona forma, que va ser àmpliament emulada al segle XIX. Una federació és una organització política composta per unes entitats constituents fortes i per un govern general fort, cada un dels quals té poders delegats pel poble i està autoritzat a tractar directament amb la ciutadania en l'exercici d'aquests poders.

Al segle XX, especialment des de la Segona Guerra mundial, es van desenvolupar ordenacions federals noves, o es van reconèixer elements federals en els antics que prèviament no eren ben entesos. Les *federàcies*, les organitzacions estatals associades i els mercats comuns són aplicacions postmodernes del principi federal. En una ordenació federativa (*federacy*), una potència gran i una organització política més petita s'uneixen asimètricament en una relació federal en què aquest últim té una autonomia més gran que no pas altres segments del primer però, en contrapartida, té un paper més petit en el govern de la potència més gran. Els mercats comuns són formes de confederació que emfasitzen el repartiment de les funcions econòmiques més que no pas el de les polítiques. La relació entre ells és més com la d'una federació que com la d'una confederació, i només es pot dissoldre per acord mutu. Les ordenacions d'estats associats són igualment asimètriques, però són com confederacions, en el sentit que qualsevol de les parts els pot dissoldre unilateralment. En conseqüència, els estats associats tenen fins i tot menys paper en el govern de la potència associada. Els mercats comuns són formes de confederació que emfasitzen més les funcions econòmiques compartides que no pas les polítiques.

Els politòlegs han redescobert les característiques federals presents en els sistemes consociatius, unions i lligues. Els sistemes consociatius són federacions no territorials en què les estructures polítiques dividides en agrupacions religioses

transgeneracionals, culturals, ètniques o ideològiques estan constituïdes com a federacions de «bàndols», de «sectors» o de «pilars» i conjuntament governades per coalicions formades pels dirigents de cada una d'elles. Les unions són organitzacions polítiques compostes de tal manera que les seves entitats constituents preserven les integritats respectives, en primer lloc o exclusivament, per mitjà d'òrgans comuns del govern general més que no pas d'estructures de govern duals. Les lligues, en canvi, són lligams entre sistemes políticament independents amb uns propòsits específics que funcionen per mitjà d'un secretariat comú més que no pas d'un govern i de les quals els membres poden retirar-se unilateralment. Si bé cap de les dues formes d'organització política és una espècie de federalisme, parlant amb propietat, totes dues fan servir principis federals en la seva constitució i a l'hora de governar. Les noves estructures regionals, que essencialment són associacions que emfasitzen el desenvolupament regional, representen aplicacions més limitades dels mecanismes federals. Hi ha raons de pes per pensar que en el món postmodern es desenvoluparan noves aplicacions del principi federal, a més dels acords que ja coneixem, entre els quals hi ha les *autoritats funcionals*, per a la implantació conjunta de tasques particulars, i els *condominis*, que impliquen un govern conjunt de dos poders sobre un territori compartit de tal manera que els habitants d'aquest últim tenen una autonomia considerable. Així, doncs, la realitat acaba reflectint les diferents cares del federalisme.

Una raó important d'aquesta evolució radica en la reafirmació de les identitats ètniques i regionals, avui dia amb un objectiu universal, que promet ser un dels afers polítics més importants d'aquesta generació i del segle següent. Al món hi ha uns 3.000 grups ètnics o tribals conscients de les seves identitats respectives. Dels més de 160 Estats políticament «sobirans»

que hi ha avui dia, més de 140 tenen una composició multiètnica. Més de la tercera part d'aquests Estats —58, per ser exactes— estan involucrats en acords formals que usen els principis federals en el sentit de reconciliar les demandes d'autonomia o de govern compartit dins de les seves fronteres o en associació amb altres formes de govern. En resum, encara que la ideologia de l'estat nació —un estat únic que inclou una nació única— es mantingui forta, l'estat nació en si mateix és poc freqüent.[10]

La revolució federalista de l'Europa occidental té lloc sota dues formes. D'una banda, l'Europa occidental avança cap a un nou estil de confederació de vells estats per mitjà de la Comunitat Europea, i de l'altra, hi ha un ressorgiment d'identitats ètniques i regionals i ètniques encara més antigues en l'escena política. Com a resultat d'això, Bèlgica, Itàlia i Espanya s'han regionalitzat constitucionalment o estan en procés de fer-ho, i fins i tot França es veu obligada a moure's en aquesta direcció, si més no pel que fa al cas de Còrsega. Portugal ha retornat el poder a les seves províncies insulars, de la mateixa manera que fa molt temps ho van fer els Països Baixos i Dinamarca. Suïssa, Alemanya i Àustria, que ja són sistemes federals, estan experimentant una intensificació de les seves dimensions federalistes en un sentit o en un altre. La qüestió continua viva, per bé que no resolta, a la Gran Bretanya. La idea d'una Europa de regions ètniques és una força poderosa en aquest continent.[11]

La majoria dels nous estats d'Àsia i Àfrica han d'acabar assumint la qüestió multiètnica. És un assumpte que només es pot

10 Ivo. D. Duchacek elabora aquest tema a «Antagonistic Cooperation: Territorial and Ethnic Commujities», *Publius* 7, núm. 4, 1977. pp. 3-31.

11 Martin O. Heisler, ed. *Politics in Europe*. Nova York: David McKay, 1974; Leon N. Lindberg i Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewoods Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, 1970; Guy Heraud. *L'Europe des ethnics*. Niça: Presses d'Europe, 1963.

assimilar pacíficament aplicant-hi uns principis federals que combinin afinitats de grup (la base de l'etnicitat) i consentiment (la base del govern democràtic) en una estructuració políticament viable i constitucionalment protegida que abordi formes de govern territorials i no territorials. Encara que només uns quants d'aquests Estats tinguin formalment sistemes federals, com l'Índia, Malàisia, Nigèria i el Pakistan, d'altres han adoptat internament diferents sistemes federals i es combinen per formar unes estructures multinacionals amb una base regional.[12]

L'Àsia occidental i la regió oriental del Mediterrani, coneguts com Orient Mitjà, no són excepcions a aquest problema de la diversitat ètnica. De fet, molts dels problemes actuals d'aquestes regions es remunten a la caiguda de l'Imperi Otomà, que va aconseguir acomodar la diversitat de comunitats en un Estat universal durant uns quants segles. Les guerres entre comunitats de Xipre, l'Iraq, el Líban i el Sudan, per no parlar dels problemes de les minories a Egipte, l'Iran i Síria, i del conflicte arabo-israelià, ofereixen un testimoni de primera mà d'aquesta realitat. Les solucions federals no són menys importants a l'Orient Mitjà que en un altre lloc, però és sobretot a l'Orient Mitjà on hi ha una gran necessitat d'un federalisme postmodern que no estigui simplement basat en fronteres territorials, sinó que reconegui també l'existència de pobles ancestrals.[13]

12 Vegeu Benjamin Akzin. *States and Nations.* Garden City, N.Y.: Doubleday, Anchor Books, 1966; Cynthia Enloe. «Internal Colonialim, Federalism and Alternative State Development Strategies». *Publius* 7, núm. 4, 1977. pp. 145-161; i «The Neglected Strata: States in the City-Federal Politics of Malaysia». *Publius* 5. núm. 22, 1975. pp. 151-171; i Ivo D. Duchacek ed. *Federalism and Ethnicity*, un número especial de *Publius* 7. núm. 4, 1977.

13 Myron Weiner, «Matching Peoples, Territories and States: Post Ottoman Irredentism in the Balkans and in the Middle East», dins Daniel J. Elazar, ed. *Governing Peoples and Territories*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1983. pp. 101-146.

En canvi, en els sistemes més antics i assentats de l'Amèrica del Nord, l'augment de l'èmfasi en les diferències culturals i ètniques ha desafiat els acords federals acceptats. Al Canadà, aquest desafiament ha adoptat la forma d'un moviment secessionista provincial, i a Estats Units, un èmfasi de les lleialtats subnacionals no territorials en contrast amb les territorials, d'una banda, i un ressorgiment de les aspiracions tribals dels americans natius (indis), de l'altra.[14] Amèrica Llatina, la primera zona cultural fora d'Estats Units que va adoptar solucions federals per promoure la llibertat política, continua tenint problemes per conciliar les dimensions republicanes del federalisme amb la seva tendència al lideratge autocràtic.[15]

En definitiva, les formes federals han estat aplicades a una àmplia varietat de relacions que van des del federalisme que dóna suport a les llibertats individuals i al pluralisme de grup als Estats Units, passant pel federalisme que dóna suport a les llibertats locals a Suïssa i pel federalisme de base lingüística a l'Índia, fins al federalisme com a mitjà per obtenir una moderada descentralització a Veneçuela. Les estructures institucionals federals per conciliar les diferències ètniques estan més esteses que mai al Canadà, Bèlgica, Espanya i el Regne Unit (sota altres noms), Malàisia i Nigèria. En tots els casos, aquests

14 Vegeu Filippo Sabetti i Harold M. Waller, eds. *Crisis and Continuity in Canadian Federalism*, número especial de *Publius* 14. núm. 1, 1984; Murray Friedman. «Religon and Politics in an Age of Pluralism, 1945-1976: An Ethnocultural View». *Publius* 10. núm. 3, 1980. pp. 45-77; Russell L. Barsh i James Y. Henderson. *The Road: Indian Tribes and Political Liberty*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1980; i Wilcomb E. Washburn, *Red Man's and White Man's Law: A Study of the Pas and Present Status of the American Indian*. Nova York: Charles Scribner's Sons, 1971.

15 Vegeu Howard Penniman, ed. *Venezuela at the Polls: The National Elections of 1978*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

desenvolupaments han nascut com a respostes pràctiques a les situacions reals.

En la majoria d'aquests casos, si no en tots, tant si ho saben com si no, les diferents parts han arribat a aquell punt que el desaparegut Martin Diamond descrivia com la posició clàssica del federalisme —la posició expressada per la cançó de Jimmy Durante, el còmic nord-americà que cantava a la pel·lícula *The Man Who Came to Dinner* (*L'home que va venir a sopar*): «¿No has tingut mai la sensació que vols marxar i la sensació que vols quedar-te?» Aquest és el clàssic problema per al qual el federalisme, igual que la tecnologia, va ser inventat.

Federalisme, resolució de conflictes i integració política

En la cerca d'un món pacífic i estable, avui dia la humanitat es troba enfrontada a una sèrie de problemes polítics, molts dels quals són aparentment intransigents, i l'origen dels quals radica en les contradictòries reivindicacions nacionals, ètniques, lingüístiques i racials que neixen de vivències històriques. Alguns d'aquests problemes són notícia als mitjans gairebé diàriament, d'altres són menys visibles però habitualment molestos, i d'altres, simplement, han estat temporalment submergits a l'espera del moment apropiat per aparèixer i interrompre la recerca mundial de la pau. La resolució correcta d'aquests problemes és essencial perquè es pugui aconseguir la pau dins els països i a tot el món sobre la base d'una certa aproximació a la justícia, si bé no hi ha cap d'aquests casos en què la justícia sigui una qüestió senzilla; d'aquí ve que les reivindicacions oposades dels partits implicats no hagin resultat flexibles per a les formes usuals del compromís polític.

Es necessiten urgentment noves formes de resolució dels problemes, tant per a les parts implicades com per al món en la seva totalitat.

El principi federal ofereix una possible via per resoldre aquests problemes. Com s'ha suggerit més amunt, usar el principi federal no significa necessàriament establir un sistema federal en el sentit convencional d'estat federal modern. L'essència del federalisme no es troba en un conjunt particular d'institucions, sinó en la institucionalització d'unes relacions particulars entre els que participen en la vida política. Conseqüentment, el federalisme és un fenomen que proporciona moltes opcions per a l'organització de l'autoritat i el poder polítics; i, a mesura que es creen les relacions adequades, es pot desenvolupar una àmplia varietat d'estructures polítiques que encaixin amb principis federals.

És útil reiterar què significa federalisme en aquest context. La definició més simple possible és *autogovern més govern compartit*. Definit d'aquesta manera, federalisme implica algun tipus de vinculació contractual de caràcter presumiblement permanent que 1) facilita el poder compartit, 2) redueix la qüestió de la sobirania i 3) complementa però no pretén substituir ni disminuir els lligams orgànics anteriors allà on n'hi hagi.

Es fa necessària una precaució: a pesar de totes aquestes oportunitats d'utilitzar el federalisme per resoldre problemes d'organització i d'integració polítiques, l'historial d'intents de solucions federals ha tingut, en el millor dels casos, resultats desiguals. De vegades, els intents han estat tan satisfactoris que els sistemes establerts han esdevingut models en el seu gènere —Suïssa i Estats Units, per exemple. D'altres, han introduït les estructures federals, però els observadors objectius les reconeixen essencialment com una simple operació de ma-

quillatge: la URSS i Txecoslovàquia, per exemple. I, en d'altres casos, els esforços per introduir solucions federals senzillament han fracassat: a Etiòpia i Ghana, per exemple. Tindrem ocasió d'analitzar les condicions culturals, socials, econòmiques i polítiques que influeixen en l'èxit o en el fracàs dels experiments federals.

També hi ha el greu problema del «pensament federal», és a dir, la tendència a abordar el problema de l'organització de les relacions polítiques des d'una perspectiva federalista més que no pas monista o centralista. Em permetria suggerir que, en la formació de qualsevol forma de govern, s'hi pot veure una certa concepció de la idea federal, una creença o ideologia que donava suport a les solucions federals, una aplicació particular del principi federal i un cert marc federal concret. Això ens porta a la qüestió del federalisme i la integració política tal com es conceptualitzen actualment.

L'estudi de la integració política ha ocupat un lloc preferent en l'agenda de la ciència política contemporània. Curiosament, però, la relació entre el principi federal i la integració política ha estat omesa gairebé del tot, no únicament en la teoria, sinó fins i tot en els estudis d'integració política en governs federals. D'una banda, aquesta curiosa omissió pot reflectir la tendència actual, en l'àmbit de la ciència política, a considerar termes com *federalisme* massa legalistes i, per tant, inadequats per a les perspectives conductistes de la ciència política, o bé massa vagues per a una definició científica correcta. De l'altra, l'oblit pot reflectir la doctrina de la ciència política tan estesa actualment segons la qual cada sistema polític té un centre i una perifèria «per naturalesa», si podem dir-ne així; és a dir, que només el que passa al centre és políticament important i que el federalisme és simplement una forma de descentralització, potser menys eficaç que altres formes

a causa de les diverses barreres polítiques constitucionals que caracteritzen els sistemes federals. Segons aquests termes, la integració política requereix construir un centre fort i lligar-hi la perifèria ben a prop, amb la qual cosa els acords o bé no són importants o bé representen una via cap a la plena integració.

El federalisme, entès en les seves pròpies condicions, ofereix una alternativa al model centre-perifèria, tant pel que fa a la integració política com a d'altres qüestions polítiques. El model matricial del federalisme és expressament policèntric. L'essència de la matriu del federalisme es transmet tant en el significat original del terme —una matriu que emmarca i abraça, a diferència d'un únic focus o centre, que concentra— com en el seu sentit contemporani: una xarxa de comunicacions que estableix vincles que creen un tot.

La integració política en el model matricial és molt diferent de la integració al voltant d'un centre comú. En primer lloc, la mesura de la integració política no és la força del centre en contraposició a les perifèries, sinó més aviat la força del marc. Així, doncs, tant el tot com les parts poden guanyar força simultàniament i, de fet, han de fer-ho sobre una base interdependent. I és més: la integració política sobre una base federal ofereix possibilitats de lligams més enllà dels límits de l'estat nació convencional.

Federalisme i relacions intergovernamentals

Des de la dècada de 1920, i més concretament durant els últims vint anys, els estudiosos dels sistemes federals han entaulat discussions sobre el marc adequat per abordar l'estudi de les dimensions federals d'aquests sistemes. En la major part dels casos, aquest debat s'ha centrat en la base terminològica

de la investigació, tenint en compte que el llenguatge és el programa per a l'esforç intel·lectual humà i la tria de la terminologia té una clara influència en la direcció i, fins i tot, en el resultat de la investigació i la recerca.

L'essència del debat està entre els que prefereixen fer servir la terminologia del federalisme i els que han recomanat abandonar aquesta terminologia i substituir-la per la de les relacions intergovernamentals. Deil Wright, un dels principals defensors d'aquesta última terminologia, ha rastrejat l'aparició i l'evolució del sintagma «relacions intergovernamentals» en la bibliografia de l'administració pública des de la dècada dels trenta.[16] Ha fet servir la definició de William Anderson de les relacions intergovernamentals com a «gruix important d'activitats o interaccions que tenen lloc entre les instàncies governamentals de tot tipus i nivells dins del sistema federal [nord-americà].»[17]

En l'aparició de la nova terminologia hi ha dos elements implicats. Primer de tot hi havia el començament d'un estudi seriós de l'administració dels sistemes federals com a ens separats de les dimensions legals i constitucionals del federalisme. El primer tendia a centrar-se en les relacions intergovernamentals, que es van convertir en un terme útil per definir el tema d'aquella investigació i també per distingir-lo del que, amb raó, havia acabat sent un estudi cada vegada més àrid de les doctrines constitucionals i legals sense tenir en compte la realitat de

16 Deil. S. Wright rastreja la popularització del terme «relacions internacionals» a William Anderson, W. Brooke Graves, i Clyde E. Snider en la dècada dels trenta. Vegeu el seu *Understanding Intergovernmental Relations.* North Scituate, Massa.: Duxbury Press, 1978. p. 6.

17 William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960, p. 3, tal com se cita a Wright. *Understanding Inlergavernmental Relations*, p. 5.

la política i l'administració cada cop més important en uns moments de govern en expansió.[18] El terme va rebre un impuls addicional en les dècades dels cinquanta i seixanta com a resultat de la revolució conductista que va tenir lloc en ciència política, i que entre altres coses pretenia desfer-se de la terminologia «tradicional», de la qual la terminologia del federalisme era considerada un exemple bàsic, a favor d'una terminologia «científica» més adequada a una ciència de la política en què els conceptes es poguessin definir amb més precisió.

La terminologia del federalisme forma part de la terminologia clàssica de la ciència política.[19] Com a tal, pateix la crisi de totes les terminologies clàssiques, a saber, els usos històricament canviants al llarg d'un llarg període de temps que han debilitat les possibilitats d'una definició clara i han fet que aquestes terminologies resultessin menys satisfactòries a aquells per a qui aquestes definicions són primordials. D'altra banda, la naturalesa clàssica de la terminologia potencia encara més la seva riquesa. En aquest sentit, *federalisme* és com *democràcia* o *republicanisme*, uns termes clàssics que susciten molts matisos i que provoquen moltes polèmiques entre els universitaris perquè són difícils de definir, però el significat principal dels quals es pot establir prou bé en uns contextos adequats a pesar de moltes variacions, tret de l'ús purament incorrecte. Com a tal,

18 Vegeu, per exemple, els articles a W Brooke Graves, ed., *Intergovernmental Relations in the United Stales, Annals* 207, gener 1940.

19 El terme *federalisme* va aparèixer en el llenguatge teològic i teopolítical segle XVI i es va fer servir per primera vegada com un terme estrictamente polític al s. XVIII. Les línies generals del seu desenvolupament es poden trobar a l'*Oxford English Dictionary*. Alhora, aquest terme ve del llatí *foedus* utilitzat pels romans per descriure les relacions entre Roma i les altres parts de l'imperi romà, i més tard, en l'època medieval per descriure les diverses comunitats que es van desenvolupar a l'Europa central. Rufus Davis fa un breu recorregut per aquest terreny a *The Federal Principie: A Journey through Time in Quest of a Meaning*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1978.

el federalisme és més com el que Max Kadushin ha denominat «concepte de valor» —un terme que porta implícita una essència—, i que es pot interpretar de formes diverses sota circumstàncies diferents sempre que observin l'essència del concepte de manera que serveixen per permetre que la gent «posi a punt» un conjunt particular de significats estructurals profunds.[20] Com a concepte de valor, no té una definició única i permanent en el sentit científic usual, encara es que pugui definir; i, de fet, es defineix operativament de maneres acceptades.

Federalisme és un terme genèric per designar allò a què ens podem referir com a relacions d'autogovern/govern compartit; l'expressió «relacions intergovernamentals» té a veure amb les maneres i els mitjans concrets de fer funcionar un sistema de govern —en el context nord-americà, un sistema federal—, unes maneres i mitjans que impliquen unes relacions exhaustives i continuades entre els governs federal, estatal i local o qualsevol altra combinació entre ells.[21] Com veurem, l'ús nord-americà i les confusions que l'envolten són, en gran part, producte de la limitació del terme *federalisme* a l'àmbit més restringit possible. Aquesta restricció és resultat de l'experiència històrica nord-americana, que utilitza el terme des de l'època revolucionària, i de la reticència dels nord-americans a teoritzar sobre qüestions governamentals.

D'una banda, les relacions intergovernamentals es poden considerar un fenomen universal que té lloc sempre que dos o més governs interactuen en el desenvolupament i l'execució de programes i formes de govern. Aquesta definició està implícita en l'ús nord-americà, però l'ús està lligat a la cultura

20 Max Kadushin, *Organic Thinking*. Nova York: Jewish Theological Seminary, 1938.
21 Sobre l'autogovern i el govern compartit com una breu definició de federalisme, vegeu Elazar, ed., *Self-Rule/Shared Rule*, en particular la introducció de l'editor.

d'una manera no prevista. És un producte de l'experiència nord-americana, el qual, pel fet de basar-se en el federalisme, comprèn totes les unitats governamentals —federal, estatal i local— que compleixen certs criteris objectius per ser un govern. Aquesta interpretació és totalment correcta, perquè la teoria federal nord-americana sosté que l'autoritat i el poder polítics resideixen en el poble, el qual, a través dels mecanismes constitucionals, delega poders a diferents governs que serveixen diferents escenaris per a diferents propòsits.[22]

Aquesta perspectiva, però, no és àmpliament compartida fora dels Estats Units: únicament ho és en la mesura que l'ús nord-americà pugui haver guanyat acceptació en altres sistemes federals. Les teories acceptades de l'estat a Europa i al Vell Continent sostenen que la sobirania és indivisible i que l'estat és la font de tota l'autoritat i el poder polítics. Per tant, no pot haver-hi més d'un govern per estat. Segons aquesta teoria, cada estat té un govern central, i totes les altres instàncies que exerceixen poders governamentals són meres «autoritats», és a dir, instrumentacions que posseeixen poders delegats per part de l'estat o el govern central. Aquesta teoria crea certs problemes als sistemes federals europeus, i és «eludida» de diferents maneres; amb tot, continua sent la teoria bàsica de la forma de govern. Així, doncs, estrictament parlant, no hi pot haver relacions intergovernamentals dins d'aquests sistemes. Alhora, el fenomen que els termes nord-americans pretenen descriure existeix clarament, fins i tot en les relacions entre els governs centrals i les autoritats locals dins d'Estats unitaris. Si estem disposats a acceptar la interpreta-

22 Vegeu Daniel J. Elazar, «Federalism vs. Decentralization: The Drift fram Authenticity», dins Jeffrey L. Mayer, ed., *Dialogues on Decentralization, Publius* 6. núm. 4, 1976. pp. 9-19.

ció nord-americana de la forma de govern, el terme «relacions intergovernamentals» esdevé útil per abordar aquests fenòmens sense tenir en compte el caràcter formal del règim.

La teoria estatista de l'estatalitat comporta una altra complicació. «Relacions intergovernamentals» és un terme acceptat en les relacions internacionals —que segueixen la teoria clàssica europea— per referir-se a les relacions entre els governs centrals d'Estats sobirans.[23] De fet, l'ús de les relacions internacionals precedeix l'ús de l'administració pública nord-americana. Així, l'escenari diplomàtic internacional és ple de discussions sobre relacions intergovernamentals amb un significat completament diferent del de l'ús nord-americà.

Aquesta complicació ens és particularment útil en la nostra cerca perquè assenyala les diferents concepcions de sobirania que hi ha darrere de l'ús. Aquestes concepcions diferents ens porten a comprendre per què el federalisme és un concepte previ i més incloent, i del qual les relacions intergovernamentals són complementàries, un terme tècnic d'un ús estès a l'hora d'estudiar els processos en uns sistemes polítics particulars, particulars però no exclusius, com són els federals, i sobretot, si bé no exclusivament, els que comencen amb una visió de la sobirania més federalista que no pas estatista.

Encara queda per plantejar la qüestió de fins a quin punt l'expressió «relacions intergovernamentals» es pot utilitzar com un terme independent en altres sistemes que no siguin els

23 Per a exemples de l'ús en les relacions internacionals, vegeu Robert O. Keohane i Joseph S. Nye, Jr., ed. Transnational Relations and World Politics. Cambridge, Massa.: Harvard University Press, 1971, esp. la introducció i la conclusió. Vegeu també James N. Rosenau. *Linkage Politics: Essays on the Convergence af National and International Syslems*. NovaYork: Free Press, 1969; i Arnold Wolfers, *Discord and Collaboralion: Essays on Internatianal Palities.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 1962.

federals. Aquí ens trobem enfrontats amb la ironia assenyalada abans que un terme inventat als Estats Units amb la intenció que fos científicament neutre, per escapar de les connotacions normatives del federalisme, quan es fa servir fora del context nord-americà esdevé normatiu del tot, perquè, de fet, defineix o redefineix la naturalesa de l'autoritat política dins del sistema polític. Per als que estan disposats a fer aquest pas normatiu o, si més no, a reconèixer les seves implicacions normatives, el terme també pot ser empíricament útil a l'hora de descriure el que, al capdavall, és un fenomen universal d'una importància particular en una època com la nostra, d'estructures, relacions i processos governamentals molt complexos. En aquests casos, l'ús complementari del terme «relacions intergovernamentals» pot reforçar l'ús del mot arrel «federalisme» en la conceptualització de l'ordre polític, així com en la descripció i l'anàlisi de les formes de govern.

Federalisme i consociacionisme

A mitjan dècada dels cinquanta hi va haver un renaixement de l'interès pel que Arend Lijphart ha denominat democràcia no majoritària, i més particularment federalisme i consociacionisme, com a formes distintives d'organització política amb les seves pròpies regles, que han de ser interpretades en els seus propis termes i no com a expressions incompletes o deficients d'una democràcia majoritària.[24] L'estudi tant del

24 Arend Lijphart, «Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links», *Canadian Journal of Political Science* 12, set. 1979. pp. 499-515, i Daniel J. Elazar, «Federalism», dins David M. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Nova York: Macmillan, 1968, 6. pp.169-74.

federalisme com del consociacionisme va transcórrer per camins paral·lels en les dues dècades següents. Després, en la segona meitat de la dècada dels setanta, estudiosos de l'un i l'altre concepte van començar a analitzar les teories d'altres en un intent de determinar punts de convergència i de divergència.[25] L'anàlisi es va desenvolupar a partir de la realitat científica concreta que totes dues teories semblaven cobrir —es podria dir que xocaven una contra l'altra— en analitzar els règims particulars. Els estudiosos del federalisme en topar amb ordenacions consociatives, van començar a parlar de «federalisme no territorial», que aparentment estava molt a prop del consociacionisme, mentre que els estudiants del consociacionisme van començar a descobrir les dimensions consociatius dels governs federals.[26]

Lijphart descriu el federalisme i el consociacionisme com a formes d'una democràcia no majoritària —per diferenciarla de la majoritària que ell defineix exclusivament com el sistema Westminster. Si bé la seva distinció bàsica apunta en la direcció adequada, s'ha de redefinir com una distinció entre majoritarisme simple i compost. El sistema Westminster és, sens dubte, el primer exemple de democràcia simple majoritària, tot i que, presumiblement, hi ha sistemes jacobins de majoritarisme simple que són democràtics, com per exemple, a França. (Entre la democràcia Westminster i la jacobina, es poden traçar unes diferències simples similars a les que hi ha

25 Lijphart, «Consociation and Federation» i «Federal, Confederal, and Consociational Options for the South African Plural Society», dins Robert I. Rotbarg i John Barrett, eds., *Conflictal Compromise in South Africa*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1980. pp. 51-75; i Daniel J. Elazar, «The Role of Federalism in Political Integration», dins Elazar, ed., *Federalism and Political Integration*. pp. 13-57.

26 A més de les citacions a les notes 24 i 25, vegeu Ivo Duchacek, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension af Politics*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

entre la democràcia federal i la consociativa, però aquest no és el meu objectiu aquí).

El sintagma «majoritarisme compost» deriva de l'argument de *Publius* al número 51 d'*El Federalista*, on James Madison presenta la república composta com el millor remei per als malestars republicans, a diferència de la república simple. L'oposició entre majoritarisme compost i simple és un concepte complementari. El terme té l'avantatge de ser ampli i precís, perquè no rebutja el govern majoritari, sinó que les majories estan compostes o bé per territoris diferents (democràcia territorial) o bé per grups concurrents (consociacionisme), que no es compten amb una simple suma.

Aquí resideix la similitud bàsica entre les estructures federals i les consociatives. Les diferències rauen en la manera com es componen les majories. Els sistemes federals depenen de majories disperses, generalment territorials, mentre que els sistemes consociatius depenen de majories concurrents, generalment sense caràcter territorial. Tots dos tipus impliquen l'edificació sistèmica d'un consens substancial més gran que no pas en els sistemes majoritaris simples. Els exemples destacats de majories disperses en sistemes federals són ben coneguts: les eleccions presidencials a Estats Units, els referèndums constitucionals a Suïssa, els estats com a circumscripcions simples en les eleccions al congrés del Brasil, per esmentar-ne només tres. Igualment coneguts són els sistemes majoritaris concurrents en les formes de govern consociatius: els tres «pilars» als Països Baixos, la gran coalició a Àustria, els bàndols i faccions a Israel. En tots dos casos, no és que la majoria no governi, sinó que el caràcter de la coalició majoritària i l'esforç necessari per construir-la són essencials i estan pensats per generar un consens més ampli dins de la forma de govern com un tot que no pas en el cas de les majories simples.

En els debats sobre federalisme i consociacionisme, normalment el primer es presenta com un sistema bastant rígid i el segon com un d'extraordinàriament flexible. Des d'una perspectiva, els sistemes federals són més rígids en el sentit que les organitzacions federals estan ancorades en unes constitucions que estableixen prou clarament uns marcs d'organització governamental que no es fàcil ometre. Els sistemes consociatius són lluny de ser informals; com a molt, adopten una expressió concreta per mitjà d'actes legislatius individuals adreçats a problemes específics com els drets lingüístics o la distribució del suport a les institucions públiques, sense estar ancorades en un marc constitucional exhaustiu. Des de la perspectiva consociativa, el federalisme és vist com un sistema més rígid.

Això no és tot, però. Normalment, el federalisme es percep com una qüestió d'estructura governamental.[27] Si s'estableix un sistema polític per contracte i aquest sistema té com a mínim dos «arenes», «plans», «esferes», «pisos» o «àmbits» de govern, cada un dotat de legitimitat independent i d'un lloc constitucionalment garantit en el conjunt del sistema, i cada un amb el seu propi joc d'institucions, poders i responsabilitats, es considera que aquest sistema és federal. Els defensors del federalisme argumenten amb raó que aquesta dimensió estructural és decisiva perquè el principi federal pugui ser operatiu, en tant que crea un marc institucional fort per aconseguir els objectius per als quals el federalisme va ser principalment instituït. Aquesta percepció és precisa dins dels seus límits. Els estudiosos del federalisme han arribat a entendre

27 Per a una teoria del federalisme que posa l'èmfasi en el seu caràcter estructural, vegeu K. C. Wheare, *Federal Government,* 4a ed. Nova York: Oxford University Press, 1964.

els límits —així com també les necessitats— d'un enfocament estructural del federalisme. Aquest reconeixement va néixer de l'experiència: molts governs amb estructures federals, no són federals en la pràctica: les estructures emmascaren una concentració centralitzada de poder que contradiu directament el principi federal. L'estructura del federalisme és significativa només en els governs en què els processos de govern reflecteixen uns principis federals.

Si el federalisme implica alhora estructures i processos de govern, el consociacionisme només implica processos. Aquests processos poden ser incorporats a la legislació fins a un cert punt, com s'ha indicat més amunt, però quan més s'acosten a ser plasmats en unes estructures formals és pel sistema de partits, que rarament està constitucionalitzat com a tal. El procés particular —que certament està institucionalitzat— de poder concurrent compartit és el principal tret del consociacionisme. Aquests processos estan subjectes a canviar amb relativa facilitat quan canvien les condicions que els van generar.

Tant el federalisme com el consociacionisme són fenòmens polítics i socials, si bé el consociacionisme és un fenomen més social que no pas el federalisme. El federalisme com a fenomen polític, entès segons el significat modern de *polític*, es limita bàsicament a relacions entre governs o organitzacions polítiques. El consociacionisme emfasitza l'existència d'uns grups socials permanents, uns «bàndols» o «pilars» religiosos, ètnics, culturals al voltant dels quals s'organitza una forma de govern particular. És a aquests «pilars» que el consociacionisme s'adreça.

Una conclusió important que es pot extreure de tot això és que el federalisme és una qüestió de la forma de l'organització política, mentre que el consociacionisme es refereix al conjunt d'interaccions polítiques i socials. Aquí el terme *forma*

s'utilitza en el seu sentit clàssic d'acord permanent que impregna i conforma tots els aspectes de l'organització política i que està constitucionalment ancorat. De fet, els règims consociatius tendeixen a ser més longeus quan funcionen en organitzacions polítiques federals. Així, Suïssa és possiblement el règim consociatiu més ben arrelat. Bèlgica ha preservat el consociacionisme perquè ha esdevingut més federal, però els Països Baixos l'han perdut per falta d'una base federal.[28]

L'obra de Lijphart i altres ha destacat el caràcter de règim del consociacionisme. Lijphart presenta aquesta prova en relació amb l'argument segons el qual el federalisme és, abans que res, territorial, i el consociacionisme és, sobretot, no territorial. La llista d'atributs de cada un que presenta aquest autor emfasitza aquest punt. Per al federalisme, identifica cinc atributs principals:

1. Una constitució escrita que especifica la distribució de competències i garanteix, tant al govern central com als governs regionals, que l'atribució de competències a cada àmbit de govern no podrà ser arrabassada.

2. Una assemblea legislativa bicameral en què una cambra representa el poble en general i l'altra, les unitats constitutives de la federació.

3. La sobrerepresentació de les unitats constitutives més petites en la cambra federal de l'assemblea legislativa bicameral.

4. El dret de les unitats constitutives a prendre part del procés de reforma de la constitució federal, però el dret a reformar unilateralment les seves pròpies constitucions.

28 Heisler, ed., *Polilics in Europe*.

5. El govern descentralitzat, és a dir, el marge de poder que té un govern regional en una federació és relativament gran en comparació amb el dels governs regionals en estats unitaris.[29]

Tot el que s'acaba de dir està constitucionalment garantit com a part de la forma d'organització política.

D'altra banda, la democràcia consociatiu es pot definir amb dos atributs principals —grans coalicions i autonomia segmentada— i dues característiques complementàries — proporcionalitat i veto de la minoria. La gran coalició, també anomenada «poder compartit», significa que els líders polítics de tots els segments importants d'una societat plural, profundament dividida, governen conjuntament el país. L'autonomia segmentada significa que la presa de decisions es delega als diversos segments tant com sigui possible. La proporcionalitat és l'estàndard consociatiu bàsic de representació política, de nomenament de funcionaris i de repartiment de fons públics, etc. El veto és la garantia que, en les votacions, les minories no seran sobrepassades per les majories quan estigui en joc el seu interès vital.[30]

Cap dels punts anteriors necessita ser constitucionalitzat, i és rar que n'hi hagi algun.

Aquest aspecte queda reforçat més endavant amb la història recent dels règims consociatius. Els Països Baixos, presentats per Lijphart com el model clàssic de consociacionisme, han anat perdent, segons ell, el caràcter de règim consociatiu des de finals de la dècada dels seixanta i potser han deixat de

29 Arend Lijphart, «Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Themes», *Publius* (de pròxima publicació).

30 Ibíd.

tenir-lo.[31] A Israel, el consociacionisme ràpidament ha deixat pas a una altra cosa, ja que Israel es transforma des d'una democràcia ideològica a una democràcia territorial.[32] El règim consociatiu del Líban va ser derrocat en la guerra civil de mitjan dècada dels setanta i, aparentment, és poc probable que es restauri si no és que es compta amb una base territorial per a les diverses minories (una tasca gairebé impossible, tenint en compte els patrons d'establiment en el país que en un principi van conduir a una solució consociativa).[33] El consociacionisme va durar a penes una dècada a Xipre, i ara ha estat substituït per una partició *de facto* de l'illa en dos estats territorials.[34] Surinam ha experimentat un cop d'Estat revolucionari basat en el rebuig del consociacionisme en favor d'un règim autoritari.[35] Bèlgica ha tingut més èxit a l'hora de mantenir els seus acords consociatius, principalment perquè s'ha mogut en la direcció d'una federació formal amb bases territorials.[36]

En resum, el consociacionisme es presenta com un acord relativament transitori. De fet, sembla que les consociacions clàssiques duren un parell de generacions abans no donen lloc a alguna altra forma de règim. Casualment o no, aquest és el període de temps durant el qual un partit majoritari manté la coalició majoritària intacta en els sistemes bipartits:

31 Ibíd.

32 Vegeu Daniel J. Elazar. *Israel: From Territorial to Ideological Democracy*. Nova York: General Leaming Press, 1970, i Howard Penniman, ed., *Israel at the Polls,* 1977. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979.

33 Leonard Binder, Politics in Lebanon. Nova York: Wiley, 1966; Yosef Olmert, «Wasted Time in Lebanon», dins Jerusalem Magazine, 20 maig de 1983.

34 *Keesing's Contemporary Archives,* 1982, vol. 28. 1982. s. v.

35 Ibíd., s.v. «Surinam». pp. 31.610a-31.611.

36 Aristide R. Zolberg, «Splitting the Difference: Federalization without Federalisrn in Belgium», dins Milton J. Esman, ed., *Ethnic Conflict in the Western World.* Ithaca: Cornell University Press, 1977, pp. 103-142.

Estats Units, per exemple, en el curs de la seva història com a nació independent.[37] Això també sembla complir-se en el cas d'altres organitzacions polítiques democràtiques, i per tant, ens pot ensenyar alguna cosa sobre la vida de les coalicions i les seves capacitats de supervivència.

Els estudiosos del consocionalisme han assenyalat que els règims consociatius són democràtics per naturalesa, a diferència dels sistemes federals, que poden ser-ho o no. Aquesta qüestió és problemàtica per dues raons, una que és inherent als règims consociatius, i una altra que té a veure amb l'ús dels acords consociatius i federals en sistemes no democràtics. En relació amb la primera, generalment s'accepta que els règims consociatius es basen en acords d'elits, cada una de les quals ha de ser capaç de mantenir el control sobre el seu propi segment dins la gran coalició. Així, els segments han d'estar organitzats internament de forma jeràrquica, però governats per persones elegides per ser a dalt de tot. Així, doncs, si bé la coalició de règim extens pot ser democràtica, això no és cap garantia que prevaldrà la democràcia dins els segments. Certament, no hi pot haver descentralització als segments si es vol que els líders dels segments siguin capaços de fer que els segments estiguin compromesos amb els termes de l'acord de la gran coalició. De fet, la centralització intrasegmental ha estat el segell característic de tots els sistemes consociatius tret de Suïssa, on un sistema federal profundament arrelat ha funcionat com a força compensadora.[38]

37 Daniel J. Elazar, «The Generational Rhythm of American Polities», *American Politics Quarterly* 6, gener 1978. pp. 55-94. 38. Jurg Steiner, *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland.* Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1974.

38 Jurg Steiner, *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland.* Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1974.

Hi ha règims que s'autodefineixen com a consociatius i que són reconeguts com a tals, però no poden ser qualificats de democràtics. El Líban és un exemple clar d'un sistema d'aquest tipus. Fins i tot abans de la guerra civil, quan era vigent el seu règim consociatiu, els segments estaven més ben governats per oligarquies de persones destacades tradicionals procedents d'un grapat de famílies governants.[39] L'Estat libanès mantenia tota la pompa de la democràcia en forma d'eleccions, però quedava clar que el govern estava en mans d'aquell petit grup, que dirigia les negociacions dins els diversos segments i entre ells.

La República de Sud-àfrica, que sempre s'ha considerat de tendències consociatives, va reformar la seva constitució de 1984 per proveir un sistema de govern presidencial amb tres cambres al parlament nacional: una que representava els blancs, la segona, la gent de color, i la tercera els asiàtics, amb unes relacions entre elles, el president i el consell presidencial explícitament definides com a consociatives, i, de fet, en qualsevol altre lloc haurien semblat règims consociatius. Sens dubte, és perfectament susceptible de debat si aquest sistema concret és democràtic o no.[40]

Això no obstant, una aclaparadora majoria de règims consociatius tenen caràcter democràtic i el consociacionisme es va desenvolupar com una forma de democràcia, tot i que es pugui utilitzar amb altres propòsits. Per tant, el federalisme també va ser inventat com a mitjà per promoure el republicanisme democràtic, o govern popular en la terminologia nordamericana del segle XVIII. Hi ha dues classes de sistemes fede-

39 Binder, *Politics in Lebanon,* pp. 318-319.

40 Albert P. Blaustein i Gisbert H. Flanz, eds., *Constitutions of the Countries of the World.* Dobbs Ferry, N. Y: Oceana Publications, 1984, vol. 14.

rals: aquells en què el propòsit del federalisme és, ras i curt, compartir el poder amplament, i aquells en què el propòsit és donar a les comunitats nacionals individuals una part constitucionalitzada del règim. El primer cas està més dedicat a promoure la causa del govern popular; el segon pot basar-se en un mecanisme per garantir el govern popular i simplement afegir el federalisme com un mecanisme addicional. En tots dos casos, els sistemes federals sempre han estat presentats en nom del govern popular, fins i tot en aquells en què tot ha estat una farsa. Només hi ha unes quantes excepcions a aquesta regla, com la Unió dels Emirats Àrabs, on la federació està composta per estats absolutistes i el poder és compartit entre els seus dirigents. Però fins i tot en el bloc soviètic, presumiblement el federalisme està pensat per fer més democràtiques les democràcies populars.

El que tenim davant nostre són dos mitjans útils de conceptualització i de descripció d'uns sistemes polítics més basats en majories compostes que no pas en majories simples. I no només cada sistema reflecteix un mitjà diferent d'organitzar aquestes formes de govern, sinó que no són simètrics entre ells, perquè el federalisme es refereix a una «forma» de l'organització política i el consociacionisme al «caràcter» de les interaccions socials i polítiques. En la mesura en què el federalisme va més enllà de la forma per funcionar també com el caràcter de les interaccions, els dos sistemes es relacionen de manera més simètrica. És una de les ambigüitats del federalisme que sovint és alhora forma d'organització política i tipus d'interacció social i política. D'altra banda, el consociacionisme només fa referència a les interaccions. Això no obstant, tots dos reflecteixen la saviesa política segons la qual el govern popular no únicament no està realçat per la majoria simple, sinó que sovint és derrotat per ella, perquè la societat civil en una demo-

cràcia és alhora complexa i plural, i tant les complexitats com el pluralisme han de ser correctament acomodats.

El federalisme des de la perspectiva de la política contemporània i la ciència social

Aquest capítol començava amb el conflicte entre diferents teories sobre els orígens i la naturalesa de la societat política o civil, i suggeria que la ciència política sempre s'ha sostingut sobre tres models clàssics d'organització política: el model piramidal, que en última instància deriva d'una conquesta o teoria jeràrquica de la forma d'organització política; el model centre-perifèria, que en el fons deriva de la teoria orgànica; i el model matricial, que deriva de la teoria del pacte o federal. Cada un d'aquests models s'associa a unes teories polítiques i unes cultures particulars. La seva existència davant de les tendències de la naturalesa humana mencionades anteriorment és un testimoni addicional de la força de la cultura per modelar l'activitat humana i de la importància de l'experiència històrica per modelar la cultura. D'aquí que necessitem mirar més atentament les arrels històriques i teòriques del conflicte entre els models federalistes i centralistes i les conceptualitzacions teòriques respectives.

En general, els centralistes democràtics sostenen que la societat civil és orgànica per naturalesa i que representa el desenvolupament orgànic d'un poble concret en un lloc concret. Els federalistes, en canvi, sostenen que la societat civil té els orígens en un pacte o contracte i que s'ha de basar en el consentiment. Aquest és un debat clàssic en ciència política, sobretot en la ciència política moderna, que té molt a veure amb l'estudi de les qüestions i sistemes federals. Està molt

relacionat amb l'enfrontament entre la democràcia jacobina i la federalista, dues expressions oposades de democràcia moderna des de les guerres americana i francesa.

El model centre-perifèria ha esdevingut el més amplament acceptat en ciència política contemporània i ha condicionat la manera com analitzen els règims, tant els federals com els d'altres menes. Aquest model ha rebut un impuls addicional des del pensament marxià, que hi és molt compatible i li dóna suport. Atès que molts científics socials i polítics, tant si són marxistes com si no, estan influïts per les categories marxianes, no és estrany que els intents de conceptualitzar les formes d'organització polítiques com una matriu hagin entrat en declivi, fins i tot als Estats Units, on s'havien utilitzat fins al segle xx. No ha estat fins ara que s'ha recuperat aquesta última conceptualització amb els treballs d'estudiosos com Martin Diamond, Vincent Ostrom, Denis de Rougement i Alexandre Marc, entre altres. Els seus escrits són part integrant de la nova revolució federalista de l'era postmoderna.

Al seu nou llibre sobre el principi federal, Rufus Davis, a la manera clàssica de l'erudició anglesa, es posa les mans al cap davant l'esforç per trobar una definició corrent de federalisme i, en última instància, rebutja aquesta cerca perquè interfereix amb la comprensió pragmàtica dels sistemes polítics organitzats sobre una base federal.[41] En això Davis mostra la típica vanitat anglesa de rebutjar la teoria política, i, en conseqüència, no ajuda gaire a fer-nos avançar en el coneixement d'aquest tema. D'altra banda, William Stewart, centrant-se en el mateix problema, ha recollit diversos centenars de metàfores federalistes que han estat usades per descriure el

41 Vegeu Davis, *Federal Principle*; Davis, «Cooperative Federalism in Rerrospect», *Historical Studies* 5. Melbourne, novembre 1952, p. 212-234.

federalisme nord-americà de les dècades recents i, de passada, ens ha ajudat a entendre la manera com el federalisme és útil encara que engendri una àmplia varietat de modificadors.[42]

Ja hem suggerit que el federalisme s'ha d'entendre com un concepte amb valor clàssic, com el de democràcia, més que no pas com un terme subjecte a una definició restringida. Examinant la qüestió més àmplia del llenguatge de la política, aviat es fa evident que la ciència política descansa sobre una xarxa de conceptes de valors que en fixen el to i marquen la direcció al voltant de la qual broten acalorades polèmiques definicionals al llarg segles, i amb tota la raó. La falta de capacitat per posar-se d'acord sobre una definició senzilla vàlida per sempre i per a qualsevol concepte de valors és senyal de la seva força, no pas de la seva debilitat; ni tampoc de la inutilitat de buscar una entesa política.

La conclusió correcta d'aquesta discussió és que el federalisme és un mot arrel d'un abast enorme: encarna una visió del món i un enfocament de l'estudi dels fenòmens polítics que s'acosta a la completesa. El federalisme té les seves ambigüitats, però una mirada atenta les pot resoldre, de manera que és possible mantenir un ús rigorós del terme en cada exemple concret.

Els partidaris del federalisme com a vehicle d'organització humana estan disposats a defensar que és particularment útil per tractar la realitat des del punt de vista polític, cibernètic, psicològic i antropològic. Aquí em limitaré a suggerir les línies generals del seu raonament.

Els partidaris del federalisme defensarien que el federalisme és políticament segur pels seus trets compostos, és a dir,

42 William H. Stewart, «Metaphors, Models, and the Development of Federal Theory», *Publius* 12, núm. 2, 1982. pp. 5-24, i *Concepts of Federalism.* Lanham, Md.: University Press of America, 1984.

perquè estableix unes organitzacions polítiques que estan compostes per entitats que mantenen les seves integritats respectives i que, per tant, treballen per preservar les llibertats dels seus ciutadans. És més: garantint una difusió constitucional del poder, el federalisme fa possible que «l'ambició contraresti l'ambició» pel bé de l'ens polític, i evita la consolidació de les ambigüitats en detriment d'aquest últim. Resumint, el federalisme està designat per prevenir la tirania sense impedir la forma de govern. En aquest sentit, pretén trobar un remei polític als malestars polítics. L'actitud de cadascú en relació amb el valor d'aquest remei depèn de l'actitud en relació amb la importància de la llibertat.

Es pot dir que el federalisme és segur des del punt de vista cibernètic, perquè preveu la superfluïtat en l'execució de les funcions governamentals. La tendència del federalisme a la superfluïtat s'ha notat molt, però les virtuts d'aquesta tendència no s'han notat gaire fins que el desenvolupament de la cibernètica ens ha ajudat a entendre més bé com funcionen els sistemes complexos i com es pot fer que funcionin bé. La comprensió cibernètica de com treballen els sistemes sosté que és precisament la superposició d'institucions i de funcions allò que caracteritza les organitzacions federals, que donen força i estabilitat als sistemes federals per sobre i més enllà de molts altres. Aquest argument inverteix la saviesa convencional que encara circula universalment, i proporciona una base teòrica per confirmar i explicar certes observacions pràctiques fetes per estudiosos del federalisme.

Fins fa poc, la superfluïtat era considerada un dels aspectes poc atractius del federalisme, un aspecte que s'ha de tolerar a causa de les virtuts polítiques d'aquest sistema, però que s'ha de minimitzar sempre que es pugui. Aquest punt de vista es va estendre especialment després de l'augment de la ciència

moderna de l'administració pública, que s'ha edificat sobre principis jeràrquics i basant-se en la idea que, com més gran és la institució o l'organització, més eficient serà. La cibernètica ha desafiat els aspectes de la teoria administrativa moderna i ha suggerit que les dimensions han de ser les adequades a la tasca que s'ha de fer, i que la superfluïtat és molt important com un mitjà per proveir mecanismes infalibles per fer possible que el sistema continuï funcionant a pesar dels inevitables errors i fracassos associats amb qualsevol activitat. De fet, com han defensat Vincent Ostrom i Martin Landau, els teòrics del federalisme ja van preveure les teories cibernètiques fa dos segles o més.[43]

El federalisme pot ser considerat coherent amb la psicologia humana per la manera com abasta i reflecteix la dinàmica de la personalitat i de les relacions interpersonals. Creant una interacció dialèctica, el federalisme inclou no únicament diferències entre humans, sinó també diferències en un mateix ésser humà. Si les teories de la psicologia dinàmica són correctes, la personalitat humana es forja en la interacció de diversos components que poden anar en direccions oposades. Els models de comportament personal es forgen en la resolució d'aquestes contradiccions. De manera similar, el fet que en els sistemes federals aquests diferents elements interactuïn i fins i tot vagin en direccions oposades genera una tensió dialèctica creativa que pot produir més bons resultats que no pas si es fan esforços per ofegar l'expressió d'aquests impulsos diferents i, fins i tot, contradictoris.

43 Vegeu Vincent Ostrom, *The Political Theory of the Compound Republic.* Blacksburg, Va.: Virginia Polytechnic Institute, Center for the Study of Public Choice, 1971; Martin Landau, «Federalism Redundancy and System Reliability», *Publius* 3, núm. 2. 1973. pp. 172-96; i Vincent Ostrom, «Can Federalism Make a Difference?» *Publius* 3, núm. 2. 1973. pp. 197-238.

Finalment, es pot dir que el federalisme és coherent amb l'antropologia humana per la correcció fonamental de la teoria del pacte sobre l'origen de les relacions humanes. Està àmpliament demostrat que els éssers humans, justament en virtut de la seva humanitat, reconeixen o neguen el consentiment per part de les institucions i autoritats que els governen o de les organitzacions polítiques on estan situats, fins i tot quan estan obligats a obeir. Aquest comportament s'observa en els nens que, quan els seus pares els diuen de fer alguna cosa, sovint obeeixen, però en canvi es neguen a assentir a la petició (o a l'ordre), amb la qual cosa reconeixen implícitament el poder i potser l'autoritat dels pares a obligar-los a actuar, però es neguen a donar el seu consentiment a aquesta acció. Els estudis de grups de treball en fàbriques i altres institucions emfasitzen la distinció entre autoritat formal i lideratge informal que els mateixos treballadors han designat per un procés consensual, i que demostra que aquest últim és més eficaç a l'hora d'obtenir resultats. També ofereixen una demostració de la correcció essencial de la idea que els humans pacten entre ells per distribuir l'autoritat i el poder, sempre que tinguin la mínima llibertat per fer-ho, i fins i tot creen relacions contractuals quan no són formalment lliures per fer-ho. Així, una teoria de l'autoritat política que es basi en aquesta comprensió de les relacions humanes està més a prop de ser correcta que cap altra.

En l'última anàlisi, l'estudi del federalisme desvia l'atenció de la ciència política de la preocupació principal per la naturalesa dels règims i la centra en la preocupació principal pel caràcter de les relacions polítiques —entre unitats polítiques, entre governadors i governats, entre membres de l'ens polític. Fer això obliga els que es preocupen pels fenòmens polítics a considerar en primer lloc qüestions de comportament polític —institucionals, de grup i individuals.

2

Què és el federalisme?

El federalisme té a veure amb la necessitat del poble i dels governs d'unir-se amb uns propòsits comuns i alhora mantenir-se separats per preservar les seves integritats respectives.[44] És com ara voler repicar i anar a la processó. Com que aquesta és la condició natural de l'home, almenys la meitat de la feina de la política, si no el noranta per cent, va dirigida a resoldre aquest problema en cert sentit irresoluble des del punt de vista lògic. En determinades circumstàncies, el federalisme és una eina molt útil per fer justament això. Per tant, les idees i les organitzacions federals han nascut repetidament en diverses èpoques de la història humana com a recursos importants per intentar trampejar aquest estat de coses.[45] La nostra és una d'aquestes èpoques.

Els principis federals van néixer de la idea que la gent lliure pot entrar lliurement a formar part d'associacions políti-

44 Aquest capítol és una extensió i reelaboració del material presentat per l'autor en articles anteriors, particularment «The Ends of Federalism», dins Max Frenkel, ed., *Föderalismus als Partnerschaft.* Berna: Peter Lang, 1977, i «Urbanism and Federalism: Twin Revolutions of the Modern Era». *Publius* 5, núm. 2, 1975, pp. 15-40.

45 La majoria dels principals treballs recents que tracten del federalisme estan citats més avall. Altres d'interès general inclouen els articles «Federalism» i «Federation», dins David M. Sills, ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences.* Nova York: Macmillan, 1968, 6, pp. 169-178; *The Federal Polity,* número especial de *Publius* 3, núm. 2, 1973; Arthur Maas, ed., *Area and Power: A Theory of Local Government.* Glencoe, Ill.: Free Press, 1959; Arthur Macmahon, ed., *Federalism: Mature and Emergent.* Nova York: Columbia University Press, 1955; i Stephen L. Schechter, ed., *Federalism and Community.* Número especial de *Publius* 5. núm. 2, 1975, especialment els articles de Schechter, Duchacek, Djordevic i Elazar.

ques duradores, si bé limitades, per aconseguir uns fins comuns i protegir determinats drets tot preservant les integritats respectives. Com ja revela la mateixa ambigüitat del terme *federal*, el federalisme té a veure simultàniament amb la difusió del poder polític en nom de la llibertat i amb la seva concentració en nom de la unitat o del govern actiu. La mateixa idea federal es recolza en el principi que les institucions polítiques i socials i les relacions són més ben establertes per mitjà de pactes, convenis o altres acords contractuals, que no pas si es limiten —o a més de limitar-se— a créixer orgànicament; en altres paraules, que els humans són capaços de prendre decisions constitucionals.

La matriu federal i els models oposats

El federalisme es basa en un tipus particular de marc constitucional. Aquest marc és immediatament i més fàcilment visible en la distribució de competències entre un govern federal o general, d'una banda, i de l'altra els governs constituents, ja siguin estats (com a Argentina, Austràlia, Brasil, l'Índia, Malàisia, Mèxic, Nigèria, Veneçuela i Estats Units), províncies (el Canadà), *länder* (Àustria i Alemanya Occidental), cantons (Suïssa) o repúbliques (Iugoslàvia i l'URSS). Això no obstant, el marc constitucional va més enllà d'aquesta distribució competencial, i en realitat implica l'organització de tota l'estructura governamental del sistema polític federal sobre una base no centralitzada.[46] Les formes d'organització

46 En alguns casos, aquesta no-centralització està escrita a la mateixa constitució federal. Els articles 116-119 de la constitució iugoslava de 1974, per exemple, deleguen a les comunes «les funcions de poder i administració

polítiques federals són típicament no centralitzades, és a dir, les competències dins d'aquestes formes es difonen entre molts centres, amb una existència i una autoritat garantides per la constitució general, en lloc de concentrar-se en un únic centre.

La no-centralització contractual, la dispersió estructurada de competències entre molts centres que tenen l'autoritat legítima constitucionalment garantida, és la clau per a la difusió generalitzada i consolidada de poder, que és la principal característica i un argument a favor de la democràcia federal. No-centralització no és el mateix que descentralització, si bé aquest segon terme és usat sovint —i erròniament— en lloc del primer per descriure els sistemes federals. La descentralització implica l'existència d'una autoritat central, un govern central que pot descentralitzar o recentralitzar quan vulgui. En els sistemes descentralitzats, la difusió del poder és en realitat una qüestió de cortesia, no de dret; a la llarga, acostuma a ser tractada com a tal.

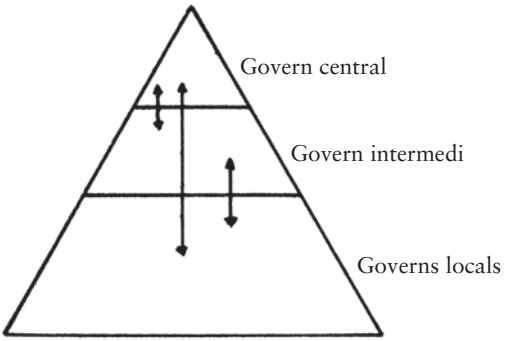
En un sistema polític no centralitzat, el poder està tan difós que no es pot legítimament centralitzar o concentrar sense trencar l'estructura i l'esperit de la constitució. Els sistemes federals clàssics —Estats Units, Suïssa i el Canadà— tenen aquests sistemes no centralitzats. Cada un té un govern general, o nacional, que funciona poderosament en moltes àrees per a moltes finalitats, però no un govern cen-

---

dels afers socials, amb l'excepció dels que sota la constitució s'exerceixen en les comunitats sociopolítiques més àmplies [la federació i la república].» Vegeu *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia,* trad. Marko Pavicic per al Secretariat del Servei d'Informació de l'Assemblea Federal (Belgrad, 1974). En altres, ha passat a formar part de la tradició constitucional. Vegeu Morton Grodzins, *The American System: A New View of Government in the United States,* ed. Daniel J. Elazar (Chicago: Rand McNally, 1966).

tral que controli totes les línies de la comunicació política i de la presa de decisions. En cada un, els Estats, els cantons o les províncies no són criatures del govern federal, sinó que, igual que aquest últim, la seva autoritat deriva directament del poble. Estructuralment, en substància són immunes a la interferència federal. Funcionalment, comparteixen moltes activitats amb el govern federal, però sense perdre les seves funcions d'elaboració de la política ni els poders de presa de decisions.

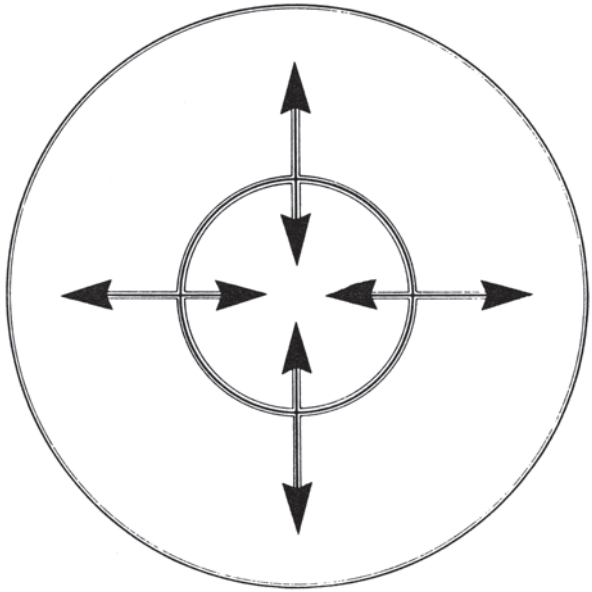
Figura 2.1. *La piràmide del poder*



Fent servir una altra imatge, la descentralització pot implicar una jerarquia —una piràmide de governs amb gradacions de poder que flueixen de dalt a baix (Figura 2.1) o bé un centre amb una perifèria (Figura 2.2). La imatge de jerarquia ha esdevingut la dominant en la majoria de discussions actuals sobre sistemes governamentals, adoptada del món dels negocis i del militar en una forma pura; la imatge centre-perifèria ha esdevingut la favorita dels sociòlegs polítics. Seguint Max Weber i Woodrow Wilson, les organitzacions jeràrquiques o les de centre-perifèria són assumides per la major part

d'estudiosos contemporanis del govern com a naturals, i només es diferencien segons si el lloc de control és burocràtic (Weber) o parlamentari (Wilson). Això no únicament és una imatgeria enganyosa per a la conceptualització dels sistemes federals, sinó que no és la base adequada per organitzar formes de govern democràtiques.[47]

Figura 2.2. ***El model centre-perifèria***

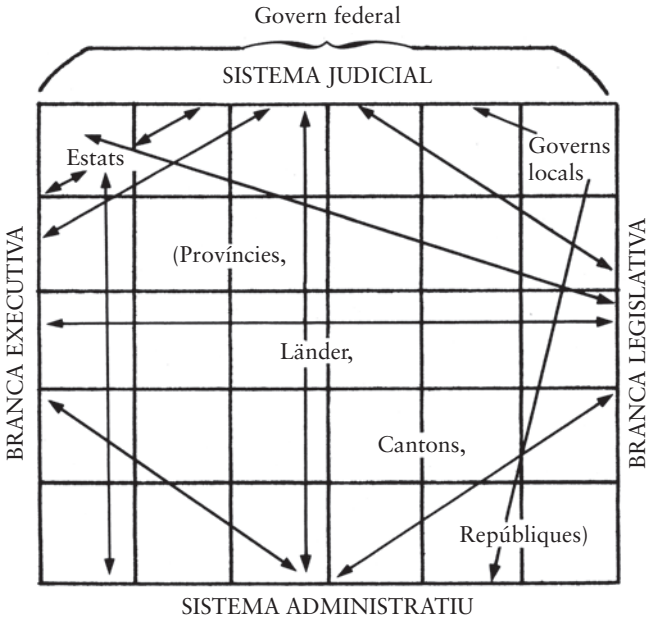


La millor manera de conceptualitzar la no-centralització és com una matriu de governs amb poders distribuïts de tal manera que no es fixa cap ordre de rang dels diversos governs (Fi-

47 Vincent Ostrom tracta llargament aquest problema a *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1973.

gura 2.3). Als Estats Units, per exemple, si el govern federal és primordial en els àmbits d'afers exteriors i de defensa nacional, els Estats són primordials en els camps d'autopistes, educació superior i benestar social, i els governs locals són primordials en qüestions d'educació elemental i secundària, d'habitatge i de distribució per zones. Les fonts de les finances poden afectar l'ordre dels governs en relació amb les funcions particulars, però rarament alteren l'ordre de manera significativa.

Figura 2.3. ***El model matricial***



En una matriu no hi ha centres de poder superiors ni inferiors, sinó tan sols arenes de presa de decisions i d'acció política més grans o més petits. Aquesta és una descripció més acurada d'un sistema federal que no pas la que en van fer

Weber o Wilson. El model piramidal condueix a una sèrie de conceptes respecte al que representa una distribució nacional de competències, derivada de la imatge de nivells i basada en les nocions de «superior» i «inferior». Fent servir el model matricial es pot considerar que les competències es distribueixen de forma diferent en arenes diferents per a propòsits diferents. De fet, aquestes diferències no són indicadors d'un sistema desajustat, tal com ho serien si es fes servir el model piramidal.

La matriu de centres de presa de decisions està vinculada, a través de línies formals d'autoritat, a línies de comunicació formals i informals que l'entrellacen. La constitució proporciona el marc o la carcassa de l'estructura, que pren cos amb els acords institucionals formals i informals, sovint per superposició. En aquest sentit, les línies de comunicació actuen com els «nervis» del conjunt del sistema.

Les implicacions d'aquest tipus de marc constitucional i legal són moltes i variades. La gran força del federalisme (dins la qual hi ha la idea federal i les estructures i processos que n'emanen) resideix en la seva flexibilitat (o adaptabilitat), però aquesta mateixa força fa que sigui difícil parlar satisfactòriament del federalisme en un àmbit teòric. Fins i tot l'argument que el federalisme és particularment flexible va en contra de gran part de les discussions convencionals sobre aquesta qüestió, les quals, en la mesura que se centren en una comprensió jurídica del federalisme, sovint emfasitzen les divisions rígides de poder. Encara que determinats sistemes federals puguin ser inflexibles, el principi federal ha estat aplicat amb èxit de moltes maneres diferents i sota una gran varietat de circumstàncies que fàcilment justifiquen l'exigència de flexibilitat, tot i que pugui semblar que complica l'edificació de la teoria. Flexibilitat comporta ambigüitat, cosa que té

grans avantatges operacionals encara que creï problemes teòrics greus.

Es poden identificar sis ambigüitats bàsiques en relació amb el federalisme com a concepte teòric i operacional: hi ha diverses varietats d'organitzacions polítiques a les quals es pot aplicar amb propietat el terme *federal*; el federalisme està dirigit a la consecució i manteniment de la unitat i la diversitat; el federalisme implica alhora l'estructura i els processos de govern; el federalisme és alhora un fenomen polític i sociocultural; el federalisme afecta al mateix temps els mitjans i els fins, i el federalisme és buscat tant amb propòsits limitats com exhaustius.

La varietat d'organitzacions federals

Federacions. Avui dia la gent tendeix a pensar en el federalisme exclusivament en la seva forma moderna, és a dir, com una varietat del sistema federal inventada als Estats Units a final del segle XVIII i encarnada en la seva Constitució, redactada el 1787. Aquesta aplicació nord-americana dels principis federals va sortir de la necessitat d'assumir el problema de l'estat nació modern, el qual, a causa dels principis de sobirania exclusiva i de poder centralitzat sobre els quals està basat, s'oposava per principis a la difusió del poder polític i a l'assumpció de la diversitat mitjançant àmbits competencials superposats. Aquí, els termes *nació* i *estat nació* s'utilitzen en el sentit convencionalment acceptat, si bé aquest ús és, en un cert sentit, problemàtic.

Els estats nació moderns són de dos tipus: els que donen identitat política a les nacions prèviament existents, i els que han desenvolupat un sentit d'identitat nacional concomitant

amb el fet d'adquirir una identitat política, que requereix que tots els residents al territori de l'estat tinguin una ciutadania comuna com a individus. Alemanya és un bon exemple del primer cas. Els alemanys ja sentien que formaven una nació abans que tinguessin un Estat alemany únic (i encara és així, tot i que ja no estan units dins d'un estat); buscaven la unitat política dins d'un estat a fi de poder expressar més bé els seus vincles nacionals. D'altra banda, la Gran Bretanya va aconseguir la unificació política com a estat abans que el seu poble desenvolupés una identitat britànica comuna; els seus governants van fer servir el vincle polític comú per fomentar aquesta identitat.

D'alguna manera, l'estat nació havia d'usar mecanismes polítics per transformar en nacionals alguns segments de la seva població. El recurs utilitzat era el principi de la ciutadania comuna de tots els individus dins del cos polític, i eliminar la confiança exclusiva en grups mediadors. Així, doncs, l'estat nació és, en un cert moment i simultàniament, l'estat ciutadà. Entendre això és molt important a l'hora de considerar el desenvolupament del federalisme modern, que generalment és usat com a mecanisme per fer possible la promoció d'un sentit de la ciutadania comuna dins d'una forma de govern.

L'estat nació modern, en una de les manifestacions jacobines, oferia una promesa nova de govern popular i representatiu, però també minava alguns dels prerequisits bàsics d'una implementació satisfactòria de tots dos. En paraules d'*El Federalista*, concentrar el poder en un centre únic no aconseguia proporcionar «remeis republicans per a malestars republicans». Pot ser que fos útil contra el privilegi aristocràtic consolidat, però també va conduir a una nova centralització que privava de llibertat molts pobles alliberats de feia poc.

L'estat nació modern sostenia que la seva combinació de territori, govern i poble era exhaustiva —si més no, des d'una perspectiva política— i, per tant, s'havia de considerar exclusiva: abastava un sol poble unit i posseïa un centre comú. El federalisme modern reflecteix aquesta reivindicació en l'esforç que fa per tractar el problema de crear i mantenir la unitat en unes formes de govern en què s'ha de donar cabuda a la diversitat i, al mateix temps, és una expressió de l'interès i l'esforç per intentar evitar la simple concentració de poder en un únic centre o, en alguns casos, concentrar l'amalgama de pobles preexistents en un de sol. Per lligar el principi federal amb el de l'estat modern, els pares i defensors de la Constitució nordamericana de 1787 van haver de fer jocs de mans a fi de transformar el terme *federal* tal com era conegut aleshores —el que avui dia denominem *confederació*, o vincle relativament obert de formes de govern que retenen la seva sobirania dins d'una societat permanent— en una altra cosa, una entitat en què el govern general pogués ser considerat nacional i tingués tanta autoritat original o més que les entitats constituents. Aquest joc de prestidigitació es va fer a través d'*El Federalista*, que adequa el terme *federal* per descriure l'últim cas.[48]

Totes les implicacions d'aquest canvi de definició han passat desapercebudes a la major part de comentaristes del federalisme. El federalisme modern està basat en el vincle d'estats federats o constituents, que s'uneixen per formar un estat més gran en què la qüestió de la sobirania és, si més no en els estadis inicials, principal o primordial en un discurs públic. Precisament perquè se suposa que els estats en el sentit mo-

48 Martin Diamond parla d'aquesta transformació a «What the Framers Meant by Federalism», dins Robert A. Goldwin, ed., *A Nation of States,* 2a ed. Chicago: Rand McNally, 1974.

dern són exclusius pel que fa als seus poders sobirans, es planteja la pregunta: ¿Com es poden tenir dues «sobiranies» exclusives compartint el mateix territori?

De fet, el significat real de la solució federal nord-americana era proporcionar una manera d'evitar el problema de la sobirania d'estat exclusiva, en altres paraules, proveir una alternativa moderna per organitzar la forma de govern sobre una base fins i tot més democràtica que la de l'estat jacobí. Més que no pas acceptar la perspectiva europea del segle XVI sobre l'estat sobirà, els nord-americans van interpretar que la sobirania s'havia de conferir al poble. Les diferents unitats de govern —federal, estatal o local— només podien exercir poders delegats.[49] Així era possible per al poble sobirà delegar poders en els governs general i constituents sense haver de topar amb el problema de qui posseeix la sobirania, llevat dels casos de relacions internacionals o semblants. Pel que fa a qüestions d'ordre intern o interior, era possible evitar el problema excepte quan se'n podia obtenir un capital polític. Cada govern concret està pensat a propòsit per servir una

49 Jean Bodin és considerat el primer gran exponent d'aquesta comprensió de sobirania. *De Republica Libri Six,* 2n Latin ed., 1591. Vegeu la traducció d'M. J. Tooley, *The Six Books of the Commonwealth*. Nova York: Barnes and Noble, 1967. Els seus punts de vista van ser repetits i utilitzats com la base d'una crítica del federalisme per Samuel Pufendorf al segle XVIII. Vegeu *De jure naturae et gentium libri octo.* trad. W. A. Oldfather. Oxford: Clarendon Press, 1934). Compareu les opinions de Johannes Althusius en *Política Methodice Digesto* (1603), ed. Carl Friedrich. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1935; Ludolf Hugo. *Dissertatio de statu regionum Germanice et regimine principum summae Imperii rei publicae aemulo* (1661). Helmstadt: Sumptibus Hammianis, 1708; i G. W Leibniz, que va entendre l'atac federalista sobre la teoria de la sobirania. Vegeu Leibniz. *Entretien de Philarete et d'Eugene* (1677), dins *Oeuvres de Leibniz,* ed. A. Foucher de Careil. París: Firmin Didot frères. 1865, 6, p. 347; Patrick Riley. *The Political Writings of Leibniz.* Cambridge: Cambridge University Press, 1972. Vegeu la introducció de Carl J. Friedrich a *Politica Methodice Digesta,* i Patrick Riley. «Three Seventeenth-Century Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz», *Publius* 6, núm. 3, 1976, pp. 7-42.

arena d'unes dimensions concretes, però, com que la grandària no és a priori un factor que estableixi una importància determinada, els diferents governs es relacionen com a iguals pel que fa a les competències que cada un té delegades.[50]

Aquí, doncs, hi havia una diferència real de comprensió que va fer possible el canvi de definició. Creant un govern general fort, va ser possible aspirar als mateixos objectius d'unificació i d'integració polítiques que en l'Estat jacobí, però suprimint la sobirania de l'estat com a tal i dipositant-la en el poble va ser possible posar-se d'acord per al poder compartit i posar límits a l'autoritat governamental. A partir d'aquests dos canvis es va desenvolupar el que hem acabat coneixent com a federalisme modern.

La majoria dels altres sistemes federals moderns han manllevat moltes coses del model nord-americà. Alguns n'han manllevat l'estructura federal, i després no han estat a l'altura de l'intent; altres han adoptat elements de l'Estat jacobí i del federalisme modern i després els han desenvolupat en la seva pròpia direcció. Hi ha tres models principals de federalisme modern: el sistema nord-americà, el sistema suís i el sistema canadenc. El sistema suís és la primera federació moderna edificada sobre diferències ètniques i lingüístiques autòctones considerades permanents, i que valia la pena que fossin adaptades. El sistema canadenc està basat no tan sols en una societat multicultural, sinó en la idea que el sistema federal pot combinar-se amb un règim parlamentari basat en el model Westminster.

Avui dia, el federalisme s'ha estès molt més encara. Dinou dels Estats independents del món són federals segons les seves

50 Martin Landau amplia aquest tema a «Federalism, Redundancy and System Reliability», *Publius* 3, núm. 2, 1973, pp. 173-96.

constitucions, i contenen un 40 per cent de la població del món. La Taula 2.1 els presenta i enumera els seus 304 Estats constituents o associats, a més d'altres entitats autònomes en tota la seva diversitat.

A la Taula 2.1 he decidit incloure-hi totes les organitzacions polítiques que formalment tenen constitucions federals basant-me en el fet que la primera prova d'existència del federalisme és el desig o la voluntat de ser federal per part del sistema de govern involucrat. Adaptar i mantenir una constitució federal és potser el primer i més destacat mitjà d'expressar aquesta voluntat. Al mateix temps, la voluntat de ser federal sovint té un paral·lel amb la voluntat de ser altres coses (per exemple, una societat socialista marxista) o també de fer altres coses (per exemple, conquerir un domini imperial) per unes vies que entren en contradicció amb el federalisme. En aquests casos es crea com a mínim una certa ambivalència. Sovint, a la pràctica, la balança d'aquesta ambivalència s'allunya del federalisme encara que es mantingui la voluntat de ser federal, si més no sentimentalment, i continuï reflectint-se constitucionalment. En altres casos, el compromís amb el federalisme inclina la balança cap a aquesta direcció, i condueix a una dilució de l'esforç per aconseguir aquests objectius contradictoris. Més enllà d'això, en algunes situacions la voluntat de ser federal queda avortada o restringida per l'existència d'altres factors «objectius» —culturals, econòmics, militars, polítics o socials— que interfereixen amb la implementació dels principis federals.

Estructuracions federals. Hi ha vint-i-un Estats més que no són formalment federals però que, en un cert sentit, han introduït disposicions, principis o pràctiques federals en els seus sistemes polítics per adaptar l'heterogeneïtat que en molt països ha donat origen a la introducció del federalisme en primer

Taula 2.1. ***Sistemes federals***

Noms (unitats constituents)	Població (milers)[a]	Àrea (milles^2)
República Argentina (22 províncies + 3 territoris nacionals + 1 districte federal)	27.863	1.068.302
Comunitat d'Austràlia (6 estats + 4 territoris administrats + 3 territoris + 1 territori capital)	14.616	2.966.150
República Federal d'Àustria (9 *länder*)	7.507	32.376
Brasil (22 estats + 4 territoris federals + 1 districte capital federal)	123.032	3.286.488
Canadà (10 províncies + 2 territoris)	23.941	3.851.809
La República Federal Islàmica de les Comores (3 illes)	298[b]	863
República Socialista Txecoslovaca (2 repúbliques)	15.312	49.378
República Federal Alemanya (10 *länder* + 1 estat associat)	61.561	96.011
República de l'Índia (21 estats + 9 territoris de la unió + 1 federàcia[c] + 1 estat associat)	683.810	1.269.420
Malàisia (13 estats)	13.436	127.581
Estats Mexicans Units (31 estats + 1 districte federal)	67.396	756.066
República Federal de Nigèria (19 estats + 1 territori capital federal)	77.082	356.669
República Islàmica de Pakistan (4 províncies + 3 estats + 2 àrees tribals)	76.770[d]	310.403
Confederació Suïssa (26 cantons)	6.329	15.943
Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques (15 repúbliques de la Unió + 20 repúbliques socialistes autònomes + 10 districtes nacionals + 8 regions autònomes)	265.542	8.649.540
Unió dels Emirats Àrabs (7 emirats)	1.040	30.000
Estats Units d'Amèrica del Nord (50 estats + 2 federàcies + 3 estats associats + 3 territoris de govern local + 3 territoris no incorporats + tribus índies)	227.640	3.618.467
República de Veneçuela (20 estats + 2 territoris + 1 districte federal + 2 dependències federals–72 illes)	13.913	352.144
República Federal Socialista de Iugoslàvia (6 repúbliques + 2 províncies autònomes)	22.344	97.766

[a] xifres de 1980 i 1981
[b] estimació de 1976
[c] Jammu i Caixmir és una federàcia
[d] xifra de 1978

lloc (Taula 2.2). Es poden agrupar en tres categories bàsiques: unions legislatives, sistemes unitaris constitucionalment descentralitzats i unions consociacionals de base no territorial. En cada una d'elles, l'ús dels principis federals pot tenir conseqüències importants, però la distinció respecte a les federacions autèntiques és real perquè aquests principis no hi penetren.

Taula 2.2. ***Sistemes polítics amb disposicions federals***

Nom (nombre d'unitats constituents)	Població (milers)[a]	Àrea (milles^2)
Antigua i Barbuda (3 illes independents)	75	171
Regne de Bèlgica (2 comunitats lingüístiques + 1 regió capital + 3 comunitats culturals)	9.859	11.783
Unió de Burma (4 estats + 8 divisions + 1 divisió especial)	32.913	261.218
República Popular de la Xina (5 regions autònomes + 3 federacions tribals + 22 províncies)		
República de Colòmbia (23 departaments + 4 intendències + 3 comissaris)	27.090	440.831
Illes Fiji (consociació de 2 comunitats ètniques)	663,5	7.095
República de Ghana (9 regions administratives)	11.450	92.100
Israel[b]	3.871	7.848
República italiana (15 regions ordinàries i 3 regions autònomes especials)	57.042	116.318
Japó (47 to-do-fu-ken / prefectures)	116.782	145.834
República del Líban[c]	2.658	3.950
Regne dels Països Baixos (11 províncies + 1 estat associat)	14.144	13.104
Estat Independent de Papua-Nova Guinea (2 grups illencs autònoms)	3.079	178.704
República portuguesa (estat amb dues regions autònomes d'ultramar)	9.933	35.549
Illes Solomon (4 districtes)	228	10.639
República de Sud-àfrica (4 províncies + 6 territoris natius)	26.129	437.872
Sud-oest d'Àfrica / Namíbia	1.009	318.261
Espanya (17 regions autònomes)	37.746	194.884
República Democràtica del Sudan (1 regió constitucionalment autònoma + 7 regions estatutàriament autònomes)	16.126[d]	967.500

(continúa)

Nom (nombre d'unitats constituents)	Població (milers)[a]	Àrea (milles^2)
República Unida de Tanzània (2 unitats constituents)	17.982	364.900
Regne Unit de Gran Bretanya i Irlanda del Nord (4 països + 5 illes autònomes)	55.883	94.249
República de Vanuatu / Noves Hèbrides (illes regionalitzades constitucionalment)	112	5.700

[a] Xifres de 1979 o 1980.
[b] Israel ha limitat la divisió de poder pel que fa a estatus personal, religiós, educatiu i en qüestions lingüístiques en les seves comunitats ètniques i religioses.
[c] Abans de 1975, el Líban utilitzava els principis de federalisme consociacional per dividir el poder polític entre les seves diverses comunitats etnoreligioses. Actualment hi ha un intent de restaurar aquests principis.
[d] Xifra de 1976.

Del fet que tècnicament hi hagi estats unitaris que utilitzen principis federals dignes d'anàlisi des d'aquesta perspectiva no se n'hauria de treure necessàriament la conclusió que el federalisme és omnipresent i coincident amb qualsevol exercici de poder fora del centre, tant *de facto* com *de iure*, perquè se'n podria desprendre que la centralització ineficaç és l'equivalent del federalisme. Es considera que un estat tècnicament unitari fa servir disposicions federals quan hi ha un acord formal entre les entitats implicades que assumeix força constitucional (i sovint queda plasmat en un document constitucional) pel fet d'haver tancat un pacte que garanteix les integritats respectives tal com està especificat.

Consegüentment, els objectius d'una forma d'organització política com aquesta són radicalment diferents dels d'un sistema unitari pur. En aquest últim cas, històricament les tendències són cap a la centralització, debilitades només per l'existència de factors extrapolítics (locals, socials, ètnics, religiosos o altres diferències culturals). En un cert sentit, la definició del que és «bo» del sistema des del punt de vista governamental es decanta en gran mesura cap al principi que, com més centralitzat, millor. França és el paradigma d'aquesta con-

dició, però Anglaterra (no el Regne Unit) és un altre exemple en què el tipus de compromís que hi ha amb el fort govern local depèn gairebé exclusivament de factors extraconstitucionals i té un escàs suport formal en les institucions polítiques del país. Es podria argumentar que els principis federals incorporats en el Regne Unit per acomodar els països perifèrics en aquesta unió són el millor baluard contra una centralització fins i tot més gran a l'Anglaterra pròpiament dita. Els anglesos que estan interessats en el control local poden presentar amb un cert èxit l'argument: «Si els escocesos la tenen, ¿per què no nosaltres?». En canvi, quan es fan servir els principis federals, la definició del que és bo des de la perspectiva governamental està relacionada amb el compromís del repartiment prèviament acordat de poders; en conseqüència, és probable que «bo» i «centralització» no s'identifiquin tan estretament.

Unions. En el cas d'aquestes formes de govern, també hi ha una certa voluntat de federació, però està clarament subordinada a aquestes altres consideracions. Gairebé sense excepció, són organitzacions polítiques que estaven conscientment i deliberadament unides o compostes per consentiment comú (de vegades precipitat per l'acció militar) del que prèviament eren països o pobles separats, de manera que constitucionalment faciliten la preservació d'una certa integritat de les unitats constituents. Bèlgica n'és un exemple, encara que, en els últims anys, en l'esforç per crear un marc constitucional viable per al manteniment de la unitat entre flamencs i valons, s'ha inspirat tant en principis federals que existeix la distinció gairebé sense diferència.[51]

51 Vegeu Martin O. Heisler, ed., *Politics in Europe*. Nova York: David McKay, 1974), esp. cap. 5; vegeu també Heisler, «Ethnic Division in Belgium», dins Daniel J. Elazar, ed., *Self-Rule/Shared Rule*. Ramat Gan: Turtledove Publishing, 1979, pp. 138-48.

A pesar de l'ús sovint imprecís que se'n fa, una unió legislativa es pot definir com una forma de govern composta en què les unitats constituents troben la seva principal expressió constitucional a través d'institucions comunes més que no pas de la seva pròpia separació.[52] El Regne Unit, com suggereix el mateix nom, és una unió legislativa antiga que rebutja assíduament la terminologia federalista. Està compost per quatre països i per diferents illes pròximes a la costa. La seva organització es basa en disposicions constitucionals que garanteixen a Escòcia una administració local, una legislació, una Església establerta i un banc central propis; a Gal·les, un cert grau d'autonomia en la política cultural i administrativa; a l'Ulster, un govern autònom amb el seu propi parlament; i a les illes de Guernsey, Jersey, Man i Sark de la costa britànica, una autonomia constitucional considerable per al seu govern intern.[53]

La unió legislativa manté una gran semblança amb la unió federal pel que fa a diversos punts decisius. Si bé dissenyada per dirigir la lleialtat pública cap a una autoritat nacional única, els termes de la unió fomenten que el sistema polític retingui certs elements no centralitzadors. El govern de la unió està establert per mitjà d'un pacte perpetu que garanteix a les parts constituents les fronteres, la representació al parlament nacional i certa autonomia local, com ara els seus sistemes propis de dret municipal. Normalment les unions legislatives ajunten organitzacions polítiques desiguals. Les

52 Vegeu Alain Greilsammer. *Les mouvements federalistes en France.* Niça: Presses d'Europe, 1975, i Heisler, ed., *Politics in Europe.*

53 Richard Rose i els seus col·legues de la University of Strathclyde han treballat sobre una teoria adequada del Regne Unit en aquesta línia. Vegeu les publicacions del Center for the Study of Public Policy, que es poden obtenir escrivint al centre de la universitat, a l'adreça McCance Building, 16 Richmond Street, Glasgow G1 1XQ, Scotland; vegeu també Richard Rose i Peter Madgwick. *The Territorial Dimension in United Kingdom Politics.* Londres: Macmillan, 1982.

tendències centralitzadores que es produeixen d'aquesta manera estan contrarestades en un cert sentit pel desig residual d'un autogovern de cada una de les unitats constituents, que adquireix una expressió institucional.

La descentralització constitucional d'estats unitaris és un recurs antic que, al llarg dels segles, s'ha presentat sota formes diverses. Ja s'ha assenyalat que els Països Baixos van substituir la seva constitució protofederal per una Unió de Províncies originals que els donava una delegació de poders considerable, a elles i a les seves entitats locals. Les províncies holandeses tenen funcions polítiques significatives que les fan més importants que no pas si s'usen indicadors estrictament administratius i fiscals.[54] Quan, el 1831, les províncies del sud es van separar per crear Bèlgica, el nou estat va adoptar una constitució similar i va implementar-la d'una manera fins i tot més lleial fins després de la Segona Guerra Mundial. Durant anys, els belgues van elogiar el fet que Bèlgica fos poca cosa més que una associació lliure de comunes. Des d'aleshores, les pressions ètniques internes han portat Bèlgica més a prop d'una unió federal de les seves tres regions.[55]

Els estats unitaris descentralitzats garanteixen constitucionalment als seus governs locals una autonomia considerable en algunes àrees, però les competències locals estan invariablement limitades a matèries que les autoritats centrals han determinat que siguin locals, i estan subjectes a supervisió, restricció i fins i tot retirada per part del govern nacional, si bé

54 Vegeu les notes de James Fratto sobre els Països Baixos postnapoleònics als Arxius del Center for the Study of Federalism. Vegeu també, James W. Skillen, «From Covenant of Grace to Tolerant Public Pluralism: The Dutch Calvinist Contribution» (ponència presentada al Center for the Study of Federalism, Taller sobre Pacte i política, Filadèlfia, 27-29 de febrer de 1980).

55 Heisler, ed. *Politics in Europe*, cap. 5.

la tradició pot militar contra l'acció precipitada pel govern central en àmbits en què els privilegis autònoms estan ben establerts. Amb tot, com l'experiència anglesa ha demostrat, ni les fortes tradicions que hi ha darrere l'autonomia local no han pogut obstaculitzar la gran reconcentració de poder per part de parlaments democràticament elegits quan aquesta reconcentració ha estat considerada necessària per majoria parlamentària.

Consociacions. Alguns estats aparentment centralitzats són, en realitat, unions quasifederals de grups ètnics (inclosos els tribals), religiosos o ideològics que, si bé no estan organitzats territorialment, han adquirit unes característiques col·lectives per si mateixes i han estat capaces de garantir organitzacions constitucionals pensades per preservar les seves integritats respectives dins un govern comú. Arend Lijphart, Gerhard Lembruch i altres han qualificat aquestes formes de govern com a consociacionals, manllevant el terme de Johannes Althusius. Els Països Baixos, amb els seus pilars religiosoideològics; Bèlgica, amb les seves comunitats lingüístiques; el Líban, amb les seves comunitats religioses; i Israel, amb els seus partits ideològics, exemplifiquen aquest tipus d'organització. En la majoria de casos, els serveis i les responsabilitats locals estan compartits per subcomunitats que són responsables de servir els seus partidaris sota la tutela de l'estat.[56]

Una altra manera de distingir les organitzacions consociacionals de les federals és que les primeres representen vincles d'elits que controlen subcomunitats jeràrquiques centralitzades, que han de seguir centralitzades si les elits han de conti-

56 Arend Lijphart. «Consociational Democracy». *World Politics* 21, 1968-1969, pp. 205-225; Ivo Duchacek, «Consociations of Fatherlands: The Revival of Confederal Principies and Practices», *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 129-177.

nuar governant. És a dir, si els governants d'una subcomunitat concreta no tenen poder suficient per negociar amb els seus homòlegs i fer que els resultats d'aquestes negociacions se cenyeixin als seus camps respectius, el sistema es malmet. Així, doncs, fins i tot la descentralització territorial —i en molt menys grau la no-centralització— esdevé problemàtica en els sistemes consociacionals purs.

Hi ha hagut una certa polèmica entre els estudiosos del consociacionalisme i els estudiosos del federalisme pel que fa a la relació entre aquests dos conceptes. Els primers sovint defensen que el federalisme és purament una qüestió d'estructura, i que la clau per al poder compartit descansa en fenòmens com els acords consociacionals. Els segons, al seu torn, defensen que el consociacionalisme és, en el millor dels casos, una forma de federalisme no territorial, o com a mínim un acord polític transicional la durada del qual depèn de si hi ha federalisme territorial per proporcionar-li una àncora permanent. Aquests últims anys, les dues escoles s'han anat acostant a mesura que han aconseguit una millor comprensió de tots dos fenòmens.

En total, un trenta-dos per cent de la població del món viu en estats que, en un sentit o en un altre, usen principis federals, tot i que la meitat d'ells es neguen a abraçar la definició o no desitgen seguir tot el camí cap a una relació completament federal.

Confederacions. Amb l'aparició de «comunitats» multinacionals permanents, de les quals la Comunitat Europea (CE) és el principal exemple, avui dia som testimonis d'una recuperació d'organitzacions confederals. A pesar del dubte dels estats implicats pel que fa a la transferència o fins i tot a la delegació de poders nacionals, la CE ha adquirit una existència i una personalitat política molt reals.

Per als europeus, les organitzacions confederals representaven la forma original de federalisme, que es remunta a les comunitats de ciutats gregues dels temps antics. Les confederacions van desaparèixer durant l'època moderna perquè els esquemes federals potser no mobilitzaven prou suport polític per mantenir-les en una època de nacionalisme exclusiu.[57] Confederacions com el Sacre Imperi Romano-Germànic, les lligues ciutadanes medievals d'Alemanya, Bèlgica i Itàlia, i les Províncies Unides dels Països Baixos, o bé es van desintegrar o bé es van constituir com a estats consolidats. La Confederació Helvètica va ser transformada pels suïssos en un sistema federal modern. La Confederació alemanya, edificada sobre les ruïnes del Sacre Imperi Romano-Germànic, era simplement un pas intermedi cap a l'Imperi Alemany quasi federal del Segon Reich.

Actualment la Comunitat Europea inclou més de 300 milions de persones. És més, set dels dotze Estats membres són federals o utilitzen principis federals en els seus sistemes polítics interns. Afegint-hi les poblacions dels altres, més del 75% de la població mundial viu sota alguna forma d'organització federal.

Hi ha molts indicis que la Comunitat Europea, amb les seves organitzacions funcionals, presagiï una recuperació del govern confederal en altres parts del món, per exemple en relació amb l'Associació de Nacions del Sud-est Asiàtic

57 Vegeu Edward A. Freeman. *A History of Federal Government in Greece and Italy.* 2 vols. Londres: Macmillan, 1893; Heinz H. F. Eulau, «Theories of Federalism under the Holy Roman Empire», *American Political Science Review* 25. agost 1941, pp. 643-64; Patrick Riley, «Historical Development of the Theory of Federalism». Tesi doctoral, Harvard University, 1968; i Michael Curtis, *Western European Integration.* Nova York: Harper & Row, 1965. Vegeu també Chrisropher Hughes. *Confederacies.* Leicester: Leicester University Press, 1963.

(ASEAN). Actualment, al món funcionen tres confederacions d'aquesta naturalesa, i la Comunitat Europea és la més coneguda. Les antigues Antilles britàniques, que van fracassar com a federació, funcionen pràcticament com una confederació dels nous microestats independents que van sortir de les restes de la West Indies Federation. Aquí també la integració ha tingut lloc sobre una base funcional amb una cort suprema, una moneda comuna i un banc, un mercat comú i una universitat comunes, entre altres institucions. Més recentment, el Senegal i Gàmbia han fundat la Confederació de Senegàmbia amb propòsits de protecció mútua per superar les fronteres il·lògiques llegades als dos Estats pels seus dominadors anteriors.

Sud-àfrica també tendeix a la confederació. De fet, la confederació és la solució proposada per la República de Sud-àfrica (RSA) per al problema de les relacions entre la població negra i blanca en aquesta conflictiva regió del món. Pieter W. Botha, president de Sud-àfrica, ha anunciat que aquesta és la direcció cap a la qual s'adrecen ara les esperances que té el seu propi acord consociacional intern en vigor. Sota el pla de Botha, la majoria dels territoris natius negres —si no tots— tindrien la independència, però es confederarien amb la República. Actualment, els anteriors territoris natius substitueixen una relació associada informal amb la RSA. La RSA també domina una Unió Duanera que inclou els tres anteriors protectorats britànics de Lesotho, Swazilàndia i Botswana, avui dia independents, així com els territoris natius independents en una organització protoconfederal parcialment coincident. Però, si bé aquestes organitzacions existeixen *de facto*, no són reconegudes com a legítimes pels dirigents negres de la RSA, i han estat explícitament rebutjades per la majoria d'ells.

El ressorgiment de la confederació com una forma de govern viable és, per diverses raons, una fita important en la història del federalisme. La seva desaparició com a expressió factible de federalisme a final del segle XVIII i començament del XIX estava relacionada amb la concepció d'estat imperant a l'època moderna. La idea d'estat nació posseïdora d'una sobirania total que inclou una nació única —si no en realitat, sí almenys potencialment— va tenir un impacte negatiu sobre la confederació com a forma de govern, perquè les confederacions violaven o reduïen significativament totes dues dimensions de l'estatalitat moderna.

No és fins a l'època postmoderna, quan les nocions de sobirania nacional absoluta es debiliten davant la realitat d'interdependència nacional i el mite d'estat nació és substituït per la realitat de pràctica universalitat dels governs multiètnics, que sorgeixen noves concepcions d'ordre polític que permeten un espai conceptual i operatiu per a la confederació. La Comunitat Europea és la primera expressió important d'aquesta transformació, en part perquè, a la pràctica, Europa ha anat més lluny que no pas altres regions a l'hora de revisar les seves nocions d'estatalitat, si no teòricament, sí en canvi com a resultat de les seves experiències catastròfiques amb la sobirania nacional limitada al segle XX. Avui dia la majoria d'estats europeus estan vinculats amb un parell de comunitats supranacionals, ja sigui com a Estats satèl·lit en l'Imperi Soviètic o a través de la Comunitat Europea. Les úniques excepcions són Suïssa i Àustria, la posició intermediària de les quals fa atractiva la neutralitat; i els Estats perifèrics d'Escandinàvia, que han format la seva pròpia comunitat regional sobre unes bases més limitades.

Com que els països d'Europa Occidental tenien unes economies madures, la integració econòmica era el camí més lò-

gic per avançar i, en dur-la a terme, van inventar una nova manera de confederar-se a través de la unió de funcions específiques més que no pas d'un acte general de confederació. En l'àmbit de cada una d'aquestes funcions, la unió era considerable si no completa, i s'investia la CE amb les competències apropiades. No va ser fins que el nombre de funcions va haver crescut tant que es van necessitar més institucions generals, institucions que van constituir-se de diferents maneres per a cada classe de poders. La resolució de conflictes va ser assignada a una cort suprema de justícia, que actua com una cort constitucional d'una unió en els àmbits de la seva competència. L'administració va esdevenir competència de la burocràcia de la CE, que actua com el funcionariat d'una unió dins els seus àmbits funcionals. Les polítiques les fan els Consells de ministres dels estats constituents, que actuen igual que en una associació. El control i l'aprovació del pressupost, així com un poder limitat per determinar directrius de govern a llarg termini, estan a les mans del Parlament Europeu, que actua com a tal en una confederació. Així, la creació d'institucions comunes avançava de tal manera que minimitzava l'amenaça als estats existents, que perseguien —i persegueixen— retenir la independència més enllà de la que normalment s'assigna als estats federats, i alhora permetia crear un govern prou actiu en determinats àmbits amb els mitjans per assolir les finalitats per a les quals va ser constituït.

En part, a aquest procés s'hi va donar una expressió teòrica per mitjà dels escrits dels funcionalistes europeus en la dècada dels cinquanta. Però, com que els funcionalistes havien entaulat batalla, d'una banda amb els federalistes, que perseguien uns Estats Units d'Europa, i de l'altra amb els estatistes, que volien conservar el *statu quo* tant com poguessin, van minimitzar els elements federals de la seva teoria i la van apartar acti-

vament de l'àmbit de la teoria federal. Si bé en aquella època va ser útil, després que s'acabés de constituir el Mercat Comú i es demostrés que era operatiu, la seva teoria va perdre importància perquè no va continuar evolucionant segons els desenvolupaments d'aquest àmbit. Encara falta una teoria adequada d'aquesta confederació de nou estil, si bé els funcionalistes li han proporcionat una base per al desenvolupament.[58]

Ordenacions federals asimètriques. En les últimes dècades també han sorgit altres aplicacions del principi federal, que podien haver existit o no en el passat. Una fa referència als estats petits amb una certa relació necessària amb un estat més gran, sovint un antic poder colonial. Més que buscar la plena independència, han perseguit una associació federal asimètrica amb la potència estatal més gran sobre la base d'una autonomia i un autogovern intern que els permet compartir els beneficis d'associar-s'hi sense formar-ne part, ni tan sols com a govern constituent. Aquest fenomen, de vegades conegut com a lliure associació, es manifesta de dues maneres diferents: 1) independència associada, en què tant l'estat principal com l'associat poden dissoldre unilateralment la relació segons els procediments establerts al document constituent; i 2) una federàcia, en què qualsevol canvi en la relació ha d'estar determinat sobre una base mútua per totes dues parts. La Taula 2.3. mostra una llista de les formes d'organització polítiques existents d'un tipus i de l'altre.

Les Antilles Holandeses i els Països Baixos, d'una banda, i Puerto Rico i els Estats Units, de l'altra, són uns bons exemples d'independència i de federàcia, respectivament. Puerto Rico té tot el poder d'autogovern intern d'un Estat indepen-

58 Curtis. *Western European Integration.*

Taula 2.3. ***Estats associats, federàcies i condominis***

Nom (forma)	Poder federat	Població (milers)[a]	Àrea (milles^2)
Illes Aland (federàcia)	Finlàndia	23	572
Vall d'Andorra (condomini)	França i Espanya	34	179
Les Açores (federàcia)	Portugal	289	902
Bhutan (estat associat)	L'Índia	1.296	18.000
Illes Cook (estat associat)	Nova Zelanda	19	90
Illes Fèroe (federàcia)	Dinamarca	44	540
Estats Federats de Micronèsia (estat associat)	Estats Units	117	502
Groenlàndia (federàcia)	Dinamarca	51	840.005
Guernsey (federàcia)	El Regne Unit	53	25
Illa de Man (federàcia)	El Regne Unit	64	227
Jammu i Caixmir (federàcia)	L'Índia	5.100[c]	85.805
Jersey (federàcia)	El Regne Unit	74[b]	45
Principat de Lichtenstein (estat associat)	Suïssa	25	61
Macao (estat associat)	Portugal	271	6
Illes Madeira (federàcia)	Portugal	251	307
Illes Marshall (estat associat)	Estats Units	31	–
Mònaco (estat associat)	França	27,1	0,8
Les Antilles Holandeses (estat associat)	Països Baixos	251[b]	383
Illes Nieu (estat associat)	Nova Zelanda	4	100
Illes Mariannes Septentrionals	Estats Units	17	185
Puerto Rico (federàcia)	Estats Units	3.188	3.421
República de Palau (estat associat)	Estats Units	12	127
San Marino (estat associat)	Itàlia	21[b]	24
Berlín Occidental (estat associat)	República Federal Alemanya	1.899	185

[a] estimacions de 1979 o 1980
[b] estimació de 1978
[c] estimació de 1976

dent i, en teoria, més que qualsevol estat federat de la unió nord-americana. Els seus ciutadans també són ciutadans dels Estats Units, però no tenen dret de vot a les eleccions nacionals. Avui dia hi ha més de vint organitzacions d'aquest tipus, entre elles Berlín Occidental i la República Federal Alemanya. A causa del seu estatus legal sota l'ocupació de la quadripotència, Berlín occidental ha evolucionat com un estat associat més que no pas com un estat constituent de la República Federal Alemanya: comparteix la majoria de prerrogatives d'un estat constituent, però ha de mantenir una certa distància a causa dels acords entre les quatre potències. Com a organitzacions polítiques, la majoria d'exemples de tots dos tipus són massa nous per avaluar-los. En alguns casos, han estat un pas intermedi cap a l'absorció de l'estat més petit pel més gran sobre una base més completament integrada, o cap a la separació total del més gran. En altres, sobretot en els que representen organitzacions medievals transformades, com els de San Marino i Itàlia, Mònaco i França, i Lichtenstein i Suïssa, han demostrat ser notablement estables al llarg dels segles.[59]

Encara menys coneguts són els condominis, un tipus de federalisme rar i inusual però notable, si més no per un gran èxit i per diversos èxits menors. Sota el condomini, la responsabilitat de governar amb una forma particular de govern és compartida amb dues o més entitats polítiques externes. En el passat, alguns sistemes condominials, com el que hi havia a Tànger abans de la Segona Guerra Mundial, eren francament colonials, amb els poders externs que administraven conjuntament el territori o la forma d'organització política en qüestió. Naturalment, aquestes organitzacions no eren autèntica-

59 R. Michael Stevens, «Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and the Survival of the Small Republic», *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 177-204.

ment federals, perquè els seus residents no disposaven d'un nivell* adequat d'autogovern. D'altra banda, una ordenació triàdica com la que hi ha entre Andorra, França i Espanya ha sobreviscut set-cents anys i té totes les característiques del federalisme. Sota aquesta ordenació, Andorra ha pogut conservar la seva independència entre dos grans estats coneguts fins fa poc pel seus insaciables apetits de territori, i ha mantingut un autogovern intern en el sentit ple del terme, fins i tot l'autoritat fonamental està formalment investida de manera restringida constitucionalment en els dos poders externs.[60]

Lligues. Les lligues representen una altra manera d'utilitzar els principis federals, si bé limitada. Serveixen per vincular del tot unes organitzacions polítiques específiques de manera duradora. Entre les manifestacions més importants d'aquesta forma, avui dia hi ha les unions duaneres. La *Commonwealth* britànica pot ser considerada una lliga per a la majoria de propòsits. L'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN) es va fundar com una lliga i no simplement com una aliança militar, però, igual que la *Commonwealth* britànica, no ha desenvolupat gaire les seves característiques associatives. Una de les lligues més longeves és la Unió dels Emirats Àrabs. Si bé està limitada en el sentit operatiu, la percepció que els seus membres tenen d'ells mateixos com a part d'una nació àrab li ha donat una permanència i una realitat que no tenen altres lligues contemporànies.[61]

60 Per a les Noves Hèbrides, vegeu Patrick Cox, «Wun niu fela Kuntri: A Different Kind of Liberation Movement Emerges in the New Hebrides», *Reason* 12. primavera, 1982, pp. 24-37; «Vanuato», *Courrier African-Caribbean-Pacific-European Community*. novembre-desembre, 1982, pp. 11-22. Per al Sudan, vegeu P. M. Holt i M. W. Daly. *The History of Sudan: From the Coming of Islam to the Present Day*. 3a ed. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1979.

61 Ivo D. Duchacek. «Consociations of Fatherlands: The Revival of Confederal Principies and Practices», *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 129-177.

Amb tot, pot estar apareixent una altra forma de federalisme, que es podria denominar federalisme foral, quan la relació entre el govern general i els governs constituents es basa en una xarxa d'acords bilaterals en què cada un està específicament dissenyat per a la forma de govern constituent implicada. El terme ve de l'espanyol *fuero*, el clàssic terme per designar uns estatuts negociats entre el rei i les seves províncies en l'Espanya medieval. La província de Navarra ha mantingut alguns dels seus drets forals fins avui dia, i aquests drets els reclamen també les províncies basques. Aquests *fueros*, que representen constitucions medievals i afirmen les llibertats locals tradicionals, són independents de qualsevol concessió per part del govern central.

Si bé el règim espanyol actual rebutja reafirmar els *fueros* com a tals, la veritat és que ha adoptat l'enfocament foral com a base per a acords autonòmics amb cada una de les regions autonòmiques adaptant-lo al republicanisme contemporani. Cada acord és autoritzat, esbossat i adoptat per mitjà d'un procés complex que implica el consentiment conjunt de les Corts espanyoles i de la població de la regió corresponent. Com a conseqüència, Espanya es transforma en un sistema federal a través de la xarxa d'acords forals.[62]

El mateix terme es podria fer servir per descriure la relació entre el Regne Unit i les seves federàcies, Jersey, Guernsey i l'illa de Man. Però, com que el concepte de federàcia encarna aquest principi bilateral d'organitzacions úniques, més val reservar el terme *federalisme foral* per a situacions que, si bé no són asimètriques, tenen un govern general comú que s'ocupa de les organitzacions polítiques constituents.

62 Cesar Enrique Díaz López. «The State of the Autonomic Process in Spain», *Publius* 11, núm. 3-4, 1981, pp. 193-216.

Una característica comuna a totes les formes precedents és que són organitzacions polítiques compostes més que no pas unitàries: dos o més cossos polítics s'uneixen de manera que preserven les seves integritats respectives encara que, per a certs propòsits, formen una tercera organització política. L'artesania de les organitzacions polítiques compostes és l'essència de l'artesania del federalisme, i l'estudi de les organitzacions polítiques compostes no és únicament una branca legítima de la ciència política, sinó que té una importància cada vegada més gran. Si més no, des d'*El Federalista* la idea de la república composta ha anat lligada a la nova ciència política, a la qual va donar la primera expressió pràctica.

La varietat de sistemes federals que hi ha al món avui dia és impressionant, com mostra la Figura 2.4. Cada una d'aquestes formes es pot classificar segons si té una base predominantment territorial o consociacional, si bé algunes poden mostrar característiques de totes dues. El nombre d'organitzacions o règims polítics que es poden classificar dins d'aquest marc és enorme i, en cada cas, la classificació és evident o fàcil de justificar. En altres paraules, la veritat és que totes participen d'algun aspecte del federalisme.

A la Figura 2.4, la relació entre aquests diversos sistemes és retratada com un contínuum, cosa que és especialment útil en contrast amb el contínuum descriptiu centralització-descentralització dels altres dos models d'organització política. És igualment útil conceptualitzar la relació en termes de grau de consolidació i de simetria que presenta cada ordenació. La Figura 2.5 ho fa esquemàticament a través d'un model triangular en què cada pla afecta tota la gamma de combinacions de totes dues dimensions.

Federalisme local i no governamental. Tots aquests principis i instruments també s'apliquen a l'àmbit local i van

Figura 2.4. *Varietats de sistemes federals (amb exemples escollits)*

Base

TERRITORIAL

Antigua i Barbuda Japó Illes Solomon Vanuatu	Argentina Àustràlia Brasil Les Comores Alemanya Occidental Malàisia Mèxic UAR Estats Units Veneçuela	Comunitat caribenya	Dinamarca-Fèroes L'Índia-Caixmir Portugal-Açores Portugal-Madeira RU-Guernsey RU-Jersey RU-Man	França- Mònaco Alemanya Occidental – Berlín Oest Itàlia – San Marino Suïssa – Lichtenstein		Unió dels Emirats Àrabs ASEAN Benelux OTAN Lliga Nòrdica
Itàlia Espanya El Sudan Tanzània El Regne Unit	Àustria Canadà Nigèria Pakistan Suïssa	Comunitat Europea Senegàmbia	Països Baixos – Curaçao Dinamarca – Groenlàndia	Països Baixos – Antilles Neerlandeses L'Índia – Buthan	Andorra – França i Espanya	Comunitat britànica
Forma UNIÓ	FEDERACIÓ	CONFEDERACIÓ	FEDERÀCIA	ESTATALITAT ASSOCIADA	CONDOMINI	LLIGA
Bèlgica Burma La Xina Colòmbia Guinea equatorial Països Baixos Papua – Nova Guinea Sud-àfrica	Txecoslovàquia L'Índia URSS Iugoslàvia	Finlàndia-Aland EUA-Puerto Rico EUA-Normon Illes Mariannes		Nova Zelanda – Illes Cook Nova Zelanda – Illes Nieu EUA – Illes Marshall EUA – Micronèsia EUA – Palau		
Israel El Líban Namíbia						

CONSOCIACIONAL

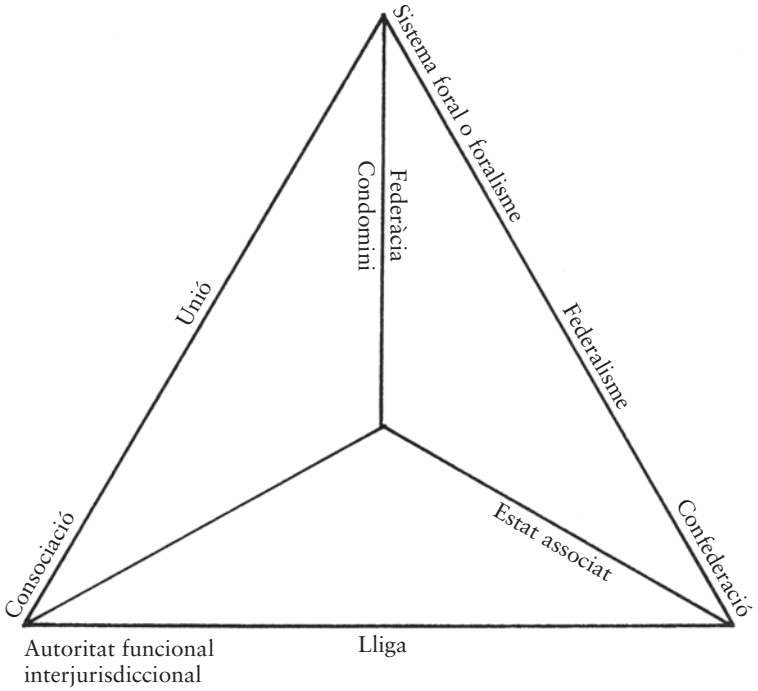
creixent tant pel que fa al nombre com a l'abast. Israel, per exemple, és formalment un estat centralitzat, organitzat *de facto* sobre una base consociacional amb la mínima expressió de qüestions polítiques territorials. En l'àmbit local, però, els establiments rurals d'un país estan vinculats a través dels consells regionals, que són les federacions clàssiques en el sentit modern. Les ciutats de les àrees metropolitanes d'Israel estan lligades entre si per formar confederacions funcionals de propòsits limitats. Els sistemes federals són comuns en les estructures institucionals governamentals, igual com les noves escoles estan permanentment subjectes a les antigues. La majoria de ciutats més grans són unions de veïnats o subdivisions independents i —si més no a Jerusalem i Haifa— els termes d'unió proveeixen la preservació del control del veïnat sobre certes formes de govern que els afecten. Totes les ciutats del país estan vinculades per a certs propòsits clarament definits a la Unió d'Autoritats locals d'Israel.[63]

El federalisme ha estat introduït com a solució dels problemes d'integració política a les regions metropolitanes. Els experiments canadencs, en particular a Ontario (l'exemple més conegut del qual és la metropolitana Toronto), són bons exemples de l'ús dels principis i instruments federals a aquesta escala. Els Estats Units han intentat diferents ordenacions basades en principis federals al Miami metropolità (comtat de Dade), a la regió metropolitana de les ciutats bessones de Minnesota i a d'altres regions metropolitanes.[64]

63 Vegeu Daniel J. Elazar. «The Compound Structure of Public Service Delivery Systems in Israel», dins Vincent Ostrom i Francine Pennell Bish, eds., *Comparing Urban Service Delivery Systems*. Beverly Hills: Sage Publications, 1977, pp. 47-82.

64 Stefan Dupre. *Regional Government*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1968. Dupre proporciona una meticulosa discussió sobre les possibilitats del federalisme metropolità a la llum de l'experiècia de Toronto. Ve-

Figura 2.5. ***Formes d'organitzacions federals***



Moltes de les ciutats europees més grans, com París i Londres, són exemples d'estructures quasifederals de dos nivells.

El principi federal també ha estat utilitzat com a base per a les associacions no governamentals, tant públiques com privades, que han esdevingut característiques del món contemporani. Els sindicats de molts països estan organitzats segons unes línies federals en relació amb la connexió que forma la base per a les grans confederacions sindicals nacionals. Tam-

---

geu també, Joseph Zimmerman. *The Federated City: Community Control in Large Cities.* Nova York: Sto Martin's Press, 1972.

bé ho estan les associacions empresarials i industrials, les cambres de comerç i les federacions de salut i benestar. Quan aquests cossos públics no governamentals fan servir organitzacions federals, sovint ho fan sobre una base més funcional que no pas territorial, de manera que afegeixen una altra dimensió a l'ús dels principis federals.

Fins a un cert punt, la corporació moderna té les arrels en una variant de la idea de contracte que hi ha a la base del federalisme modern.[65] Pragmàticament, com que les corporacions han crescut en grandària, sovint han hagut de recórrer a la utilització d'organitzacions federals, si no a formes d'organització completament federals, per moltes de les mateixes raons que han conduït les formes de govern en aquesta direcció: administrar empreses molt complexes de manera més eficaç. Aquests últims anys, els conglomerats han portat l'ús d'aquests principis federals més lluny que mai.

Sovint, els sindicats i les empreses s'han agrupat en federacions sectorials. Aquestes estructuracions són particularment comunes en els sistemes polítics federals, en què els grups no governamentals s'han d'adaptar a una distribució federal del poder polític. Si bé no estan limitades a sistemes polítics com aquests, són comunes a tots els països democràtics moderns, i afegeixen una dimensió federal que tant pot ser simbòlica com més seriosa. La democràcia liberal amb èmfasi en el pluralisme crea un entorn que té molta tendència cap a aquests tipus d'estructuracions. De fet, hi ha raons per creure que la política de coalicions en sistemes multipartits de masses reflecteix una forma de federalisme de partit que se situa fora

65 Vegeu per exemple, Andrew C. McLaughlin. *The Foundations of American Constitutionalism.* Greenwich, Conn.: Fawcett, 1961, i Peter E. Ducker. *The Concept of the Corporation*. rev. ed. Nova York: Day, 1972.

dels patrons «normals» de govern federal. Aquests exemples no pretenen suggerir que tot sigui federal. Això no obstant, la predominança dels recursos i dels sistemes federals reflecteix l'abast de la revolució federalista i el seu impacte en el desenvolupament d'un sistema paral·lel d'organització humana en la nostra època.

Federalisme com a unitat i diversitat

Una de les característiques del federalisme és l'aspiració i el propòsit de generar i mantenir, simultàniament, tant la unitat com la diversitat.[66] Aquesta ambigüitat es reflecteix en una confusió sobre l'autèntic ús del terme. La gent fa servir els termes *federalisme*, *federalista* i *federalitzar* per designar tant el procés d'unificació política com el manteniment de la difusió del poder polític. Més d'un debat sobre federalisme ha fracassat per culpa d'un malentès per part dels partits implicats sobre el terme que s'utilitzava.

Aquesta ambigüitat és real fins al punt que el federalisme i els termes relacionats expressen tots dos processos simultàniament. La federalització implica alhora la creació i el manteniment de la unitat i la difusió del poder en nom de la diversitat. De fet, és per això que el federalisme no s'ha de situar en el contínuum centralització-descentralització, sinó en un

66 Els articles de Valerie Earle, cd., *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice.* Itasca, Ill.: E. E. Peacock, 1969, i Aaron Wildavsky, ed. *American Federalism in Perspective.* Boston: Little, Brown, 1967, emfasitzen diverses dimensions del federalisme com a força unificadora i com a mijà per mantenir la diversitat. En relació amb el primer, vegeu també William H. Riker, *Federalism: Origin, Operations, Significance.* Boston: Little, Brown, 1964, i amb l'últim, Ivo D. Duchacek. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics.* Nova York: Holt, Rinehart i Winston, 1970.

contínuum completament diferent, basat en la no-centralització o en la combinació efectiva d'unitat i diversitat.[67]

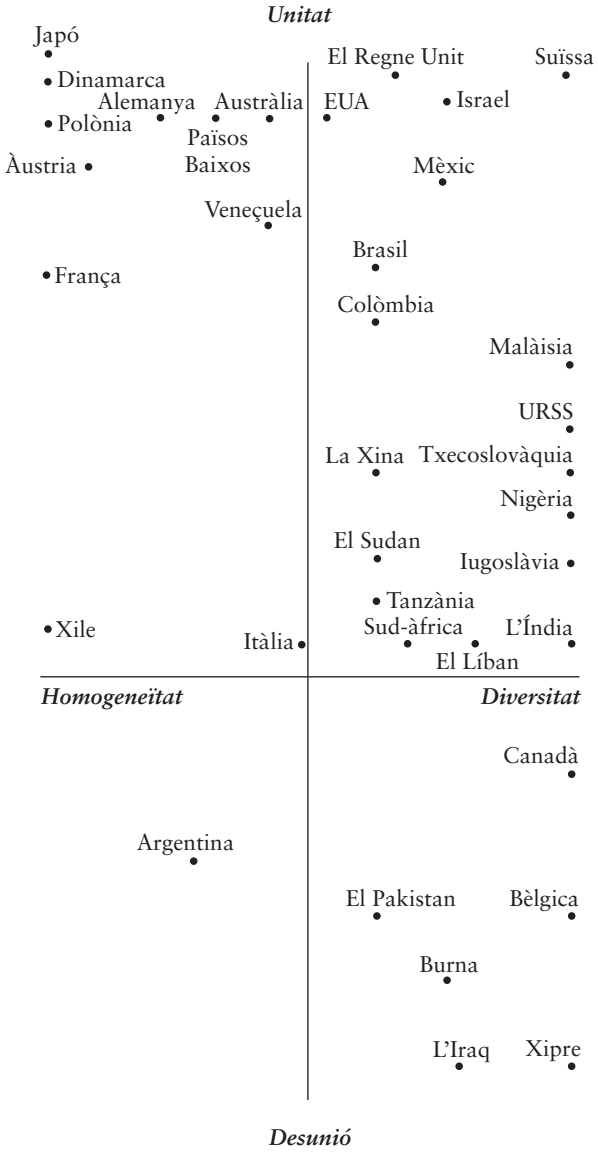
Quan es parla de federalisme, és un error presentar la unitat i la diversitat com a conceptes oposats. La unitat s'hauria d'oposar a la desunió i la diversitat a l'homogeneïtat, de manera que s'emfasitzin les dimensions i implicacions polítiques de cada una. La Figura 2.6 suggereix els resultats més probables si una cosa i l'altra es correlacionen d'aquesta manera.

La gran tendència dels sistemes federals a reflectir l'existència d'una diversitat políticament significativa és evident a partir d'aquesta figura. Àustria i Alemanya en són les principals excepcions, i els seus sistemes federals confronten constantment pressions cap a la consolidació basades en arguments que tenen a veure amb l'homogeneïtat. En alguns casos —Bèlgica i el Canadà, per exemple—, l'ús de sistemes federals està directament vinculat a l'esforç per mantenir una unitat suficient. És possible tenir un sistema federal fort que combini un elevat grau d'unitat amb un grau de diversitat notable (Suïssa, per exemple), de la mateixa manera que és possible que un elevat grau de diversitat porti a una gran desunió (l'Iraq, per exemple, on, aparentment, els àrabs i els curds estan en guerra civil perpètua).

L'homogeneïtat no sempre promou la unitat. L'homogeneïtat ètnica bàsica a l'Amèrica del segle XIX no va evitar que el xoc d'interessos entre faccions conduís a una guerra civil, de la mateixa manera que l'homogeneïtat ètnica bàsica de Gran Bretanya i les seves colònies americanes no va impedir la guerra de la independència de Nord-amèrica (*American Revolu-*

67 Per a una discussió sobre no-centralització versus descentralització, vegeu Daniel J. Elazar. *American Federalism: A View from the States,* 3a ed. Nova York: Harper & Row, 1984.

Figura 2.6. ***Unitat i diversitat en sistemes federals i no federals determinats (mitjan dècada 1970)***



tion) al segle XVIII. És més, s'han de considerar diverses formes d'unitat i desunió, així com més varietats de diversitat.

Hi ha una diferència entre unitat consolidada (per exemple, França) i unitat federal (per exemple, Suïssa).[68] La diversitat es manifesta per mitjà de la nacionalitat o de factors ètnics, religiosos, ideològics, socials o relacionats amb interessos que tant poden assolir una expressió política com no. La unitat consolidada intenta o bé despolititzar o bé limitar atentament els efectes polítics de la diversitat i relegar les manifestacions de diversitat a altres àmbits. D'altra banda, la unitat federal no únicament se sent còmoda amb l'expressió política de diversitat, sinó que és, des de l'origen, un mitjà per acomodar la diversitat com un element legítim en la forma de govern. Així, doncs, les organitzacions polítiques consolidades poden ser diverses, però, per a elles, la diversitat no es considera desitjable *per se*, ni tan sols si la realitat requereix la conciliació dins el cos polític. La qüestió sobre els tipus o les combinacions de diversitat que són compatibles amb la unitat federal i les que no ho són es manté oberta.[69]

Federalisme com a estructura i procés

En les primeres fases de la història del federalisme modern, les consideracions estructurals no únicament eren prioritàries, sinó bàsicament l'única cosa que importava de la preocupació pels sistemes federals, pressuposant que la introducció d'una estructura federal correcta crearia un sistema de

68 Denis de Rougemont ha fet sovint la comparació. Vegeu, per exemple, *La Suïsse, ou l'histoire d'un peuple heureux*. Lausanne: Le Livre du Mois, 1965.

69 Vegeu, per exemple, Riker. *Federalism,* i Duchacek. *Comparative Federalism.*

funcionament federal. Més recentment, els estudiosos del federalisme han acabat entenent els límits, i les necessitats, d'un enfocament estructural del federalisme. Aquest reconeixement va néixer de l'experiència, que ha demostrat que moltes organitzacions polítiques que tenien estructures federals no eren realment federals a la pràctica: les estructures emmascaraven una concentració centralitzada del poder que està en contradicció directa amb el principi federal.[70]

Analitzant més a fons les qüestions, es va decidir examinar els processos de govern en els sistemes federals, i molts analistes van arribar a la conclusió que el federalisme és tant una qüestió de procés com d'estructura, particularment si el procés està àmpliament definit per incloure-hi també una dimensió polítiico-cultural. Els elements d'un procés federal inclouen un sentit de companyonia entre les parts del contracte federal, manifestat a través de la col·laboració negociada sobre qüestions i programes, i basat en el compromís d'obrir la negociació entre totes les parts cap a un resultat, de manera que forci un consens o, en cas que no sigui possible, un acord que protegeixi la integritat fonamental de totes les parts. Només en organitzacions polítiques en les quals els processos de govern reflecteixen principis federals és important l'estructura del federalisme.

Durant la identificació de la importància dels processos, es va plantejar el problema de tal manera que es posava en dubte si el federalisme era una qüestió d'estructura o de procés, juxtaposant una cosa i l'altra perquè es veiés si hi havia implicada una proposició del tipus «o bé... o». De fet, el federa-

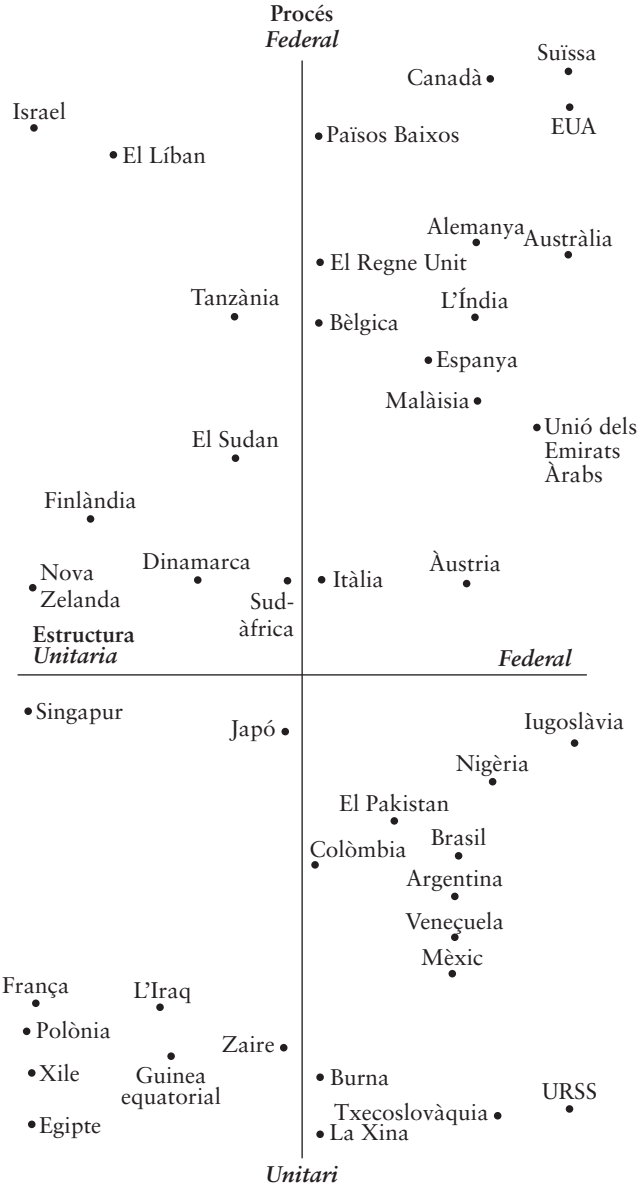
70 Per a una teoria del federalisme que emfasitzi el seu caràcter estructural, vegeu K. C. Wheare. *Federal Government*, 4a ed. Nova York: Oxford University Press, 1964.

lisme ha de combinar tant estructura com procés. Aquesta combinació, en realitat, és el que crea un sistema federal. Si hi ha una estructura federal sense el procés federal corresponent, hi ha proves que indiquen que, tot i que pugui tenir alguna repercussió en els processos de govern tot i que aquests últims no siguin federals en última instància, en l'última anàlisi, el seu impacte pot ser secundari. Aquest és el cas de l'URSS i de certs governs de l'Amèrica Llatina.[71]

La introducció d'estructures federals en una forma d'organització política és qüestió d'accions concretes en moments concrets; sabem relativament poca cosa de la introducció de processos federals i de fins a quin punt són un prerequisit per a l'establiment d'una estructura o estructures federals que puguin acomodar-los. Hi ha raons per creure que hi pot haver un procés federal de manera molt atenuada sense una estructura federal, però, fins i tot en aquest cas, ha d'aconseguir un cert reconeixement estructural. La Figura 2.7 suggereix una classificació provisional de totes les formes de govern federals actualment existents i d'altres d'escollides en relació amb els seus processos i estructures basats en l'avaluació de les proves disponibles avui dia. La figura il·lustra que l'estructura sola no és suficient per determinar el caràcter federal de cap forma de govern particular. Les agrupacions de la figura tenen interès, amb els països del bloc comunista, els angloamericans i de l'Europa occidental, els llatinoamericans, afroasiàtics i de l'Orient Mitjà que tendeixen a concentrar-se en uns segments particulars de la matriu.

71 Vegeu, per exemple, Walter Kolarz, *Russia and Her Colonies.* Nova York: Praeger, 1953; Robert J. Osborn. *The Evolution of Soviet Politics.* Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1974; i Frank Sherwood. *Institutionalizing the Grass Roots in Brazil: A Study in Comparative Local Government.* San Francisco: Chandler, 1961.

Figura 2.7. ***Estructura i procés en les formes de govern federals i no federals seleccionades***



Expressions social, territorial i cultural del federalisme

Social. El federalisme com a fenomen polític, entès segons el significat modern de *polític*, es limita essencialment a les relacions entre governs o organitzacions polítiques. Aquest concepte de federalisme és el més estès avui dia, sobretot en els sistemes federals. (La idea moderna —i més concretament, clàssica— entenia que el terme *polític* incloïa alhora la dimensió política i la social, perquè la forma de govern era considerada completa). Almenys fins al segle XIX, però, hi ha hagut una conceptualització paral·lela del federalisme tal com es denomina el fenomen social en la pràctica moderna. Aquesta conceptualització es manifesta de dues maneres. La primera té a veure amb les relacions correctes entre les persones com a individus, o entre família i grups, així com amb la seva capacitat com a ciutadans, segons la qual es relacionen federalment, és a dir, com a parts respectuoses de la integritat de l'altre mentre cooperen per al bé comú en cada aspecte de la vida, i no només en l'àmbit polític. Aquest últim èmfasi va ser desenvolupat sobretot pels pensadors francesos i russos, que no vivien dins d'uns sistemes federals, sinó que buscaven solucions federals als problemes socials, i veien en el federalisme la possibilitat d'aconseguir unes relacions socials harmonioses així com una forma d'organització política adequada.[72]

La segona emfasitza l'existència de grups socials, culturals, ètnics o religiosos bàsicament permanents al voltant dels

72 Vegeu, per exemple, Pierre-Joseph Proudhon. *Du principe federatif*. París, 1863; Yves Simon, «A Note on Proudhon's Federalism», trad. Vukan Kuic, *Publius* 3, núm. 1. 1973. p. 19-30; Alexandre Marc i Robert Aran. *Principes du federalisme.* París: Le Portulan, 1948. Vegeu també, *Le federalisme et Alexandre Marc.* Lausanne: Centre de Recherches Européennes, 1974, per a un recent plantejament d'aquesta perspectiva.

quals s'ha d'organitzar la vida política. Tant si la política s'estructura formalment entorn d'aquests grups com si no, li serveixen de pilars. Els últims anys, els politòlegs s'han referit a aquest últim tipus com a organitzacions consociacionals.[73] Normalment les organitzacions consociacionals emergeixen sobre una base semiformal, després s'institucionalitzen, habitualment a través d'alguna forma d'adaptació legal i institucional dins la forma de govern, i acaben constitucionalitzades. Aquest últim pas les porta a l'àmbit del federalisme.

Si no és que estan reforçades per una estructura federal, les organitzacions consociacionals tendeixen a ser qüestions de règim més que no pas de forma, i perduren entre una i tres generacions abans no es malbaraten o es transformen en alguna altra cosa. Així, el consociacionalisme holandès, acceptat com l'exemple clàssic d'aquest tipus, va esdevenir la base del règim holandès en l'última generació del segle XIX, i va començar a fracassar l'última dècada de la generació posterior a la Segona Guerra Mundial. El consociacionalisme belga, introduït en la mateixa època, es transforma en una organització territorial. El «pacte nacional» consociacional del Líban es va trencar al cap d'una generació, en la guerra civil de 1975. A Israel, el declivi de les parts ideològiques en tots els camps tret del religiós ha disminuït en gran mesura el seu caràcter consociacional.[74] Els sistemes consociacionals purs semblen tenir una vida limitada, perquè els falten les arrels constitucionals del federalisme territorial.

Encara que la majoria dels sistemes federals no són alimentats conscientment per la idea de federalisme com un fenomen social i que tendeixen a no tenir-la en compte o a re-

73 Vegeu Lijphart, «Consociational Democracy».
74 Íbid.

butjar-la, els més reeixits reflecteixen la dimensió social del federalisme juntament amb l'estructura política federal i un conjunt de processos polítics explícitament federals. Al mateix temps, hi ha nacions i persones que manifesten la dimensió social del federalisme sense la dimensió política explícita, si bé, fins i tot en aquests casos, el fenomen social requereix i obté una expressió política.[75] La Figura 2.8 suggereix una classificació de sistemes federals i no federals triats sobre la base d'una correlació d'aquestes dues dimensions. L'avaluació de la dimensió social es basa en els resultats de la classificació d'aquesta figura. Així, l'URSS treu una nota baixa en aquesta dimensió a pesar de la seva estructura. L'avaluació de la dimensió social es basa en el grau del que es pot denominar comportament consociacional present en una forma de govern política.

Territorial. L'existència del federalisme té un paper important a l'hora de modelar la base geogràfica de les organitzacions socials i polítiques en els sistemes federals. Una manera de fer-ho és evident: els sistemes federals d'avui dia es basen en divisions territorials del poder fonamentals, de manera que el territori es converteix en la base per a l'acció política. Les fronteres essencialment permanents de les subdivisions més importants serveixen de baluards bàsics per a la difusió del poder. Com a unitats polítiques permanents, ofereixen oportunitats continuades de trobar expressió per a interessos

75 Diversos estudiosos indis m'han suggerit que nacions del Tercer Món com l'Índia i les del món àrab haurien de ser considerades nacions federals: pobles que se senten units com una única nació, però que internament estan dividits en diferents Estats o grups subnacionals plenament articulats per dret propi a través de diferències lingüístiques, religioses o socioculturals significatives. Aquesta distinció podria representar-se com una tercera dimensió del federalisme com a fenomen social en el sentit suggerit aquí.

diversos. Com que tot interès, nou o vell, està localitzat, tant si agrada com si no, en algun territori polític formalment definit, tot interès pot adquirir una expressió més o menys proporcional a la seva força utilitzant simplement els mecanismes polítics del país.

Hi ha dos exemples il·lustratius de l'experiència nord-americana. L'Estat de Florida, en altre temps un representant típic dels interessos tradicionals del Sud, ara és domini dels jubilats del nord-est i dels pioners del programa espacial. Detroit era una seu de poder per als interessos comercials ianquis al segle XIX. Amb la seva transformació econòmica en un centre automobilístic, políticament es va transformar en una fortalesa per als treballadors oriünds i negres del sector sense haver alterat significativament la seva estructura política bàsica o les seves institucions. Els últims anys, els negres de Detroit han guanyat el control polític de la *Motor City* gràcies al seu creixement demogràfic. Aquests canvis han tingut lloc sense trastorns greus en el sistema polític de la nació, gràcies a l'existència de la democràcia territorial.

Les divisions territorials del poder també es poden fer servir per protegir les minories i les comunitats minoritàries permetent-los una autonomia més gran dins les seves pròpies jurisdiccions polítiques. Iugoslàvia és un exemple excel·lent de l'ús del federalisme per permetre que convisquin diferents nacionalitats. L'Índia ha usat recursos federals per servir les aspiracions de les minories lingüístiques. Nigèria va dividir els seus tres estats originals en dinou per donar a cada grup tribal important un centre de poder mentre negava a qualsevol d'ells una posició dominant, i ha utilitzat les organitzacions governamentals locals dins dels Estats per garantir les posicions de les tribus més petites. El Canadà, Txecoslovàquia, Suïssa i l'URSS ofereixen altres exemples, cada un a

Figura 2.8. ***El federalisme com a fenomen social i polític en les formes de govern seleccionades***

la seva manera, per no mencionar-ne d'altres que es poden trobar en les formes de govern federal d'àmbit local.

L'impacte geogràfic del federalisme també té una altra dimensió. Les organitzacions polítiques federals són sobretot aquelles en què domina un únic centre urbà. Dins de la matriu federal també hi ha una xarxa de ciutats d'una importància relativament igual, sovint especialitzades en una funció o més. Comparem, per exemple, França i Alemanya Occidental —dos sistemes polítics de dimensions relativament iguals. La vida altament centralitzada de França està centrada en París, mentre que a la República Federal Alemanya no es pot dir que hi hagi una sola ciutat que predomini. Generalment, els sistemes federals segueixen el model alemany més que no pas el francès, mentre que la majoria d'estats unitaris reflecteixen el patró francès.

Els dies del colonialisme, els francesos podien parlar de la França metropolitana, és a dir, del nucli francès diferenciant-lo de la perifèria francesa, perquè al cor de la França metropolitana hi havia el París metropolità. Seria inconcebible intentar definir qualsevol sistema completament federal d'aquesta manera. Als Estats Units, per exemple, Washington és la capital de la nació, però no hi ha cap altre centre governamental, —i, si recordem la matriu— ni tan sols central en el sentit governamental a la manera com ho és París. En els afers econòmics i culturals, es poden enumerar almenys cinc ciutats que són més importants que no pas Washington, amb Nova York que ostenta la preeminència. Boston és la capital acadèmica dels Estats Units per excel·lència, i Los Angeles domina pel que fa a diversió i comparteix la dominància en comunicacions de masses. Les «capitals» populars de música *country*, per exemple, són Nova York, Los Angeles, Nashville, Filadèlfia i, més recentment, Austin i Texas.

El Canadà reflecteix els mateixos patrons federals, però encara més accentuats. Otawa, la capital, té fins i tot menys importància nacional que no pas Washington. Els centres reals del país són Toronto i Montreal, que es distribueixen la preeminència en tots els altres camps que no tenen a veure amb el govern. Montreal no té preeminència governamental perquè la capital del Quebec és la ciutat del Quebec. Vancouver, a la costa oest, i Winnipeg, al mig, són més grans i econòmicament més importants que no pas Ottawa.

Els sistemes federals autèntics no tenen capitals: tenen seus de govern. «Capital» implica un lloc al capdamunt de la piràmide, mentre que «seu» suggereix adequadament un lloc de reunió. Suïssa és el principal exemple d'aquest fenomen entre els sistemes federals. De Berna, no se'n parla mai com la capital de Suïssa, sinó que és oficialment la seu del govern federal. Als Estats Units, la referència a Washington com a capital de la nació és relativament tardana, i va ser introduïda amb el canvi de concepció del paper del govern federal en la societat nord-americana. Washington era inicialment denominada la *city* nacional, la seu del govern federal, de la mateixa manera que la *city* o ciutat on es localitzava la cort es designava com la seu del comtat. Encara ara l'ús es barreja als Estats Units, on el terme «capital» és el preferit dels funcionaris federals i la gent dels mitjans de comunicació, que veuen el país i el món des d'una perspectiva centrada en Washington.

En general, hi ha una clara relació entre el grau de centralització d'un sistema federal particular i l'abast amb què ha emergit una sola capital nacional. Argentina, Mèxic i Veneçuela, tres sistemes federals en què el principi federal exerceix una influència relativament dèbil en la política, reflecteixen aquesta relació en la concentració d'activitat a Buenos Aires,

Ciutat de Mèxic i Caracas, respectivament. Els mateixos factors que contribueixen a la concentració en els sistemes federals d'Amèrica Llatina són presents al Brasil, però sembla que allà hi hagi hagut menys concentració per raons polítiques, socials i històriques diferents. Aquest patró es reflecteix —i es reforça— en l'ampla distribució de preeminència urbana entre Rio de Janeiro i Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre i Brasília, la capital federal.

A Europa regeixen els mateixos principis. Els papers importants a Alemanya es distribueixen equitativament entre Berlín, Hamburg, Frankfurt, Munic i Bonn. Fins i tot un país petit com són els Països Baixos, un sistema polític consociacional que no ha tingut estructura federal des que va ser conquerida per Napoleó, però que manté la descentralització constitucional, ha retingut els tres centres més importants: Amsterdam, Rotterdam i la Haia. A Suïssa, Zuric, Ginebra, Basilea i Berna són centres equitatius segons els propòsits implicats. Iugoslàvia té Belgrad i Zagreb, més les altres capitals republicanes. Fins i tot a l'URSS, Moscou i Leningrad són rivals des de fa temps en relació amb la preeminència, per no parlar de les capitals de les repúbliques de la unió.

Com a part de l'impuls per unir i centralitzar Itàlia, primer els partidaris del *Risorgimento* i després els feixistes van fer esforços per concentrar la vida política, econòmica i cultural del nou estat a Roma. Això no obstant, Itàlia es va mantenir com un conglomerat de regions i, des de la Segona Guerra Mundial, hi ha hagut un enfortiment d'altres centres urbans, particularment al nord, els quals també van contribuir a l'establiment de governs regionals sota una disposició constitucional que, durant vint-i-cinc anys, havia estat lletra morta.

L'única excepció aparent a aquesta regla general entre els sistemes federals europeus és Àustria, on la magnitud de Viena depassa de llarg la de les de ciutats més petites del país. Els dies del gran imperi dels Habsburg, sota l'autoritat dels monarques hi havia, de fet, tantes ciutats principals com estats. En teoria, la disminució de les dimensions d'Àustria després de la Segona Guerra Mundial hauria d'haver transformat la resta del país en un rerepaís d'una ciutat estat poderosa. En realitat, el tancament de la frontera oriental d'Àustria a l'activitat econòmica important, després de la Segona Guerra Mundial va debilitar considerablement Viena com a centre i va donar impuls als centres urbans més petits dels *länder* occidentals i centrals, cosa que va representar l'inici de la redistribució de l'equilibri intern de poder del país.

Els estats federals d'Àsia reflecteixen el mateix patró. Bombai, Calcuta, Madras i Nova Delhi tenen un mateix estatus a l'Índia, per no parlar de l'extensió equitativa de ciutats de dimensions menors. La jerarquia urbana de Malàisia és fins i tot menys definida a causa del paper menys important que té l'urbanisme en aquest país. Israel, poc consociacional, divideix els seus papers urbans dominants entre Jerusalem, Tel Aviv, Haifa i Beersheba. A Austràlia, la relació entre Melbourne i Sydney, i Perth, Adelaida i Canberra és gairebé una imatge especular de la situació canadenca sense la divisió etnolingüística interna.

La situació de Nigèria proporciona un cas especial en què el federalisme influencia el patró d'integració política. La Nigèria actual és un dels països amb més diversitat ètnica del món. Només per aquesta raó, s'ha mantingut fortament compromesa amb el federalisme com la base de l'edificació de la nació. Aquest compromís va suportar una guerra civil i un govern militar. Per evitar les implicacions de les rivali-

tats regionals i tribals, els britànics van construir una nova ciutat, Lagos, a les illes de prop de la costa perquè fos la base d'operacions. Ara és la capital federal però aviat serà substituïda per una ciutat nova, sobretot construïda *ex professo*, al cor del país. Durant la guerra civil, els governadors militars van dividir els quatre estats que hi havia aleshores en dotze, i després en dinou, per adaptar més bé les demandes ètniques i tribals d'autonomia. La capital de cada un es va convertir en el focus del desenvolupament regional, de manera que, més que no pas concentrar els recursos de desenvolupament de la nació en la capital, com passa sovint als països en vies de desenvolupament, el govern federal es compromet a estendre aquests recursos entre almenys dinou centres, i així ho fa. L'experiència nigeriana apunta cap a un dels beneficis reals del federalisme en el món en vies de desenvolupament —l'oportunitat augmentada que potencialment proporcionen els sistemes federals per a la difusió del desenvolupament més enllà de la regió capital, de manera que s'evita el fenomen comú de limitar l'anomenat desenvolupament nacional a una sola metròpoli en detriment de la resta del país.

Cultural. Els autèntics sistemes federals manifesten el seu federalisme amb formes culturals, així com constitucionals i estructurals. És a dir, la idea que la societat està feta per una sèrie de pactes i contractes interrelacionats que permeten a les parts unir-se amb propòsits comuns mentre mantenen les seves integritats respectives, està profundament incrustada en les cultures nacionals dels sistemes federals autèntics. En relació amb això, el federalisme implica una postura i una actitud determinades respecte a les relacions socials i polítiques, a la cooperació negociada i a la distribució entre les parts. Suïssa és el clàssic exemple d'un sistema que és federal fins al moll

de l'os perquè el seu poble «pensa federalment» com la cosa més natural del món.[76]

En molts sentits, la viabilitat dels sistemes federals està directament relacionada amb el grau amb què el federalisme ha estat culturalment interioritzat dins d'una societat civil particular. La imposició d'estructures federals a les societats no sensibilitzades amb les relacions federals rarament ha aconseguit crear sistemes federals genuïns. D'altra banda, algunes de les unions i consociacions que usen ordenacions federals sostenen aquestes ordenacions a pesar de les garanties constitucionals aparentment inadequades gràcies al suport culturalment arrelat que tenen. Els Països Baixos és un cas sorprenent en què un compromís històric amb l'autonomia local està materialitzat constitucionalment per la forma de la unió, i culturalment a través d'acords consociacionals.[77] Bèlgica ha mantingut les seves característiques federals mitjançant la seva cultura durant un segle i mig, i les ha traslladades a organitzacions consociacionals durant un parell de generacions i, més recentment, en unes de més federals. Totes dues organitzacions reflecteixen l'adopció de mesures per promoure una integració política adequada a les condicions culturals autòctones a la llum de les circumstàncies diferents.

De vegades les formes federals s'arrelen fins i tot en cultures que emfasitzen relacions socials jeràrquiques, quan les cultures locals inclouen compromisos tradicionals forts amb l'autonomia

76 Vegeu, per exemple, Benjamin Barber. *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton.* Princeton: Princeton University Press, 1974; George Codding. Jr., *Governing the Comnune of Veyrier: Politics in Swiss Local Government.* Boulder: Bureau of Government Research. University of Colorado, 1967.

77 Arend Lijphart. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1969.

local de les unitats constituents, normalment perquè el poble hi té uns lligams profundament arrelats. Alemanya i Àustria a Europa, i la majoria de sistemes federals d'Europa i Amèrica Llatina, ofereixen bons exemples de les possibilitats i limitacions d'aquesta forma alternativa d'aconseguir una base cultural per a les organitzacions federals.

Si bé aquests últims anys hi ha hagut un interès creixent en la qüestió de la cultura política, poca cosa es pot fer per estudiar la base polítiko-cultural del federalisme. D'una manera o d'una altra, sembla que un sistema federal, per tenir èxit, requereix una base cultural apropiada. Nigèria, per exemple, la nació africana on el federalisme ha sobreviscut després dels primers anys d'independència, ofereix unes possibilitats excel·lents per a un estudi com aquest. El seu caràcter multiètnic ha fomentat sistemàticament la difusió estructural del poder governamental a l'hora de mantenir les realitats locals. A més, dos o tres grans pobles nigerians, els ibo i els ioruba, tenen cultures que no estan acostumades a la no-centralització. La tradició ibo és d'autogovern local entre iguals, i la ioruba mantenia les seves institucions polítiques tradicionals a través d'una xarxa d'oligarquies locals.[78]

78 Daniel J. Elazar, «Field Notes-Nigeria». Juliol, 1974.

3

El federalisme com a mitjà i com a fi

Els defensors del federalisme com a formulació teòrica i com a manera de resoldre problemes polítics pràctics han tractat els mecanismes institucionals federals alhora com un mitjà i com un fi, i la distinció, més que fer-se explícita, normalment està implícita en el seu raonament. Per dir-ho de manera simple, hi ha els que veuen el federalisme i els mecanismes federals com un mitjà per aconseguir fins externs a ells, com la unificació política, la democràcia, l'autogovern popular i l'adaptació de la diversitat. No estan especialment interessats en el federalisme com a tal, sinó en la utilitat de les organitzacions federals per assolir el que per a ells són finalitats més importants. El seu compromís amb les organitzacions i els principis federals només existirà en la mesura que els considerin útils per aconseguir aquests fins més importants.[79]

D'altres, però, veuen en el federalisme —i, més particularment, en la realització de la idea federal— un fi en ell mateix. Sostenen que el federalisme està pensat per produir la forma suprema de relacions humanes i polítiques. Per a ells, el federalisme no és una eina per aconseguir altres objectius, sinó que ell mateix encarna els objectius i també els mitjans per a la seva consecució o realització. Els que veuen el federalisme com un fi generalment minimitzen la distinció entre mitjans i fins, si més no en aquest context, i sostenen

79 La majoria de federalistes nord-americans estan dins d'aquesta categoria. Vegeu, per exemple, les obres de John C. Calhoun o Woodrow Wilson.

que els fins han d'encarnar els mitjans i que uns i altres són interdependents. (La interpretació segueix el caràcter de gran part de la filosofia del segle xx, que considera molt important eliminar la distinció entre mitjà i fi).[80]

Uns quants teòrics polítics han postulat el federalisme polític, el social o tots dos alhora com un fi, però no l'han previst com a mitjà. Jean-Jacques Rousseau pot ser el millor exemple d'aquest fenomen.[81] Les seves teories han tendit a emfasitzar la necessitat d'obligar els homes a ser lliures i, per tant, són extremament problemàtiques. La Figura 3.1 suggereix una classificació escollida de teòrics polítics que s'han centrat de manera significativa en el federalisme segons aquesta dicotomia.

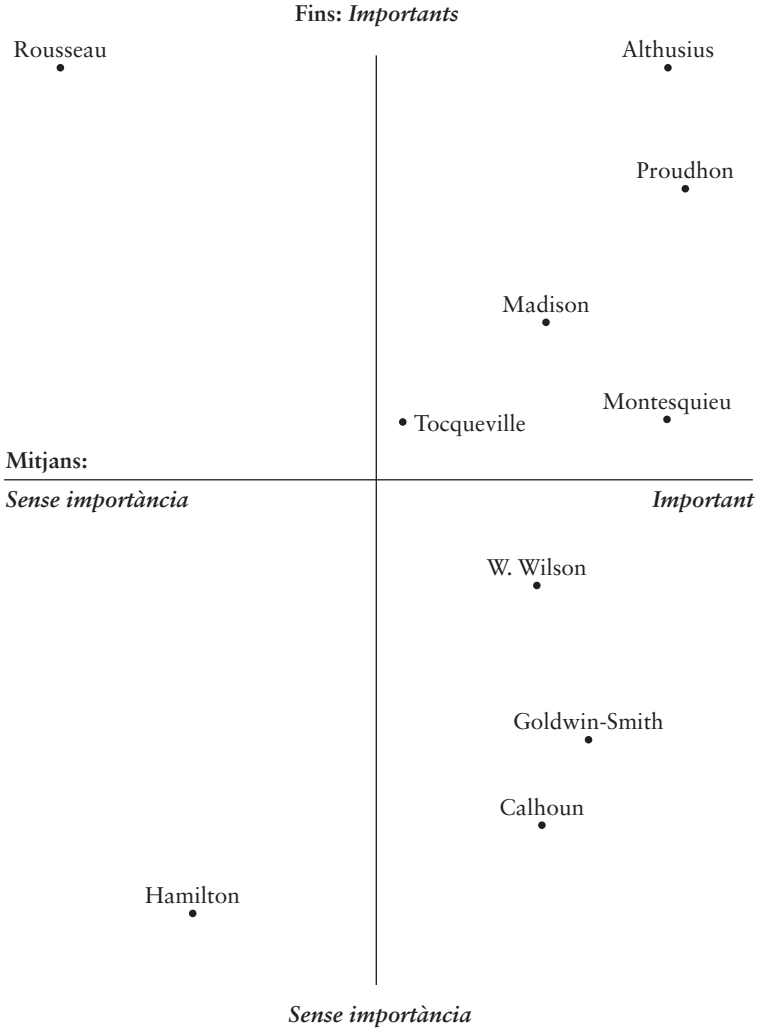
Federalisme limitat o complet

Estretament relacionada amb les ambigüitats pel que fa als mitjans i als fins, i amb el federalisme com a fenomen social o polític, hi ha la qüestió de si el federalisme s'ha de considerar limitat o complet pel que fa a l'objectiu, i això, fins a cert punt, alhora va més lluny i inclou els dos primers. Així, fins i tot entre els que veuen el federalisme com un fi, hi ha punts de vista diferents. Hi ha els qui veuen la política com la suma i l'essència de la interacció humana —almenys més enllà de

80 Vegeu, per exemple, les obres de Proudhon, Marc, i de De Rougemont. Martin Buber tracta el federalisme com un mitjà i un fi a *Paths in Utopia*. Boston: Beacon Press, 1958, i *Kingship of God.* Nova York: Harper & Row, 1956.

81 Jean-Jacques Rousseau. *The Social Contract and Discourse on the Origin of Inequality.* Nova York: Washington Square Press, 1967. Vegeu també Patrick Riley, «Rousseau as a Theorist of National and International Federalism», *Publius* 3, núm. 1, 1973, pp. 5-18.

Figura 3.1. ***Enfocaments variats del federalisme per part d'uns quants teòrics polítics***



l'escenari de la família— i el federalisme com la suma i l'essència de la política, de manera que, per a ells, el federalisme esdevé un fi complet.[82] D'altres veuen el federalisme com un dels diversos fins que s'han de ponderar en relació amb els altres, i que s'ha d'equilibrar amb ells.[83] D'altra banda, hi ha els que veuen el federalisme no tant com un mitjà per aconseguir els seus fins particulars, sinó com el més complet dels mitjans,[84] i que estarien disposats a defensar que un sistema polític correcte ha de tenir una estructura i uns processos federals, però que els objectius del federalisme com a tals estan dirigits (és a dir, limitats) a aconseguir fins externs a ell mateix. I n'hi ha d'altres, encara, que sostenen que el federalisme és simplement un dels diversos mitjans —potser fins i tot valuós— per aconseguir certs fins polítics, però que no va més enllà.[85]

És clar que hi ha una relació estreta entre els que veuen el federalisme com un fi complet i els que consideren que té totes dues dimensions, la social i la política (o unes dimensions polítiques completes, per utilitzar el llenguatge anterior). De la mateixa manera, els que veuen el federalisme com un fi complet és més probable que emfasitzin el caràcter estrictament polític del principi federal —que és, gairebé amb tota seguretat, el cas dels que veuen el federalisme com un mitjà limitat per aconseguir altres objectius concrets. Sens dubte hi ha alguns anarquistes, per exemple, que, en el seu rebuig de

82 Vegeu, per exemple, Pierre-Joseph Proudhon. *Du principe federatif.* París, 1863.
83 P. ex. Buber, *Paths* and *Kingship.*
84 P. ex. James Madison dins Alexander Hamilton, James Madison i John Jay. *The Federalist.* 1789. ed. i introducció de Clinton Rossiter. Nova York: Mentor Books, 1961.
85 P. ex. Woodrow Wilson. *Congressional Government.* Boston: Houghton-Mifflin, 1885.

tota forma de govern, veuen el federalisme com un fenomen social complet, però amb una importància política limitada. Tota aquesta ambigüitat no fa més que augmentar la possible ambigüitat en abordar el federalisme, per més que enriqueixi les possibilitats inherents al concepte i, encara més important, a la seva operativitat.

Si els principis i les organitzacions federals s'han estès tant és, precisament, perquè s'adapten al caràcter modern. Igual que les organitzacions bàsicament pactistes, s'ajusten a una civilització regida per relacions contractuals: justament perquè afegeixen un plus a les negociacions, són bàsicament convenients per a una civilització que busca maximitzar la llibertat i la igualtat individuals entre les parts del contracte.

Considerant el que acabem de dir, alguns analistes s'han limitat a posar-se les mans al cap i han suggerit que el concepte de federalisme ha perdut el seu significat com a conseqüència de la confusió que se'n deriva.[86] Jo suggeriria que és el contrari, que aquestes ambigüitats i la varietat de teories i organitzacions federals que en resulten demostren la riquesa del concepte i la seva importància en la vida i en el pensament polítics. En relació amb això, el federalisme és anàleg a altres grans conceptes, com ara la democràcia, que ofereixen un ventall d'ambigüitats similars i una varietat d'aplicacions. De fet, el que és característic d'un gran principi polític és alhora la simplicitat essencial en la seva formulació bàsica i la riquesa del teixit que s'ordeix al voltant d'aquesta base.

86 Vegeu, per exemple, S. Rufus Davis. *The Federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1978; David B. Walker. *Towards a Functioning Federalism.* Cambridge, Mass.: Winthrop, 1981; i Deil S. Wright. *Understanding Intergovernmental Relations.* North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1978.

¿Què ha d'aconseguir el federalisme?

El federalisme està pensat per aconseguir una certa integració política basada en una combinació d'autogovern i de govern compartit. Encara que la seva forma pugui ser usada en altres circumstàncies, només és apropiada quan es busca aquest tipus d'integració política. La integració política sobre una base federal exigeix unes relacions particulars que comencen amb la relació entre les dues cares de la política, poder i justícia. D'una banda, la política tracta de l'organització del poder, en paraules de Harold Laswell, de «qui obté què, quan i com». Això no obstant, la política es preocupa alhora per aconseguir la justícia a través de la creació i el manteniment d'una forma de govern bona, sigui quina en sigui la definició. Tota vida política representa una interacció d'aquestes dues cares de la política, per la qual cosa l'organització i la distribució de poder s'alimenten d'una certa concepció de la justícia, mentre que la consecució de la justícia està modelada (i limitada) per les realitats del poder.[87]

El federalisme en la seva forma més limitada normalment es defineix com un concepte relacionat amb la distribució i compartició del poder, però, fins i tot en aquesta forma limitada, hi ha implícit el compromís amb una concepció de la justícia que entre altres coses sosté que una distribució de poders és necessària i desitjable. D'altra banda, el federalisme en el seu sentit més ampli es presenta com una forma de justícia —emfasitza la llibertat i la participació ciutadana en el gover-

87 He explicat amb més detall la relació entre poder i justícia i les seves manifestacions en la forma de govern nord-americana a *American Federalism: A View from the States*, 3d ed. Nova York: Harper & Row, 1984. Vegeu també Daniel J. Elazar i John Kincaid. *Federal Democracy* (de pròxima aparició), cap. 1.

nament— però inevitablement vinculada a la realitat política, perquè ha de continuar implicada en la distribució de poders. Un dels primers atributs del federalisme és que, per la seva mateixa naturalesa, no pot abandonar l'interès pel poder ni per la justícia sinó que els ha de considerar en una relació mútua, de manera que obligui el poble a fer-se càrrec de les dures realitats de la vida política i, al mateix temps, mantingui les seves aspiracions d'una millor forma de govern.

No és injust dir que un propòsit del federalisme és aconseguir aquest vincle del real amb l'ideal —o els detalls prosaics de qui fa què i obté què diàriament— amb les aspiracions messiàniques de justícia. Aquest esforç per requerir constantment als éssers humans que s'enfrontin amb el prosaic i el messiànic en una relació mútua, sense permetre mai que la cerca d'estats ideals faci oblidar al poble les dures realitats de la política, ni que la preocupació del poble per la dura realitat de la política els doni una excusa per ometre les consideracions de justícia, pot ser considerat com la dimensió pedagògica del federalisme.

L'èmfasi del federalisme en l'estructura i el procés, en la necessitat d'organitzar constitucionalment el governament d'una determinada manera i després viure d'acord amb les demandes constitucionals, proporciona als governants i als governats dins d'unes formes de govern federals un seminari continu sobre governament en què constantment han de fer preguntes: És possible? És correcte? És bo? Diversos recursos, com ara les opinions de la Cort Suprema federal nord-americana i el procés de referèndum suís, presenten fòrums continus per parlar de la filosofia i la pràctica de governament, plens de consideracions sobre el que és possible, el que és correcte i el que és bo des de les diferents perspectives presents en tota societat civil i en qualsevol època. En resum: proporcionant

un flux continu de preguntes constitucionals que requereixen l'atenció pública, el federalisme genera un referèndum continu sobre els principis fonamentals. Els avantatges d'aquest seminari continu d'educació cívica no s'han de minimitzar, i les organitzacions federals poden estar prou justificades només per aquesta raó.

Pel que fa a les dues cares de la política, el federalisme comporta un interès per la distribució del poder. *El Federalista* planteja la qüestió de la manera següent:

> En una república simple, tot el poder a què renuncia el poble es confia a l'administració d'un sol govern, i es prevenen les invasions mitjançant la divisió del govern en àmbits distints i independents. En la república composta d'Amèrica, el poder que entrega el poble es divideix primer entre dos governs distints, i després la part assignada a cadascun se subdivideix entre branques distintes i independents. D'això se segueix una doble seguretat per als drets del poble. Els diversos governs es controlen entre si, alhora que cadascun es controla a si mateix.[88]

El federalisme intenta acceptar la gent tal com és —«amb totes les seves imperfeccions», com diu l'oportuna frase d'Abraham Lincoln— assumint que la humanitat té la capacitat d'autogovern, però la debilitat que fa que qualsevol exercici humà de poder sigui potencialment perillós. Per tant, la primera tasca del federalisme és harmonitzar la capacitat amb la debilitat per crear institucions i processos que possibilitin que el poble exerciti la seva capacitat d'autogovern tant com sigui possible i que fins i tot desenvolupi aquesta capaci-

88 *El Federalista* 51. [N.Ed. Vegeu la versió catalana *El Federalista*, IEA, Barcelona, 2009: 433].

tat. Alhora, el federalisme intenta evitar l'abús de poder derivat dels defectes inherents a la naturalesa humana i, sempre que sigui possible, dirigir els resultats d'aquests defectes cap a uns fins útils.[89]

Si bé hi ha teories federals que parteixen del pressupòsit de la bondat o la il·limitada perfectibilitat de la naturalesa humana, tots els sistemes federals satisfactoris han estat arrelats en el reconeixement de la capacitat dual de l'home per a la virtut i per al vici, i han intentat respondre-hi en conseqüència. El seu èxit com a sistemes polítics es pot atribuir, i no pas en poca mesura, a aquest sentit realista dels límits i les possibilitats de l'home com a animal polític. Per tant, és a partir de la seva experiència que s'ha de derivar una correcta comprensió dels fins del federalisme. Fins i tot els que veuen en el federalisme una possibilitat de reconstrucció de totes les relacions humanes i de la seva reconstitució sobre la base d'organitzacions coordinades més que no pas jeràrquiques, necessiten veure com a primera finalitat del federalisme l'esforç per confrontar les naturaleses dinàmica i mixta de la humanitat.

Federalisme i pluralisme

El federalisme difereix del pluralisme perquè basa els esforços per enfrontar-se a les realitats de la naturalesa humana en

89 Vegeu Martin Diamond. *Notes on the Political Theory of the Founding Fathers.* Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, 1973; Vincent Ostrom. *The Political Theory of the Compound Republic.* Blacksburg, Va.: Virginia Polytechnic Institute, Center for the Study of Public Choice, 1971; i els articles d'Ostrom i Martin Landau a *The Federal Polity*, un número especial de *Publius 3*, núm. 2, 1973.

una estructura constitucional ferma i no deixa una tasca tan vital a l'atzar, és a dir, a la possible existència de fenòmens culturals o socials que, dins un entorn correcte, es manifesten políticament com a pluralisme. L'argument federalista és que, d'una manera o altra, el pluralisme pot ser en realitat una protecció de la llibertat, però no s'hi pot confiar si no està constitucionalment institucionalitzat. Alguns defensors del federalisme argumenten que és important, sobretot, com a mitjà per institucionalitzar el pluralisme i, consegüentment, per garantir (en la mesura que es pugui garantir) l'existència continuada d'aquest últim; aquest paper sovint és menystingut pels pluralistes en els sistemes federals, que s'enorgulleixen del pluralisme present en les seves formes de govern, però que assumeixen que aquest pluralisme persisteix en ell mateix i com a tal.[90]

El pluralisme és més probable que se sostingui en sistemes polítics en què els principals grups fortament arrelats continuen dominant la vida social i política. Desgraciadament, on hi ha aquests grups, també és probable que sigui més difícil la integració política —federal o d'altre tipus—, com passa a Iugoslàvia. Però el pluralisme modern també és alguna cosa més. Sovint es considera que els Estats Units són la comunitat plural posttradicional per excel·lència, en el sentit que les for-

90 Robert Dahl és potser el principal politòleg nord-americà a emfasitzar el pluralisme sense reconèixer el paper del federalisme en el seu manteniment. L'exposició més exhaustiva del punt de vista pluralista es pot trobar a *A Preface to Democratic Theory.* Chicago: University of Chicago Press, 1956, i al seu manual sobre el govern nord-americà originalment titulat *Pluralist Democracy in America.* Chicago: Rand McNally, 1968. Potser és significatiu que la segona edició del manual fos titulada de nou per no posar-hi la paraula «pluralista». Harold Laski i Franz Neumann van ser els primers defensors d'aquest punt de vista, el primer des de la perspectiva de la tradició britànica i el segon des d'una perspectiva europea continental. Vegeu, per exemple, Laski. «The Obsolescence of Federalism». *New Republic*, 3 de maig de 1939, pp. 367-69.

mes plurals d'expressió social, religiosa i, fins a un cert punt, política i econòmica, estan acceptades com a part de l'ordre natural.[91] El pluralisme nord-americà no segueix ni ha seguit mai un model únic. De fet, la varietat de models del pluralisme als Estats Units és, en certs aspectes, paradigmàtica del pluralisme modern en general i de la relació entre pluralisme i federalisme. Als Estats Units han aparegut cinc models de pluralisme —cada un en principi en un Estat diferent— que s'han estès cap a determinades regions o seccions del país.

Els Estats Units, com a forma de govern completament moderna des del principi, van ser creats sobre la base de comunitats estrictament territorials, a diferència d'Europa, on la modernitat va sorgir d'una societat que estava dividida en corporacions i estats que, tot i ocupar i compartir el mateix territori, estaven governats per les seves pròpies institucions i dirigents. Aquesta forma de pluralisme corporatiu ja estava en declivi a Europa quan els primers colonitzadors van anar a l'Amèrica del Nord britànica i van donar pas a l'organització territorial de la societat civil.[92] Els nord-americans van adop-

91 Amb el terme *pluralisme* vull donar a entendre l'existència de maneres múltiples o plurals d'expressió humana edificades en el mateix univers, l'existència de les quals és per tant legítima i fins i tot necessària perquè el món funcioni, a diferència de qui ho pugui interpretar com un fenomen efímer resultat de la debilitat humana que, en el millor dels casos, és tolerat per generositat o necessitat fins que arribi el dia en què predominarà alguna forma de monisme. Aquesta definició segueix la de William James, el gran filòsof nord-americà del pluralisme, que va donar forma i essència intel·lectual a la realitat nord-americana. Vegeu *A Pluralistic Universe*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977. James també va fer la connexió entre federalisme i pluralisme. Vegeu Henry S. Levinson. «William James and the Federal Republican Principle». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 65-86.

92 Per a una discussió sobre democràcia territorial, vegeu Daniel J. Elazar. *The American System as a Federal Democracy*. Lincoln: University of Nebraska Press, de pròxima aparició, i «The Cities of the Prairie and the American Partnership», dins Daniel J. Elazar. *Cities of the Prairie: the Metropolitan Frontier and American Politics*. Nova York: Basic Books, 1970, pp. 367-419.

tar la territorialitat com l'única base legítima d'organització política des del principi, però van expressar aquest compromís de dues maneres diferents. La primera, desenvolupada a Nova York i a Pennsilvània, es basava en la neutralitat del territori. Qualsevol grup que anés a colonitzar un territori concret guanyaria els drets de ciutadania i exerciria una distribució de poder polític segons les seves dimensions i la seva força: si un grup n'havia de substituir un altre, no passava res.

A Nova York el pluralisme es va desenvolupar gairebé per defecte, com el pluralisme del mercat, mentre que el de Pennsilvània va ser deliberadament introduït pel seu fundador William Penn com una extensió de la doctrina religiosa quàquer segons la qual cada individu és guiat per la seva llum interior. En tots dos casos, qualsevol que volgués ajustar-se a les regles del joc podria participar en el mercat i ser recompensat segons l'èxit que hi tingués.[93]

La segona cara de la democràcia territorial era la representada per Massachusetts i la major part de Nova Anglaterra, on es creia que grups diferents s'establirien en entitats territorials diferents que després podrien utilitzar per edificar

93 Frederick B. Tolles. *Meeting House and Counting House: The Quaker Merchants of Colonial Philadelphia, 1682-1763.* Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1948; Carl Bridenbaugh i Jessica Bridenbaugh. *Rebels and Gentlemen: Philadelphia in the Age of Franklin.* Nova York: Reynal & Hitchcock, 1942; E. Digby Baltzell. *Philadelphia Gentlemen: The Making of an Upper Class.* Glencoe, Ill.: Free Press, 1958; Sam Bass Warner. *The Private City: Philadelphia in Three Periods of Its Growth.* Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 1968; Russell J. Ferguson. *Early Western Pennsylvania Politics.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1938; Howard M. Jenkins, ed., *Pennsylvania, Colonial and Federal: A History, 1608-1903.* Filadèlfia: Pennsylvania Historical Publishing Association, 1903; John P. Selsam. *The Pennsylvania Constitution of 1776: A Study of Revolutionary Democracy.* Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 1936; Thomas J. Condon. *New York Beginnings: The Commercial Origins of New Netherlands.* Nova York: New York University Press, 1968; i Louis B. Wright. *The Atlantic Frontier: Colonial American Civilization.* Nova York: Knopf, 1947.

formes de govern que expressarien els seus punts de vista diferents i protegirien els seus diversos interessos de grup.

Els fundadors puritans de Massachusetts pretenien construir una comunitat homogènia basada en la puresa de la seva ideologia religiosa i en les formes d'expressió pròpies d'aquesta ideologia. No tenien cap objecció al fet que els no puritans anessin a altres terres inexplorades i hi fundessin les seves pròpies comunitats, sempre que no intentessin instal·lar-se a Massachusetts. Fins i tot podia haver-hi col·laboració entre comunitats motivada per diferents punts de vista, com en el cas de la confederació de Nova Anglaterra, orientada a mantenir la seguretat comuna contra els indis i els drets comuns contra Anglaterra. El territori es va convertir en una base per mantenir la separació basada en el respecte mutu i la col·laboració més que no pas un escenari per determinar el poder relatiu dels grups diferents.[94] Si bé la primera faceta va esdevenir la més estesa als Estats Units —i el cas és que s'ha fet normativa per les decisions recents de la Cort Suprema dels Estats Units si no per les constitucions estatal i federal—, la segona faceta ha continuat existint en l'escena nord-americana i té un lloc antic i honorable en la societat nord-americana.

El pluralisme de casta, que separa blancs i negres i té les arrels en l'esclavatge humà, va ser un tercer model introduït a l'Amèrica del Nord colonial. Si bé no s'ha considerat mai del tot legítim als Estats Units, representa el costat fosc del pluralisme. El pluralisme de casta va tenir la seva primera

94 Vegeu Edmund S. Morgan. *The Puritan Dilemma.* ed. Oscar Handlin. Boston: Little, Brown, 1958; and Perry Miller. *The New England Mind: The Seventeenth Century*, vol. 2: *From Colony to Province.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1953.

expressió a Virgínia a final del segle XVII, quan la població blanca d'aquesta comunitat va transformar l'obligació de servitud dels negres (diferent de la dels blancs) en un vincle permanent. Aquest patró s'estendria pel Sud, tot i que l'esclavitud havia deixat d'existir al Nord durant i després de la guerra de la independència de Nord-amèrica i que el vincle de servitud amb els blancs havia desaparegut arreu del país.

Com a resultat de la guerra de Secessió i de l'emancipació dels esclaus, es va tornar a instituir un pluralisme jeràrquic de castes per part dels blancs del Sud que va ser el patró dominant fins a la revolució dels drets civils dels anys seixanta del segle XX. Durant aquest període, cada casta racial va desenvolupar una societat completa en ella mateixa. Molts de la majoria d'aspectes manifestos d'aquesta divisió de castes han desaparegut des d'aleshores, però continua sent un factor en la societat del Sud i més enllà.

Un quart model és el pluralisme d'associacions, l'Estat mare del qual va ser Ohio, i que, en la cultura popular nordamericana, està associat amb l'Oest Mitjà [Midwest] —una regió de petites ciutats dominades per xarxes d'associacions, ja sigui tota la varietat d'entitats fraternals o d'associacions cíviques, ja siguin fins i tot els dos partits polítics més importants que van esdevenir centres per als compromisos multigeneracionals. El que compta més en aquesta forma de pluralisme no és el grup principal d'algú, sinó les associacions a les quals s'afilia. Els vincles amb unes associacions determinades no són cosa del moment: un s'hi vincula per tota la vida, per dir-ho així, i, en molts casos, espera que els seus fills segueixin en la mateixa xarxa. Però, malgrat tot, són associacions, i reflecteixen la tria personal a l'hora de ferse'n membre, i no l'herència. Els patrons intergeneracionals

de l'associacionisme en comunitats o àrees particulars podrien conduir a l'aparició del que Ellsworth Huntington ha denominat *kith* (parentiu) —un grup multigeneracional unit per una cultura comuna—, però, encara que els lligams siguin intergeneracionals, l'associació determina el *kith* a l'Oest Mitjà, mentre que en els models anteriors el *kith* determina els patrons d'associació.[95]

En la nostra època ha sorgit un pluralisme radical d'individus com a cinquè model, clarament identificat amb l'Estat de Califòrnia, en què cada individu és tan singularment autònom que no necessita mantenir lligams permanents amb cap altre individu o grup. No únicament són primordials vincles com l'etnicitat o vincles associatius com l'església i el partit polític, que ja no és sacrosant, sinó que fins i tot el matrimoni i els vincles familiars es poden canviar segons convingui. Aquest pluralisme radical d'individus s'ha estès ràpidament pels Estats Units des de final de la dècada dels seixanta.[96]

En aquest punt són importants dos aspectes. D'una banda, cada forma de pluralisme va sorgir en relació amb una base política que o bé l'estimulava o bé li donava el suport i la base necessaris; de l'altra, l'existència del federalisme permetia el desenvolupament d'una varietat de formes de pluralisme, una al costat de l'altra, en la mateixa societat civil. La base política per al pluralisme és particularment important en les societats posttradicionals.

95 Vegeu, per exemple, Lewis Atherton. *Main Street on the Middle Border.* Bloomington: Indiana University Press, 1984; i Page Smith. *As a City upon a Hill: The Town in American History.* Nova York: Knopf, 1966.

96 Barbara Haskell, ed. *Southern California: Attitudes 1972.* Berkeley: D. L. Hennessey, 1972; i Lance Jenicks. *The Wisdom of Southern California.* Irvine, Calif: Lindenhof Press, 1982.

Federalisme i llibertat

L'interès central de l'autèntic federalisme en les diferents varietats és la llibertat. Totes les formes de federalisme parteixen de la pressuposició que és necessari un governament del tipus que sigui, i que el desenvolupament d'un governament adequadament efectiu és una tasca humana important. En relació amb això, les teories federalistes són realistes. L'altre «dada» del federalisme és que els humans neixen lliures i que el bon governament s'ha de basar en un marc de màxima llibertat. La tasca dels que fan la constitució és desenvolupar un règim per a cada poble que asseguri la llibertat, tot i que també reconegui i permeti el governament dels aspectes coercitius.

En última instància, el federalisme polític està pensat per garantir un bon governament basat en la llibertat, o, dit d'una altra manera, per mantenir un governament efectiu en unes condicions en què es mantinguin les llibertats de les parts del tracte federal. Això en part pretén fer-ho donant a les parts del contracte federal (ja siguin individus, comunitats o formes de govern) un paper participatiu en l'exercici d'aquests poders. Amb tot, la idea no és fer-ho a partir del desig d'evitar el governament, sinó de fer-lo tan possible com sigui necessari. La combinació de fins —llibertat, participació (o ciutadania) i governament— i la relació entre ells és una de les característiques definitòries dels sistemes federals.

Dir que la llibertat es troba al centre dels esforços federalistes és obrir la porta a la pregunta de què constitueix la llibertat en el context federal i de com tracten els federalistes la problemàtica de la llibertat. Cada un dels cinc models de pluralisme reflecteix la seva pròpia concepció de llibertat. El primer accentua la llibertat per mantenir les identitats de grup dins d'una forma de govern compartida, amb el seu corol·lari

del model de mercat basat en regles de joc compartides. El segon emfasitza la llibertat per construir comunitats, cada una amb el seu propi estil de vida i la necessitat de fer distincions sobre qui pot construir, què i on. La diferència entre ells és que un emfasitza els fonaments morals de la societat civil i l'altre emfasitza la societat civil com un pur i simple mercat. El tercer prioritza la llibertat d'un grup en detriment d'un altre, i per aquest motiu s'ha considerat que tenia greus mancances si es comparava amb els ideals federals.

El quart, igual que el primer, emfasitza la llibertat del mercat basada en la subscripció comuna a les regles de joc, però encara va més lluny i emfasitza la llibertat de l'individu per escollir tant la seva associació principal com la secundària. Aquesta llibertat només està limitada pel reconeixement compartit que és necessari tenir associacions principals, vinculants i a llarg termini, per molt lliure que un sigui per escollir-les. El cinquè model rebutja fins i tot això, i persegueix la llibertat radical per a cada individu de tal manera que arriba a plantejar preguntes sobre fins a quin punt els individus estan obligats per les regles de joc compartides.

El pluralisme és un fet concomitant necessari de l'estil de democràcia nord-americà. És possible que no sigui concomitant a totes les democràcies. En realitat, es poden presentar raons de pes per part de diversos filòsofs polítics i altres segons les quals l'autèntica democràcia només pot funcionar en condicions d'homogeneïtat social. Aquest aspecte és un concomitant de la democràcia federal gairebé per definició. Com a nació d'immigrants, els Estats Units han avançat molt en aquest camí; un camí que arrossega la càrrega dels seus propis problemes però també la benedicció de les seves pròpies virtuts. Cada sistema federal s'alimenta del seu propi pluralisme, amb el qual s'ha d'enfrontar i conciliar. Això

ho fa mitjançant una certa concepció de la llibertat que relaciona la forma o les formes de pluralisme que l'alimenten. Suïssa, per exemple, estava basada en el principi de llibertat comunal, Iugoslàvia en el de llibertat nacional, i el Canadà en els principis sovint enfrontats de llibertat etnocultural i individual.

Aquestes qüestions ens condueixen al que pot ser la diferència decisiva entre els diversos tipus de federalisme. Vegem, per exemple, la confederació i la federació. Les federacions són comunitats d'organitzacions polítiques i d'individus, i emfasitzen les llibertats de les unes i dels altres. La federació nord-americana ha posat fins i tot més èmfasi en la llibertat dels individus que no pas en les llibertats dels seus governs constituents, un èmfasi que s'ha anat accentuant al llarg de les generacions. Les confederacions, en canvi són principalment comunitats d'organitzacions polítiques que posen més èmfasi en les llibertats dels governs constituents. És tasca de les formes de govern constituents protegir la llibertat individual més o menys com la defineix cada una, si bé els governs constituents de les confederacions de repúbliques s'han d'ajustar als mínims principis de llibertat individual per preservar el caràcter republicà del conjunt.

En el cas dels Estats Units, l'article III dels Articles de la Confederació exposa els seus fins:

> Els Estats mencionats aquí entren separadament a formar part d'una ferma lliga d'amistat per a la defensa comuna, la seguretat de les seves llibertats i el seu benestar mutu i general, i es comprometen a ajudar-se contra tota violència que se'ls infligeixi o contra els atacs que pateixin tots ells o qualsevol d'ells en nom de la religió, la sobirania, el comerç o qualsevol altre pretext.

Compareu-lo amb el Preàmbul de la Constitució de 1787:

> Nosaltres, el poble dels Estats Units, a fi de formar una unió més perfecta, decretar justícia, garantir la seguretat nacional, proporcionar una defensa comuna, promoure el benestar general i assegurar els beneficis de la llibertat, a nosaltres i a la nostra posteritat, ordenem i establim aquesta Constitució per als Estats Units d'Amèrica.

Segons Madison, la distinció entre els dos règims es pot resumir com segueix: la Constitució de 1787 proporcionava un govern que era en part nacional i en part federal en substitució dels Articles de la Confederació, que establien un règim que era en part federal i en part una lliga. La primera combinació es va acabar coneixent amb el nom de federació, i la segona com una confederació. La tensió que va créixer en la primera és entre els elements nacionals i els federals, mentre que la tensió en la segona és entre els elements federals i els de la lliga. Com que les organitzacions federals sempre comporten alguna tensió, el caràcter de la tensió de cada organització particular és el principal indici pel que fa al tipus de federalisme implicat.

Així, doncs, per entendre una confederació cal entendre, abans que res, què constitueix les llibertats dels governs constituents i com aquests governs constituents veuen que la confederació els protegeix aquestes llibertats. El pluralisme nord-americà s'ha allunyat molt del concepte de llibertats de grup i ha esdevingut gairebé exclusivament de tipus individualista. Això no és sorprenent, si tenim en compte el caràcter de la societat nord-americana. Sens dubte, una de les raons per les quals va ser possible convèncer una majoria de nord-americans que votaven per estat que abandonessin la confederació

en favor de la federació va ser perquè, ni tan sols en l'era revolucionària, els estats no van ser capaços de fer-se mereixedors d'un grau d'identificació més gran que el de l'interès individual, i per la percepció comuna que els nord-americans eren, abans que res, nord-americans.

Si els estats haguessin estat vistos per a una majoria dels seus ciutadans com les comunitats orgàniques principals, com John C. Calhoun defensaria més tard, no hi ha dubte que la Constitució de 1787 hauria estat rebutjada en nom de les llibertats estatals. El cas, però, és que el repte d'aquest document girava entorn de la protecció de la llibertat individual —la necessitat d'una declaració de drets. No és pas que el principi de les llibertats estatals fos totalment rebutjat —les llibertats polítiques dels estats es consideraven molt importants, com ho testimonia la Desena Esmena—, sinó que no eren primordials en l'esquema nord-americà.

A causa de la naturalesa especial del pluralisme nord-americà, els nord-americans tenen dificultats per entendre les qüestions dels drets de grup. Per aquest motiu, la federació era fàcil per a ells. Però, per a la major part del món, els drets de grup —definits, segons el cas, com a llibertats nacionals, locals o ètniques— són primordials. Per a ells, la confederació pot ser la manera més viable d'aconseguir la combinació de llibertat, bon govern i pau que promet el federalisme.

Així, llibertat té una varietat de significats dins del context federal. Pot reflectir el desig de maximitzar la llibertat individual (com als Estats Units i als sistemes federals de l'Amèrica Llatina), pot reflectir el desig de mantenir les llibertats de les unitats constituents en què el que compta és el lloc dels individus en la comunitat (com a Suïssa i al Canadà francès), i pot reflectir el desig d'establir el que John Winthrop de Massachusetts denominava «llibertat federal», a saber, la llibertat de

les parts per actuar d'acord amb els principis morals encarnats en el pacte de Déu amb la humanitat (com en l'Israel bíblic i en la Nova Anglaterra colonial). En la forma que sigui, la llibertat és la clau, i se suposa que els altres valors humans es mantenen més bé amb el manteniment de les llibertats.

El concepte de llibertat federal va més enllà de la limitada definició de Winthrop i és vital per a la comprensió de la correcta relació entre federalisme i llibertat; es pot juxtaposar amb la idea de llibertat natural, el seu principal rival en l'època moderna. John Adams va explicar el relat d'una trobada que va tenir amb un genet a Boston al començament de la Revolució. El genet va comunicar a Adams la seva alegria pel fet que els Patriotes els havien alliberat a tots, perquè ara tothom podia fer el que li plagués. Adams va respondre expressant la seva sorpresa davant el malentès sobre el significat de llibertat política, i va rebutjar la identificació que feia el genet de llibertat amb anarquia. Ell buscava una versió més secularitzada de la llibertat federal dels seus antecessors puritans, és a dir, llibertat limitada pel pacte o el contracte federal. Aquesta llibertat té alhora una base moral i està acordada mútuament, per tant, és la llibertat de fer el que és correcte des del sentit moral i d'acord amb les regles d'un joc consensual.[97]

Adams donaria forma operativa a les seves opinions en la Constitució de Massachusetts, que ell va escriure i que va ser ratificada pel poble d'aquella comunitat el 1780 i n'ha estat la llei fonamental fins avui dia:

> La finalitat de la institució, el manteniment i l'administració del govern és garantir l'existència del cos polític, protegir-lo i pro-

97 Vegeu Daniel J. Elazar. «Confederation and Federal Liberty». *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 1-14.

veir els individus que el componen, amb el poder de gaudir en seguretat i amb tranquil·litat els seus drets naturals i els beneficis de la vida. I, quan no s'obtenen aquests grans objectius, el poble té el dret d'alterar el govern i de prendre les mesures necessàries per a la seva seguretat, prosperitat i felicitat. El Cos Polític està format per una associació voluntària d'individus; és un pacte social pel qual tot el poble pacta amb cada ciutadà, i cada ciutadà amb tot el poble, que tots seran governats per certes lleis per al bé comú. És el deure del poble, per tant, en el marc d'una Constitució de Govern, proveir un mode equitatiu de fer lleis així com una interpretació imparcial i una execució fidel, a fi que qualsevol home pugui, en qualsevol moment, trobar-hi aquesta seguretat. Per tant, NOSALTRES, el poble de Massachusetts, reconeixem, amb agraïment de cor, la bondat del Gran Legislador de l'Univers en facilitar-nos, en la seva Providència, deliberadament i pacíficament, una oportunitat, sense frau, violència ni sorpresa, de firmar el Pacte Solemne original i explícit, i de formar una Nova Constitució de Govern Civil, per a nosaltres i per a la posteritat, i implorant devotament la seva direcció en un designi tan interessant, convenim, ordenem i establim la següent Declaració dels Drets, i el Marc del govern, com la Constitució de la Comunitat de Massachusetts.

La llibertat natural és il·limitada: és la llibertat de l'estat natural, tant en termes hobbesians com lockeans. És, finalment, la llibertat que condueix a l'anarquia, o la guerra de tot contra tot. Segons els principis federals, la llibertat correcta és la llibertat federal, és a dir, la llibertat per actuar segons els termes del pacte (*foedus*) que fa néixer el cos polític.

Cada forma de govern correcta és establerta per un pacte entre els seus constituents en la mesura que recolza en una sensibilitat moral compartida, i comprensiu i legítim en la

mesura que encarna els principis fonamentals de la llibertat i la igualtat humanes. El comportament que no encaixa amb aquests termes és, de fet, una violació del pacte i una manifestació d'anarquia. Per tant, el govern o les autoritats apropiades poden aturar-lo i castigar-ne el responsable.

En resum, la llibertat federal és una llibertat establerta per acord. El contingut de qualsevol acord particular pot variar i variarà. Així, John Winthrop podria entendre la llibertat verdadera com la que flueix del pacte en què Déu dictava els termes de l'acord i l'home prometia acceptar-los. D'altra banda, James Wilson de Pennsilvània, un dels autors de la Constitució de 1787, podia entendre la llibertat federal com una expressió estrictament secular del pacte que estableix la societat civil. Avui dia, quan la Cort Suprema dels Estats Units manté els governs estatal i federal en uns principis de comportament basats en la Constitució nord-americana tot i que la implantació d'aquests principis posi unes enormes restriccions al comportament individual, ho fa, en efecte, sobre la base que la Constitució és un pacte firmat pel poble dels Estats Units que, *inter alia*, dibuixa el que constitueix la llibertat federal dins del sistema nord-americà.

La llibertat federal ha hagut de competir amb la llibertat natural al llarg de la història. La llibertat natural celebra «l'home natural», que no està lligat per convencionalismes de civilització, sinó que és capaç de perseguir la verdadera llibertat en la natura.[98] Gran part del mite de l'Oest americà està associat amb la llibertat natural i l'home natural, en un rebuig implícit de la llibertat federal, fins i tot a través de la realitat de l'Oest, tant si són caravanes com camps de mines

98 Ibídem.

—per no parlar de les colònies d'abstinència o campaments de grangers sobris— descansaven en la introducció de la llibertat federal en la terra verge.[99]

Aquesta lluita entre la llibertat federal i natural es pot rastrejar fins als primers dies de l'experiència moderna, en les confrontacions entre la visió puritana i l'ideal rousseaunià del salvatge noble. En una generació anterior d'aquest segle, la llibertat natural s'expressava com a «fer el que surt naturalment», i avui dia com a «deixa-ho tot com està». Els homes naturals del salvatge Oest estaven limitats per la natura salvatge, a la qual s'enfrontaven diàriament i que respectaven completament. Per tant, no estaven pas més limitats en la seva llibertat que els que estaven obligats per un pacte. Però, quan la gent civilitzada busca comportar-se com els homes naturals, ja és tota una altra qüestió: en definitiva també estan restringits per la natura, com es reflecteix en l'índex cada vegada més gran de morts entre les joves celebritats i altres causes induïdes per les drogues o l'alcohol.

Federalisme, pluralisme i llibertat

Ara emprenem la qüestió de la intersecció entre federalisme, pluralisme i llibertat. Les formes de govern democràtiques han de mantenir i contenir alhora el pluralisme si es vol que la democràcia sobrevisqui. En política, molts elements són necessaris o útils per promoure una forma de govern que porti a acomplir totes dues tasques; entre aquests elements figuren una estructura i uns processos polítics correctes, incorpo-

99 John David Unruh. *The Plains Across: The Overland Emigrants and the Trans-Mississippi West, 1840-60.* Urbana: University of Illinois Press, 1979.

rats en un marc constitucional adient i arrelats en una cultura política correcta, alhora que estan estimulats per unes condicions econòmiques i socials apropiades. Un nombre de persones cada vegada més gran han considerat el federalisme —si bé no sempre ho han reconegut— com un element extraordinàriament important, tant per al manteniment com per a la contenció del pluralisme.

En una polèmica ja clàssica però possiblement poc coneguda, Martin Diamond va contraposar aquest argument amb el de Morton Grodzins.[100] Tots dos eren al cim de la seva obra sobre els orígens i operacions del sistema federal nord-americà. Grodzins, en l'esperit de la ciència política contemporània, argumentava que era el sistema de partits nord-americà el que preservava les dimensions plurals de la forma de govern nord-americana. En paraules seves, els partits descentralitzats permetien la continuació del govern descentralitzat a pesar de les pressions del segle xx cap a la centralització. Diamond va respondre que els partits descentralitzats existeixen, i no pas en poca mesura, a causa de l'estructura constitucional del sistema federal, que va fer dels Estats els elements essencials del sistema de partits i, per tant, va evitar la creació d'uns partits polítics nacionals disciplinats, centralitzats i forts que haurien fomentat la centralització a costa del pluralisme centrat en el territori, i potser també altres classes de pluralisme.

Els esdeveniments dels anys seixanta i setanta han demostrat que l'argument de Diamond era més sòlid. Fins i tot men-

100 Vegeu Martin Diamond. «On the Relationship of Federalism and Decentralization», dins Daniel J. Elazar *et al.*, ed., *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism.* Itasca, Ill.: F. E. Peacock, 1969. p. 72-81; i Morton Grodzins. «The Future of American Federalism», a ibíd. pp. 61-71.

tre tots dos escrivien, a final de la dècada dels cinquanta, la tendència cap a uns partits nacionals centralitzats i forts als Estats Units era cada vegada més gran. Va aflorar en tots dos partits en la dècada dels seixanta i va triomfar fins a cert punt, però només fins que la Cort Suprema dels Estats Units interpretava la Constitució federal de manera que capacitava les organitzacions de partits nacionals a imposar controls als partits estatals suplantant les lleis estatals pel que fa a aquesta qüestió.

En altres paraules, el pluralisme no és suficient perquè els sentiments de pluralisme no són suficients. Només les barreres constitucionals superaran les propensions naturals dels homes ambiciosos a consolidar el poder. Fins i tot pot ser que no siguin suficients, però, si més no, donen al pluralisme una possibilitat de lluitar.

Les fonts de la idea pluralista que Grodzins va reflectir es poden rastrejar en part fins a Harold Laski, el famós argument del qual, quan als anys trenta deia que el pluralisme havia substituït el federalisme com a mitjà per mantenir la llibertat, va ser àmpliament citat durant almenys una generació.[101] Grodzins, reconeixent la importància del federalisme com a estructura, va atacar Laski per haver fet cas omís d'aquestes mateixes realitats humanes.[102] Naturalment, Laski no tan sols era socialista sinó súbdit britànic, i el seu pensament reflectia les opinions angleses que van sorgir d'un escenari en què les tradicions poderoses i profundament arrelades servien per realçar la llibertat i certes formes de pluralisme.

101 Harold J. Laski. *The American Democracy: A Commentary and an Interpretation.* Nova York: Viking Press, 1948; i Laski. «The Obsolescence of Federalism».

102 Morton Grodzins. *The American System: A New View of Government in the United States*, ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966.

Potser en un país com Anglaterra la tradició és suficient, si bé certament no ho ha estat per mantenir el pluralisme territorial com a forma d'un govern local fort. Un cop el Parlament va haver decidit exercir el que, fins a la meitat del segle XIX, havien estat essencialment poders teòrics de sobirania il·limitada per transferir poders de les autoritats locals al centre, no es podia fer res, excepte que els partidaris del control local intentessin apoderar-se del Parlament i fer un canvi de direcció radical, una actuació que gairebé per definició és pràcticament impossible tenint en compte el sistema de partits disciplinats, centralitzats i forts de Gran Bretanya. Únicament una revolució constitucional estimulada per una visió ideològica prou forta per anar contra els instints humans naturals de quedar-se amb el poder podria fer que el Parlament el delegués voluntàriament. Això és evident que encara no ha passat. Només cal veure el futur que han tingut tots els esforços de descentralització de l'última dècada. De fet, la descentralització sembla una qüestió morta en la dècada dels vuitanta. El mateix Laski sembla que va tenir dubtes arran de la decepció que li va produir el govern laborista britànic després d'arribar al poder el 1945.

Per als països sense la tradició britànica, les garanties constitucionals formals són vitals per a la preservació del pluralisme. De fet, són necessàries però no suficients. Es necessiten barreres institucionals addicionals en forma de frens i contrapesos i, per a una majoria, sistemes federals.

En el cas dels Estats Units, es pot dir justament que el federalisme ha estat de màxima importància per mantenir el pluralisme. El federalisme ha treballat en totes dues direccions en moments diferents, és a dir, en la capacitat dels estats per resistir les usurpacions federals i en la capacitat del govern federal per atacar les usurpacions del pluralisme legítim

fomentades o sancionades per l'Estat. El que és important de les organitzacions federals no és la simple qüestió del poder delegat, sinó la qüestió més complexa del poder compartit, que permet diferents vies per fer recurs a les parts perjudicades o a aquells que volen protegir-se dels prejudicis. Això és el que Grodzins denominava «fractura múltiple», en el sentit doble de l'oportunitat d'encaixar molts cops o fractures per part del sistema i l'existència de moltes fissures o esquerdes a través de les quals reblar aquests cops.[103] Aquesta noció considera la possibilitat dual de protecció de l'Estat i d'intervenció federal que ha fet del federalisme als Estats Units un baluard important del pluralisme.

Cada forma de federalisme es pot utilitzar per obtenir aquests fins. ¿No avança el pluralisme quan Puerto Rico firma un acord federal amb els Estats Units com a federàcia (*commonwealth* és el terme nord-americà acceptat) que permet més autonomia interna per preservar el seu propi llenguatge i cultura que no pas els cinquanta estats constituents? ¿No ha progressat la llibertat quan Puerto Rico —una part dels Estats Units— s'ha estalviat les plagues negres de la revolució, la dictadura i el govern autoritari, característiques de la majoria d'estats independents de l'Amèrica Llatina obligats a mantenir uns exèrcits regulars aparentment per a la seva seguretat?

Certament, els estudiosos de la Comunitat Europea ho testimonien, ja que, quan els estats membres han desenvolupat la CE dins una confederació amb un tribunal suprem constitucional responsable del manteniment del mercat comú i dels principis comuns dels drets humans, tant el pluralisme com la

103 Ibídem. pp. 274-276.

llibertat han progressat. A l'altre extrem, el petit Estat d'Andorra ha preservat la seva llibertat durant més de set-cents anys tot i ser un territori minúscul entre dos grans poders imperialistes, França i Espanya, que durant la major part d'aquest període van perseguir formes de govern amb l'objectiu d'eliminar tant la llibertat com el pluralisme dins dels seus propis territoris. El seu govern conjunt del petit Estat a través de l'organització federal coneguda com a condomini va donar a Andorra l'espai que necessitava per sobreviure i ser lliure, mentre tots els estats del seu voltant que eren independents quan es va fundar Andorra van ser absorbits per una o altra de les dues potències i van perdre les seves llibertats i gran part de la seva capacitat de mantenir res que s'assemblés al pluralisme.

Aquí, també, la capacitat dels sistemes federals per promoure l'experimentació sense un compromís exagerat amb els resultats és important. Si bé el pluralisme d'estil califòrnia ha tingut una certa influència als Estats Units a escala nacional, el seu impacte és molt petit en estats que són influents com a societats civils en altres direccions. En política, per exemple, només cal mirar la diferència entre la política de Califòrnia basada en les masses i dominada per aficionats, i la política dominada per aficionats de Minnesota per adonar-se de les diferències en cultura i estil polítics entre els dos estats i dels límits de la influència de Califòrnia, mentre que Minnesota manté el seu propi sistema polític i els seus partits polítics. Si això és menys cert en altres àmbits de l'activitat humana als Estats Units és perquè el federalisme nord-americà ha estat debilitat, i ja no proporciona les barreres suficients.

Aquí l'argument radica en la suposició que en una organització política gran i de múltiples facetes són adequats di-

versos tipus de pluralisme. Si n'hi ha un que no és acceptable, és el que viola l'esperit de la llibertat federal, és a dir, el que persegueix elevar aquell «fer el que surt naturalment» en detriment dels vincles del pacte. Aquí hi ha implícit l'argument que sense els vincles del pacte no hi pot haver una societat civil decent. L'home natural només pot funcionar a la selva, on el seu contacte amb els altres és limitat i, encara més, on la naturalesa proporciona prou comprovacions per controlarne el comportament.

Això porta a la segona part de l'argument, que la llibertat s'aconsegueix tenint diferents varietats de pluralisme, sempre que la república ampliada estigui prou estructurada per permetre'ls que aquestes varietats trobin expressió i aconsegueixin diferents síntesis en diferents parts de la forma de govern. El federalisme és una via excel·lent per fer-ho possible. Per tant, per als que creuen que el pluralisme és una dimensió important de la llibertat, el manteniment d'un sistema federal correcte hauria d'ocupar una posició elevada en l'ordre del dia.

Això hauria de fer evident que la teoria federal assumeix que les relacions dialèctiques —diàdiques, triàdiques o fins i tot quadrilaterals— són essencials en les relacions humanes, i que ofereix una alternativa al monisme en l'àmbit humà. El mateix govern és un element d'una xarxa de relacions dialèctiques. Per als federalistes, una relació dialèctica clau és la que hi ha entre el govern i la llibertat. En aquest sentit, els federalistes difereixen dels anarquistes, que emfasitzen la llibertat com el principi central per excloure el govern com a fenomen legítim. De manera similar, necessàriament els federalistes s'oposen als jerarques i als autoritaris, que veuen el govern com el principi central i rebutgen o limiten fermament les reivindicacions de llibertat.

En això, els federalistes moderns també difereixen d'altres demòcrates en el sentit que, si bé veuen una igualtat substancial com a condició prèvia necessària per a l'establiment i el manteniment de la llibertat, també veuen que la llibertat és prioritària davant dels esforços per a la igualtat absoluta. Per tant, estan disposats a sacrificar una certa igualtat en favor de la llibertat, a diferència dels que sacrificarien la llibertat en nom de la igualtat. La majoria de federalistes argumentarien que, operativament, el millor camí per assolir una igualtat significativa és a través del manteniment de la llibertat, encara que això signifiqui el rebuig a la consecució de la igualtat absoluta com a objectiu. Defensen que la igualtat absoluta (en si mateixa un concepte problemàtic) no es pot aconseguir en cap cas (és contrari a la naturalesa humana en determinats camins decisius), i que els intents per sacrificar la llibertat en pro de la igualtat tendeixen a portar a la pèrdua de totes dues. Per naturalesa, el federalisme es basa en el reconeixement de la realitat i legitimitat de les diferències, i en el desig de mantenir diferències legítimes, cosa que va a repèl de les concepcions modernes d'igualtat absoluta.

Quatre nivells de fins

El federalisme s'ha aplicat per assolir fins polítics en quatre nivells diferents. Per ordre ascendent, són els següents: 1) instituir organitzacions polítiques factibles, 2) crear una forma de govern factible, 3) establir una forma de govern justa i 4) aconseguir un ordre moral just. En part, la varietat de formes federals es pot correlacionar amb aquests quatre fins.

El més modest d'aquests fins és l'ús del federalisme per instituir organitzacions polítiques factibles. En general, en la

dimensió federal, les confederacions i les lligues estan pensades per a aquests fins limitats. En aquests casos, les organitzacions existents, completes en si mateixes i per si mateixes, troben la necessitat de crear uns vincles duradors però limitats amb altres organitzacions per a uns propòsits de defensa o de prevenció d'agressions militars per tractar un ventall limitat de problemes governamentals comuns, o per crear un mercat comú, i això ho fan per mitjà d'organitzacions que utilitzen principis federals. Les lligues de la Grècia antiga i de la Itàlia medieval, de les confederacions alemanyes i del Mercat Comú Europeu exemplifiquen l'ús de principis federals.

Les dificultats —sovint fatals— de confederació van d'una tensió bàsica entre els fins integrals de constitució de formes de govern als fins limitats de la mateixa confederació. Aquesta tensió confederal ¿es pot sostenir en una organització política a llarg termini? ¿I en quines condicions? Aquest és un problema real a la Comunitat Europea d'avui dia. Segons les definicions i diferències presentades aquí, és més probable que la CE tingui èxit perquè té uns fins limitats. Els estats de l'Europa occidental que la van constituir van rebutjar deliberadament els fins més grans de federació i van buscar el vincle més limitat de confederació, aleshores descrita com a «funcionalisme». Per tant, la CE té l'aparença d'una lliga per a alguns, però en realitat ha estat capaç de desenvolupar poders reals en àmbits específics que transcendeixen de molt els d'una associació. D'aquesta manera ha consolidat el seu propi marc, la seva dimensió federal, no pas com una parada en el camí cap als Estats Units d'Europa com van avançar els evolucionistes, sinó cap a un camí clarament confederal.[104]

104 Leon N. Lindberg i Stuart A. Scheingold. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970.

La creació d'una organització política factible representa l'aplicació de principis federals un pas més enllà de limitar-se a buscar ordenacions factibles. El que és característic d'aquest fi és que les unitats que poden o no poden ser organitzacions preexistents no únicament busquen ordenacions polítiques millors per vincular-se entre elles, sinó que pretenen crear una nova organització, normalment de caire general i que no sigui menys organització política que qualsevol dels seus elements constituents, i pot ser més d'una. Generalment, les federacions modernes encaixen dins d'aquesta categoria. Ja s'ha suggerit que l'adopció de la Constitució federal als Estats Units va ser un intent d'aquests.[105]

En el cas dels Estats Units, per exemple, la principal diferència entre la Constitució de 1787 i els Articles de la Confederació era un mitjà més que no pas un fi. En aquest sentit, el Preàmbul a la Constitució de 1787 especificava que el que es proposa és l'establiment d'una «unió més perfecta», no d'una de nova. El que havia canviat eren els mitjans per dur a terme la unió, que requerien l'expansió dels poders atorgats al govern federal fins i tot per assolir els fins acordats prèviament. Les federacions dels segles XIX i XX que seguien els passos dels Estats Units i que van rebre la influència de la primera federació moderna reflecteixen el mateix propòsit.

Tots dos objectius anteriors reflecteixen l'ús del federalisme per aconseguir uns fins limitats. Els dos que queden impliquen l'ús del federalisme per aconseguir-ne de més complets. La terminologia hauria de suggerir la diferència entre l'objec-

105 Martin Diamond comenta la diferència entre aquest fi i l'anterior en relació amb la situació nord-americana a «On the Relationship of Federalism and Decentralization». Diamond suggereix que la diferència és entre federalisme modern i premodern, una posició que no comparteixo.

tiu de crear una forma de govern factible i el de crear-ne només una. Evidentment aquests dos objectius no són mútuament excloents, sobretot a la llum de l'acord que la política té dues cares, com s'ha suggerit més amunt. Això no obstant, hi ha un gran salt entre l'esforç per assolir una organització política el principal propòsit de la qual sigui tractar certes tasques de manera eficaç i una de les preocupacions centrals sigui la consecució d'uns alts nivells de justícia *per se*.[106] És possible argumentar que alguns dels defensors del federalisme als Estats Units també van veure l'ús dels principis federals com un mitjà per crear una organització política no simplement factible, sinó també justa.[107] La manifestació més evident d'aquest objectiu, però, es troba probablement als moviments federalistes de l'Amèrica Llatina, que pretenien introduir ordenacions federals en sistemes polítics sense tradicions de federalisme preexistents sobre la base que la justícia política ho exigia.[108]

Però fins i tot la cerca d'una organització política justa és limitada en comparació amb l'objectiu final per al qual de vegades se suggereix el federalisme, és a dir, la cerca d'un ordre moral just. Efectivament, la cerca d'una organització po-

106 Alexis de Tocqueville presenta el seu raonament a *Democracy in America.* trad. Lawrence Mayer. Garden City, N.Y: Doubleday, 1969. Vegeu John C. Koritansky. «Decentralization and Civic Virtue in Tocqueville's 'New' Science of Politics». *Publius* 5, núm. 3, 1975, pp. 63-82.

107 *The Federalist* és ambigu en aquest punt, però James Madison al final sembla haver-se desplaçat cap a aquesta direcció. Vegeu també Walter H. Bennett. *American Theories of Federalism.* University, Ala.: University of Alabama Press, 1966.

108 Vegeu, per exemple, William Stokes. «The Centralized Federal Republics of Latin America», dins *Essays in Federalism.* Claremont, Calif: Claremont Men's College Institute for Studies in Federalism, 1963; Herman G. James, *The Constitutional System of Brazil.* Washington, D.C.: Carnegie Institution, 1921; i L. S. Rowe, *The Federal System in the Argentine Republic.* Washington, D.C.: Carnegie Institution, 1921.

lítica justa suggereix que el federalisme ofereix la manera d'aconseguir justícia en totes les seves formes. Els teòrics federals francesos tendeixen a emfasitzar aquest últim objectiu. La Comuna de París era un exemple, encara que passatger, de l'esforç per implementar-la.[109] El moviment dels *kibbutz* a Israel és un intent més durador.[110] En relació amb això, el federalisme no és simplement un conjunt d'ordenacions, sinó un estil de vida que nodreix tota la societat civil i estableix el caràcter bàsic de les relacions humanes que hi tenen lloc.

El fet que el federalisme es pot dirigir cap a qualsevol d'aquests fins de maneres útils és un altre reflex de la seva flexibilitat. L'opció de com els principis i les ordenacions federals són més ben utilitzats esdevé de gran abast i no està predeterminada per la mateixa idea federal, sinó que més aviat està en mans dels individus i dels grups perquè decideixin.

Federalisme, republicanisme i democràcia

El federalisme, per la seva mateixa naturalesa, ha de ser republicà en el sentit original de *res publica* —cosa pública—; una organització política federal ha de pertànyer al seu públic i no ser propietat privada de qualsevol persona o segment d'aquest públic i, per tant, el seu governament requereix la participació pública. Això, de fet, és una font principal de la diferència entre federalisme i feudalisme, una altra forma de govern basada en acords contractuals. El feudalisme implica essencial-

109 Vegeu Alain Greilsammer. *Les mouvements federalistes en France.* Niça: Presses d'Europe, 1975; i Ralph Nelson. «The Federal Idea in French Political Thought». *Publius* 5. núm. 3, 1975, pp. 7-62.

110 Vegeu Buber. *Paths in Utopia*.

ment una sèrie de contractes entre feus privats en què l'autoritat es distribueix jeràrquicament i el poder normalment s'organitza oligàrquicament. Les autèntiques ordenacions federals han de recolzar invariablement en una base popular. La Constitució federal nord-americana ha de garantir als estats les formes de govern republicanes. Els seus artífexs sostenien els seus arguments en la seva comprensió de la història, en la qual els intents per federar les organitzacions polítiques republicanes i no republicanes fracassaven sempre, normalment en detriment de les organitzacions polítiques republicanes implicades en l'esforç.

El sistema federal nord-americà va ser la primera organització política federal que va vincular clarament el federalisme amb el govern popular, o la democràcia, en paraules d'*El Federalista*, per mirar de proporcionar «remeis republicans a malalties republicanes». Això va determinar el to de les organitzacions polítiques federals que van venir després. Des d'aleshores, no s'ha establert cap organització política federal en què la defensa del federalisme no hagi estat basada en arguments democràtics.

No únicament tots els sistemes federals es reclamen democràtics i busquen la legitimitat democràtica, sinó que és probable que hi hagi un acord general entre els demòcrates autèntics segons el qual la gran majoria d'aquestes organitzacions polítiques que es mantenen com a models de democràcia (França n'és l'excepció més important) o bé són federals pel que fa a la forma o bé utilitzen exhaustivament principis federals. És més, la mínima rellevància de les estructures federals formals en els sistemes polítics antidemocràtics ofereix un testimoni negatiu en la mateixa direcció. Això, amb franquesa, ha de ser reconegut com una possible limitació als usos del federalisme amb propòsits d'integració política quan

hi ha una base republicana insuficient entre els pobles i formes de govern implicats. Com totes les eines, el federalisme com a eina d'integració política només es pot fer servir en les situacions apropiades.

És important repetir que una de les característiques del federalisme que neix de la seva base popular és la reducció de la sobirania política a una qüestió incidental. Invariablement, la sobirania en les repúbliques federals està investida en el poble, que delega poders als seus governs respectius o els combina per exercir aquests poders directament com a govern (com en el cas dels tradicionals cantons suïssos). Els poders poden ser dividits i delegats pel poble sobirà si ho considera adequat, però la sobirania és la seva possessió inalienable. D'aquí que en la discussió dels governs federals, la qüestió de la sobirania no hi figuri, i només ho faci la qüestió dels poders. Cap govern (o, per extensió, cap càrrec) no pot reivindicar ser sobirà i per tant tenir poders finals o residuals il·limitats, ni tampoc hi ha cap límit al nombre de governs que poden rebre poders delegats, encara que puguin sorgir algunes limitacions pràctiques. Aquesta característica també s'afegeix a la flexibilitat del federalisme, així com la possibilitat de combinar ordenacions federals diferents per servir el mateix poble.

Així, el principi federal representa una alternativa (i un atac radical) a la idea moderna de sobirania. Aquesta última es va convertir en gran mesura en part de l'esquema de coses que fins i tot en les discussions de federalisme eren redactades en termes de sobirania, en particular al segle XIX; tant és així que la nostra mateixa comprensió de la idea federal en va sortir tergiversada. En l'era postmoderna, però, la sobirania que exercien els estats moderns s'ha tornat obsoleta. Cap estat no pot reivindicar ser l'únic senyor dels seus propis afers;

al contrari, tots són més o menys dependents dels altres. Consegüentment, la concepció federal original de poder compartir esdevé fins i tot més important que no pas abans.

La revolució federalista mundial

El començament del federalisme modern es troba en els passos fets pels holandesos o els suïssos en al llindar de l'era moderna per crear entitats polítiques més grans sense consolidar les seves formes de govern tradicionals i, paral·lelament, en l'obra de teòrics polítics com Johannes Althusius i Hugo Grotius, implicats en aquests esforços o bé familiaritzats amb ells. Va assolir la forma completa al final del segle XVIII amb l'establiment del sistema federal nord-americà, i durant els segles XIX i XX va passar per un període d'expansió radical.[111]

El naixement de la revolució federalista recolza en tres fenòmens bàsics de la vida política moderna. El primer és l'aparició de l'estat nació modern que inclou, necessàriament, territoris i poblacions relativament amplis per mantenir-se sota condicions modernes en el món de la política del poder. Al seu torn, es van generar problemes de distribució interna del poder dins de les organitzacions polítiques recentment ampliades.[112] En segon lloc, la modernitat va comportar el fracàs de la comunitat premoderna amb les seves línies d'autoritat «orgàniques» basades en relacions socials bàsicament fixades. Amb ella va venir la necessitat concomitant de

111 Carl J. Friedrich. *Introduction to Johannes Althusius, The Politica Methodice Digesta.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1935; i Diamond. «*On the Relationship of Federalism and Decentralization*».

112 Vegeu Ivo Duchacek. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics.* Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

creació de noves formes d'adhesió local i d'autogovern. Finalment, la modernitat va conduir a la descomposició dels antics principis aristocràtics a favor d'un nou compromís d'igualtat, amb la demanda corresponent de creació d'un ordre polític i social més democràtic.[113]

La revolució federalista va aparèixer com a resposta a tots tres fenòmens i als problemes que provoquen, i es presenta en si mateixa com un antídot que està d'acord amb el caràcter modern. El federalisme ha estat utilitzat perquè els estats nació puguin concentrar el poder i l'autoritat en uns governs generals, actius i importants, mentre que alhora difon l'exercici del poder a fi de donar a la majoria de segments de la societat civil —si no a tots— una participació constitucionalment garantida en el seu governament. Les idees federals han fet possible el desenvolupament de noves formes de comunitat, amb nous instruments per a l'autogovern que possibilitin l'edificació de noves societats per mitjà de relacions contractuals més que no pas confiant en el parentiu o altres vincles tradicionals. Per acabar, la revolució federalista ha estat orientada a servir la causa de la igualtat creant unes mediacions més bones per a la implicació dels ciutadans en els afers públics a través del desenvolupament d'escenaris governamentals de diferents mides i objectius, que van des del més immediatament local fins al més general. Aquestes tres tendències importants són especialment significatives des de la perspectiva de la integració política. La necessitat d'unes unitats de govern, de producció i d'associació fins i tot més grans per aconseguir certs objectius comuns és acceptada, actual-

113 Alexis de Tocqueville ens ha donat la clàssica discussió d'aquest procés i les seves implicacions polítiques a *Democracy in America and L'ancien regime.* Oxford: Blackwell, 1949.

ment, com una cosa perfectament normal. I el mateix passa amb la reafirmació del desig humà de manteniment d'unitats a petita escala pel seu valor humanístic.

Un exemple senzill: avui dia, per ser una superpotència, una nació ha de tenir dos-cents milions de persones o més. Potser una nació amb molt talent i molt agressiva d'un milió de persones es podria acostar a la condició de superpotència, però ni tan sols aquest nombre és suficient. Al mateix temps, és clar que una nació de dos-cents milions de persones contindrà una gran diversitat i, per tant, estarà sotmesa a unes pressions tremendes a l'hora de desenvolupar unitats a escala petita per adaptar aquesta diversitat i per vincular els seus ciutadans al cos polític sobre una base íntima, de manera que puguin percebre que tenen una relació o un cert control sobre els seus propis destins particulars individuals o comunitaris.

Això probablement és tan cert a la Xina comunista com als Estats Units. El fet que la Xina hagi hagut d'adoptar ordenacions federals, si més no en teoria, fins al punt de mantenir regions i tribus autònomes, a més de les lluites recents pel poder en aquell país que semblen haver desplegat província per província, serveix de prova a favor d'aquesta tesi. Plantejat com una hipòtesi, en termes organitzatius cada vegada que una entitat es fa més gran, es genera una necessitat paral·lela que algun dels seus aspectes s'ha de fer més petit. I per tant, la necessitat de combinar el fer més gran i fer més petit condueix directament a l'ús d'organitzacions federals —tornem a la definició de federalisme de Jimmy Durante—, a la sensació que un vol marxar (o que ha de marxar) i que alhora es vol quedar, o repicar i anar a la processó.

D'altra banda, la probabilitat que fins i tot els petits estats independents al món del futur s'hauran de combinar, encara que només sigui per a certs propòsits econòmics és cada ve-

gada més gran. Un cop més, les ordenacions federals ofereixen una manera d'equilibrar gran i petit, i amb el temps, seran cada vegada més utilitzades. La Comunitat Europea i l'Associació de Nacions del Sud-est Asiàtic representen dos conjunts regionals diferents de talla mitjana i petits estats que fan servir els principis federals per aconseguir la cota dels dos-cents milions per als propòsits comuns limitats. La primera ja és una confederació i la segona una lliga en el sentit clàssic del terme.

La necessitat creixent d'adaptar l'heterogeneïtat ideològica, religiosa, lingüística i ètnica condueix a un altre conjunt de raons per a la propagació del federalisme. A mesura que el món s'ha anat tornant més independent, aquestes diferències no han desaparegut sinó que, oposant-se a les prediccions anteriors, s'han intensificat. Si això és cert a Europa, on tota la història i l'elevada cultura durant segles ha dirigit la gent cap a una altra direcció, on durant tres-cents o quatre-cents anys i més hi ha hagut una supressió conscient i deliberada d'aquestes diferències fent servir alhora la pastanaga i el pal, ¿què hem d'esperar a l'Àsia i a l'Àfrica, on aquests fenòmens estan molt més arran de superfície?

Al principi de la dècada dels vint, es va celebrar un congrés de minories ètniques sense estat (aleshores anomenades nacionalitats) a Brussel·les. ¿Qui recorda aquell congrés? Va ser un esdeveniment perifèric a l'Europa dels anys posteriors a la Primera Guerra Mundial. Fins i tot fa uns quants anys, ¿qui hauria pronosticat una Europa en què els bretons i els habitants del Jura, per no parlar de bascos i catalans, buscarien activament l'afirmació de la seva identitat ètnica? Avui dia, a mesura que progressa la integració dels estats europeus occidentals en una comunitat político-econòmica, una «Europa de minories ètniques» és una possibilitat real. El desenvolu-

pament d'un regionalisme internacional que implica el nord-oest de Suïssa, Alsàcia a França i el sud-oest d'Alemanya, ha rebut un impuls en aquesta última dècada pel reconeixement comú, per part del poble dels diversos racons i fronteres internacionals, del fet que tots són *allemanic* —un grup ètnic aparentment oblidat de fa temps. El federalisme en el món comunista, en particular, pretén resoldre aquest problema.

Un tercer element que afecta l'expansió del federalisme és que forma part d'una tendència secular cap a l'estabilització dels estats. Per al futur immediat, els «estats sobirans» d'aquest món s'esforcen per fixar virtualment totes les fronteres dels estats que són permanents, ja sigui per protegir-se o bé per preservar l'actual ordre mundial. En conseqüència, si en el futur hi ha d'haver canvis en l'ordre polític mundial, hauran d'arribar per mitjà de vincular o dividir els estats existents de manera que almenys la integritat formal de cada un es mantingui en un cert sentit. Aquesta situació també es presta a les solucions federals per tractar aquells problemes en àrees que requereixen canvis en l'actual marc polític, ja sigui a través de l'agregació dels estats existents o de la seva divisió, a fi de permetre als grups del seu interior un increment de les possibilitats d'autoexpressió. En conseqüència, la revolució federalista s'ha donat a conèixer extensament i esdevindrà una qüestió d'interès continuat i creixent.

A la llum del que acabem de dir, no hauria de sorprendre que l'ús dels principis i dels processos federals s'hagi estès tant. Fins i tot organitzacions polítiques com la Unió Soviètica, que en última instància estan compromeses a una centralització totalitària del poder, ha sentit la necessitat d'afirmar i reafirmar la base federal de les seves constitucions i societats civils. Fins i tot estats com França, que culturalment disten molt d'estar predisposats al federalisme, han hagut d'establir

relacions federals (a través de la Comunitat Europea) per satisfer les demandes que els planteja el món contemporani. La revolució federalista, doncs, apel·la directament als problemes i aspiracions del govern popular modern. És per això que el federalisme és respectat tant on s'incompleix com on es porta en pràctica amb tot el significat.

En aquests últims anys hem entrat a la segona generació de l'era postmoderna, la forma futura de la qual ningú no acaba de veure prou clara. Sembla que és veritat, però, que la nova era estarà basada fins a cert punt en els principis de modernisme, particularment els principis d'igualtat i llibertat, com ho manifesta el compromís pràcticament universal amb l'ideal de govern popular. La compleció virtual de la tasca de modernització en certs països d'Occident ens ha donat una pista de la direcció cap a la qual pot ser que anem. En aquests països, derivat dels tres fenòmens polítics centrals de l'era moderna hi ha hagut un interès polític dual, primer per crear unitats de govern més viables (s'entenguin com s'entenguin) a fi de comprometre's a noves responsabilitats, i segon, per millorar la participació ciutadana en el govern i així fomentar la democràcia (s'entengui com s'entengui). La revolució federalista apunta precisament cap a aquests dos interessos germans, que explica per què l'experimentació amb organitzacions federals va en augment en una varietat de nous escenaris i maneres.

4

Idees i formes federals

La història del federalisme i la idea federal

En la seva forma original, la idea federal era teopolítica i definia la relació entre Déu i l'home com una relació en què tots dos estaven vinculats per un pacte que els feia conjuntament responsables del benestar del món. Formulada en primer lloc en la teoria del pacte de la Bíblia hebrea com la base de la relació de Déu amb Israel, aquesta concepció del federalisme va ser recuperada pels «teòlegs federals» que se centraven en la Bíblia de la Reforma protestant dels segles XVI i XVII, i que van encunyar el terme *federal* —derivat del llatí *foedus* (pacte)— per designar el sistema de pactes sagrats i duradors entre Déu i la humanitat arrelats en la seva cosmovisió. Aquest pacte era tant un recurs alliberador com un mitjà per vincular les persones als manaments de Déu. Restringint els seus poders —òbviament, omnipotents— als termes del pacte, Déu garantia als humans un grau de llibertat important (a partir del qual els puritans van desenvolupar el concepte de «llibertat federal»).[114]

La idea federal va ser secularitzada a final del segle XVII i durant el segle XVIII. El desenvolupament de les teories del pacte de Thomas Hobbes, John Locke i altres va ser el primer pas en aquesta direcció,[115] però va correspondre a Montes-

114 Vegeu Delbert Hillers. *Covenant: The History of the Biblical Idea*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1969; i Perry Miller. *The New England Mind: The Seventeenth Century*. Nova York: Macmillan, 1939.

115 Thomas Hobbes. *Leviathan*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1958; i John Locke. *First and Second Treatises on Government*, ed. Peter Laslett. Nova York: Men-

quieu i a Madison transformar la idea federal en un principi i en una tècnica totalment seculars.[116]

Al segle XIX, d'acord amb les seves arrels teològiques, el federalisme va ser desenvolupat com un principi d'organització social per part de diversos teòrics francesos i alemanys que volien trobar una base correcta sobre la qual construir les relacions humanes en la comunitat justa del futur.[117] Estretament relacionat amb les diverses teories del contracte social, el federalisme es caracteritzava per la creença que la societat correcta ha d'estar edificada sobre la base d'una relació coordinada més que no pas subordinada, que emfasitza l'associació entre parts amb unes reivindicacions iguals de legitimitat a fi de cultivar les seves integritats diverses dins d'un ordre social comú. Un dels últims exponents del principi federal com a base d'una organització social correcta va ser Martin Buber.

Les institucions federals s'han desenvolupat en dues situacions diferents. D'una banda, el federalisme ha estat usat com a mitjà per unir un poble ja vinculat per lligams d'una nacionalitat percebuda com a tal o pel dret distribuint constitucionalment el poder polític entre un govern general i unes unitats constituents a fi de garantir una llibertat local o una unitat nacional més grans. En aquests casos, les organitzacions polítiques que constitueixen el sistema federal són parts inaltera-

---

tor Books, 1965. Vegeu també Vincent Ostrom. «Hobbes, Covenant, and Constitution», *Publius* 10, núm. 4, 1980, pp. 83-100.

116 Charles de Secondat, Baron Montesquieu. *The Spirit of the Laws* (1748), trad. T. Nugent. Londres, 1878; i Alexander Hamilton, John Jay i James Madison. *The Federalist.* ed. amb introducció de Clinton Rossiter. Nova York: Mentor Books, 1961.

117 Vegeu, per exemple, Daniel J. Elazar. «Federalism», dins David M. Sills, ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences.* Nova York: Macmillan, 1968, 6, pp. 169-178; Sobei Mogi. *The Problem of Federalism*, 2 vol. Londres: George Allen & Unwin, 1931, un compendi històric de les diverses teories del federalisme.

bles del conjunt nacional, i el federalisme condueix sempre al desenvolupament d'un govern nacional fort que funciona en contacte directe amb el poble al qual serveix, igual com ho fan els governs constituents. Els Estats Units són un bon exemple d'aquesta forma.

De l'altra banda, el federalisme ha estat usat com a mitjà per unir pobles amb un objectiu important però limitat, sense alterar els seus lligams principals amb les organitzacions polítiques individuals que constitueixen les unitats bàsiques d'una federació. En aquests casos, el govern federal està limitat pel que fa a l'objectiu i als poders, i funciona mitjançant uns governs constituents que retenen la seva plena autonomia i dels quals, fins a un cert grau, és dependent. Iugoslàvia exemplifica aquesta forma.

Expressions antigues de federalisme

Tots dos usos del federalisme van evolucionar des dels primers experiments federals (Taula 4.1) i, contràriament als punts de vista d'alguns, tots dos tenen la mateixa antiguitat. En tots dos, però, els primers experiments van fracassar per falta d'una tecnologia política prou avançada per investir les institucions amb la tasca adequada.

Els principis d'un federalisme nacional fort van ser aplicats per primera vegada pels antics israelites al començament del segle XIII a. de C., a fi de mantenir la seva unitat nacional vinculant les diverses tribus sota una única constitució nacional i unes institucions politiques confederals. El testimoni i la raó fonamental del seu esforç es presenten a la Bíblia, el primer gran clàssic de la humanitat i el primer que va tractar amb els models federals, particularment el Pentateuc, Josuè, els Jutges,

Samuel i Ezequiel.[118] Encara que la discussió bíblica s'ensenyi en termes teòrics més que no pas històrics i religiosos, recolza els fonaments per a la idea federal en la seva transformació, del pacte que era en els seus orígens —com a antic tractat de vassallatge de l'oest d'Àsia— en un pacte basat en la moral entre parts que són fonamentalment iguals, si més no pel que fa a la seva responsabilitat en les tasques comunes.[119]

El pacte bíblic no estava simplement pensat per crear una entitat dependent vinculada i reconeixedora de lleialtat al mandatari imperial, sinó una associació entre les parts implicades. És clar que la relació entre Déu i la part humana del pacte no era una relació entre iguals, sinó una associació equitativa en una tasca comuna (la redempció del món) en què totes dues parts preservaven les seves integritats respectives, fins i tot comprometent-se a una relació de responsabilitat mútua. Segons el relat bíblic, Déu es limita a si mateix per la seva gràcia a fi que els humans puguin esdevenir els seus homòlegs lliures. Aquesta agosarada idea significava que els pactes complementaris que vinculaven les entitats o els organismes humans forçosament serien pactes entre iguals en associació. Així, doncs, una associació federal no és com la que

118 El llibre de *Josuè* pot ser que fos pensat per explicar la concepció profètica de la comunitat ideal basada en principis federals. Vegeu Èxode i Deuteronomi per a una descripció posterior del sistema polític israelita, i Jutges, Samuel i Reis per a una discussió dels seus problemes. Vegeu també, Daniel J. Elazar. *The Book of Joshua as a Political Classic.* Jerusalem: Center for Jewish Community Studies, 1980, i *The Covenant Idea and the Jewish Political Tradition.* Ramat Gan: Bar Ilan University Department of Political Studies and Center for Jewish Community Studies, 1983, esp. cap. 2; i Yehezel Kaufman. *The Religion of Israel*, trad. Moshe Greenberg. Chicago: University of Chicago Press, 1960, amb discussions importants dels orígens de la teoria del pacte a la Bíblia.

119 Hillers. *Covenant*; Moshe Weinfeld, «Covenant», dins *Encyclopedia Judaica.* Jerusalem: Keter Books, 1973, 5, pp. 1012-1022; i John Bright. *A History of Israel.* Filadèlfia: Westminister Press, 1946.

crea una llei privada en què les parts tenen unes obligacions molt limitades entre elles, sinó una associació de llei pública que crea comunitat i que, per tant, implica un conjunt més ampli d'obligacions mútues.

Taula 4.1. ***Sistemes protofederals i sistemes federals premoderns exemplars***

Organització política	Durada	Lloc	Forma
Federació israelita	s. XIII - 722 a. de C.	Israel	Federació de tribus
Lliga aquea	Primera: s. VI-338 a. de C. Segona: 281-146 a. de C.	Grècia	Confederació de ciutats
Lliga beòcia	s. IV a. de C.	Grècia	Confederació de ciutats
Lliga etòlia	s. IV- 189 a. de C.	Grècia	Confederació de ciutats
Decàpolis	*ca*. 106 a. de C.-117	Palestina romana	Confederació de ciutats
Sacre Imperi Romano-Germànic	800-1806	Europa central	Lliga imperial
Lliga llombarda	1167-1250	Itàlia	Lliga de ciutats
Lliga hanseàtica	1158-1669	Alemanya	Lliga de ciutats
Confederació Suïssa	1291-1848	Suïssa	Confederació de repúbliques
Corona Catalanoaragonesa	1200-1350	Espanya	Monarquia dual
Castella, Aragó i Navarra	1469-1134	Espanya	Monarquia dual
Províncies Unides	1567-1798	Països Baixos	Federació de Províncies
Imperi espanyol	1479-1716	Espanya i Europa	Monarquia múltiple
Confederàcia iroquesa	*ca*. 1600-1760	Amèrica del Nord	Confederació de tribus
Confederàcia creek	vincles formals establerts al s. XVIII	Amèrica del Nord	Confederació de tribus

Llegida atentament, la Bíblia també ofereix una percepció directa del funcionament de la federació tribal israelita descrivint-ne la constitució, les institucions polítiques i alguns dels principals problemes polítics, tot dins del marc de la teoria del pacte. La federació israelita va sobreviure gairebé sis-cents anys amb diversos canvis de règim, abans de ser destruïda per una conquesta externa. Durant aquest temps, els canvis constitucionals en l'organització política israelita van ser introduïts mitjançant pactes i, també després de la introducció de la monarquia, es va mantenir l'element federal fins que la majoria d'estructures tribals van ser destruïdes per forces exteriors. La seva història tindria una influència profunda en els principis polítics de les últimes generacions. Els diversos pactes de fundació de pobles, Esglésies o comunitats que coneixem com a federals acostumen a fer una referència clara als seus orígens bíblics. Per tant, podem parlar de l'origen bíblic de la idea federal de la mateixa manera que parlem dels orígens grecoromans de la llei natural.

Finalment, el gran designi bíblic per a la humanitat és federal en tres sentits. Primer, està basat en una cadena de pactes començant amb els que se subscriuen entre Déu i l'home, que teixeixen la teranyina de relacions humanes, sobretot les polítiques, a la manera federal, és a dir, per mitjà d'un contracte, d'una associació i del consentiment. Al segle XVI, aquesta cosmovisió va ser recreada per l'ala reformista del protestantisme com la teologia federal a partir de la qual Johannes Althusius, els hugonots, els *covenanters* escocesos i els puritans anglesos i nord-americans van desenvolupar les teories i els principis polítics del projecte constitucional.

En segon lloc, com s'ha indicat més amunt, la comunitat bíblica clàssica era una federació articulada de tribus instituïdes i reafirmades pel pacte per funcionar sota una constitució

i unes lleis comunes. La visió bíblica de la comunitat restaurada en l'era messiànica preveu la reconstitució de la federació tribal. Els puritans nord-americans i molts nord-americans de l'era revolucionària, entre altres, es van inspirar en l'organització política bíblica per buscar acords federals per als seus governs.

En tercer lloc, la visió bíblica de la «fi dels temps» —l'era messiànica— no únicament anticipa una restauració del sistema tribal d'Israel, sinó el que és, pràcticament, una confederació mundial o societat de nacions, cada una de les quals preserva la seva pròpia integritat alhora que accepta el pacte diví comú i l'ordre constitucional. Aquest ordre establirà unes relacions de pacte adequades per a tot el món. És l'antítesi de l'estat ecumènic mundial, encara que molts dels objectius positius que persegueix siguin els mateixos. Molts dels grans projectes moderns importants amb vista a l'ordre mundial, entre els quals hi ha els de Kant, Buber i Woodrow Wilson, deriven d'aquesta visió.[120]

L'exemple israelita representava el federalisme en la seva forma més completa: un poble fundat per un pacte i una organització política estructurada segons uns principis federals. Encara que sovint els sistemes federals s'utilitzen per vincular pobles que no tenen una base pactista i, a la inversa, que alguns pobles fundats per un pacte o conveni no estableixin uns sistemes de govern federals, els sistemes federals són més forts quan es combinen totes dues coses. Això ha continuat així al llarg de la història.

Uns quants segles després de la desaparició de la federació tribal israelita, les ciutats gregues van experimentar amb les

120 Vegeu el número *Federalism as Grand Design* de *Publius* 9. núm. 4. 1979, per a una anàlisi de cada un dels punts mencionats anteriorment.

institucions d'estil federal com un mitjà per promoure l'harmonia i la col·laboració entre ciutats, principalment amb propòsits defensius mitjançant associacions com les lligues aquea i etòlia, que van ser les precursores del que avui dia es defineix com a confederació.[121] Polibi i Estrabó comenten les lligues que van conèixer; el primer a la seva obra *Història* i el segon a la seva *Geografia*. No és injust concloure que els grecs van ser els inventors de la confederació, així com els israelites van ser-ho de la federació.

Els grecs van deixar algunes descripcions de lligues específiques, però cap discussió teòrica sobre la lliga com a sistema polític. Tret de les crítiques implícites d'Aristòtil a la seva *Política*, els grans teòrics grecs de la política desconeixien el federalisme com a principi polític perquè la mateixa idea contradeia la seva concepció d'una polis petita, unificada i orgànica com l'única base sobre la qual construir la societat correcta. En alguns casos, però, la polis era aparentment la unió de tribus o de famílies extenses.[122]

Molt abans que aquests dos tipus d'unió, al principi del tercer mil·lenni abans de la nostra era, diversos imperis de l'oest d'Àsia es van expandir combinant la conquesta amb uns tractats de vassallatge que imposaven als dirigents dels governs conquerits i que els garantien una autonomia interna important. (Els israelites antics van adaptar la via utilitzada per aquests imperis —el pacte— i van transformar-la en un instrument per vincular parts iguals i també desiguals).

121 Edward A. Freeman. *A History of Federal Government in Greece and Italy.* 2a ed. Londres: Macmillan, 1893, és un intent clàssic de traçar els orígens del federalisme en el món clàssic.

122 Fustel des Coulanges. *The Ancient City.* Garden City, N. Y: Doubleday, 1956. Vegeu també Harry V. Jaffe. «Aristotle», dins *Leo Strauss and Joseph Cropsey, A History of Political Thought.* Chicago: Rand McNally, 1963.

Aquest sistema d'imperialisme descentralitzat que emfasitzava l'autonomia religiosocultural va ser adoptat per diversos dels últims grans imperis, notablement pel persa i pel romà, que van estructurar els seus sistemes polítics entorn d'uns principis semblants utilitzant vies similars. Com que la vida política era pràcticament inseparable dels aspectes religiosos i culturals de la societat del món antic, el reconeixement imperial de les constitucions nacionals oferia una mesura de la delegació contractual del poder polític, però, igual que en els exemples més recents d'aquesta forma d'imperialisme, l'autonomia no era una qüestió de dret nacional, sinó que representava una concessió condicionada a la revocació per decisió unilateral dels governants imperials. Així, doncs, si bé utilitzaven el que en un sentit són principis federals, en d'altres violaven l'essència de la idea federal. Els sistemes imperials moderns feien servir molts dels mateixos mecanismes per mitjà de recursos com els protectorats, l'autonomia, el govern responsable limitat i d'altres per l'estil.

Hi ha alguns casos, com el primer Imperi Romà, l'Imperi britànic i la França contemporània, en què el poder imperial és en si mateix republicà, i l'autonomia està constitucionalitzada i s'estén a l'àmbit polític. Normalment aquests casos comporten un protectorat o unes organitzacions estatals associades (en llatí, *foederae*), ja sigui en les primeres o les últimes etapes de l'imperi. Així, les ciutats-estat gregues van ser *foederae* romanes després de la seva conquesta inicial, i, actualment, Gibraltar té autonomia interna sota el protectorat britànic.[123]

Si bé els romans van introduir la paraula *foedera* per descriure les relacions bilaterals entre Roma i els estats absorbits

123 Freeman. *History of Federal Government*; i Howard S. Levie. *The Status of Gibraltar.* Boulder, Colo.: Westview Press, 1893.

per l'expansió del seu imperi sobre una base d'igualtat (els *foederatii*), tenint en compte la seva orientació imperialista, no feien pas més cas de la idea federal del que van fer-ne els grecs. A la pràctica, els romans van promoure vincles federals bilaterals, confederacions i lligues de ciutats dins l'Imperi, sobretot en el primer període, i diverses formes d'autonomia constitucional durant la llarga història imperial. Es pot especular que no van desenvolupar una comprensió teòrica paral·lela a causa del seu compromís amb els cànons del pensament grec. En resum: van trobar que la pràctica era útil i, per tant, van evitar conflictes entre la teoria i la pràctica eludint del tot la teoria.[124]

D'altra banda, els jueus, havent perdut la independència i exiliats de la seva terra, van mantenir les aspiracions de restituir una organització política ideal edificada sobre vies federals. Aquestes aspiracions van concretar-se en una sèrie de treballs especulatius començant amb les profecies d'Ezequiel (capítols 34-48) durant l'exili babilònic (*ca.* 593-571 a. de C.). En els diversos folis del Talmud es discuteixen, de manera exhaustiva i detallada, els aspectes legals i constitucionals del governament de la federació de les dotze tribus que havia de ser restaurada. Si bé la qüestió no ha estat estudiada del tot, sembla que ofereix l'avantprojecte del funcionament més antic que existeix per a un sistema federal.[125]

124 Freeman. *History of Federal Government*; L. LeFurand P. Posener. *Bundesstaat und Staatendund in geschichtlicher Entwicklung.* Breslau, 1902, pp. 75-89; i Heinz Eulau. «Theories of Federalism under the Holy Roman Empire». *American Political Science Review 25,* 1941, pp. 643-664.

125 Field Notes, Workshop on Covenant Idea and the Jewish Political Tradition of the Jerusalem Center for Public Affairs. See also Gordon Freeman, *The Heavenly Kingdom* (Lanham, Md.: University Press of America and Jerusalem Center for Public Affairs, 1985).

Esforços medievals

Sovint el feudalisme és considerat com una manifestació de certs principis federals a causa de l'èmfasi en les relacions contractuals bàsicament immutables que vinculen les parts contractants de manera permanent, alhora que els garanteixen els drets respectius. Però el caràcter jeràrquic i essencialment privat d'aquestes relacions, unit a la falta de mecanismes pràctics per mantenir els termes del contracte, va limitar radicalment qualsevol associació entre feudalisme i federalisme. El Sacre Imperi Romano-Germànic va ser l'encarnació d'aquest feudalisme constitucionalitzat, que posteriorment va ser reforçat pel corporativisme medieval, i de la debilitat perenne del cim de la jerarquia imperial.[126] El federalisme llatinoamericà modern, amb els seus fonaments en la vinculació sovint jeràrquica dels *caudillos*, és, en molts sentits, un eco contemporani d'aquests tipus d'organitzacions federals.

Del desenvolupament de les ciutats comercials medievals en va sorgir, al centre d'Europa, un moviment més autèntic en la direcció del federalisme, que va formar lligues per a la defensa i l'ajuda mútues dins de l'ampli marc del Sacre Imperi Romano-Germànic. Les seves lligues seguien el model grec, però, a diferència d'aquestes últimes, les ciutats també es fonamentaven en un conveni. Aquestes corporacions medievals de les ciutats es creaven per convenis entre gremis, els quals, al seu torn, n'eren les parts. Aquestes corporacions van acon-

126 James Bryce, *The Holy Roman Empire* Nova York: Macmillan, 1895); Giorgio Falco, *The Holy Roman Republic: A Historical Profile of the Middle Ages*, trans. from Italian by *K. V. Kent* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1972); and Herbert A. Fisher, *Medieval Empire*, 2 vol. 1898; reimpressió Nova York: AMS Press, s.d.

seguir un lloc formal dins el sistema feudal per mitjà de cartes atorgades obtingudes del governant regional o imperial corresponent, que els garantia l'estatus i les llibertats nacionals, i estaven subjectes a renovació o reafirmació a la successió d'un nou governant. Amb el temps, va néixer una cerimònia formal segons la qual el governant s'acostava a les portes de la ciutat i només era convidat a entrar-hi un cop hagués accedit a confirmar la carta.[127]

En l'adopció de les corporacions gremials com a forma d'organització interna, les ciutats tenien un paral·lel en les comunitats jueves d'Europa i en el món mediterrani que es van organitzar sobre la base d'uns principis federals al llarg de la seva història. Totes les comunitats jueves es consideraven parts de la llei jueva creada per *askamot* (articles d'acord). Començant al segle XII, aquestes comunitats jueves es van unir i van formar lligues similars a les de les noves ciutats.[128]

El desenvolupament més important del període medieval va ser la primera confederació de la repúbliques muntanyenques suïsses, l'any 1291, per a l'ajuda mútua i la defensa de les independències respectives. Aquest esforç va reeixir en gran part per la seva relació amb un govern popular de base pactista des del principi. Amb els segles va néixer la Confede-

127 Otto Gierke. *Political Theories of the Middle Ages.* Cambridge: Cambridge University Press, 1938, i Gierke. *The Development of Political Theory.* Nova York: Norton, 1939.

128 Irving Agus. *Rabbi Meir of Rothenburg.* Filadèlfia: Dropsie College for Hebrew and Cognate Learning, 1947; Agus. *Urban Civilization in Pre-Crusade Europe.* Nova York: Yeshiva University, 1967; Menachem Elon. «On Power and Authority: Halachic Stance of the Traditional Community and Its Contemporary Implications», dins Daniel J. Elazar, ed., *Kinship and Consent: The Jewish Political Tradition and Its Contemporary Manifestations.* Washington, D.C.: University Press of America, 1982; i Daniel J. Elazar i Stuart A. Cohen. *The Jewish Polity: Jewish Political Organization from Biblical Times to the Present.* Bloomington: Indiana University Press, 1985, cap. 11.

ració Helvètica, per addició d'altres repúbliques suïsses mitjançant una xarxa de pactes bilaterals i multilaterals que es renovaven regularment.[129]

Aquests experiments federals embrionaris tenien lloc pragmàticament, mentre que la teoria federal es limitava a discussions jurídiques de les relacions corporatives entre les formes de govern del Sacre Imperi Romano-Germànic. Alguns filòsofs polítics medievals, entre els quals hi ha Dant (*De Monarchia*), van analitzar un sistema semblant al federalisme imperial. La majoria van centrar-se en altres direccions.

Finalment, la fusió d'elements contractuals del feudalisme amb mecanismes polítics de confederàcies agrícoles i comercials va donar lloc als antecedents immediats del federalisme modern. Els estats cristians de la península Ibèrica van crear un sistema polític que, en els seus estadis més avançats, es va acostar molt al federalisme autèntic. Durant els anys de la Reconquesta, la major part de la península es va reorganitzar sota el sistema de furs, que establien governs nacionals amb institucions polítiques liberals per promoure la nova colonització. Els nous estats estaven formats per relacions contractuals d'estil federal pensades per protegir els drets nacionals. Tres d'aquests estats es van unir en una organització quasifederal sota la Corona d'Aragó, cada un dels quals (més uns quants a Itàlia que s'hi van afegir posteriorment) mantenia la constitució i les institucions de govern pròpies i, alhora, obtenia representació en el conjunt del govern aragonès. La unificació d'Espanya sota una monarquia múltiple l'any 1469 va deixar la majoria d'aquests elements federals intactes durant

129 Denis de Rougemont. *La Suisse, ou l'histoire d'un pueple heureux.* Lausanne: Le Livre de Mois, 1965, i de Rougemont. *Vingt-huit siècle d'Europe: La conscience européenne à travers les textes, d'Hesiode à nos jours.* París: Payot, 1961.

dos segles i mig, però les reivindicacions de la monarquia van acabar subvertint-los i van transformar Espanya en un estat precàriament centralitzat.[130]

La principal característica de les monarquies múltiples (o duals) és que la unió existeix només en la persona del sobirà i que únicament es manté mentre l'exercici del poder executiu és a nom seu. No hi ha cap altra institució comuna que uneixi les formes de govern constituents: no hi ha parlaments comuns ni cap sistema legal comú, i molt poca cosa en el sentit d'una subestructura política comuna. En canvi, cada organització política constituent manté el seu propi sistema polític, al qual el monarca garanteix el suport sota els termes del conveni establert amb el regne.

Històricament, les monarquies múltiples han estat els règims menys democràtics. Fins i tot quan hi ha hagut una tendència a la democratització, el mateix fet que aquesta unió només existeixi en virtut de la sobirania comuna ha tendit a elevar l'estatus del monarca a una posició de poder real. Els intents de transferir la sobirania o els atributs de sobirania a un altre lloc estimulen, per la seva mateixa naturalesa, la divisió d'aquest tipus d'associació de societats civils en formes de govern diferents. Així, l'Imperi Austro-Hongarès es va mantenir unit sota els Habsburg i es va desintegrar quan la família va deixar de governar. La monarquia dual de Suècia i Noruega va deixar de funcionar quan es va introduir el govern democràtic i els atributs de sobirania es van transferir del monarca a la nació o les nacions. A Espanya, en canvi, la incapacitat

130 César Enrique Díaz López. «The State of Autonomic Process in Spain». *Publius* 11, núm. 3-4, 1981, pp. 193-216. J. H. Elliott, *Imperial Spain, 1469-1716.* Nova York: St. Martin's Press, 1964, proporciona una descripció històrica dels sistemes protofederals espanyols i del seu declivi.

per transformar una monarquia múltiple en sistema federal en un escenari que exigia alguna forma d'unió peninsular, va conduir a la consolidació de les organitzacions polítiques constituents en una cosa pròxima a un estat unitari, que va esdevenir molt inestable un cop la monarquia va haver perdut el poder a causa dels obstacles localistes a la consolidació; uns obstacles que no es van poder adaptar ni eradicar mai.

Les monarquies múltiples han estat transformades en organitzacions polítiques estables i integrades a través d'una unió legislativa. El Regne Unit n'és un bon exemple: uneix el parlament d'Anglaterra, Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord, així com certes organitzacions polítiques més petites. Les tendències centrífugues de la monarquia dual del segle XVII que vinculaven Anglaterra i Escòcia van ser finalment eliminades el 1707 mitjançant una unió legislativa de dues nacions.

El ressorgiment federalista durant la Reforma

Al segle XVI, determinades societats civils emergents influïdes per la Reforma i, en particular, per les formulacions calvinista i zwingliana[131] per tornar a la Sagrada Escriptura com a font d'inspiració política així com per necessitat local, van començar a aplicar principis federals amb el propòsit d'edificar un Estat. Mentrestant, els hereus Habsburg a la corona espanyola havien aplicat principis ibèrics per organitzar les altres possessions europees. Les seves reformes governamentals als Països Baixos van proporcionar una base organitzativa a la federació parcialment inspirada en el calvinisme de les Pro-

131 *Nota de l'ed.* En referència a Ulric Zwingli (1484-1531), capdavanter de la reforma protestant a Zurich.

víncies Unides al final del segle XVI. Quan aquestes províncies van guanyar la independència, van establir un sistema polític incapaç de resoldre els problemes tècnics més decisius del federalisme, però es van mantenir en l'estil federal durant doscents anys fins que Napoleó va posar fi a la seva existència i va deixar un residu de no-centralització que ha marcat els Països Baixos fins avui dia.[132]

Mentrestant els suïssos desenvolupaven les seves pròpies tècniques de combinar elements agrícoles i comercials per crear una confederació de petites repúbliques influïda per la interpretació calvinista i zwingliana de la Bíblia i, potser negativament, pels contactes amb l'Espanya dels Habsburg. Un cop aconseguida la independència total el 1648, la Confederació Suïssa es va mantenir dèbilment unida durant dos segles (tret de l'intermedi de la conquesta napoleònica), fins que el 1848 va adoptar una constitució federal moderna.[133]

La Reforma a Suïssa, Escòcia, els Països Baixos i Anglaterra, així com a algunes parts de França i Alemanya, va impulsar el desenvolupament del federalisme com a principi social. Les pressuposicions de les Esglésies presbiteriana reformada i puritana es van manifestar en la formació d'unes comunitats de «sants» que pactaven entre elles per crear congregacions i, en alguns casos, formes de govern que podien governar com a parts del pacte. Els suïssos i els holandesos van crear estats federals; els escocesos van restablir la seva identitat nacional

132 Arend Lijphart. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1969; Hinn Pirenne. *Early Democracies in the Low Countries: Urban Society and Political Conflict in the Middle Ages and the Renaissance*. Nova York: Harper & Row, 1963; i Herbert H. Rowen, ed. *The Low Countries in Early Modern Times: A Documentary History.* Nova York: Harper & Row, 1972.

133 De Rougemont. *La Suisse*.

per mitjà del pacte nacional escocès, i els puritans van crear la teologia federal i van organitzar les colònies i Esglésies de Nova Anglaterra basant-se en principis federals. El terme francès per denominar els seus protestants va ser *hugonot*, una corrupció de l'*eidgenossen* alemany, literalment «associació basada en el jurament» o federació.[134]

L'auge als segles XVI i XVII de l'estat nació va estimular la cerca de solucions federals als problemes d'unificació nacional. Això no obstant, en tots menys a la majoria dels països de les perifèries de l'oest d'Europa, l'aplicació dels principis federals se'n va anar a l'aigua a causa de tres problemes: 1) la reconciliació de jerarquies arrelades feudalment amb un sistema que exigia la igualtat social fonamental per facilitar la distribució de poder, 2) la reconciliació de l'autonomia local amb l'energia nacional en un temps d'agitació política que requeria que la majoria de nacions mantinguessin un estat constant de mobilització bàsicament incompatible amb la tolerància de les diferències locals, i 3) el problema d'un lideratge i una successió executius que no es va solucionar fins que els Estats Units van inventar la presidència electa.

Federalisme, centralització i construcció d'estats en l'època moderna

La història moderna del federalisme està estretament lligada a la de l'estat nació modern. En un sentit real, el principi federal

134 J. Wayne Baker. *Heinrich J. Bullinger and the Covenant.* Atenes: University of Ohio Press, 1981; G. H. Dodge. *The Political Theory of the Huguenots of the Dispersion.* Nova York: Octagon Books, 1947; John Kincaid i Daniel J. Elazar, ed. *The Covenant Connection: The Federal Theology Bridge, 1500-1800* (de pròxima aparició); i Gierke, *Development of Political Theory*.

s'oposa a l'estat nació reificat i centralitzat, que és el principal producte del nacionalisme modern. Al mateix temps, el federalisme modern va ser inventat per donar una alternativa o una correcció al model clàssic d'estat nació, però era tal que encara estaria dins els paràmetres de la construcció de l'estat modern.

L'estat nació modern va néixer, o es va inventar, a Europa durant el segle i mig que separa la revolta dels Països Baixos contra Espanya (1567) i el Tractat d'Utrecht (1714). Fonamentant-se en el principi de l'absolutisme estatista, jeràrquic i centralitzador en combinació amb la nova tendència cap a la identitat nacional de base territorial, el nacionalisme modern va portar a l'abandonament del corporativisme que va caracteritzar l'última societat civil feudal o postfeudal. Es basava en la idea d'una entitat única que imposava lleialtat universal per part de tots els subjectes o ciutadans, i que posseïa plena autoritat o sobirania dins dels límits territorials. El clàssic estat nació modern es basava en el principi que la seva sobirania era indivisible i, de fet, per ser exercida correctament, aquesta sobirania havia de concentrar-se en un únic centre. Aquesta idea era una extensió natural de les circumstàncies del seu naixement, que implicaven posar uns territoris cada cop més extensos sota el control d'un centre únic, normalment un individu —un monarca— per mitjà d'una conquesta o fusió dinàstica.

França va ser el primer dels estats nació moderns; no és sorprenent, doncs, que un francès —Jean Bodin (1530-96)— desenvolupés la teoria sobre la qual descansava, àmpliament presentada en l'obra *Els sis llibres de la república* (1576). La teoria va arribar acompanyada —si és que no va venir després— del fet que ajudava a modelar les ments dels homes de manera que aviat veiessin el món en termes d'estat nació i no admetessin com a legítima cap altra idea d'organització política. En l'època de la Revolució Francesa, el 1789, els revolucionaris intentaven

sobretot apoderar-se del centre de sobirania en nom del poble, o, si aquest centre no existia, crear-ne un en nom seu. L'absolutisme va deixar pas al jacobinisme, una manera més popular de construir l'estat cosificat. Aquest es va convertir en el patró durant un segle i mig, fins al final de l'edat moderna.

En les primeres etapes de desenvolupament de l'estat cosificat, el federalisme hi estava juxtaposat, si no oposat. Els primers federalistes van aparèixer durant el mateix segle i mig que va ser testimoni de l'emergència de l'estat sobirà i dels seus defensors. Els federalistes també van reconèixer la necessitat d'un canvi constitucional per adaptar-se als nous temps que venien, però buscaven aquest canvi mitjançant l'adaptació de l'últim corporativisme medieval al nou territorialisme, que era un tret principal de l'edificació de l'estat modern, de tal manera que almenys l'exercici de la sobirania es distribuís entre diferents centres corporatius i territorials a fi de preservar les llibertats tradicionals i evitar l'absolutisme —una característica del primer estat modern. Encara que molts teòrics actualment oblidats articulaven aquesta perspectiva per al període en discussió, sobretot en el món alemany, i van continuar fent-ho també al segle XIX, Johannes Althusius (1557-1638) en va ser el teòric sistemàtic i el portaveu que es va expressar més bé. Althusius va presentar un model global d'aquesta forma d'organització política a la seva *Politica Methodice Digesta* [Recopilació de mètodes polítics] (1603 i 1614) i va treballar per implantar aquest model com a síndic d'Emden durant la millor part de la primera generació del segle XVII.[135]

135 Johannes Althusius. *Politica Methodice Digesta.* ed. Carl J. Friedrich. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1935. El text llatí, publicat per Friedrich, està basat en l'edició de 1603 i té una presentació exhaustiva en anglès. Per

La lluita entre aquestes dues concepcions d'organització política i els seus articuladors va ser igualada i desbancada per la lluita política entre governants i poble que va deixar empremta en aquella època. Les nacions d'Europa que van tenir l'oportunitat d'aconseguir l'estatalitat, i els estats que van emergir, van ser forçats en un sentit o altre a escollir entre els models federalistes i els centralistes. La majoria van triar aquest últim. Alguns van triar abans de la invenció del federalisme modern i es van encarar a l'opció d'elegir centralització o un sistema que els preservés les llibertats tradicionals, però no van aconseguir de donar-los seguretat suficient contra la força creixent dels estats centralitzats. Altres van ser fundats després que la ideologia centralista s'hagués convertit en norma europea, i van triar en conseqüència.

Des de mitjan segle XVIII, França, Anglaterra i Prússia van triar la via de l'estat nació modern; Suïssa i els Països Baixos van triar la del federalisme tradicional o confederació, i altres estats alemanys i italians van intentar preservar la seva independència per mitjà d'una versió modernitzada del govern personal medieval.[136] Rússia i Àustria van ser transformades en imperis modernitzats amb certes característiques organit-

---

a una versió anglesa abreviada, vegeu la traducció de Frederick Carney. trad. Johannes Althusius. *Politics.* Boston: Beacon Press, 1964. Vegeu també, Thomas Hueglin. «Johannes Althusius: Medieval Constitutionalist or Modern Federalist?». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 9-42. Per a una perspectiva diferent d'Althusius, vegeu Patrick Riley. «Three Seventeenth-Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz». *Publius* 6, núm. 3, 1976, pp. 7-42.

136 Vegeu, per exemple, Samuel H. Beer i Adam B. Ulam, ed. *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe.* Nova York: Random House, 1962; Gwendolyn M. Carter i John H. Herz. *Major Foreign Powers: The Governments of Great Britain, France, Germany and the Soviet Union.* Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972; Alex N. Dragnich. *Major European Governments.* Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1970; i Robert G. Neumann. *European Government.* Nova York: McGraw-Hill, 1968.

zatives dels estats moderns, però conceptualment continuaven sent autocràcies medievals multinacionals, i van continuar així fins a la Primera Guerra Mundial.[137]

Mentre que el primer grup va créixer amb força, el segon va topar amb dificultats. La Revolució Francesa i les guerres napoleòniques posteriors van amenaçar els règims de totes dues confederacions i van alterar el dels Països Baixos per adaptar-lo al nou estatisme, si bé no van fer-ho a Suïssa, on només van aconseguir posar fi al seu federalisme tradicional. Els estats alemanys i italians també van ser debilitats, i es va crear el marc idoni per a la transformació dels seus règims al segle XIX. Després de 1784, Àustria va ser assolada per revolucions nacionalistes. Només Rússia va ser capaç de preservar intacte el seu ordre fins al segle XX.

Finalment, Suïssa, Alemanya, Àustria i Rússia van escollir el federalisme i el van mantenir. Suïssa ho va fer de gust, perquè la seva cultura política es va combinar amb la seva situació per fer del federalisme un desideràtum universal. Alemanya va adoptar el federalisme a contracor perquè era l'única manera que Prússia pogués garantir la unificació del país. La transformació d'Àustria en un estat nació modern va arribar gairebé al final de l'època moderna, sota unes circumstàncies similars a les que en altres llocs van crear la revolució federalista postmoderna.[138] Rússia també va escollir una estructura federal després de les revolucions de 1917 com l'únic mitjà factible d'integrar el vell imperi sota el govern bolxevic.[139]

137 Neumann. *European Government*.

138 Hueglin. «Johannes Althusius».

139 Vegeu, per exemple, Walter Kolarz. *Russia and Her Colonies.* Nova York: Praeger, 1953; Robert J. Osborn. *The Evolution of Soviet Politics.* Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1974; i Vernon V. Aspaturian. «The Theory and Practice of Soviet Federalism». *Journal of Politics 12.* 1950, pp. 20-51.

Mentre que a Europa tenien lloc aquests canvis, els estats nord-americans que acabaven d'aconseguir la independència estaven ocupats inventant el federalisme modern. Com altres nacions modernes, la nova nació nord-americana rebutjava el corporativisme medieval. En realitat, a l'Amèrica del Nord britànica els gremis no van arrelar-hi mai. Les colònies nord-americanes eren repúbliques territorials des de bon començament i, amb algunes primeres excepcions transitòries, la ciutadania estava vinculada al territori. Al mateix temps, els nord-americans s'oposaven congènitament a l'absolutisme o a la centralització de qualsevol forma de poder. Tot i això, havent pres part en una revolució contra una superpotència, els nord-americans aviat es van adonar que només les necessitats de seguretat del país requerien un govern general adequadament actiu i fort.[140] En una invenció brillant, els Founding Fathers [Pares fundadors] es van presentar amb la resposta al problema transformant la sobirania en una qüestió de poders i del seu exercici: ¿Qui té el poder i l'autoritat per fer què?[141] El nou govern federal dels Estats Units servia una comunitat d'estats, cada un dels quals tenia plens poders en els àmbits que li havia delegat el poble a través de la seva pròpia constitució escrita.[142]

140 Vegeu Andrew C. McLaughlin. *The Foundations of American Constitutionalism.* Introducció de Henry Steele Commager. 1932; reimpressió Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1972.

141 Martin Diamond. «What the Framers Meant by Federalism», dins Robert A. Goldwin, ed., *A Nation of States.* 2a ed. Chicago: Rand McNally, 1974. Vegeu també, Bernard Bailyn. *The Origins of American Politics.* Nova York: Knopf, 1968, i Bailyn. *The Ideological Origins of the American Revolution.* Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1967; i Gordon S. Wood. *The Creation of the American Republic, 1776-1787.* Chapel Hill: University of North Carolina Press for the Institute of Early American History and Culture, 1969.

142 Vegeu Daniel J. Elazar. «How Federal Is the Constitution? Thoroughly!», dins Robert Goldwin, ed. *How Federal Is the Constitution?* Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, de pròxima aparició.

Poc després que els nord-americans haguessin inventat el federalisme modern, els holandesos, sota la pressió napoleònica, van abandonar el seu sistema tradicional en favor d'una república jacobina centralitzada que més tard seria reconstituïda com una monarquia descentralitzada i unitària (en els termes de la constitució holandesa). Això no obstant, els suïssos van aconseguir recuperar i aprendre de l'experiència nord-americana, de manera que el 1848 van transformar el seu sistema federal tradicional en una federació moderna que va manllevar gran part del model nord-americà.

Els estats alemanys van travessar un període de canvi polític en què totes les mesures es prenien després d'una guerra. La guerra dels Trenta Anys (1618-1648) va posar fi de manera eficaç a la tradicional confederació d'estats alemanys coneguda com a Sacre Imperi Romano-Germànic. Encara que la seva estructura va sobreviure fins al 1806, el naixement de Prússia i Àustria com a estats moderns va destruir la base de la seva existència. Les guerres napoleòniques van produir lligues regionals de prínceps i una Unió Duanera alemanya (la *Zollverein*) que va conduir a una confederació típicament alemanya establerta el 1815 pel Congrés de Viena. El cos polític, sempre dèbil, va ser finalment destruït per la guerra Austro-prussiana de 1866. En el seu lloc va sorgir una federació de regnes dominada per Prússia i establerta per Bismarck el 1871. La Primera Guerra Mundial va destruir aquest règim, que va ser substituït de mal grat per la República de Weimar. No cal dir que Hitler va abolir el federalisme a més d'altres llibertats alemanyes, totes les quals van ser restituïdes a l'Alemanya Occidental en el període posterior a la Segona Guerra Mundial amb la constitució de l'actual República Federal alemanya, el 1949.

En altres parts d'Europa, els països escandinaus es van retirar dels seus marcs medievals quasifederals per esdevenir

uns estats completament independents, estatistes pel que fa a la forma però en realitat accentuant el govern autonòmic. Els països escandinaus sempre havien tingut una forta tradició localista, que es va constitucionalitzar al segle XX per delegar la major part de les funcions governamentals internes a les municipalitats respectives. Al mateix temps, tots van retenir el poder per reorganitzar unilateralment el sistema de govern local fins al punt de poder mantenir en el càrrec les autoritats locals a criteri de l'estat. En realitat, tots ho han fet així des de mitjan dècada dels seixanta.[143]

A pesar d'una forta tradició de llibertats nacionals i de no-centralització, Bèlgica es va veure obligada a adoptar el model d'estat cosificat dins del qual es va desenvolupar de manera eficaç una quasifederació de províncies descentralitzades internament.[144] Espanya i Portugal van eliminar gairebé tots els vestigis dels furs medievals que anteriorment havien mantingut aquests països no centralitzats.[145]

Realment tots dos van ser dels primers estats centralitzats. A Espanya aquest pas es va poder fer al preu de reprimir les nacionalitats basades en les regions, cosa que va contribuir a una guerra civil pràcticament constant que va planar sobre aquest país al segle XIX. Itàlia es va unificar per la força en la generació mitjana del segle, i va optar per la plena centralització.

143 Robert I. Vexler. *Scandinavia: Denmark, Norway, Sweden.* Dobbs Ferry, N.Y: Oceana Publications, 1977; Ewan Butler. *The Horizon Concise History of Scandinavia.* Nova York: American Publishing Co., 1973; i Thomas Kingston Derry. *A History of Scandinavia.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1979.

144 Ernest Heinrich Kossmann. *The Low Countries, 1780-1940.* Nova York: Clarendon Press, 1978; i Georges Henri Dumont. *Histoire de la Belgique.* París: Hachette, 1977.

145 Henry Arthur Kamen. *A Concise History of Spain.* Londres: Thames and Hudson, 1973; Harold Victor Livermore. *A History of Spain.* Londres Allen & Unwin, 1966; i Livermore. *A New History of Portugal.* Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

A l'est dels estats alemanys, el domini de l'Imperi otomà va ser reduït a la força i va permetre el naixement dels estats nació de Grècia, Bulgària, Romania i Sèrbia, cada un dels quals es basava en unes nacionalitats preexistents que buscaven un lloc.[146] La transformació dels Imperis rus i austrohongarès va tenir lloc ben bé al final d'aquell període. El nou règim bolxevic de Rússia, amb el desig de preservar tant com fos possible l'antic imperi, es va decantar cap a una estructura federal per acomodar les diverses nacionalitats que perseguien la independència, però va minimitzar la realitat del federalisme ampliant el paper dominant del molt centralitzat partit comunista de l'URSS.

Àustria va perdre el seu imperi, que va ser substituït per una sèrie d'estats unitaris, alguns dels quals, com Iugoslàvia, van intentar —i no se'n van sortir— imposar una única identitat nacional i artificial a una organització política multinacional. La mateixa Àustria, si bé ja no era un estat multinacional, va esdevenir una república federal, reflex de la tendència alemanya cap al federalisme.

L'exemple de l'Imperi dels Habsburg, des dels seus principis medievals fins a la desfeta durant la Primera Guerra Mundial, il·lumina la situació a l'Europa central. Aquest imperi, de llarg la més gran de les formes de govern alemanyes, era la pedra angular del conflicte. Les seves antigues tradicions eren corporativistes i tendien al tipus de pluralisme estructurat que podia haver motivat l'expressió federalista a la manera d'Althusius, mentre que la cultura política la va fer propensa

146 Halil Inalcik. *The Ottoman Empire: The Classical Age, 1300-1600.* trad. Norman Itzkowitz i Calin Imber. Nova York: Praeger, 1973; Peter Mansfield. *The Ottoman Empire and Its Successors.* Nova York: St. Martin's Press, 1973; i William Miller. *Ottoman Empire and Its Successors, 1801-1927.* Nova York: Octagon Books, 1966.

a l'absolutisme. Com a resultat, la seva història va comportar esforços tímids cap a l'adaptació federalista, que no van ser acomplerts a causa dels compromisos més grans amb l'absolutisme. Al final, la seva lluita per aconseguir un *modus vivendi* va quedar frustrada perquè incloïa molts pobles, nacions i grups ètnics diferents, i cada un buscava el seu propi espai polític a través de l'estatisme modern. Així, doncs, les pressions per dissoldre l'imperi en nom de l'autodeterminació nacional van ser constants així que va néixer l'estat nació.[147]

Al segle XVI, els Habsburg van heretar el tron espanyol i van obtenir el control dels Països Baixos, les províncies septentrionals dels quals es van convertir en la segona lliga de formes de govern que va reeixir a revoltar-se contra el domini dels Habsburg (la primera havia estat la Confederació Suïssa). Com ja s'ha indicat, van formar un sistema federal tradicional —el que podríem denominar una confederàcia— conegut com les Províncies Unides dels Països Baixos. Durant el segle XVII van viure una edat d'or; després, però, van malbaratar la seva força en conteses amb els seus poderosos veïns, cada vegada més centralitzats, intentant competir-hi absurdament com una potència en igualtat de termes dins l'escenari internacional.

Després de dos-cents anys, certament un període prou dilatat i que ens impedeix jutjar la confederació dels Països Baixos com un fracàs, el pes de les seves institucions medievals va esdevenir massa gran per resistir les peticions populars d'una participació més gran en el govern del cos polític. Havent-se tornat massa oligàrquic i poc eficaç, el règim va ser escombrat pel corrent de la Revolució Francesa. Malgrat tot, els seus principis van retenir prou força, i la cultura política que tots

147 Thomas O. Hüglin. «The Idea of Empire: Conditions for Integration and Disintegration in Europe». *Publius* 12, núm. 3, 1982, pp. 11-42.

dos reflectien es va arribar a consolidar suficientment entre els holandesos que, després d'un breu experiment amb la república d'estil jacobí i més tard amb la monarquia d'estil napoleònic, van adoptar una constitució que establia un règim unitari i descentralitzat alhora. Les antigues províncies van mantenir poders, i les comunes, una autèntica llibertat local.

Al segle XIX, el pluralisme característic dels Països Baixos va emprendre una nova deriva que no es va expressar a través de corporacions medievals o jurisdiccions territorials, sinó de comunitats ideològiques. Els holandesos es van inspirar en la seva pròpia herència cultural i política per integrar al règim aquest nou pluralisme per mitjà del que un segle més tard el politòleg holandès Arend Lijphardt denominaria *consociacionalisme*.[148]

Un dels últims estats europeus a establir-se i adoptar la ideologia del nacionalisme modern va ser Itàlia, l'any 1860, bastant després de la invenció del federalisme modern. Allà, la lluita entre centralistes i federalistes era oberta i explícita i, a pesar de la seva victòria, els centralistes no van poder-la consolidar.[149] Avui dia, Itàlia encara està compromesa a intentar trobar la manera d'acomodar els impulsos regionalistes que van fer néixer el moviment federalista.

Si l'actitud de l'Europa moderna envers el federalisme és, en el millor dels casos, diversa, l'Amèrica del Nord és el continent federalista per excel·lència. Els tres països nord-americans —el Canadà, els Estats Units i Mèxic— són formalment federals i, certament, en els dos primers, el federalisme és

148 James W. Skillen and Stanley W. Carlison. «Religion and Political Development in Nineteenth Century Holland». *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 43-64; i Arend Lijphart. «Consociational Democracy». *World Politics 21,* 1968-69, pp. 205-25.

149 Filippo Sabetti. «The Making of Italy as an Experiment in Constitutional Choice». *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 65-84.

realment la seva forma d'organització política. El Canadà és un romanent del segle xx dels esforços de construcció de l'estat modern. Establert a principi de l'època moderna per francesos i britànics, als seus vastos territoris s'hi van desenvolupar dos pobles —els quebequesos sostindrien que dues nacions—, un d'anglòfon i un altre de francòfon. El destí polític del Canadà en aquella època va estar determinat per la lluita entre els països «mare» de cada un, una de les lluites decisives de la primera meitat de l'època.

La segona meitat de l'època moderna va estar dedicada a prosseguir l'esforç per part dels canadencs per aconseguir un *modus vivendi* —polític o no— entre els dos pobles dins d'una organització política comuna. Durant un temps, va semblar que un *modus vivendi* com aquell s'aconseguiria en el punt culminant de la generació de mitjan segle xix, amb la formació del Domini del Canadà com a estat federal (per als canadencs, confederació). En realitat, aquella resolució no va patir cap repte seriós fins a la primera generació de l'època postmoderna. Va ser després de la tranquil·la revolució quebequesa dels anys seixanta que la nacionalitat canadenca es va posar en qüestió.[150] A mitjan dècada dels vuitanta, l'amenaça de dissolució del Canadà havia retrocedit. D'aquest canvi, dos esdeveniments fundacionals de la segona generació de la postguerra en són testimonis: el rebuig per part dels votants del Quebec del referèndum en favor de la secessió que havia impulsat el Partit Quebequès, i la *patriation* [«restauració» o «retorn»] de la constitució canadenca.[151]

150 Donald V. Smiley. «The Canadian Federation and the Challenge of Quebec Independence». *Publius* 8, núm. 1, 1978, pp. 199-224.

151 Vegeu Anthony G. Careless and Donald W. Stevenson. «Canada: Constitutional Reform as a Policy-Making Instrument». *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 85-98.

Ja s'ha indicat que la construcció de l'estat en l'època moderna va estar estretament lligada a la centralització, o, si més no, a l'enfortiment del que els Estats Units han denominat sovint el govern nacional. Com que el federalisme modern va ser inventat per fer possible l'existència d'un govern nacional que fos actiu i limitat al mateix temps, aquest és un problema que ha sorgit en les federacions modernes. Amb els anys, als Estats Units això ha conduït a una concentració de poder en el govern federal dins el marc d'un sistema polític no centralitzat.[152]

L'experiència nord-americana recent ens confirma el que ja sabem: que les decisions dels fundadors, un cop preses, tenen un impacte durador però no l'última paraula. La política és el vehicle civilitzat no únicament per fundar, sinó per edificar i reedificar la societat civil. En la mesura que la forma o constitució (en el sentit més ampli del terme) d'una organització política modeli la seva política, estem forçats a prendre'ns seriosament aquesta forma i les decisions que s'han pres en triar-la.

Les formes d'organització política més importants de Sudàfrica van adoptar estructures federals per unes raons que

152 William Anderson. *The Nation and the States: Rivals or Partners?* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1955; Daniel J. Elazar. *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States.* Chicago: University of Chicago Press, 1962; Elazar. *American Federalism: A View from the States* 3a ed. Nova York: Harper & Row, 1984; Elazar, ed. «The Federal Polity». *Publius* 3, núm. 2, 1973; Elazar, «The Evolving Federal System», dins Richard M. Pious, ed. *The Power to Govern, Proceedings of the Academy of Political Science* 34, núm. 2. Nova York: Academy of Political Science, 1981; William Brooke Graves. *American Intergovernmental Relations: Their Origins, Historical Development, and Current Status.* Nova York: Charles Scribner's Sons, 1964; Morton Grodzins. *The American System: A New View of Government in the United States.* ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966; Robert B. Hawkins Jr. ed. *American Federalism: Toward a New Partnership.* San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1982; i Michael Reagan i John S. Sanzone. *The New Federalism.* Nova York: Oxford University Press, 1981.

reflecteixen les diferències entre les situacions nord-americana i europea. Aquestes formes polítiques mereixen un tractament exhaustiu per dret propi. És suficient si diem que en totes elles hi va haver una lluita entre centralistes i federalistes, i que aquests últims van equiparar federalisme amb llibertat, un fet que reflectia el xoc entre les teories d'estat i d'edificació de l'estat europees i nord-americanes.[153]

Al segle xx, amb la descolonització del Tercer Món, es continuen produint lluites similars a Àfrica i Àsia.[154] També en aquests continents les teories nord-americanes i europees de construcció de l'estat s'esforcen per controlar el cor i la ment del poble, tal com reflecteixen les estructures de les seves noves formes d'organització política.

Aquesta lluita i el seu resultat en cada una de les organitzacions polítiques del món és una qüestió que hauria d'interessar els estudiosos del federalisme i de la política comparada en general. ¿Per què cada nació o estat ha fet l'elecció que ha fet? ¿Quines són les conseqüències d'aquesta elecció? On hi ha hagut una lluita, ¿quins ecos en queden després de la resolució inicial? Per exemple, tenint en compte l'escassa representació dels sistemes federals a l'Amèrica Llatina i la seva incompatibilitat evident amb els règims autoritaris tan estesos en aquella zona, ¿per què les formes federals han estat considerades decisivament necessàries en els països

153 William Stokes. «The Centralized Federal Republic of Latin America», dins *Essays in Federalism.* Claremont, Calif.: Claremont Men's College Institute for Studies in Federalism, 1963; Herman G. James. *The Constitutional System of Brazil.* Washington, D.C.: Carnegie Institution, 1921; i L. S. Rowe. *The Federal System in the Argentine Republic.* Washington, D.C.: Carnegie Institution, 1921.

154 Ronald L. Watts. *New Federations: Experiments in the Commonwealth.* Oxford: Clarendon Press, 1966; i Amitai Etzioni, *Political Unification.* Nova York: Holt, Rinehart, 1965.

més importants de la regió? ¿Per què només un país —Colòmbia— ha abandonat formalment el federalisme? ¿Per què les fronteres dels estats constituents s'han mantingut bàsicament invariables des que van ser establertes fa moltes generacions, si no segles? O, prenent un exemple diferent, tant l'Índia com el Pakistan van optar pel federalisme quan l'any 1947 van passar a ser independents. ¿Per què el federalisme va arrelar en el primer país, mentre que en el segon s'ha mantingut pràcticament com un sistema sobre el paper? Aquestes preguntes sobre l'elecció constitucional primera estan vinculades amb qüestions de cultura i circumstàncies, de seguretat exterior i d'alineaments interns de poder, totes les quals mereixen una consideració seriosa.

Teoria federal moderna i nous experiments federals

El protofederalisme de les Províncies Unides i de la Confederació Helvètica, que arriba al principi de l'època del nacionalisme, també va fomentar els primers esforços seriosos per formular teories federals basades en principis polítics moderns. La teoria característica de les formes de govern federal va néixer a final del segle XVI, primer a partir de l'obra de Johannes Althusius, la *Politica Methodice Digesta* del qual traça la possible organització d'un estat federal i connecta el principi federal amb la idea de sobirania popular. La seva obra, que va ser el producte d'un estudi aplicat, pretenia transformar el Sacre Imperi Romano-Germànic o, si més no, els estats germànics, en una unió federal. En ella descriu els principis del federalisme i distingeix entre els principals tipus —el que avui dia denominaríem lligues, federacions i confederacions. És més, ja que, com a estudiós i professor, Althu-

sius va analitzar la Confederació Suïssa de primera mà, la seva obra clarament es beneficia d'uns coneixements empírics absents en els intents anteriors.

El principal problema de l'obra d'Althusius neix de la mescla de les nocions i idees jeràrquiques més antigues que fan al·lusió directa a l'organització corporativa de la societat amb els seus intents de definir els principis federals. Naturalment, aquests últims reflecteixen l'entorn on vivia. Althusius va ampliar la seva obra en edicions posteriors i, al final, va posar els fonaments per a la consideració teòrica del federalisme com a forma d'organització política.

Althusius va estar molt influït per la teologia federal, que s'havia convertit en el fonament intel·lectual de l'ala reformada del protestantisme en el decurs del segle XVI. Difícilment pot ser una coincidència que la teologia federal nasqués als quatre centres intel·lectuals de Suïssa —Basilea, Berna, Ginebra i Zuric— els primers dies de la Reforma, i va assolir l'expressió política i teològica més completa en les dues últimes ciutats per mitjà de John Calvin a Ginebra, i d'Ulrich Zwingli i el seu successor Heinrich Bullinger a Zuric. Totes dues ciutats estat van esdevenir repúbliques per mitjà d'un pacte sota el magisteri d'aquestes figures i dels seus col·legues. Els escrits de Calví i de Bullinger no tan sols van contribuir directament al «nou federalisme» d'Althusius, sinó que van inspirar tot un pensament polític que havia de tenir una gran influència en el republicanisme modern i conformar les dues formes d'organització política federal de l'època: Suïssa i els Països Baixos, totes dues dominades pels protestants reformistes.

Això no obstant, coincidint amb l'aparició del concepte de sobirania, els principis federals van ser desafiats per una potent teoria nova que negava la realitat empírica i la legitimitat

de les formes autènticament federals. Jean Bodin, el principal enunciador de la teoria de l'estat modern, va ser la figura intel·lectual clau en aquest desenvolupament. Bodin va analitzar les possibilitats del federalisme a la llum del problema de la sobirania i va concloure que les necessitats de mantenir indivisible la sobirania dins els estats de dimensions adequades impossibilitava el federalisme. Les lligues a l'estic grec amb propòsits defensius no eren compatibles amb aquesta nova doctrina de la sobirania nacional. Bodin va usar el terme *foedera* per descriure les relacions de col·laboració entre estats, però va acabar emfasitzant-ne la incompatibilitat amb el principi de sobirania.

Els anys següents, Hugo Grotius i Samuel Pufendorf van examinar els sistemes federals com a aspectes de la llei internacional. A les seves obres van proposar la conceptualització teòrica del federalisme des de la perspectiva estatista. Tots dos van observar els sistemes federals existents (diguem-ne confederals) de ben a prop: Grotius als Països Baixos i Pufendorf a Alemanya. Grotius, amb l'experiència holandesa davant seu, va concloure que les lligues estretament teixides podien demostrar que eren viables, mentre que Putendorf sostenia que el federalisme i la sobirania eren tan incompatibles que fins i tot les lligues perpètues eren violacions d'aquesta última.

Així, doncs, els primers teòrics moderns de l'estat i de la llei internacional van adoptar una forma modificada del punt de vista grec, i sostenien que el federalisme ja no podia ser una lliga permanent d'estats units per un pacte perpetu —vinculant com una llei internacional— en què els estats constituents deleguessin una sèrie de poders limitats a un consell de govern comú mentre que retenien plens drets de sobirania interna. La seva concepció es va convertir en la

que van acceptar la majoria de teòrics polítics fins a la fundació del sistema federal nord-americà.

Al segle XVIII, el baró de Montesquieu va portar el debat una mica més lluny en la seva obra *L'esprit des loix*. En l'intent de definir les virtuts del federalisme que donaven suport al govern republicà i les condicions que conduïen a la creació de sistemes federals, va posar els fonaments teòrics per a la confederació moderna.

Pel que sembla, Jean Jacques Rousseau considerava el federalisme com un aspecte vital del govern popular. Desgraciadament, la seva obra més important sobre el federalisme va ser destruïda per error durant la Revolució Francesa, però alguns fragments de les seves idees van sobreviure a l'obra *Du contrat social*. El que va quedar tenia un esperit completament diferent, i Rousseau es va convertir en el pare espiritual del jacobinisme.

Immanuel Kant va ser l'últim dels grans teòrics polítics europeus que es va ocupar exclusivament del federalisme premodern. A *Principles of Politics* va seguir l'esperit dels seus predecessors i va tractar la idea federal com un mitjà per aconseguir l'ordre internacional.[155]

Amb la possible excepció d'Althusius, de Ludolph Hugo i d'alguns més que volien reconstituir el Sacre Imperi Romano-Germànic amb unes directrius modernes en lloc de substituir-lo pel nou sistema d'estats nació, els teòrics continentals prerevolucionaris del federalisme el tractaven com una mena de llei internacional, és a dir, com un mitjà per aconseguir la unificació limitada d'estats sobirans no necessàriament governats sota constitucions republicanes.[156] A la Gran Bretanya, en canvi, els

155 Per a una anàlisi del pensament federalista de Kant, vegeu Patrick Riley. «Federalism in Kant's Political Philosophy». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 43-64.

156 Vegeu, per exemple, Riley, «Three Seventeenth-Century German Theorists».

teòrics del federalisme partien de la premissa que les formes d'organització política havien nascut de contractes polítics i, en conseqüència, per a ells era un pas fàcil imaginar que una única nació o estat es podia dividir en formes de govern complementàries —equitativament contractuals en la formació, però amb drets polítics que naixien d'unes tradicions antigues d'autogovern i de llibertats individuals. Una majoria es referia a les fonts bíbliques per donar suport a les seves teories davant del públic. Per tant, en la perspectiva de la història de les idees potser no és tan simple declarar que el teòric continental primer tenia en compte els grecs pel que fa a les idees federals, i que els teòrics britànics primer es miraven els jueus.[157]

Cap dels teòrics polítics britànics del segle XVII parla dels sistemes federals *per se*, sinó que tots tracten les idees federals a partir del seu compromís amb la teoria pactista de la forma d'organització política. Per exemple, Thomas Hobbes accentuava la fundació de tota societat civil per mitjà del pacte, i John Locke usava el terme «federatiu» per parlar dels poders polítics del ciutadans, transmesos des del període previ al contracte, és a dir, els poders polítics naturalment conferits a cada individu.[158] L'únic filòsof polític anglès que va abordar la qüestió del govern no centralitzat va ser James Harrington, que va suggerir consolidar l'autonomia del govern dels comtats anglesos de manera que els comtats fossin els anàlegs de les tribus israelites en la federació que formaven.[159]

157 Zacharias P. Thundyl. *Covenant in Anglo-Saxon Thought.* Madras: Macmillan Company of India, 1972; i Carl Joachim Friedrich. *The Philosophy of Law in Historical Perspective.* Chicago: University of Chicago Press, 1965.

158 Thomas Hobbes. *Leviathan.* Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1958; John Locke, *First and Second Treatises of Government.* ed. Peter Laslett. Nova York: Mentor Books, 1965.

159 James Harrington. *Political Writings: Representative Selections.* ed. amb introducció de Charles Blitzer. Nova York: Liberal Arts Press, 1955.

Paral·lelament als filòsofs seculars, els puritans anglesos i els *covenanters* escocesos van donar els seus propis pensadors especulatius, el pensament polític dels quals va néixer de la teologia federal. Aquests filòsofs estaven directament interessats en l'edificació de la forma d'organització política, des de la comunitat creada per pacte fins als escenaris més amplis.[160] La seva obra va consisitir a fer perdurar el seu fruit més gran a Nord-amèrica, on les seves colònies van ser establertes basant-se en principis federals, des de les ciutats fins a la Confederació de Nova Anglaterra.[161,162]

A la Gran Bretanya pròpiament dita, el segle XVIII va començar amb un debat públic sobre qüestions federals, arran de la unió legislativa d'Anglaterra i Escòcia el 1707. No hi va tornar a haver més discussions sobre federalisme fins a la vigília de la guerra de la independència nord-americana, quan el problema de les relacions imperials dins l'Imperi britànic el va tornar a posar sobre la taula. Adam Smith reclamava la transformació de la relació imperial en una «confederàcia general», i va passar a analitzar-ne les possibilitats des d'aquest punt de vista.[163] Edmund Burke, com a líder polític pràctic que era, s'oposava a aquesta idea argumentant que era poc pràctica a causa de la geografia.[164] Jeremy Bentham va ser

160 Daniel J. Elazar i John Kincaid, ed. «Covenant, Polity, and Constitutionalism», número especial de *Publius* 10, núm. 4, 1980.

161 *Nota de l'ed.* La Confederació de Nova Anglaterra (1643-1684) va unir quatre colònies (Massachussets, Hartford, New Haven i Plymouht) amb objectius purament defensius.

162 Charles S. Hyneman i Donald S. Lutz. *American Political Writings during the Founding Era, 1769-1805.* Indianapolis: Liberty Press, 1983.

163 Adam Smith. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.* ed. Edwin Cannon; introducció de John Chamberlain. New Rochelle, N.Y: Arlington House, 1966.

164 Edmund Burke. *A Vindication of Natural Society* (1757), ed. Frank N. Pagano. Indianapolis: Liberty Classics, 1983. Vegeu també Louis I. Brevold i Ralph E.

l'únic teòric britànic que va tractar analíticament el federalisme com a tal.[165]

Mentrestant, els britànics havien proporcionat el marc per a l'establiment de les institucions populars necessàries en la colonització de Nord-amèrica, i els colonialistes influïts per la Bíblia havien creat la base social i la justificació teòrica per a aquestes institucions. L'ambigüitat teòrica del sistema imperial quasifederal va conduir els nord-americans a assumir que la seva relació amb el govern britànic era federal, encara que Londres no ho veia així. La resposta dels nord-americans al sistema imperial tal com el veien els va ajudar a desenvolupar les idees federals que més tard utilitzarien de manera tan creativa.[166]

Es pot dir que els fundadors dels Estats Units van transformar els principis del federalisme en un sistema de govern pràctic, i en part van poder-ho fer perquè la seva nació es va desenvolupar sense els inconvenients que van assolar els sistemes federals anteriors. Com a societat completament moderna —és a dir, postfeudal—, els Estats Units no van tenir cap problema greu a l'hora d'abordar les jerarquies socials existents amb drets polítics diferencials. Com que era una nació relativament aïllada, les pressions externes de centralització no van existir durant gairebé 150 anys. La inventiva política nord-americana es va ocupar dels problemes interns d'aplicació del principi federal, si bé va haver d'esclatar una gran guerra civil per resoldre'n uns quants.

Ross. ed. *The Philosophy of Edmund Burke: A Selection from His Speeches and Writings.* Ann Arbor: University of Michigan Press, 1970, pp. 147-148.

165 Jeremy Bentham. *The Works of Jeremy Bentham.* ed. John Bowring. Nova York: Russell and Russell, 1962.

166 Cf. McLaughlin. *Foundations*; Carl L. Becker. *The Declaration of Independence.* Nova York: Vintage Books, 1958.

Gairebé totes les altres nacions que provaven la solució federal per resoldre els problemes del govern popular en unes societats civils plurals intentaven imitar les formes o els principis d'organització federal desenvolupats als Estats Units, tot i que no necessàriament se'n sortien. La creació d'un marc teòric per a aquests principis era una part integrant de la invenció del federalisme. Aquest marc es va desenvolupar en el debat sobre la ratificació de la Constitució. Al nucli hi havia *El Federalista*, la clàssica formulació dels principis del federalisme modern d'Alexander Hamilton, John Jay i, sobretot, de James Madison.[167] Igualment importants per a la definició del federalisme van ser els arguments sovint oblidats dels antifederalistes —que volien preservar una autonomia d'estat fins i tot més gran—, molts dels quals van ser transformats en eines per promoure la descentralització extraconstitucional dels Estats Units durant el segle XIX.[168]

Bàsicament, els nord-americans van recórrer a les nocions bíbliques i britàniques del pacte i del contracte i, després de pensar profundament en el federalisme, van combinar-les en una teoria federal. *El Federalista* aborda els problemes del govern popular modern, proposa una solució federal a aquests problemes i justifica la seva proposta. La formulació dels principis del federalisme modern (o, parafrasejant els seus autors, del federalisme nacional) proporciona la base per definir el concepte, i la discussió d'aquests principis és el tractament més penetrant i exhaustiu del caràcter i de la utilitat del federalisme que hi ha disponible. Escrivint per a una nova

167 Cf. Martin Diamond. «The Federalist», dins Leo Strauss and Joseph Cropsey, ed. *History of Political Philosophy.* Chicago: Rand McNally, 1963. p. 573-93; i Marvin Meyers. *The Mind of the Founder.* Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1973.

168 Herbert Storing i Murray Dry. *The Complete AntiFederalist*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

societat en un món nou, els seus autors no van ser desviats per la confusió dels principi federal amb les organitzacions corporatives o feudals com van ser-ho els seus predecessors. Separant l'antiga idea d'organitzacions confederals del concepte de federalisme, van crear un nou concepte polític.

Quan al final del segle XVIII es va crear el sistema federal nord-americà, que esdevindria el prototip d'altres sistemes federals moderns, els seus arquitectes van desenvolupar una concepció del federalisme molt semblant a la de l'antic Israel, una concepció que ja estava arrelada en sòl americà com a resultat d'experiments federals anteriors. Si bé a *El Federalista* no es menciona aquesta influència, el debat general sobre la nova constitució emfasitzava aquest vincle més que cap altre. La Bíblia era el precedent que més se citava. El nombre de citacions del Deuteronomi[169] igualava el de totes les altres fonts.[170]

Des del començament, el federalisme nord-americà va funcionar per servir un poble amb una identitat nacional única, i estava constituït per un govern general fort que servís aquest poble sobre una base nacional. En defensar la ratificació de la Constitució nord-americana, els autors *d'El Federalista* van considerar que calia descriure el sistema que creava com a «parcialment nacional i parcialment federal», a diferència de l'opinió acceptada d'aleshores. Els esforços reeixits dels defensors d'aquesta Constitució per adequar el terme *federalista* al seu ús propi, recuperaven per a l'ús comú l'antiga concepció de federalisme com una unió nacional no centralitzada que tenia

169 *Nota de l'ed.* El Deuteronomi és un dels llibres que constitueixen la primera part de l'Antic Testament (i, així mateix, del Torà).

170 Donald Lutz. «The Relative Influence of European Writers on Late Eighteenth Century American Political Thought». *American Political Science Review* 78, 1984, pp. 189-197.

un govern general amb supremacia sobre els governs dels estats constituents en aquells àmbits que se li assignaven.

El Federalista formava part d'un corpus substancial d'obres sobre el problema del federalisme que es van publicar com a conseqüència del conflicte sobre la ratificació de la Constitució. Els portaveus i autors de tots dos costats del problema van contribuir a elucidar el principi federal, perquè tots dos costats acceptaven els principis del federalisme i només discutien la millor manera d'aplicar-los. Aquestes obres —un dels conjunts més grans de material sobre federalisme— han estat molt temps oblidades, si bé fa poc han estat redescobertes pels estudiosos de la teoria política.

Des del principi, les aportacions nord-americanes a la teoria federal —fins i tot dels pocs teòrics no implicats en política— van estar arrelades en els problemes pràctics de mantenir un sistema federal. Segons això, la majoria d'aquestes contribucions han estat formulades com a discussions de la llei constitucional. Els tribunals, en particular la Cort Suprema federal, han dut a terme un debat continu sobre el significat i el caràcter del federalisme per la via de la jurisprudència. Figures polítiques capdavanteres com Albert Gallatin, John C. Calhoun, Abraham Lincoln i Woodrow Wilson han fet aportacions importants amb els seus documents d'estat, i presidents com els dos Roosevelt, Dwight Eisenhower, Lyndon Johnson, Richard Nixon i Ronald Reagan han fet aportacions d'interès teòric a través dels seus assessors. L'orientació pragmàtica d'aquestes aportacions, però, ha tendit a amagar-ne la importància teòrica més duradora.[171]

171 Ralph Henry Gabriel. *The Course of American Democratic Thought*. 2a ed. Nova York: Ronald Press, 1956; Morton Frisch i Richard J. Stevens. *The Political Thought of American Statesmen* . Itasca, Ill.: F E. Peacock, 1973; Stevens i

La Revolució Francesa també va afavorir el desenvolupament del govern popular, però va ser bàsicament hostil a l'esperit i a les institucions del federalisme. La democràcia jacobina —l'alternativa més important a la democràcia federal— es va inspirar en el concepte rousseaunià de la voluntat interpretat per la direcció revolucionària. A diferència de la democràcia federal, que considera el repartiment constitucional de poder entre múltiples centres (la no-centralització) com la clau del govern popular, la democràcia jacobina està compromesa amb un majoritarisme centralitzat segons el qual una única elit guia l'estat i interpreta la voluntat general dels seus ciutadans com una qüestió d'opinió pública expressada o manejada en termes senzills.[172]

La França centralitzada va rebutjar el federalisme durant la lluita entre els girondins i els jacobins els primers dies de la Revolució Francesa. Un cop el poble francès va haver acceptat el jacobinisme, que sintonitzava molt més amb la cultura política francesa, mai més no va tornar a considerar seriosament l'alternativa federal. Els hereus immediats de la Revolució Francesa van intentar destruir les institucions federals existents a l'Europa occidental en nom de la democràcia, i els portadors posteriors de la seva tradició han demostrat ser igualment hostils a les idees federals —excepte en la mesura que alguns d'ells han identificat el federalisme amb el govern descentralitzat. La tradició minoritària entre els revolucionaris que donaven suport al federalisme com un mitjà més mo-

---

Frisch. *American Political Thought: The Philosophic Dimension of American Statesmanship*. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Co., 1973; Rozann Rothman, «Political Method in the Federal System: Albert Gallatin's Contribution». *Publius* 1, núm. 2, 1971, pp. 123-40; Daniel J. Elazar. «The Constitution, the Union and the Liberties of the People». *Publius* 8, núm. 3, 1978, pp. 141-176.

172 Walter Lippmann. *Public Philosophy*. Boston: Little, Brown, 1955.

derat d'instituir un govern popular es presentaria més tard com una força intel·lectual en les obres d'Alexis de Tocqueville, i com un moviment polític entre els exponents del segle XX del federalisme integral basat en les idees de Pierre-Joseph Proudhon.[173]

Així com el sistema nord-americà va esdevenir el prototip d'altres sistemes federals moderns, la concepció nord-americana del federalisme va ser la generalment acceptada en el món modern. Després d'un període de certa confusió, en general es va acceptar que l'altra noció es designaria amb la paraula *confederació*. Els dos sistemes descrits amb aquests dos termes diferents reflecteixen en part les diferències implícites en els termes alemanys desenvolupats a mitjan segle XIX: *staatenbund* (confederació) i *bundesstaat* (federació). En francès i espanyol, el significat dels termes sovint és l'invers.

Les discussions teòriques sobre el federalisme van arribar a l'apogeu al segle XIX, sota l'impuls proporcionat per l'existència de sistemes federals en funcionament i com a resposta a les idees i les pràctiques del federalisme modern, en particular als Estats Units. Aquestes discussions van tenir una deriva pràctica després de les revolucions europees de 1848.

Les escoles alemanyes de teoria federal que van sorgir a la segona meitat del segle XIX com a resposta als esforços dels estats alemanys per federar-se, van presentar l'interrogant teòric més abstracte dins la tradició intel·lectual alemanya. L'impuls intel·lectual per discutir sobre federalisme va ser

173 Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*., trad. Lawrence Mayer. Garden City, N. Y: Doubleday, 1969, i *L'ancien regime*. Oxford: Blackwell, 1949; Pierre-Joseph Proudhon. *Du principe federatif*. París, 1863; John C. Koritansky. «Alexander Hamilton's Philosophy of Government and Administration». *Publius* 9, núm. 2, 1979, pp. 99-122; i Delba Winthrop. «Tocqueville on Federalism». *Publius* 6, núm. 3, 1976, pp. 93-117.

l'obra d'Alexis de Tocqueville sobre el sistema federal nordamericà; més que no pas d'un intent d'analitzar en profunditat el comportament polític de les nacions i dels estats federals com va fer Tocqueville, els alemanys es van decantar per anàlisis doctrinàries i metafísiques dels problemes de nacionalisme, sobirania i consentiment popular. Al segle xx, les seves obres han perdut gran part del seu atractiu. Només Otto Gierke ha aconseguit i mantingut una reputació internacional.[174]

Pierre-Joseph Proudhon, el teòric utòpic francès, va presentar un model federal igualment abstracte, si bé lingüísticament més elegant, com a base de la seva societat ideal. L'abstracció sorgia del caràcter necessàriament utòpic del seu pensament, tenint en compte l'antipatia cap al federalisme comuna a tots els règims francesos. Proudhon representa una reacció federalista continuadora de poca importància en la vida intel·lectual francesa que va començar, la vigília de la Revolució, amb Benjamin Constant (suís de naixement) i que ha continuat fins avui dia. En la dècada dels vint va reaparèixer el federalisme proudhonià com un federalisme integral, avui dia una escola de pensament federalista centrada a França i a les perifèries francòfones. Els seus representants principals són Alexandre Marc i Denis de Rougemont, i manté una cadena organitzativa que, des de la Segona Guerra Mundial, s'ha centrat en la construcció d'una Europa federal basada en els principals grups d'aquest continent.[175]

La majoria dels altres europeus van analitzar qüestions federals en un àmbit directament polític després d'haver ob-

174 Otto Gierke. *Natural Law and the Theory of Society*. trad. Ernest Barker. Cambridge: Cambridge University Press, 1934.

175 Cf. Alexandre Marc. «New and Old Federalism: Faithful to the Origins». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 117-30; i Ferdinand Kinsky. «Personality and Federalism». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 131-56.

servat primer els sistemes federals en funcionament. La majoria d'aquests autors eren anglesos i francesos que havien anat a observar el sistema polític, i que van parlar-ne des d'un punt de vista teòric i raonablement desapassionat, tot i que uns quants van observar sistemes continentals. Els més coneguts d'aquest grup, les obres dels quals han esdevingut clàssiques, van ser Tocqueville i James Bryce, els quals eren propensos, amb una certa reserva, a un govern popular, i volien entendre'n el funcionament per poder-ne superar els defectes. En realitat, es pot dir que Tocqueville va posar els fonaments per a l'estudi cientificoempíric del federalisme.[176]

Johann Kaspar Bluntschli, de Suïssa, va elaborar una anàlisi teòrica del federalisme basada en les observacions que va fer de la formació de la unió federal suïssa. A causa del seu interès per una situació real, la seva obra va ser possiblement l'aportació més impressionant a la teoria federal moderna en llengua alemanya, i va aclarir les diferències de funcionament entre lligues confederals i sistemes federals. Desgraciadament, l'estil de la seva obra és molt alemany.[177]

A final de segle XIX va sorgir una escola de teòrics i homes de negocis britànics per defensar la transformació del flamant Imperi britànic en una federació imperial. El seu pensament tenia una inclinació clarament pràctica, dirigida sobretot a solucionar problemes imperials i colonials. Les discussions d'aquests teòrics consistien principalment en raonaments sobre la utilitat de l'organització federal i els propòsits constitucionals específics. Anaven acompanyades de la reeixida pre-

176 Sobre Tocqueville, vegeu les seves obres i Koritansky. «Hamilton's Philosophy», i Winthrop. «Tocqueville». Sobre Bryce, vegeu James Bryce. *The American Commonwealth.* rev. ed. Nova York: Macmillan, 1914, vol. 1.

177 Johann Kasper Bluntschli. *The Theory of the State.* Oxford: Clarendon Press, 1892.

sentació dels sistemes federals en determinades colònies i del fracàs per aconseguir una reorganització federal de l'Imperi. El Canadà i Austràlia van rebre constitucions federals i estatus de dominis el 1867 i el 1901 respectivament: s'havien posat els fonaments per a la unificació federal de l'Índia, i es va abandonar l'intent de donar a Nova Zelanda una forma federal de govern a petició dels neozelandesos.

Teòrics polítics britànics com Bryce i Edward A. Freeman, interessats en la unitat imperial i en la descentralització interna, van examinar experiments federals històrics i contemporanis i van presentar arguments sobre la utilitat i la correcta organització de sistemes federals per crear una aportació britànica peculiar a la teoria federal, no menys característica que la dels nord-americans, dels alemanys o dels suïssos. La forma que Freeman i W. Jenkins van donar a la teoria del federalisme imperial va guanyar molts partidaris a Gran Bretanya i als seus dominis, i va conduir a la formació de la Lliga de la Federació Imperial el 1884.[178] El teòric més destacat va ser F. P. de Lubilliere.[179]

Els federalistes van perdre contra els liberals, que volien establir governs autònoms dins els dominis amb uns vincles menys formals d'adhesió imperial. La institució dels sistemes federals al Canadà i a la nova Austràlia no va produir obres teòriques importants sobre el federalisme, però sí que va significar l'inici d'un corpus de lleis constitucionals federals per mitjà de les decisions del Privy Council [Consell d'estat] com el tribunal federal d'última instància. De mane-

178 Freeman. *History of Federal Government.*

179 Per a una discussió de la Imperial Federation League, vegeu Ronald Hyam i Ged Martin. *Reappraisals in British Imperial History*. Toronto: Macmillan Company of Canada, 1975, cap. 6.

ra similar, el moviment cap a la reorganització interna de Gran Bretanya per la via federal va obtenir uns quants èxits tàctics limitats, però va fracassar pel que fa al propòsit general.[180]

Alguns estudiosos britànics de la política van abordar l'estudi del federalisme en sistemes polítics des d'un interès més general; entre ells hi ha Bryce, Albert V. Dicey, John Stuart Mill i Henry Sidgwick.[181] La idea clau de la seva obra era evitar problemes doctrinaris i analitzar l'evolució i el funcionament de sistemes federals. La seva conclusió principal, defensada per estudiosos britànics contemporanis del federalisme com K. C. Wheare, era que el federalisme no és més que una tècnica per a la integració política —ocasionalment útil i transitòria per naturalesa i, en última instància, per evolucionar cap a una forma més senzilla de descentralització dins d'un govern unitari fort.[182]

Als Estats Units, el desenvolupament de la teoria federal va desplaçar-se cap a un canal nou estretament relacionat amb els problemes de govern diaris en un sistema federal. En particular, faltaven estudis teòrics d'observadors imparcials. Els homes que van contribuir al desenvolupament de la teoria federal als Estats Units van ser principalment polítics en exercici, profundament involucrats a resoldre els problemes de cada dia. Els que tenien una intel·ligència perspicaç i interessos teòrics seriosos van fer aportacions reals; els altres es van

180 Richard Simeon. *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1972.

181 Bryce. *American Commonwealth*; Albert V. Dicey. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10a ed. Nova York: St. Martin's Press, 1962; Henry Sidgwick. *The Elements of Politics*. Londres: Macmillan, 1919.

182 K. C. Wheare. *Federal Government*. 4a ed. Nova York: Oxford University Press, 1964.

limitar a augmentar el nombre de clixés polítics que substitueixen el pensament seriós en tots els sistemes polítics. D'aquí que el sistema judicial nord-americà amb la Cort Suprema federal al capdamunt va esdevenir l'instrument central per al debat teòric sobre qüestions de federalisme.

A principi del segle XIX, la majoria de noves nacions llatinoamericanes seguien l'exemple ianqui, i influïdes també pels elements federals de la tradició imperial hispànica, van experimentar amb el federalisme amb resultats diversos. Per a elles, el federalisme era part de la ideologia de la llibertat, l'estructura política adequada a una organització política liberal, així com una via per resoldre el conflicte entre la capital i les províncies, que era un tret comú els primers anys d'independència en la majoria de països llatinoamericans. Per a alguns, aquest experiment era transitori, incapaç de resistir les pressions per a la unificació o la fragmentació. Per a d'altres, es va convertir en un tret permanent dels seus sistemes polítics.[183]

Fins i tot allà on teòricament el federalisme va sobreviure, la inestabilitat dels governs i el fet de recórrer sovint a règims dictatorials en dificultava el funcionament eficaç. Les tres nacions llatinoamericanes més grans —Argentina, Brasil i Mèxic—, i també Veneçuela, retenen sistemes federals de significació política variada, i en el sistema polític de Colòmbia es retenen alguns principis federals. El federalisme llatinoamericà és la principal manifestació moderna del federalisme feudal, en el qual els *jefes* i els *caudillos* substitueixen els comtes i els ducs.

183 Sobre el federalisme llatinoamericà, vegeu, per exemple, William Stokes. «The Centralized Federal Republics of Latin America», dins *Essays on Federalism.* Claremont, Calif: Claremont Men's Institute for Studies in Federalism, 1963.

En conjunt, al segle XIX el federalisme es feia servir per incitar el nacionalisme ètnic amb reivindicacions de creació o de manteniment d'institucions federals procedents de grups ètnics que perseguien la unitat nacional i l'autonomia política, però no amb el propòsit d'assolir-ne qualsevol de les dues per qualsevol altra via. Al segle XX s'ha utilitzat com a mitjà per unificar polítiques multiètniques. Algunes de les nacions ètnicament heterogènies creades o reconstruïdes després de la Primera Guerra Mundial, entre elles la Unió Soviètica, van adoptar formalment el federalisme com a solució nominal per als seus problemes de nacionalitat. El Regne Unit va afegir-hi alhora una dimensió federal per acomodar l'Ulster. Aleshores, les organitzacions de federàcia modernes, com la relació entre Finlàndia i les illes Aaland, es van desenvolupar i introduir amb finalitats semblants.[184]

L'ampliació de les activitats de construcció de nacions en el període posterior a la Segona Guerra Mundial cap a Àsia i Àfrica, on la diversitat ètnica és fins i tot més gran que a Europa, ha portat a nous esforços en la mateixa línia.[185] En nacions exteriors a l'òrbita totalitària, com l'Índia i Malàisia, el federalisme s'ha usat per garantir els drets culturals i polítics dels seus grups etnolingüístics més nombrosos. A l'Àfrica, on la supervivència dels diferents grups ètnics ha estat posada en qüestió pels nacionalistes natius, el federalisme hi ha tingut molt menys èxit, i només ha arrelat a Nigèria i a les illes Comores com una via per compartir el poder po-

184 Vegeu, per exemple, R. Michael Stevens. «Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and the Survival of the Small Republic». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 177-204.

185 Vegeu, per exemple, Ronald L. Watts. *New Federations: Experiments in the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press, 1966.

lític més que no pas una manera de mantenir l'autonomia cultural. Per ara, en cap cas aquests desenvolupaments han anat acompanyats d'una teoria federal seriosa en les formes de govern implicades, si bé els científics polítics nigerians i indis han produït una bibliografia útil sobre aquest tema amb focus local.

Després de la Segona Guerra Mundial, en diverses parts del món van aparèixer experiments controlats que vinculaven països independents amb finalitats econòmiques i polítiques, aquestes últimes, però, molt limitades. La Comunitat Europea és el primer pel que fa a importància, i s'ha convertit en una autèntica confederació. L'Associació de les Nacions del Sud-est Asiàtic, a la seva manera, evoluciona en una direcció similar. Si bé l'esforç britànic per federar les colònies de les Antilles va fracassar, apareix un marc confederal per pura necessitat a fi de vincular els nous microestats independents de la regió. Al Tercer Món, s'hi han establert un gran nombre de mercats comuns regionals amb diferents realitats i perspectives d'èxit.[186] Finalment, la federàcia i les organitzacions d'estats associats —dues formes asimètriques de federalisme— han esdevingut molt més comunes des de Puerto Rico fins a Macao.

Aquests nous desenvolupaments requereixen l'elaboració d'una nova teoria per donar-los una expressió teòrica. L'edificació d'una teoria com aquesta només pot enriquir la nostra comprensió del federalisme com a idea i realitat, i ens ajuda a anar més enllà de les escasses teories de federació moderna que no expliquen adequadament aquest fenomen ni ens per-

186 Vegeu, per exemple, Ivo Duchacek. «Consociations of Fatherlands: The Revival of Confederal Principles and Practices». *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 129-77.

meten veure el ple significat del federalisme com un gènere polític.

Federalisme: Les evolucions més recents

La llarga sèrie d'esforços antics, medievals, moderns i contemporanis per «pensar federalment» i crear institucions federals testimonia la resistència del federalisme com a idea i com a forma. Com a idea, el federalisme ha estat tractat per molts filòsofs polítics, tot i que no va ser particularment popular entre les figures destacades del pensament polític fins al principi de l'època moderna. La disposició de la filosofia antiga i medieval a veure l'univers com un ens orgànic militava contra un interès seriós pel federalisme. Es va deixar per a la teologia la consideració de les possibilitats dels sistemes pactistes. Al mateix temps, hi van haver molts esforços per implantar una varietat d'organitzacions federals, fins i tot en els àmbits d'actuació dels filòsofs que les desconeixien. Així, el començament del federalisme reflecteix la seva història posterior, que els filòsofs consideraven massa pràctica perquè meresqués l'interès filosòfic de més alt nivell, mentre que els estadistes consideraven que exigia massa esforç cooperatiu per crear unes formes de govern que no fossin les dels homes lliures.

La convergència de la teologia amb el pensament polític al començament de l'època moderna, que va conduir a la revolució filosòfica del segle XVII, va obrir la possibilitat d'un pensament federalista seriós, mentre que la revolució republicana que l'acompanyava va presentar el federalisme com una forma factible d'organització política. En l'època moderna es van inventar les noves institucions federals, que es van con-

vertir en els productes necessaris per a un govern federal reeixit. També va haver-hi l'eflorescència de teories federals, algunes de proporcions clàssiques. Així, doncs, el federalisme és un recurs particularment modern si bé amb arrels antigues, inseparable del republicanisme democràtic modern. Irònicament, malgrat la seva modernitat, en l'època moderna el federalisme estava en desavantatge en relació amb l'estatisme. Tots els indicis, però, assenyalen que l'equilibri canvia en l'època postmoderna a fi de permetre que el federalisme es faci valer per si mateix.

5

Els elements del federalisme

El federalisme com a base d'associació política

El federalisme implica un compromís d'associar-se i de cooperar activament per part d'uns individus i unes institucions que, alhora, es preocupen de conservar les seves pròpies integritats respectives. Els sistemes federals reeixits es caracteritzen no tan sols per les seves ordenacions federals en el sentit limitat de la paraula, sinó per la seva penetració en l'esperit del federalisme, com n'és prova el repartiment mitjançant la negociació, la paciència mútua i l'autocontrol en la persecució d'objectius, i una consideració del sistema així com de les conseqüències importants dels actes de cadascú. Les institucions polítiques comunes a diferents sistemes polítics, combinades en un sistema federal i estimulades per principis federals, estan eficaçment dotades d'aquests principis amb un caràcter distintiu. Per exemple, si bé els partits polítics són un fet comú en els sistemes polítics moderns, els partits dels sistemes federals mostren unes característiques de fragmentació úniques, en consonància amb les divisions federals més importants del sistema, i una falta de disciplina central que actua per augmentar el poder dels grups locals dins del conjunt del sistema.

S'ha defensat que el federalisme és essencialment un fenomen transitori que sobretot serveix com a mitjà per portar la unitat a les nacions compostes de sistemes polítics autònoms en què aquesta unitat només es pot obtenir permetent que les unitats constituents conservin competències importants. En la mesura que els sistemes federals maduren —continua el

raonament—, el poder es concentra cada vegada més en el centre, i el federalisme no fa sinó promoure un cert grau de descentralització dins d'un sistema polític que altrament estaria molt unificat. K.C. Wheare, el principal exponent d'aquest punt de vista, argumenta que en aquest cas el federalisme és gradualment desbancat (*de facto*, si no en la forma) com una càrrega innecessària.[187]

Aquest raonament pot tenir una certa validesa a l'hora de descriure la història dels sistemes polítics no federals que han usat principis federals per fomentar la unitat nacional. Per exemple, es pot utilitzar per descriure l'evolució d'Espanya des de la caiguda de Granada, el 1492, fins a la mort de Francisco Franco, el 1977. No es pot aplicar, però, a cap dels tres sistemes federals exemplars —el Canadà, Suïssa i els Estats Units. Si bé certs aspectes dels seus sistemes han canviat, no hi ha proves que el federalisme hagi perdut importància a mesura que aquestes nacions han madurat.

El Canadà, de fet, ha avançat cap a una altra direcció. Els seus creadors pretenien que fos una federació centralitzada; Wheare fins i tot va qüestionar si s'havia de considerar que fos un sistema federal. En canvi, ha esdevingut una federació de províncies summament independents els dirigents de les quals negocien com a iguals amb el govern federal sobre la majoria d'afers de govern.[188]

El sistema federal suís combina el model althusià medieval de repúbliques comunals locals compostes per cantons fede-

187 K. C. Wheare. *Federal Government*. 4a ed. Nova York: Oxford University Press, 1964. Per a un repte directe a la tesi de Wheare que fa servir l'exemple canadenc, vegeu Milton J. Esman. «Federalism and Modernization: Canada and the United States», *Publius* 14, núm. 1, 1984, pp. 21-38.

188 Vegeu Richard Simeon. *Federal-Provinical Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1972.

rats en la Confederació Helvètica, transformada en una federació moderna el 1848 i consolidada en la revisió constitucional de 1874. En el model medieval original, moltes de les comunes estaven compostes per gremis —novament fent-nos ressò d'Althusius. Es va prescindir de la base gremial com a resultat de la conquesta de Suïssa per part de Napoleó, i va ser substituïda per sistemes consociacionals on diferents confessions o grups religiosos, sectors econòmics i grups lingüístics tenen veu contínua en l'execució de la política, que descansa en gran mesura en el consens més que no pas en la presa de decisions d'una majoria estricta contra una minoria.

Essencialment, una cosa semblant a la unanimitat de John C. Calhoun predomina com a base per a l'execució de la política en el federalisme suís. En realitat, els suïssos es refereixen a Suïssa com una «forma de govern de consens». Si l'execució de la política d'aquesta manera és relativament lenta, els suïssos no tenen pressa: s'han passat gairebé setcents anys com a confederació, i esperen continuar així indefinidament. Estan arrelats a la seva terra, al seu sòl i a les seves institucions, i no veuen cap motiu per córrer. Són treballadors i pausats, i no són gens nerviosos; ells fan una cosa darrere l'altra. El govern fa el que ha de fer; no busca altres feines i no decideix el que ha fet fins que no s'ha completat el complex procés d'aconseguir el consens.[189]

Suïssa està ben governada perquè el seu govern no pretén fer més del que hauria de fer o del que pot fer. El que fa, ho fa bé. Els que van a visitar Suïssa no triguen gaire a veure el país com una mena de parc, com una reserva. Però, també per als

189 Vegeu, per exemple, Richard Reich. «Notes on the Local and Cantonal Influence in Swiss Federal Consultation Process», *Publius* 5, núm. 2, 1975, pp. 117-126.

federalistes, Suïssa és una mena de reserva que mostra el que pot ser el federalisme i el que hauria de ser.

Encara que molts intents per establir sistemes federals hagin fracassat, aquests sistemes, un cop establerts, han demostrat que duren més. Cap sistema federal autèntic que hagi durat quinze anys no s'ha abandonat mai si no és per una interrupció revolucionària (com en el cas d'Alemanya) o per una conquesta exterior (con en el cas de Suïssa) i, en la majoria de casos, entre ells els dos que acabem d'esmentar, al final el federalisme —que mostra una resistència notable— ha estat restaurat. Fins i tot Espanya avança actualment en la direcció del federalisme després de gairebé cinc-cents anys de centralització, amb un sistema molt pròxim al que consagra la Constitució de 1978 i que s'està portant a la pràctica.[190]

Amb la possible excepció de Colòmbia, cap sistema federal de la història no ha «evolucionat» mai cap a un sistema unitari, ni tampoc cap sistema federal establert ha estat consolidat estructuralment per decisió interna. Al contrari: aquests últims anys, en lloc de fer servir la força s'han utilitzat cada vegada més els recursos federals per conciliar poblacions minoritàries per mantenir la unitat, fins i tot en sistemes consolidats. Segurament les diferències entre els sistemes federals madurs i els emergents estan més relacionades amb els canvis de caràcter del conflicte i amb els modes de negociació entre els governs generals i els constituents que no pas amb les forces relatives.[191]

190 Vegeu Cesar Enrique Díaz López. «The State of the Autonomic Process in Spain», *Publius* 11, núm. 3-4, 1981. p. 193-216.

191 Arthur Macmahon, ed. *Federalism: Mature and Emergent.* Nova York: Columbia University Press, 1955, confronta aquesta qüestió amb èmfasi als Estats Units i a Europa; Francis L. Petre. *The Republic of Columbia: An Account of the Country, Its People, Its Institutions and Its Resources*. Nova York: Gordon Press Publishers, 1976.

Els requisits dels sistemes federals

En realitat es poden apreciar unes àmplies diferències funcionals entre els diferents sistemes polítics que s'autodenominen federals. Amb tot, algunes característiques bàsiques i principis de funcionament poden ser qualificats de comuns a tots els sistemes autènticament federals, i els ajuden a definir-se com a tals. N'hi ha tres que són essencials per a tots, i bastants dels altres són vitals però suplementaris.

Constitució escrita. En primer lloc, la relació federal normalment ha d'estar establerta o confirmada per un contracte d'unió perpetu, si no està plasmada en una constitució escrita que, entre altres, subratlla els termes pels quals el poder es divideix o es distribueix dins el sistema polític i que només poden ser alterats per procediments extraordinaris. Cada sistema federal existent posseeix una constitució escrita, com fan la majoria d'altres nacions que incorporen elements del principi federal. Jurídicament, les constitucions federals són diferents pel fet que no són simplement contractes entre governants i governats, sinó que involucren el poble, el govern general i les unitats polítiques que constitueixen la unió federal. És més, sovint les unitats polítiques constituents conserven els drets propis d'autoria de la constitució.[192]

La constitució escrita és un producte del federalisme inventat com un artefacte polític que fa possible la constitució o reconstitució d'organitzacions polítiques amb una base federal per mitjà d'uns processos regularitzats d'elecció consti-

192 Per a una discussió completa, vegeu un número especial de *Publius* dedicat a aquesta qüestió: «State Constitutional Design in Federal Systems», *Publius* 12, núm. 1, 1982, que inclou Daniel J. Elazar. «The Principles and Traditions Underlying American State Constitutions». p. 11-26, i Donald S. Lutz. «The Purposes of American State Constitutions», pp. 27-44.

tucional. Totes les constitucions segueixen un dels cinc models bàsics: la constitució com a 1) marc de govern i protectora de drets, 2) codi, 3) manifest revolucionari o estatuts socials, 4) ideal polític (temperat), i 5) adaptació moderna d'una constitució tradicional antiga.

La constitució com a marc de govern i protectora de drets. Aquest model constitucional és característic dels Estats Units, i és la més antiga de les constitucions modernes. Com a marc de govern, defineix l'estructura, les institucions i els procediments bàsics de l'organització política, i com a protectora de drets declara que certs drets són bàsics, i proporciona els mitjans per protegir-los en la societat civil. No és un codi; per tant, no està pensada per ser gaire específica, i només es fa explícita en relació amb aquests elements, igual que s'ha de fer explícita perquè la constitució emmarqui un govern. Les constitucions nord-americanes emmarquen governs però no estats, perquè el sistema nord-americà no té cap sentit de l'estat com a fenomen preexistent, com a entitat que continua existint al marge de com estigui constitucionalitzada (o no constitucionalitzada) en un moment determinat.[193]

Les constitucions marc estableixen organitzacions polítiques amb la mateixa freqüència que estableixen governs. En realitat, en molts casos, tant les unes com els altres són inseparables. De fet, les constitucions escrites d'aquest model sovint estan pensades per actuar com a recursos a fi d'organitzar noves societats fundades en nous territoris, com els Estats

193 De la ingent bibiografia sobre la Constitució nord-americana, vegeu, per exemple, E. S. Corwin. *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation.* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1953; Arthur E. Sutherland. *Constitutionalism in America: Origin and Evolution of Its Fundamental Ideas.* Nova York: Blaisdell, 1965; i Donald S. Lutz. «The Purposes of American State Constitutions». *Publius* 12, núm. 1, 1982, pp. 27-44.

Units, el Canadà, Austràlia i Sud-àfrica. En aquests casos, sovint comencen amb pactes o convenis polítics que determinen el cos polític en qüestió. Per exemple, el Preàmbul de la Constitució de Massachusetts (1780) especifica que el poble d'aquella comunitat estableix alhora un pacte i un contracte per formar un cos polític. La Constitució de Montana (1972) inclou al preàmbul un contracte amb la terra.[194]

En aquestes situacions, la reforma realment equival a mantenir el marc de govern adaptat als canvis socials. Sovint, el marc es pot afinar a través de mecanismes com les decisions de la Cort Suprema, que no es plasmaran per escrit en el document fonamental si tothom accepta que el que fa la Cort Suprema és ajustar-lo. Aleshores la posada a punt esdevé una part de la tradició constitucional encara que no estigui escrita al mateix document. Només quan es requereixen canvis de redacció específica, s'utilitza el procediment formal de reforma. Als estats nord-americans, aquesta posada a punt o «afinació» es deixa que la faci el poble mitjançant un referèndum.

La Constitució com a codi. El model de marc de govern funciona més bé en els sistemes polítics en què hi ha un consens bàsic en relació amb l'estructura de l'organització política, mentre que la constitució com a model de codi reflecteix la realitat dels sistemes polítics en què el caràcter del règim és prou problemàtic perquè els canvis d'autoritat, de poders o de funcions requereixen un consentiment explícit. Les constitucions com a codis tendeixen a ser molt més rígides, i requereixen un canvi textual formal, precís i lent per adaptar-les/ajustar-les/sintonitzar-les/posar-les a punt.

194 Per a la relació i distinció entre pacte i contracte, vegeu Daniel J. Elazar. «The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments». *Publius* 10, núm. 4, 1980, pp. 3-30.

Per a la majoria d'estats europeus occidentals, la constitució és un codi estatal dissenyat per dirigir un ordre establert amb unes circumscripcions electorals preexistents, i més encara amb un estat preexistent. Com significa la mateixa paraula, un codi és llarg, detallat, altament específic i certament explícit per als estàndards nord-americans. El canvi constitucional, en el cas d'aquestes constitucions, reflecteix un canvi de règim o la necessitat d'adaptar periòdicament la constitució del règim existent per reflectir aspectes concrets dels poders governamentals en la pressuposició que l'estat continua existint a priori, però que els seus règims han de ser definits i aprofitats per als actuals fins de govern especificats. Les constitucions d'Àustria i de la República Federal Alemanya són exemples clàssics d'aquest model tan rígid, però també ho és la Constitució espanyola de 1978, introduïda després de la mort de Franco com la base per a un règim més liberal en aquell país.[195]

La Constitució com a manifest revolucionari o Carta Social. El tercer model, més comú als estats socialistes (comunistes), està pensat per a la reconstrucció revolucionària exhaustiva d'una societat civil basada en l'assoliment d'una revolució social fonamental amb totes les manifestacions i l'impacte polític concomitants. Una constitució com aquesta està planejada per desarrelar l'antic ordre i reordenar-ne completament els elements. Així, doncs, les constitucions comunistes tendeixen tant a excloure certs grups o classes de la participació en el cos polític com a definir els drets, les funcions i les responsabilitats dels que tenen dret a participar-hi. És més, el principal tret de tota constitució comunista és la

195 Ibíd. p. 25.

localització del poder a les mans dels delegats revolucionaris organitzats. En realitat, la constitució s'usa no tan sols per establir el mite de la revolució social, sinó com a instrument per fomentar aquest mite i augmentar el poder dels delegats revolucionaris per fer la revolució en nom del mite.

Si hi ha cap reforma constitucional en sistemes com aquest, aquesta reforma comporta omplir el buit entre el mite constitucional i la realitat del règim. Aquestes constitucions estableixen certs mites sobre l'estat comunista i la seva societat que s'allunyen de les realitats de la vida política sota aquests règims. Fins a un cert punt, el buit entre el mite constitucional i la realitat del règim es fa massa gran i s'ha d'intentar reformar-lo. Això ha estat particularment cert a Iugoslàvia, on la constitució republicana federal ha estat reescrita diverses vegades des que, al final de la Segona Guerra Mundial, es va instituir el règim per reflectir els canvis de distribució de poder entre el govern federal i la república, i entre les diverses classes i grups dins la societat iugoslava. Un altre d'aquests canvis va ser la institució d'un sistema federal a Txecoslovàquia, conseqüència de la revolta de 1968 en aquell país. La liberalització sociopolítica perseguida pels liberals va ser rebutjada pel partit comunista al poder, però es va introduir el federalisme per acomodar les aspiracions ètniques dels txecs i els eslovacs.

L'URSS ha sofert un canvi constitucional mínim en aquest sentit. L'esforç més recent va ser capitalitzat per Nikita Khrushchev quan era al poder, dirigit sobretot a eliminar l'estructura federal que ell mateix, seguint la doctrina leninista, sostenia que era un recurs temporal per convertir en comunistes les nacionalitats no russes, i que ja no era necessari. Al cap de disset anys de negociacions i bastant després que Khrushchev hagués deixat l'escena política, es va adoptar una nova cons-

titució amb l'estructura federal intacta. Fins i tot els líders comunistes dels estats nacionals de l'URSS s'havien negat a acceptar el canvi. Els canvis que es van introduir van servir per modificar la visió ideal de la constitució anterior en consonància amb les realitats del sistema soviètic.[196]

La Constitució com a ideal polític (temperat). Aquest model s'identifica més estretament amb el Tercer Món. Va ser utilitzat per primera vegada al segle XIX als països de l'Amèrica Llatina, que han de ser considerats part del Tercer Món tant pel que fa a aquest aspecte com a molts altres. Aquest model de constitució expressa d'una banda la idea dels ciutadans sobre com hauria de ser el règim i, de l'altra, l'estructura bàsica d'autoritat que capacitarà els que tenen el poder per governar amb una certa legitimitat. El primer requisit es presenta sense cap expectativa seriosa que l'organització política o el règim aconsegueixin aquest ideal constitucional, i el segon es presenta amb anticipació al canvi periòdic com un canvi de governants, normalment per mitjà d'una revolució o d'un cop d'estat. Aquest model s'assembla superficialment al model comunista, però el seu propòsit és més polític que no pas revolucionari social. Essencialment, doncs, les constitucions del Tercer Món estan pensades per presentar un retrat ideal del marc institucional de l'organització política correcta, i alhora reflecteixen les propietats de sistemes de poder ja arrelats i les especificitats establertes pels qui governen en el moment actual.

El canvi constitucional al Tercer Món comporta unes realitats de règim que s'equilibren amb les aspiracions constitucionals. D'aquí ve que els estats del Tercer Món semblin canviar constantment les constitucions de dalt a baix. Si bé cada

196 Blaustein and Flanz. *Constitutions*. vol. 14.

constitució es presenta com a nova, acostuma a haver-hi una continuïtat entre els articles bàsics d'un document i els del següent, i això es combina amb canvis de detalls que reflecteixen el nou règim.

L'experiència llatinoamericana ofereix el millor exemple d'aquest quart model, perquè és la que ha existit més temps. Una anàlisi de les constitucions llatinoamericanes, durant els últims 150 anys o més, revela precisament aquest patró: superficialment té lloc un canvi sovintejat de documents, però en el fons hi ha una continuïtat substancial pel que fa al contingut. Cada estat llatinoamericà té una constitució «clàssica», que s'acostuma a adoptar durant un cert temps o, com a molt, durant la primera generació d'independència en què les tensions fonamentals de la fundació estan prou resoltes per possibilitar que l'estat continuï existint. Cada constitució posterior accepta aquesta conciliació i l'adapta per ajustar la realitat del règim següent a les aspiracions constitucionals a llarg termini. En la majoria dels casos, després d'una revolució o d'un cop d'estat, els nous governants assenyalaran explícitament que el que fan és «temporal» o «provisional», a fi de possibilitar la consecució d'unes aspiracions constitucionals més àmplies. Si bé això és massa retòric, com acostuma a passar, no deixa de ser una part important de la mitologia política llatinoamericana.

La Constitució com a adaptació moderna d'una constitució tradicional antiga. Els sistemes polítics que usen aquest model tenen un compromís profund amb el que només es pot caracteritzar com a tradició constitucional antiga i continuada, arrelada en la seva història o en la seva religió, o bé en totes dues. Aquest compromís sovint s'expressa a través del que oportunament es denomina una «constitució no escrita», que normalment inclou un recull de documents de transcendència

constitucional cada un dels quals indica —o pretén fer-ho— l'adaptació de la gran tradició a les noves circumstàncies.

Cap sistema formalment federal descansa en una constitució d'aquest tipus, però sí determinats sistemes polítics compostos que utilitzen mecanismes federals. El Regne Unit n'és un exemple: la Constitució britànica és famosa per ser justament el que s'ha descrit més amunt. El seu desenvolupament constitucional poc sistemàtic va ser interromput amb la conquesta normanda o potser abans i tot, si reconeixem les reivindicacions de Guillem el Conqueridor al tron. L'única vegada que s'ha redactat una constitució al Regne Unit o en qualsevol dels seus països constituents ha estat en relació amb alguna necessitat imperiosa d'aclarir o adaptar el que es consideren principis antics —com en el cas de la Carta Magna (1215), la Declaració de Drets de 1689 relacionada amb la Revolució Gloriosa i la Reform Act de 1832— i/o per establir noves relacions entre els països constituents, com entre Anglaterra i Escòcia (1707), o la reconstitució d'Irlanda en la dècada dels anys vint. En realitat, quan ha faltat aquest element, els esforços per canviar la Constitució britànica d'una manera formal generalment han fracassat, com va passar fa poc amb l'intent de traspàs dels poders legislatius a Escòcia i Gal·les. El canvi constitucional sempre s'aconsegueix per mitjà de procediments legislatius ordinaris, que per convenció estan dotats d'un estatus constitucional.[197]

A pesar de la tendència de cada model constitucional a predominar en una zona geocultural particular, els models no s'haurien de veure com si es limitessin estrictament a una regió concreta. Per exemple, l'Índia és un exemple excel·lent

197 Ibíd. vol. 16.

d'un dels països del Tercer Món amb una constitució més propera al patró europeu continental. La constitució índia no únicament s'assembla més a un codi que a un marc de govern, sinó que deliberadament persegueix democratitzar la tradició política índia mitjançant la qual el subcontinent ha funcionat durant mil·lennis com un imperi descentralitzat amb un sistema de control governamental distès que rarament penetrava més enllà de les elits.

La confecció de la constitució ens remunta a l'essència de la política. Per molt que unes forces extrapolítiques puguin influir en situacions concretes de redacció de constitucions o d'actes constitucionals, finalment tant l'una com les altres comporten directament expressions, compromisos i decisions polítiques. En aquest sentit, la dinàmica de confecció d'una constitució està relacionada amb aspectes del que Vincent Ostrom ha denominat «elecció constitucional».[198] L'elecció constitucional és més un art que no una ciència. En la confecció d'una constitució hi ha involucrats principis científics, tal com van demostrar els pares de la Constitució dels Estats Units de 1787 amb la confiança que van dipositar en la «nova ciència de la política», que havia descobert que els principis vitals dels règims republicans eren una separació de poders, el federalisme i la institució de la presidència.[199] Però combinar

198 Vincent Ostrom. *The Political Theory of the Compound Republic: A Reconstruction of the Logical Foundations of American Democracy as Presented in the Federalist*. Blacksburg, Va.: Virginia Polytechnic Institute, Center for the Study of Public Choice, 1971, i «The Political Architecture of American Federalism: An Inquiry into Federalism as Means to Ends», dins Max Frenkel, ed. *Partnership in Federalism.* Berna: Peter Lang, 1977, pp. 87-128. Tinc un gran deute amb el professor Ostrom per haver-me ensenyat a entendre l'elecció constitucional.

199 Alexander Hamilton, John Jay i James Madison. *The Federalist* 2, dins *The Federalist Papers*, ed. amb introducció de Jacob E. Cooke. Cleveland: World, 1961.

aquests elements i adaptar-los a l'electorat al qual han de servir sí que és un art.

I un art encara més gran és fer que l'electorat doti de legitimitat la constitució. La legitimitat constitucional implica consentiment. Certament no es pot assumir un compromís per obligació —malgrat que molta gent pugui ser obligada a obeir un règim particular. La legitimitat consensual és totalment necessària perquè una constitució tingui un significat real i perduri. El mateix fet que, si bé un govern es pot imposar per la força, les constitucions només poden existir com a instruments valuosos mitjançant el consentiment, significa que els documents constitucionals no es poden tractar en abstracte, al marge dels sistemes de poder dels que formen part i de les cultures polítiques de les quals neixen i a les quals han de respondre.

És ben sabut, per exemple, que els autors de les constitucions es fan préstecs recíprocs, no únicament dins el marc d'una tradició constitucional particular sinó també de diverses tradicions —a pesar del reconeixement general, tant per part dels estatistes com dels científics polítics, que les institucions no poden ser simplement trasplantades d'un sistema polític a un altre. En un temps anterior a l'època moderna, aquestes adaptacions eren habituals sota qualsevol circumstància i automàticament eren defensades pels reformadors. Per mitjà d'un procés de prova i error, els dissenyadors constitucionals han après els límits de les adaptacions. Els arquitectes i redactors de les constitucions poden manllevar un mecanisme d'aquí o d'allà, però, en l'última anàlisi, aquests mecanismes s'han d'integrar de tal manera que s'adiguin amb l'esperit de la societat civil per a la qual es crea la constitució.

Per exemple, a simple vista la Constitució espanyola de 1978 pot semblar que tingui uns certs trets consociacionals que reflectirien la influència de la constitució belga i dels seus

autors; això no obstant, Espanya no és consociacional perquè no dóna a les nacionalitats del país una participació real com a tals en el govern nacional. De manera similar, aparentment hi ha trets federals en la Constitució espanyola, en el sentit que fa constitucional la descentralització basada en el territori, però al mateix temps nega als territoris autònoms un paper important com a territoris en el govern nacional. De fet, la Constitució espanyola rebutja deliberadament el principi constitucional segons el qual els territoris tenen drets antics (*fueros* en espanyol) diferents dels que preveu la mateixa Constitució, un tema motiu de certa dissensió pel que fa a la història constitucional d'Espanya.

La Constitució italiana està molt a prop de l'espanyola amb el seu sistema de regionalització, segons el qual es traspassa a les regions uns certs poders autonòmics d'autogovern sense que estiguin involucrades *qua* regions en el govern general. En realitat, els italians van manllevar el model de la Constitució republicana espanyola anterior a la Guerra Civil, i després Espanya els va tornar a manllevar algunes idees, molt deliberadament.[200] Però Espanya no és Itàlia, i les seves nacionalitats no es veuen a si mateixes com simples expressions regionals d'una cultura espanyola comuna, que és el que passa a Itàlia. En conseqüència aquest doble manlleu ha implicat també una transformació.

La Constitució espanyola de 1978 pot haver suposat el primer pas en l'evolució del que al capítol 2 denominàvem «fede-

200 P. A. Allum i G. Amyet tracten la qüestió a «Regionalism in Italy: Old Wine in New Bottles». *Parliamentary Affairs 24* (hivern 1970-71), pp. 53-78. Vegeu també Peter Gourevitch. «Reforming the Napoleonic State: The Creation of Regional Governments in France and Italy», dins Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein i Luigi Graziano, ed. *Territorial Politics in Industrial Nations.* Nova York: Praeger, 1978, pp. 28-63.

ralisme foral»: una combinació de sistemes d'autogovern i de govern compartit entre el govern central i els governs regionals autònoms basada en negociacions bilaterals entre Madrid i cada una de les regions, que condueix a unes ordenacions constitucionals especials per a cada entitat. Aquest procés ofereix la possibilitat de planificar uns sistemes constitucionals adequats a la «personalitat» de cada entitat. Com que cada ordenació es materialitza posteriorment en un document constitucional ratificat bilateralment, el sistema és, en essència, una adaptació moderna de l'antic sistema espanyol dels *fueros* a un estat democràtic i, per tant, ancorat en la cultura política espanyola.[201]

No-centralització. El sistema polític ha de reforçar els termes de la constitució mitjançant la difusió del poder entre una sèrie de centres que bàsicament són econòmicament independents, i que en general coincideixen amb les formes de govern constituents establertes per contracte federal. La no-centralització garanteix que al marge de com es puguin compartir els poders entre el govern central i els constituents en qualsevol moment, el dret a participar en aquest exercici de poders no es pot sostreure de cap de les dues parts sense el consentiment mutu. Les organitzacions polítiques constituents dels sistemes federals poden participar com a parts en les activitats governamentals nacionals, i alhora actuar unilateralment, amb un elevat grau d'autonomia en àrees que tenen constitucionalment obertes, fins i tot en qüestions decisives i en graus diversos, en oposició a les polítiques nacionals, perquè posseeixen uns poders realment irrevocables.

Divisió de poder per zones. Un tercer element essencial de qualsevol sistema federal és la divisió interna d'autoritat i

201 Díaz López. «The State of Autonomic Process».

de poder segons una base territorial, completa o parcial: és el que als Estats Units s'ha denominat «democràcia territorial».[202] Teòricament és possible crear un sistema federal les unitats constituents del qual siguin fixes però no basades territorialment, i el cert és que sistemes quasifederals com aquests han existit. Les protofederacions de tribus nòmades no han estat pas poc corrents al llarg de la història i, com s'ha dit més amunt, es poden trobar elements federals en sistemes consociacionals estructurats constitucionalment per acomodar les divisions polítiques a criteris ètnics, religiosos o fins i tot ideològics. A pesar de tot, sembla que els sistemes federals requereixen una certa base territorial per a la divisió federal, si bé potser combinada amb altres elements.

Com s'ha suggerit al capítol 3, la democràcia té dues «cares»: una és l'ús d'una divisió per zones a fi de garantir la neutralitat i la igualtat en la representació dels diversos grups i interessos en el sistema polític, i l'altra és l'ús d'aquesta divisió per garantir l'autonomia local i la representació dels diversos grups dins la mateixa societat civil. Encara que semblin contradictòries, totes dues cares estan íntimament relacionades amb els propòsits del federalisme, i sovint les seves manifestacions es troben juntes en els sistemes federals. La neutralitat territorial ha demostrat ser molt adaptable a les societats canviants, i permet la representació de nous interessos en proporció directa a la seva força i que els seus defensors votin en unitats territorials relativament iguals. Al mateix temps, l'acomodació, dins un mateix sistema polític, de grups molt diversos que tenen diferències

202 Vegeu Arthur Maas, ed. *Area and Power: A Theory of Local Government.* Glencoe, Ill.: Free Press, 1959, i Russell Kirk. «The Prospects for Territorial Democracy in the United States», dins Robert A. Goldwin, ed. *A Nation of States*, 2a ed. Chicago: Rand McNally, 1974, pp. 42-64.

fonamentals més que no pas transitòries entre ells i que els dóna les seves pròpies bases de poder territorial, ha posat de relleu l'habilitat dels sistemes federals per actuar com a vehicles d'integració política i alhora preservar el govern democràtic.

Històricament, les divisions territorials de poder fixades constitucionalment han estat necessàries per mantenir la no-centralització. Sovint, en la teoria democràtica moderna, la polèmica entre federalistes i pluralistes ha girat entorn dels valors respectius de les difusions de poder funcional i territorial. Els teòrics que han sostingut l'obsolescència del federalisme i alhora han donat suport als valors utilitzats per justificar-ne l'existència, generalment argumenten que la divisió territorial de poders és innecessària per preservar la llibertat i que, de fet, pot interferir amb la seva protecció. Els defensors de la divisió federal territorial sostenen que les deficiències de la democràcia territorial estan eclipsades en gran mesura pels avantatges de la base de poder garantida que ofereix a diferents grups en els sistemes polítics associats a la neutralitat de la representació territorial dels interessos operatius i, a més, que qualsevol altre sistema concebut per donar-los poder s'ha mostrat incapaç d'afrontar les complexitats i els canvis d'interessos endèmics en una època dinàmica mentre, en canvi, limita els avantatges de la diferenciació local inherent al sistema territorial.

Els estudis de sistemes federals indiquen l'existència d'altres elements de suport que complementen els tres bàsics. Si bé no sempre són tots presents en qualsevol sistema federal, la seva pràctica universalitat fa concloure que estan al servei de funcions importants per mantenir el federalisme en cada un d'ells. De manera similar, si bé molts d'ells es troben individualment en diversos tipus de sistemes polítics, és la seva combinació en un únic sistema estructurat a l'entorn dels elements bàsics el que és característic del federalisme. Aquests elements poden

agrupar-se segons l'impacte principal sobre els sistemes al servei dels quals estan.

Mantenir la unió

En general, una característica dels sistemes federals moderns són les línies de comunicació directa entre el poble i els governs, tant si són generals com constituents, que permeten que aquests últims exerceixin una autoritat directa sobre la ciutadania. El poble pot —i normalment ho fa— escollir representants en tots els governs que li presten serveis. Tot els governs poden administrar —i normalment ho fan— programes per servir els ciutadans directament. Els tribunals de justícia poden servir tots dos àmbits de govern, i aplicar les lleis importants directament al ciutadà.

L'existència d'aquestes línies de comunicació directa —un dels trets més importants que distingeixen les federacions de les confederacions— normalment es basa en un sentit de nacionalitat o de ciutadania comuna que vincula les unitats polítiques constituents i el poble de les nacions federals, un altre element necessari per a l'èxit del manteniment d'un sistema federal. En alguns països, aquest sentit ha estat heretat, i en gran part s'ha hagut d'inventar. El federalisme a Alemanya s'ha basat en un sentiment nacionalista alemany heretat. Als Estats Units, Argentina i Austràlia, aquest sentiment de nació va haver de ser inventat, almenys en part. La consciència nacional aviat va arribar a ser una cosa natural en aquests països, perquè cap dels estats constituents (o seccions) no va passar de tenir una consciència nacional parcialment desenvolupada, a part dels vincles nacionals més grans. El Canadà, Suïssa i Iugoslàvia van haver d'inventar un sentit de nacionalitat o ciutadania comuna

o, si més no, una identitat política prou forta per incloure «grups de nacionalitat» amb uns sentiments nacionals profunds arrelats en les formes de govern constituents. En sistemes federals formats fa poc, com els de l'Índia, Malàisia i Nigèria, el futur de la comunitat política en sí, així com del seu sistema federal, corre perill per l'absència d'un sentit comú de nacionalitat. Contràriament a algunes teories, el federalisme no ha demostrat ser un recurs especialment bo per integrar nacionalitats diverses en un únic sistema polític si no és que ha anat acompanyat d'altres factors en favor de la integració.[203]

La necessitat geogràfica ha estat un factor important a l'hora de promoure el manteniment de la unió dins els sistemes federals, fins i tot davant de pressions fortes a favor de la desunió. La vall del Mississipí als Estats Units, els Alps a Suïssa, el caràcter illenc del continent australià i les muntanyes i selves que envolten Brasil, han estat factors geogràfics directes en el foment de la unitat. Més polítiques que no pas «naturals», però no menys convincents geogràficament, han estat les pressions en favor de la unió canadenca generades pel país veí del sud, o en favor de la federació d'estats alemanys generades pels seus veïns de l'est i de l'oest.[204]

Mantenir la no-centralització

Les unitats polítiques constituents en un sistema federal han de ser justament equitatives pel que fa a la població i a la ri-

203 Vegeu Ivo D. Duchacek. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics.* Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

204 Ibíd. Wheare. *Federal Government*; William H. Riker. *Federalism: Origin, Operation, Significance.* Boston: Little, Brown, 1964.

quesa o, si més no, han d'estar equilibrades geogràficament o numèricament en les seves desigualtats perquè es pugui mantenir la no-centralització. Els Estats Units han estat capaços de superar les seves desigualtats internes perquè cada zona geogràfica ha inclòs tant els estats grans com els petits. Al Canadà, les diferències ètniques entre les dues províncies més grans i més riques han servit per implantar l'equilibri dins el sistema. L'existència de grups de cantons de grandària diferent ha ajudat a mantenir el federalisme suís. En tots els altres sistemes en què el caràcter federal no es posa en qüestió, hi ha unes distribucions semblants.[205]

Sovint, l'existència d'una organització política gran que domina els estats més petits amb qui està nominalment federada en termes equitatius, ha estat una raó de pes per al fracàs del federalisme. A l'Imperi federal alemany de final del segle XIX, Prússia dominava de manera tan òbvia que els altres estats tenien poques oportunitats de proporcionar un lideratge nacional —ni que fos una protecció raonablement forta contra els desitjos del seu rei, que també era emperador alemany, i contra el govern. De manera similar, i ni tan sols amb el problema del partit comunista, l'existència de la República Socialista Federal Soviètica russa, que ocupava tres quartes parts de la superfície i que contenia tres cinquenes parts de la població de l'URSS, hauria minvat greument les possibilitats de mantenir unes autèntiques relacions federals en aquell país.

Els sistemes federals reeixits també s'han caracteritzat per la permanència de les fronteres de les seves unitats consti-

205 Ramash Dutta Dikshit. *The Political Geography of Federalism.* Nova York: Halsted Press, 1975; i Carl J. Friedrich. *Trends of Federalism in Theory and Practice.* Nova York: Praeger, 1968.

tuents.[206] Això no significa que les fronteres no es puguin canviar, sinó que, pel que fa a la llei constitucional, aquests canvis només es poden dur a terme amb el consentiment de les unitats polítiques implicades i, en tant que qüestió de política institucional, s'acostumen a evitar si no és que es tracta de situacions extremes. En els sistemes federals «clàssics» han tingut lloc canvis de frontera —els Estats Units van dividir Virgínia durant la seva guerra de Secessió, el Canadà ha ampliat les fronteres de les seves províncies i Suïssa ha dividit els cantons—, però han estat l'excepció més que no pas la regla, i tots els canvis, tret de la divisió de Virgínia, es van fer amb el consentiment de les unitats polítiques constituents. Fins i tot en aquest últim es va requerir el consentiment formal de Virgínia, i es va obtenir, si bé la veritat és que va ser-hi obligada.

Fins i tot en els sistemes federals més dèbils, com els de l'Amèrica Llatina, les fronteres estatals han tendit a ser relativament constants. De fet, un dels baluards més importants del federalisme a l'Amèrica llatina ha estat la coincidència de fronteres estatals amb importants interessos econòmics i socials i amb grups culturals ètnics, cosa que els ha donat una importància que transcendeix la disminució periòdica de l'autonomia política dels seus governs. Quan els canvis de fronteres han estat fets com a part d'una fundació o refundació —com quan en la postguerra es van tornar a traçar les fronteres de l'Alemanya Occidental per justificar la disminució de territori de la República Federal, o en l'alteració de les fronteres estatals per reconèixer les unitats lingüístiques de l'Índia—, s'han conservat els feus històrics de les comunitats polítiques implicades.

206 Ivo Duchacek. «Antagonistic Cooperation: Territorial and Ethnic Communities». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 3-31; Duchacek. *Comparative Federalism*.

En uns quants casos molt importants, la no-centralització es reflecteix i alhora rep el suport de l'existència constitucionalment garantida de sistemes legislatius diferents en les unitats polítiques constituents. Si bé és probable que les diferències entre aquests sistemes es redueixin amb el temps —l'extensió del manteniment varia d'un sistema a l'altre—, la seva existència continuada com a sistemes separats i la mescla de legislacions nacionals que promou la seva existència actuen de grans baluards en contra de la centralització. Als Estats Units, cada sistema legal estatal neix directament i, fins a un cert punt, únicament de la legislació anglesa —i en un cas, de la francesa—, mentre que la llei federal ocupa una posició intersticial i vincula els sistemes dels cinquanta estats en la mesura que sigui necessari. La mescla resultant de lleis manté l'administració de justícia fins i tot en les corts federals bàsicament no centralitzades. Al Canadà, l'existència de sistemes de dret consuetudinari i de dret civil, l'un al costat de l'altre, és una garantia constitucional de la supervivència cultural francocanadenca.

Els sistemes legals no centralitzats són un recurs especialment angloamericà, sovint usat tant en unions legislatives com federals (els escocesos, per exemple, han conservat els seus propis sistemes legals a Escòcia sota el terme d'Act of Union). En altres cultures polítiques són rars, i han esdevingut menys comuns en tots els sistemes federals establerts des del 1900. Més comuna és la prestació de la modificació de codis legals nacionals per part dels governs subnacionals per ajustar-se a necessitats especials com a Suïssa.[207]

207 Duchacek. *Comparative Federalism*; Wheare. *Federal Government*; Valerie Earle, ed. *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice.* Itasca, Ill.: F. E. Peacock, 1968.

Als sistemes federals cabdillistes sovint la no-centralització es manté per mitjà d'uns dirigents locals que mantenen les bases de poder dels estats constituents. S'ha dedicat molt poca atenció a la relació entre l'estructura política i el poder militar en els sistemes federals en què els militars són poderosos. Per exemple, al Brasil, fins als anys de Vargas, els militars estaven organitzats en una base del tipus estat per estat, de manera que el federalisme brasiler significava alguna cosa sobretot perquè l'exèrcit, que era equivalent al sistema de partits en altres formes polítiques, estava organitzat segons unes directrius federals en què diversos generals tenien les seves bases de poder en els estats.[208] Pel que sembla, a Nigèria hi ha un sistema semblant sota el govern militar.[209]

En el cas dels estats burocràtics és necessari examinar com estan organitzades les burocràcies. No és casual que a l'Europa central, on les societats civils estan molt burocratitzades, la tendència hagi estat que un govern federal actuï gairebé exclusivament mitjançant les burocràcies de les unitats constituents. Implícit en aquest tipus d'ordenació, hi ha una certa sensació —potser intuïtiva— que, si s'hagués de crear una burocràcia federal per dur a terme funcions federals, aquesta burocràcia arrasaria les unitats constituents.[210]

Generalment s'està d'acord a considerar que, llevat del cas en què les unitats polítiques constituents tinguin una gran influència sobre el procés d'esmena constitucional formal o informal, el caràcter federal del sistema és una qüestió pen-

208 William S. Stokes. *Latin American Politics.* Nova York: Thomas Y Crowell, 1959.
209 Ann Schulz. *Local Politics and Nation-States: Case Studies in Politics and Policy.* Santa Barbara, Calif.: Clio Press, 1979.
210 Duchacek. *Comparative Federalism*; i Christa Altenstetter. «Intergovernmental Profiles in the Federal Systems of Austria and Germany», *Publius* 5, núm. 2, 1975 pp. 89-116.

dent. Com que molts canvis constitucionals es fan sense recórrer a cap reforma constitucional formal, la posició de les unitats polítiques constituents ha de ser més protegida per una constitució dissenyada amb la finalitat que sigui possible fer qualsevol canvi seriós en l'àmbit polític només per decisió de les majories disperses que reflecteixen la divisió territorial de poders. Aquesta protecció, que els teòrics del federalisme han defensat com un factor important per al govern popular així com per al federalisme, és un tret dels sistemes més autènticament federals.

En tots els sistemes federals, la no-centralització es reforça donant a les unitats polítiques constituents una representació garantida en la legislatura federal, i sovint donant-los un paper garantit en el procés polític federal. En alguns sistemes federals, sobretot als dels Estats Units i Suïssa, aquest últim paper està garantit en la constitució. En d'altres, com al Canadà i a l'Amèrica Llatina, s'han aconseguit alguns poders de participació que han passat a formar part de la constitució tradicional.

La llarga lluita per la reinstauració de la constitució canadenca va fracassar més d'una vegada pel que fa a la qüestió de les reformes. Des del principi, era una convenció acceptada que cap esmena de la British North America Act seria decretada pel parlament britànic —el seu guardià— sense l'acord d'Ontario i del Quebec. Aquesta convenció donava significat a la teoria que la Constitució canadenca era el producte d'un contracte entre els dos pobles del Canadà. Així, doncs, mitjançant la Premiers' Conference [Conferència de primers ministres] —la reunió regular entre el primer ministre federal i els provincials en què es prenen la majoria de decisions bàsiques del governament canadenc—, les províncies més petites podien imposar el seu veto als canvis constitucionals no

desitjats. Aquesta era una altra institució desenvolupada per convenció més que no pas decretada per llei. El 1981 la Conferència va acordar canviar el sistema de veto de les dues províncies per un que impliqués una majoria dispersa de províncies i que, per tant, desencallés el punt mort a què s'havia arribat i fes possible la reinstauració.[211]

Els estudiosos dels sistemes federals han tendit a centrar l'atenció en les constitucions federals que emmarquen l'organització política sencera, però que desatenen les ordenacions constitucionals de les unitats polítiques constituents. L'interès per les constitucions dels estats constituents ha tendit a ser un fenomen nord-americà i fins i tot en aquest cas s'ha limitat als interessats en la reforma constitucional de l'estat. En realitat, les constitucions dels estats constituents són una part integrant de tota l'estructura constitucional dels sistemes federals, i el seu paper és vital a l'hora d'assenyalar la direcció del sistema.

Els Estats Units tenen una viva tradició de constitucions d'estats constituents i de redacció de constitucions que es remunta a l'època de les colònies. Aquesta tradició està reforçada per continus processos de disseny constitucional: referèndums regulars sobre les reformes constitucionals estatals en la majoria d'estats, convencions constitucionals periòdiques per aconseguir revisions constitucionals importants o un canvi constitucional exhaustiu, i decisions de la Cort Suprema estatal que conformen la llei constitucional estatal. Com assenyala Albert Sturm, des de 1776 els cinquanta estats nord-americans han tingut 146 constitucions —si bé dinou estats encara es regeixen pels documents originals amb les

211 Anthony G. Careless i Donald W. Stevenson. «Canada: Constitutional Reform as a Policy-Making Instrument», *Publius* 12, núm. 3, 1982, pp. 85-98.

esmenes. També han celebrat 230 convencions constitucionals i han superat innombrables referèndums sobre qüestions constitucionals per desenvolupar el que possiblement és la possessió més rica de l'experiència constitucional que ha tingut cap altre poble en la història del món.[212]

A Suïssa, des de 1965 hi ha hagut un gran augment dels intents de revisió constitucional dels cantons en un esforç per aclarir les relacions federals-cantonals i locals-cantonals a fi de reflectir les noves condicions del federalisme cooperatiu, per traçar més bé les tasques (poders, en la terminologia nord-americana) de les tres branques del govern cantonal i les relacions entre elles, per ampliar la llista de tasques cantonals amb l'objectiu de tenir en compte el benestar dels estats, per millorar la protecció dels drets individuals davant d'un govern més poderós, per proveir als ciutadans un accés i una participació més grans en el procés polític, i per redefinir la relació entre l'Església i l'Estat —que a Suïssa no estan separats.

Per bé que els resultats d'aquests esforços s'han barrejat —els votants suïssos han rebutjat tants canvis proposats com els que han acceptat—, és just concloure que el projecte constitucional cantonal es reanima a Suïssa. Dit això, l'experiència dels suïssos no els ha de ser pas desconeguda als nord-americans, encara que l'enfocament dels suïssos sigui més formal i que l'objectiu de les constitucions cantonals tingui un abast més gran.[213]

Cada una de les sis repúbliques iugoslaves té la seva pròpia constitució, igual que les províncies autònomes de la Re-

212 Albert Sturm. «The Development of American State Constitutions». *Publius* 12, núm. 1, 1982. p. 57-99.

213 Hans Peter Tschaeni. «Constitutional Change in Swiss Cantons: An Assessment of a Recent Phenomenon». *Publius* 12, núm. 1, 1982, pp. 113-31.

pública sèrbia. Però, com es podria pensar en un sistema polític comunista amb una tradició continental de disseny constitucional, la república federal i les constitucions provincials es canvien sovint per reflectir els canvis de règim, i sempre ho fan conjuntament per mantenir l'harmonia i la simetria constitucionals. Com suggereix Steven L. Burg, «a Iugoslàvia, les polítiques de redacció de constitucions han estat en gran part modelades per l'impacte dels conflictes derivats de la coincidència de diferències etnonacionals, regionals i econòmiques, pel desenvolupament de la ideologia iugoslava d'autogestió i pel fort compromís dels dirigents del partit comunista amb la unitat», des que, el 1946 Iugoslàvia va adoptar la primera constitució federal.[214]

El domini comunista és un element important que ha de ser considerat en relació amb el projecte constitucional a Iugoslàvia. De la mateixa manera, en la tradició europea continental, les constitucions iugoslaves són documents summament específics. Per tant, hi ha una necessitat de canviar-les tan sovint com canvien les distribucions de poder en l'àmbit polític. En contrast amb les situacions suïssa i nord-americana, el procés constitucional a Iugoslàvia està molt centralitzat; ara bé, des de 1967 la tendència general ha estat cap a la individualització dels estats constituents, reflex del poder creixent de províncies i repúbliques com a expressions de les aspiracions etnonacionals dins el sistema federal. En conseqüència, a pesar del sistema entrellaçant de canvi constitucional, avui dia Iugoslàvia és més semblant a una confederació

214 Steven L. Burg. «Republican and Provincial Constitution Making in Yugoslavia Politics», *Publius* 12, núm. 1, 1982. p. 131-55. Vegeu també Jovan Djordjevic, «Remarks on the Yugoslav Model of Federalism». *Publius* 5, núm. 2, 1975, pp. 77-88.

que no pas a una federació. Amb unes repúbliques tan fortes, les seves constitucions guanyen importància.

En canvi, en la Constitució federal nigeriana que s'acaba d'adoptar, els dinou estats actuals van renunciar al seu dret de tenir constitucions pròpies, però van acceptar una dependència respecte els articles corresponents del document federal. Les raons per això van ser assegurar una unitat nacional i una comunitat intergovernamental més grans.[215] Això no els deixa sense marc constitucional, sinó que estableix la seva plena dependència de l'acció comuna en l'àmbit federal per aconseguir un canvi constitucional més important. Sota les constitucions federals anteriors, els estats (o les regions, com s'anomenaven aleshores) tenien el dret i l'obligació de confeccionar les seves pròpies constitucions, però dins d'uns marges clarament delimitats.

A Nigèria, la Constitució federal de 1979 va ser pensada per restaurar el govern civil. Es va desenvolupar durant tres anys, primer va ser el Constitutional Drafting Committee i després la Constituent Assembly. Finalment el document el va promulgar el Federal Military Government. Com assenyala L. Adele Jinadu, «a Nigèria, el federalisme és vist, en primer lloc, com un recurs polític adreçat a protegir els interessos ètnics que militen en contra del govern unitari». En aquest sentit, Nigèria s'assembla més a Iugoslàvia que no pas als Estats Units. Però, mentre Iugoslàvia té un únic partit al poder que inclou els diversos grups ètnics, Nigèria no; i, per tant, constantment està amenaçada per forces centrífugues. La qüestió ètnica impregnava tot el disseny constitucional

215 L. Adele Jinadu. «The Constitutional Situation of the Nigerian States». *Publius* 12, núm. 1, 1982, pp. 155-187; i John A. A. Ayoade. «Ethnic Management in the 1979 Nigerian Constitution». *Publius* (pròximament).

nigerià, que incloïa l'establiment, el 1976, de set estats nous com a part del procés constitucional. La nova constitució federal tenia alhora una tendència cap a la centralització més gran que no pas les precedents, i estava més explícitament dissenyada per protegir els interessos ètnics per mitjà dels estats i dels governs locals.

Aquests quatre exemples ressalten les tres maneres principals d'abordar la redacció de constitucions d'estats constituents. Si observem els dinou sistemes formalment federals (Taula 5.1), onze dels estats constituents tenen les seves pròpies constitucions, i com a mínim dos —Txecoslovàquia i l'URSS— segueixen el model iugoslau amb fins i tot més centralització i menys criteri estatal. Els sistemes polítics federals llatinoamericans també tendeixen a seguir el model iugoslau. Els seus règims militars o civils amb un grau de jerarquia elevat no toleren una significativa independència dels estats més del que toleren la rivalitat política. Igual que passa a Iugoslàvia, com menys tolera les diferències l'elit governant federal, més s'insisteix en la conformitat *de jure* amb les constitucions dels estats constituents. Àustria i la República Federal Alemanya segueixen el model suís combinant documents detallats amb la seva meticulosa aplicació, i la necessitat d'una reforma formal més que no pas la interpretació dels acords existents de canvi.

L'Índia i el Pakistan segueixen el model nigerià de constitució comuna per als seus governs federals i estatals. Els estats australians i les províncies canadenques estan governats per estatuts constitucionals més que no pas per veritables constitucions escrites. En tots quatre casos, la llei fonamental de l'estat té poca importància. El constitucionalisme es posa de manifest amb altres vies polítiques mitjançant processos parlamentaris, tots els quals requereixen més estudi.

Taula 5.1. ***Ordenacions constitucionals d'estats constituents en sistemes federals***

Constitucions redactades separadament	Normes constitucionals	Constitucions Federals/Estatals comunes
Argentina	Austràlia	Illes Comores
Àustria	Canadà	Índia
Brasil		Nigèria
Txecoslovàquia		Pakistan
República Federal Alemanya		Unió dels Emirats Àrabs
Malàisia		
Mèxic		
Suïssa		
EUA		
URSS		
Veneçuela		
Iugoslàvia		

A més d'aquests sistemes formalment federals, moltes de les unitats constituents d'altres sistemes polítics que usen ordenacions federals també tenen unes constitucions que mereixen una recerca. La Taula 5.2. enumera els exemples seleccionats que poden tenir un interès particular per la seva vitalitat o pel seu caràcter històric. No hi ha cap dubte que n'hi ha d'altres que s'hi haurien d'incloure.

Taula 5.2. ***Ordenacions constitucionals d'entitats constituents en sistemes polítics que utilitzen ordenacions federals (casos escollits)***

Constitucions redactades separadament	Normes constitucionals / cartes federals	Constitucions comunes
Zanzíbar-Tanzània	Andorra-França i Espanya	Finlàndia-Illes Aland
Puerto Rico-EUA	Itàlia-5 regions especials	Regne Unit-Escòcia, Gal·les
	Illes Cook-Nova Zelanda	
	Les Açores-Portugal	
	Espanya-Comunitats Autònomes	
	Regne Unit-Jersey, Guernsey, Man	

Estudis recents han mostrat que l'existència d'un sistema de partits no centralitzat és possiblement l'element més important per mantenir la no-centralització federal.[216] Inicialment els partits no centralitzats es desenvolupen mitjançant les ordenacions constitucionals del contracte federal, però, un cop s'han creat, tendeixen a autoperpetuar-se i a funcionar com a forces descentralitzadores per dret propi. Els Estats Units són un exemple de les diferents formes que es poden assumir per part d'un sistema de partits no centralitzat. Als Estats Units, on la responsabilitat dels partits és mínima i pràcticament inexistent a escala nacional, s'ha desenvolupat a tot el país un sistema bipartit amb partits que realment són coalicions de diversos partits estatals —els quals, al seu torn, de vegades estan dominats per organitzacions de partits locals específiques— que funcionen com a unitats nacionals només per a les eleccions presidencials quadriennals o amb l'objectiu d'organitzar un congrés nacional. El finançament dels partits i les funcions de presa de decisions estan distribuïts entre organitzacions estatals o faccions amplament divergents que operen a escala nacional.

Al Canadà, en canvi, la forma parlamentària de govern amb els requisits concomitants de responsabilitat dels partits significa que, a escala nacional, s'ha de mantenir una cohesió entre ells considerablement més gran per simplement guanyar i mantenir-se en el poder. En aquest país, el sistema de partits no centralitzat s'ha desenvolupat mitjançant la fragmentació dels partits segons unes directrius regionals o provincials. El

216 Morton Grodzins. «Centralization and Decentralization in the American Federal System», dins Goldwin, ed. *A Nation of States.* pp. 1-23; Austin Ranney i Wilmore Kendall. *Democracy and the American Party System.* Nova York: Harcourt, Brace, World, 1956.

parell de partits que funcionen sobre una base nacional estan subjectes a grans canvis en el suport electoral d'una elecció a l'altra. És més, estan internament dividits segons unes directrius provincials i cada organització provincial és més o menys autònoma, com als Estats Units i al mateix temps les províncies individuals sovint estan dominades per partits regionals que només envien uns quants representants al parlament nacional. Molt sovint, el partit guanyador a les eleccions nacionals és l'únic capaç d'expandir les seves bases electorals provincials fins a unes proporcions momentàniament nacionals.[217]

Els sistemes federals en què el govern parlamentari és la norma s'assemblen al model canadenc. Austràlia i Suïssa són els que més s'hi assemblen, i se'n poden trobar rastres a la República Federal Alemanya.[218] Hi ha una variant més centralitzada del mateix patró en països com l'Índia, que estan dominats per un partit nacional difús i molt ampli que es manté unit nacionalment per lideratges personals, però que als estats es troba dividit en faccions que han de compartir el poder d'una manera o altra amb una multitud d'altres partits existents en els escenaris estatals.[219]

Les organitzacions polítiques federals amb sistemes de partits menys desenvolupats sovint guanyen alguns dels efectes descentralitzadors mitjançant el que els llatins denominen

217 Simeon. *Federal-Provincial Diplomacy*.

218 Vegeu Friedrich. *Trends of Federalism in Theory and Practice*; Duchacek. *Comparative Federalism*.

219 Vegeu, per exemple, S. A. H. Haggi. «Federalism, Single Dominant Party, and the Problem of Linguistic Autonomy in India» (ponència presentada al Sisè Congrés mundial de la International Political Science Association, a Ginebra, 1964); Haggi, ed. *Union-State Relations in India.* Meerut: Meenakshi Prakshan, 1967; i Myron Weiner. *India at the Polls.* Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

caudillismo —uns sistemes de lideratge personal no centralitzats que difonen el poder per mitjà d'uns líders locals forts que actuen sobre unitats polítiques constituents.[220] La no-centralització cabdillista és més característica dels sistemes federals llatinoamericans, però sembla que existeix en noves federacions com Nigèria i Malàisia.[221]

La importància per al federalisme d'un sistema de partits no centralitzat està ben il·lustrada en contrast amb les nacions formalment federals dominades per un partit molt centralitzat com passa a l'URSS, Txecoslovàquia, Iugoslàvia i Mèxic. En tots quatre casos, el partit dominant ha actuat amb duresa per limitar el poder de les formes unitats polítiques constituents en proporció directa a l'extensió del seu domini. En un d'ells —Iugoslàvia— ha tingut lloc la descentralització quan la Lliga de Comunistes va ser reestructurada segons unes directrius republicanes, i el poder va passar a les lligues de cada una de les repúbliques constituents.[222]

Al final, però, la no-centralització es manté en la mesura que el principi federal es respecti en bona part dins de cada sistema federal. Aquest respecte es reflecteix necessàriament en el reconeixement immediat, per part dels ciutadans que prenen decisions, que la conservació de les organitzacions polítiques constituents és tan important com la conservació

220 Harry Kantor. «Latin American Federalism: Aspiration and Futility», dins Earle, ed. *Federalism.* p. 185-208; Robert Jackson Alexander, *Latin American Political Parties.* Nova York: Praeger, 1973; i Ronald H. McDonald. *Party Systems and Elections in Latin America.* Chicago: Markham, 1971.

221 Cynthia Enloe. *Ethnic Conflict and Political Development.* Boston: Little, Brown, 1973; i Richard Lawrence Sklar. *Nigerian Political Parties.* Princeton: Princeton University Press, 1963.

222 John A. Armstrong. «Federalism in the USSR: Ethnic and Territorial Aspects». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 89-106; i Bogdan Denitch. «The Evolution of Yugoslav Politics». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 107-118.

de la nació com un tot. En paraules de Salmon P. Chase, president del Tribunal Suprem, el federalisme compta amb «una Unió indestructible composta per uns estats indestructibles» (*Texas v. White*, 7 Wallace, 1869). Aquest reconeixement es pot basar en la lleialtat a les organitzacions polítiques constituents particulars o en una comprensió dels papers que fa el federalisme a l'hora d'impulsar el sistema polític segons determinades línies úniques. Així, doncs, els que valoren el govern per conciliació i l'associació que emfasitza el control local segurament sentiran més respecte pel principi federal.

El federalisme només pot existir si hi ha tolerància de la diversitat i voluntat d'emprendre una acció política mitjançant l'art política de la negociació, fins i tot quan es disposa del poder d'actuar unilateralment. El prerequisit habitual per actuar en els sistemes federals és l'habilitat per construir un consens més que no pas el poder d'amenaçar la coacció. Les nacions federals occidentals proporcionen molts exemples de l'exercici d'autocontrol a l'hora d'abordar els problemes federals difícils. Fins i tot en un sistema federal tan centralitzat com el de l'Índia, el dret constitucional del govern nacional per assumir el control dels governs estatals s'exerceix tan poc com és possible, i només temporalment, per fomentar l'estabilitat del règim.

El testimoni històric indica que el doble propòsit que implica el dictamen de Chase ha estat si més no responsable de la creació de sistemes federals com l'únic interès per a la unificació política. La confederació canadenca va néixer no únicament per crear una nova nació a partir de les colònies nord-americanes britàniques, sinó per investir Ontario i el Quebec dels seus propis sistemes polítics autònoms. De la mateixa manera, cada pas cap a una unió més gran en la Confederació Suïssa s'ha fet per preservar la independència dels

cantons, tant de la usurpació exterior com del centralisme revolucionari. Es pot argumentar que motivacions semblants també van ser importants en la creació de la majoria dels altres sistemes federals.

Mantenir el principi federal

Diversos recursos dels que habitualment es troben en els sistemes federals serveixen per mantenir el principi federal *per se* i, en conseqüència, donen suport tant al govern federal com a les unitats constituents. Dos d'aquests recursos són particularment freqüents i importants.

El manteniment del federalisme requereix que l'organització política comuna i les seves unitats polítiques constituents tinguin un conjunt bàsicament complet d'institucions pròpies amb el dret a modificar —dins d'uns límits establerts per contracte— unilateralment aquestes institucions. Tant les institucions legislatives com les administratives són necessàries. Això no significa que totes les activitats governamentals hagin de ser dutes a terme per unes institucions diferents segons l'àmbit. És possible que les delegacions d'un govern serveixin com a agents de l'altre per acord mutu. El que és essencial és que cada govern tingui prou institucions pròpies per funcionar en els àmbits de la seva autoritat sense dependre de l'altre i tenir els mitjans per cooperar lliurement amb els organismes de la part homòloga.

La revisió judicial [*judicial review*] és també amplament utilitzada per vigilar el manteniment dels principis. A. V. Dicey, un dels primers a observar sistemàticament els sistemes federals, va suggerir que en aquests sistemes s'acostumen a recórrer al litigi abans que a la legislació per resoldre els pro-

blemes polítics difícils. S'ha dit que al sistema nord-americà, totes les qüestions polítiques acaben convertint-se en judicials. Per això, en molts sistemes federals, els tribunals constitucionals són institucions permanents que serveixen per mantenir tant la unió com la no-centralització.[223]

El Tribunal Suprem dels Estats Units continua sent el tribunal més destacat dels grans tribunals constitucionals. La seva influència en la configuració del federalisme nord-americà ha estat decisiva. El Tribunal Suprem australià té un estatus i uns poders similars, i ha estat un instrument per conformar del federalisme australià. Aquests últims anys, la Cort Constitucional alemanya ha adquirit importància, i el Tribunal Suprem canadenc té la intenció de guanyar un poder considerable arran de la *patriation*[224] de la British North America Act amb l'addició d'una carta de drets que dóna a aquest tribunal noves responsabilitats i oportunitats d'interpretar els drets federals i les qüestions relacionades amb ells. Ja anteriorment, el federalisme canadenc havia estat reorientat amb les decisions judicials del British Privy Council.

Altres Corts constitucionals com les de l'Índia, els sistemes federals llatinoamericans i Malàisia no han tingut tant èxit perquè les tradicions de presa de decisions davant dels líders forts han estat menys ben establertes en aquells països, i les

223 Albert Dicey V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution.* 10a ed. Nova York: St. Martin's Press, 1962; Richard E. Johnston. *The Effect of Judicial Review on Federal-State Relations.* Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969; Henry Hart i Herbert Wechsler. *The Federal Courts and the Federal System.* 2a ed. Brooklyn: Foundation Press, 1973; Zelman Cowan. *Federal Jurisdiction in Australia.* Melbourne: Oxford University Press, 1951; William S. Livingston. *Federalism and Constitutional Change.* Oxford: Clarendon Press, 1956; i Edward McWhinney. *Judicial Review in the English Speaking World.* 2a ed. Toronto: University of Toronto Press, 1960.

224 *Nota de l'ed.* Procés pel qual la British North America Act va deixar de ser una llei del Parlament britànic i va ser assumida per la normativa del Canadà.

mateixes corts han actuat amb cautela sobre qüestions que, en altres sistemes federals, haurien estat abordades més enèrgicament.

L'únic sistema federal que no posa gaire èmfasi en atribuir un paper semblant als tribunals constitucionals és Suïssa, on el referèndum ha substituït el litigi a l'hora de tractar la majoria de qüestions federals.

Les segones cambres federals en què estan representats els estats constituents són un altre recurs per mantenir el federalisme, i brinden l'oportunitat de protegir els interessos estatals constituents i també de donar als estats un paper eficaç en el govern federal. Des d'aquesta perspectiva, possiblement la segona cambra més eficaç és el German Bundesrat [Consell Federal alemany], que parla clarament en nom dels *länder* en tots dos sentits. El Consell de les Repúbliques iugoslaves s'hi acosta pel que fa a l'eficàcia. El senat dels Estats Units és una de les cambres federals menys eficaces, perquè els seus membres s'elegeixen *ad personam* i no cal que representin els seus estats *per se*. L'elegant Senat canadenc ni tan sols pretén dur a terme una funció federal seriosa.[225]

En la majoria de sistemes federals, la no-centralització i la democràcia territorial són operativament eficaces gràcies a la col·laboració intergovernamental que ha crescut dins del marc de les seves constitucions. Als Estats Units, Mèxic i Nigèria, aquesta col·laboració es basa en una participació gairebé total de funcions en tots els àmbits, i inclou un complex d'estructures polítiques i governamentals profundament arrelades i pensades per reconèixer i acomodar els interessos locals i nacionals, i per preservar les integritats bàsiques dels

225 Vegeu Arend Lijphart. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.* New Haven: Yale University Press, 1984.

diversos governs que participen en el sistema, a l'hora que mobilitzen l'energia suficient per mantenir i desenvolupar programes públics positius. Al Canadà i a Austràlia, es basa més en la participació d'ingressos combinada amb una divisió de funcions entre governs. Als sistemes federals d'Amèrica del Sud, la col·laboració es fonamenta en el fet que tots els governs proporcionen els mateixos serveis a unes mateixes poblacions alhora però separadament i en coordinació política.[226] A Suïssa, Alemanya i Àustria, es basa en una demarcació de responsabilitats relativament acusada coordinada per mitjà d'unes fórmules administratives i legals altament estructurades.[227] L'Índia descansa en un grau elevat de col·laboració administrativa dins del contingut d'un entorn polític orientat cap al conflicte, i Malàisia emfasitza la negociació entre els governadors dels estats. La Unió dels Emirats Àrabs divideix les tasques comunes entre els governs constituents, i cada un d'aquests últims s'ocupa de l'administració de responsabilitats particulars.

En relació amb això, la participació contractual en les responsabilitats públiques per part de tots els governs del sistema es presenta com una característica destacada del federalisme. En línies generals, la participació inclou implicar-se en l'elaboració de la política, les finances i l'administració de les activitats de govern. En els sistemes federals contemporanis, es caracteritza per una col·laboració intergovernamental ex-

226 Daniel J. Elazar. «Field Notes-Brazil», juliol-agost, 1974; i Frank P. Sherwood. *Institutionalizing the Grass Roots in Brazil: A Study in Comparative Local Government.* San Francisco: Chandler, 1961.

227 Vegeu Altenstetter. «Intergovernmental Profiles in the Federal Systems of Austria and Germany»; Reich. «Notes on the Local and Cantonal Influence in Swiss Consultation Process»; Max Frenkel. *Föderalismus und Bundesstat, Band I: Föderalismus.* Berna: Verlag Peter Lang AG, 1984; i Fried Esterbauer, Guy Héraud i Peter Pernthaleis, ed. *Föderalismus.* Viena: Wilhelm Braumüller, 1977.

haustiva. La participació pot estar basada en estructures molt formals o bé informals. En els sistemes federals acostuma a tenir caràcter contractual. En les estructures formals, el contracte —una expressió políticament limitada del principi del conveni— es fa servir com un recurs legal per capacitar els governs responsables d'entitats polítiques diferents, implicar-se en una acció conjunta i alhora continuar sent entitats independents. Fins i tot quan les agències governamentals col·laboren sense comprometre-s'hi formalment, l'esperit del federalisme que impregna els sistemes federals en desenvolupament tendeix a infondre un sentit de l'obligació contractual en les parts.

Amb els anys, en qualsevol sistema federal segurament hi haurà una tensió contínua entre el govern federal i les entitats polítiques constituents, de manera que en moments diferents es desenvoluparan «equilibris» diferents. L'existència d'aquesta tensió forma part de la relació federal, i el seu caràcter determina en gran mesura el futur del federalisme en cada sistema. Les qüestions de les relacions intergovernamentals que produeix són sempre un afer d'interès públic perquè, a la pràctica, les altres qüestions polítiques que sorgeixen en un sistema federal estan expressades en termes d'implicació en el federalisme com una part de la discussió pública que les envolta. Així, el federalisme imposa una manera d'abordar els problemes que es manté a part de les qüestions de contingut plantejades per aquests mateixos problemes. Als Estats Units, per exemple, la qüestió de la raça és un problema de relacions federals-estatals, igual que al Canadà ho és la qüestió cultural o a l'Índia la qüestió lingüística.

En última instància, el federalisme és una organització política popular que encarna elements del republicanisme i de la democràcia alhora. Les estructures federals que de tant en

tant adopten els sistemes no democràtics han de ser considerades, en general, una operació de «maquillatge», excepte en la mesura que la seva injecció pugui servir com a força democratitzadora. A Iugoslàvia, per exemple, l'existència d'una estructura federal específicament desenvolupada per mantenir la unitat en un estat multinacional assolat per tendències separatistes, va demostrar ser útil per augmentar el tipus de descentralització que la direcció del partit comunista volia permetre els primers dies del règim de Tito. Aquests últims anys, el federalisme ha tingut un paper important a l'hora de fomentar noves tendències descentralitzadores i afavorir un sistema de govern autènticament no centralitzat en aquesta organització política.

El govern local en els sistemes federals

En aquest sentit, és útil estudiar el lloc que ocupa el govern local en els sistemes federals, sobretot a la llum de la urbanització massiva que ha caracteritzat el món modern des del segle XVII i, més especialment, al segle XVIII. Des del principi de l'era moderna fins a l'actualitat, en tots els països hi ha hagut una progressió més o menys lineal cap a una concentració més gran de població en les àrees urbanes. Aquesta progressió lineal ha seguit una corba ascendent, almenys des del segle XVIII (el punt mig dels tres-cents anys de l'època moderna, quan la població mundial va començar l'espectacular augment). Si bé aquesta revolució urbana és amplament reconeguda i està ben documentada, massa sovint se la tracta com si fos una peça única al món, sense tenir en compte les diferències d'entorn, de cultura i d'estructures socials i polítiques locals.

S'ha observat que el federalisme ordena les societats civils, les seves polítiques i els seus territoris de quatre maneres com a mínim: (1) estableix un cert tipus de marc constitucional i legal per a elles, (2) fomenta certs patrons geogràfics al seu interior, (3) influeix la seva base cultura política, i (4) modela el comportament polític dels seus residents o ciutadans. Al seu torn, cada un d'aquests punts poc conformar els patrons d'urbanització i política urbana de diferents maneres.

Les implicacions d'un marc constitucional-legal per a les ciutats són moltes i variades. En la majoria de sistemes federals, el tracte essencial té lloc entre un govern general i els governs estatals o els seus equivalents. En aquests casos, el govern local —fins i tot els governs locals de les ciutats importants— ocupa una posició constitucionalment subordinada. Alguns sistemes federals han fet unes adaptacions especials per donar als governs locals més autonomia protegida constitucionalment, i uns quants, com Iugoslàvia, les han construït dins el marc constitucional sobre una base d'igualtat.[228] Als Estats Units, per exemple, tots els governs locals són legalment fills dels seus estats. Al mateix temps, fins i tot als Estats Units, els estats han actuat en aquesta direcció, si bé no ha calgut fer-ho sota els termes del pacte federal. El que passa és que la relació no centralitzada bàsica entre el govern federal i els estats també s'ha ampliat *de facto*, mitjançant el procés polític, a les localitats, i s'ha afirmat en l'aclaparadora majoria de les constitucions estatals per mitjà de prestacions d'autonomia local. Els governs locals nord-americans han guanyat poder polític consolidat perquè han estat capaços de

228 Per a una explicació més profunda, vegeu capítol 2, nota 3.

capitalitzar-lo en l'esperit de la no-centralització —l'esperit del federalisme, si es vol— en les operacions diàries i en el seu tracte amb els altres governs.[229]

La no-centralització fa possible que els governs locals desenvolupin programes propis dins dels sistemes, sovint massa complexos per permetre's el luxe de l'aïllament, adquirir ajudes externes per dur a terme aquestes polítiques i programes, i adaptar aquestes ajudes a les seves pròpies necessitats. Normalment les autoritats federals i els estats els animen a fer-ho, però el cas és que ja ho fan sense que els hi animin.

En resum, quan els principis federals es tradueixen en estructures polítiques, s'obren possibilitats reals per als escenaris governamentals de totes dimensions de mantenir la capacitat d'actuar dins de les complexitats del conjunt. En fer això, l'èxit depèn de la interacció dels elements particulars de l'estructura, la cultura i el procés polític actual en cada societat civil. Per exemple, l'autonomia local està profundament incrustada en les cultures polítiques de Suïssa i dels Estats Units, però de maneres significativament diferents. El localisme a Suïssa es basa en un compromís amb l'estabilitat de la ciutadania local que no és mai present en una societat nordamericana amb tanta mobilitat. Cada suís és, en primer lloc, un ciutadà de la seva comuna, i és només mitjançant aquesta ciutadania que pot adquirir una ciutadania cantonal i federal. La idea de la comuna com a una unitat política autosuficient

229 Aquests últims anys s'ha elaborat una bibliografia important que documenta aquesta tesi. Fins i tot abans, Morton Grodzins va expressar aquesta comprensió en profunditat a *The American System: A New View of Government in the United States.* ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966. Vegeu també Paul Ylvisaker. *Intergovern-mental Relations at the Grass Roots mental Relations at the Grass Roots*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1956.

en relació amb les tasques que se li confien s'ha debilitat davant les realitats modernes, però es manté sòlida.[230]

Als Estats Units, en canvi, la llarga tradició de col·laboració intergovernamental ha conduït a l'expressió del compromís amb l'autonomia local per mitjà de la idea de control local; és a dir, una comunitat local hauria de ser capaç de controlar, administrativament o políticament, la multitud de programes federals i estatals que l'afecten i, d'aquesta manera, mantenir la seva integritat com a cos polític.[231]

Fins i tot amb la gran expansió de la velocitat de govern als Estats Units al segle xx i amb el paper més important dels governs federals i estatals en els afers interiors, el biaix cultural cap a l'autogovern ha sobreviscut adaptant-se com un biaix per al control local d'activitats en la localitat, al marge de qui els fomenta o els finança. En tots dos casos, les ciutats tenen el «dret» d'exigir molta autonomia davant dels governs estatal i federal, d'una banda, i davant les municipalitats germanes dins d'una àrea metropolitana particular, de l'altra. El gran creixement dels suburbis adjacents a les grans ciutats de tots dos països ha conduït a una divisió dels poders governamentals entre molts governs locals en una regió urbana única, cada un dels quals representa molts interessos reals, ideològics i materials que estan preservats pels ciutadans al marge dels patrons d'integració econòmica que podrien prevaldre localment.

Al Canadà, en canvi, les províncies sempre han estat més importants que no pas els governs locals, tant des del punt de

230 Vegeu George Codding Jr. *Governing the Commune of Veyrier: Politics in Swiss Local Government*. Boulder: Bureau of Government Research, University of Colorado, 1967.

231 He tractat aquest punt en profunditat dins *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

vista constitucional com polític. De tots els sistemes federals, segurament el Canadà és el que proporciona menys coneixement de l'autogovern local, tan formalment com en la pràctica. (Nigèria gairebé no reconeix formalment l'autogovern, però el seu caràcter multiètnic ha funcionat a la pràctica com una força de localització). Per tant, diversos governs canadencs provincials s'han sentit unilateralment lliures per consolidar unes àrees metropolitanes sota els governs únics o per reorganitzar les jurisdiccions municipals existents en federacions metropolitanes. Aquestes mesures no serien tolerades ni als Estats Units ni a Suïssa a pesar dels poders legals que tenen molts dels estats i dels cantons per fer-ho.[232]

Influències precedents sobre els sistemes federals contemporanis

Els sistemes federals o els sistemes amb una forta influència dels principis federals han estat unes de les organitzacions polítiques més estables i duradores. Això no obstant, relativament poques cultures polítiques han demostrat tenir uns entorns adequats a les formes federals de govern. Les societats civils angloamericanes les han adoptat amb molt d'èxit. Fins i tot aquelles no del tot compromeses amb el federalisme, han inclòs sense excepció els principis federals al marge dels sistemes que han escollit i, sens dubte, ha estat perquè tant el

232 Stefan Dupre, *Regional Government.* Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1968; John C. Bollens i Henry J. Schmandt. *The Metropolis*, 2a. ed. Nova York: Harper & Row, 1970, cap. 12; Harold Kaplan. *Urban Political Systems: A Functional Analysis of Metro Toronto.* Nova York: Columbia University Press, 1967; Frank Smallwood. *Metro Toronto: A Decade Later.* Toronto: Bureau of Municipal Research, 1963.

constitucionalisme com la no-centralització ocupen un lloc elevat en l'escala dels valors polítics angloamericans.

De les dinou formes de govern i de les vint-i-tres que utilitzen principis federals en el món actual, vint-i-dues tenen una connexió britànica (Taula 5.3). Aquestes formes inclouen totes les nacions establertes a partir de la Segona Guerra Mundial que han estat capaces de mantenir sistemes federals, i són les que exemplifiquen els casos més reeixits de federalisme en funcionament.

Taula 5.3. ***Sistemes i ordenacions federals: La connexió britànica***

Sistemes federals	Ordenacions federals
Austràlia	Antigua i Barbuda
Canadà	Birmània
L'Índia	República de Ghana
Malàisia	Israel
Nigèria	Papua-Nova Guinea
El Pakistan	Illes Salomó
Unió dels Emirats Àrabs	República de Sud-àfrica
Els Estats Units	Àfrica del Sud-oest (Namíbia)
	República Democràtica del Sudan
	República Unida de Tanzània
	Regne Unit de Gran Bretanya i Irlanda del Nord
	República de Vanuatu/Noves Hèbrides

De les onze formes de govern federal que queden i de les altres deu que fan servir principis federals, Argentina, Brasil, Colòmbia, Mèxic, Portugal, Espanya i Veneçuela s'enquadren directament en la tradició política hispànica, i Àustria, Bèlgica, Txecoslovàquia, Alemanya, Suïssa i Itàlia, en la tradició política del Sacre Imperi Romano-Germànic. Tant una tradició com l'altra han tingut influència a l'hora de fomentar les inclinacions federals en moltes nacions no federals, però han tingut bastant menys èxit a l'hora de promoure institucions federals duradores. La tradició hispànica ha fracassat a combinar fede-

ralisme i estabilitat, i l'alemanya ha tendit cap a una centralització autoritària. Les organitzacions federals o els esforços en aquesta direcció a Iugoslàvia, l'Iraq, el Líban i Xipre representen adaptacions del sistema Millet, que ha estat una característica del Pròxim Orient des de l'Imperi bizantí, si no abans, i Israel combina elements de la tradició federal jueva amb adaptacions del Millet. L'URSS i la Xina usen adaptacions dels sistemes imperialistes més antics i amb una mínima llum verda a l'autèntic federalisme.

El funcionament reeixit dels sistemes federals requereix un entorn polític que condueixi cap a un govern popular i amb les tradicions de cooperació política i autocontrol que es necessiten per mantenir un sistema que minimitzi l'ús de la coacció. Més enllà de la part de tradició, els sistemes federals funcionen més bé en societats amb una homogeneïtat d'interessos bàsics —o consens— a fi de permetre una gran llibertat als governs locals en les operacions polítiques, i de dipositar la principal confiança en la col·laboració voluntària. Les greus pressions sobre el cos polític que condueixen a l'ús de la força per mantenir l'ordre intern són fins i tot més hostils al manteniment reeixit dels patrons federals de govern que no pas a altres formes de govern popular. És més, els sistemes federals tenen més èxit en les societats civils que no pas el que tenen els recursos humans per ocupar amb competència els molts càrrecs públics, i els recursos materials suficients per permetre un cert malbaratament econòmic com a pagament del luxe de la llibertat.

Pensar «federalment»: el paper de la cultura política

En última instància, el manteniment del federalisme comporta «pensar federalment», és a dir, estar orientat cap als ideals

i les normes del republicanisme, el constitucionalisme i el repartiment del poder, que són essencials per a la vida federal. Ja s'ha observat que hi ha organitzacions polítiques federals que existeixen a pesar de les ideologies contràries com la Unió Soviètica, on el pes de les circumstàncies geohistòriques requereix almenys una certa llum verda al federalisme, però en última instància s'ha vist que aquestes formes de govern són federals només de nom, i això reflecteix el tribut que el vici paga a la virtut. És igualment cert que molts dels sistemes polítics que usen estructures federals renuncien deliberadament a la paraula per raons pròpies, i també com a resposta a les circumstàncies geohistòriques particulars. En canvi, no hi ha cap sistema federal que en general es consideri reeixit segons els principis del federalisme i que no tingui un poble que no pensi «federalment», una cultura política federal i una forta voluntat per usar els principis i les organitzacions federals.

S'ha discutit molt sobre què constitueix una cultura política federal i sobre la importància de tenir-la per fomentar els sistemes federals.[233] Cada vegada més, però, els estudiosos del federalisme estan d'acord que això és així, i que és important. Els suïssos poden representar bé l'exemple més clar d'un poble amb una cultura política federal. El comportament i la relació entre ells són manifestacions d'una cultura política que es reflecteix en la música, l'art i la literatura, així com en la política i en el cultiu constant de l'equilibri, la cooperació, la implicació en la més ampla varietat de grups després de les decisions de les consultes del voltant, si no en la mateixa pre-

233 Duchacek. *Comparative Federalism.* cap. 10; Frenkel. *Föderalismus*; Freidrich. *Trends of Federalism*; i William S. Livingston. «Legal and Political Determinants of American Federalism», *Southwestern Social Science Quarterly* 34. Juny, 1953, pp. 40-56.

sa de decisions. Individualment, s'ha observat la capacitat suïssa per proveir un servei sense semblar gens servils. Tots aquests elements són reflexos de la cultura política federal suïssa.[234]

Com que la cultura dels Estats Units és més dinàmica i està més associada als canvis d'estil que no pas a Suïssa, els elements federals específics de la cultura política nord-americana són possiblement més difícils de precisar. Com en el cas suís, es manifesten en la literatura i també en la política, i assoleixen l'expressió més completa en el folklore nord-americà. En cert sentit, el *cowboy* americà com a figura arquetípica del folklore nord-americà es presenta com la manifestació més important de la cultura política federal; és capaç de fer de jornaler per als altres i amb els altres sense perdre ni un bri de la seva independència. És culturalment significatiu que la salutació típica d'un cowboy a l'altre fos «pardner».[235] Si per algun motiu desafortunat els nord-americans haguessin d'adoptar una salutació comuna per expressar un compromís ideològic del tipus del «camarada» comunista, aquesta seria sens dubte *pardner*.[236] Per aquest mateix motiu, és important que la majoria de cultures polítiques federals tinguin termes equivalents, com *mate* (company) a Austràlia i *haver* en hebreu.

234 J. F. Aubert. *Petite histoire constitutionelle de la Suisse. Berna: Francke Editions, 1974; Denis de Rougemont. La Suisse, ou l'histoire d'un peuple heureux*. Lausanne: *Le Livre du Mois*, 1965; i André Siegfried. *Switzerland*. trad. Edward Fitzgerald. Nova York: Duell, Sloan and Pearce, n.d.

235 *Nota de l'ed.* Segons *The Concise Oxford Dictionary*, «pardner» es refereix a: *US coll. a partner or comrade*.

236 Sobre cultura política i federalisme als EUA, vegeu Daniel J. Elazar. *American Federalism: A View from the States.* 3a ed. Nova York: Harper & Row, 1984, cap. 5 i 6; John Kincaid, ed. *Political Culture, Public Policy, and the American States.* Filadèlfia: Institute for the Study of Human Issues, 1983; i Alexis de Tocqueville. *Democracy in America.* trad. Lawrence Mayer. Garden City, N. Y: Doubleday, 1969.

Fins i tot els sistemes federals que no tenen una cultura política completament federal tenen uns sistemes anàlegs apropiats. A Nigèria, per exemple, on els tres grups ètnics principals dominen el país, hi ha proves que els ibos tenen una cultura política federal i que la cultura dels iorubes, basada en el repartiment del poder entre oligarquies, es pot adaptar al federalisme. No obstant això, la cultura hausa-fulani, al nord, és aparentment jeràrquica, antitètica del federalisme en la mateixa mesura que és favorable a l'Islam, una ideologia religiosa jeràrquica. Així, doncs, Nigèria està sòlidament basada en el federalisme, però també té incorporada al seu sistema federal una forta tensió induïda culturalment.[237]

La cultura política de l'Índia recorre a un tipus d'imperialisme descentralitzat com a patró clàssic de la forma de govern índia, que es remunta ben bé a vint-i-cinc anys enrere. Els grans imperis de la història de l'Índia també tenien aquest caràcter: posseïen uns centres de poder forts però les perifèries reconegudes exercitaven el poder legítimament, i eren completament responsables de complir les decisions imperials adaptant-les a les condicions locals. El fet que cap poder imperial indi abans que el britànic intentés millorar les comunicacions internes del país ni tan sols construir carreteres adequades, reflecteix aquesta acceptació de la descentralització institucionalitzada. La mateixa cultura política es manté marcada a l'Índia contemporània. La constitució índia es refereix al país com una unió, i al govern de Nova Delhi com el «centre» quan, de fet, el sistema constitucional proveeix el

237 Ikenna Nzimiro. *Studies in Ibo Political Systems.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1972; John N. Paden. *Religion and Political Culture in Kano.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1973; Frederick A. O. Schwarz Jr. *Nigeria: The Tribes, the Nation, or the Race.* Cambridge, Mass.: MIT Press, 1973.

mateix tipus de govern imperial descentralitzat amb una base republicana que era corrent en els dies prerepublicans del subcontinent.[238]

No és casual que els sistemes federals clàssics d'Occident serveixin per als països en què les idees de pacte i de contracte formaven part de la moneda comuna del regne i proporcionaven els fonaments del pensament polític. La ideologia federal de la Reforma es va originar a Suïssa i va arribar a l'apogeu allà mateix, a les Províncies Unides dels Països Baixos i als Estats Units. A Gran Bretanya es van desenvolupar teories del contracte polític quan el Regne Unit era una monarquia doble camí de convertir-se en una unió. La síntesi entre les idees pactistes en religió i en política va convertir Renània en el cor tradicional del republicanisme liberal d'Alemanya. La República Federal Alemanya se n'ha sortit, si més no en part, perquè representa la tercera part occidental d'Alemanya ancorada a Renània i no inclou la Prússia jeràrquica —que és el cor del bloc soviètic de dictadures més eficaç. Fins i tot a Sudàfrica, on les relacions entre blancs i negres rarament són federals o pactistes, la relació entre els blancs sí que ho és, un reflex de la cultura política federal que els afrikaners hi van dur procedent dels seus antecessors holandesos i hugonots.

La voluntat de federar-se, si bé gairebé sempre fomentada per l'existència d'una cultura política federal, pot existir tam-

238 Paul R. Brass. *Language, Religion and Politics in North India*. Londres: Cambridge University Press, 1974; Richard I. Cashman. *The Myth of the Lokamanya.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1975; Jyotirindra Das Gupta. *Language Conflict and National Development*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1970; Robert L. Hardgrove Jr. *The Nadars of Tamiland.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1969; Rodney W. Jones. *Urban Politics in India*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1974; i Richard Sisson. *The Congress Party in Rajasthan.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1972.

bé per altres raons. Normalment és la resposta a una situació particular que fa que la introducció dels sistemes federals sigui la solució més bona i més acceptable per a alguns problemes difícils. La solució federal es pot acceptar amb reticència. En aquests casos, la materialització de la solució acostuma a ser problemàtica. Les principals cultures polítiques francòfona i anglòfona del Canadà són, en un cert sentit, defectuoses pel que fa a les seves dimensions federals: la primera amb la seva tendència gàl·lica cap a la centralització i la segona amb la seva orientació anglesa cap al model de govern orgànic Westminster. Malgrat tot, a mitjan segle XIX, els canadencs van haver d'acceptar la federació com l'única manera d'aconseguir la unitat nacional. Crisis subsegüents han confirmat aquesta elecció, també per necessitat. Així, doncs, el Canadà ha desenvolupat una forta voluntat de federar-se en la seva cerca d'una unitat nacional, la qual al seu torn ha intensificat les dimensions culturals i polítiques del seu federalisme.[239]

La voluntat de federar-se comporta precisament això: el desig de construir una organització política composta basada en principis republicans i materialitzada en un marc constitucional adequat i en un repartiment competencial com a element fonamental. La majoria d'intents d'establir sistemes federals fracassen per falta de voluntat de federar-se, potser per no comptar amb una cultura política federal suficient o per altres raons.

Les organitzacions polítiques federals que han patit guerres civils i que han tornat a aparèixer com a sistemes federals

239 Vegeu Filippo Sabetti. «Covenant Language in Canada: Continuity and Change». Ponència presentada al Covenant Workshop on Language of Covenant, que va tenir lloc al Center for the Study of Federalism de Filadèlfia el dies 17 i 18 de desembre de 1980.

són uns excel·lents exemples de la voluntat de federar-se. Els Estats Units, Nigèria i Suïssa són els països que se m'acudeixen en aquest sentit.

Si bé sovint s'ha afirmat que la guerra de Secessió nord-americana va ser producte del federalisme nord-americà, la realitat és que va ser producte de dos sistemes socials oposats que tard o d'hora haurien entrat en conflicte sota un sistema de govern unitari i sense unes institucions mediadores que impedissin la confrontació. El que és significatiu, però, és que un cop el Nord va haver guanyat, era clar que el Sud s'hi havia de reintegrar amb una base federal. Ni tan sols la Reconstrucció radical no va proposar mai suprimir els Estats del Sud com a estats, sinó que només volia reconstruir-los a fi de garantir el triomf dels principis abolicionistes i destruir els residus del poder esclavista. És més, com que els Estats del Sud van retornar a la Unió com a estats de ple dret en un període inferior als deu anys de la postguerra, no hi va haver cap moviment irredemptista procedent del Sud. El sistema federal va funcionar per nomenar els líders del Sud, entre els quals hi havia líders destacats de la rebel·lió, i per reintegrar-los al cos polític precisament perquè poguessin ser elegits per als càrrecs estatals i per al càrrec nacional des dels seus propis estats.[240]

Després de la guerra civil nigeriana, hi va haver una reconstitució semblant dels principis federals que va comportar la reintegració dels biafresos al cos polític mitjançant l'ús de principis federals. El 1983, l'anterior president dels

240 Vegeu Daniel J. Elazar. «Civil War and the Preservation of American Federalism». *Publius* 1, núm. 1, 1971, pp. 39-59; i Rozann Rothman. «The American Civil War and Reconstruction: A Crisis in Political Integration», dins Daniel J. Elazar, ed. *Federalism and Political Integration*. Ramat Gan, Israel: Turtledove Publishing, 1979, pp. 89-105.

ibos de Biafra va ser elegit per al Senat nigerià com a candidat del partit nacional, que havia estat fundat com una expressió dels interessos hausa-fulani. Part de la reconstitució de Nigèria va comportar la reestructuració del país, primer en dotze unitats i després en una federació de dinou en lloc de la federació de tres o quatre del període anterior a la guerra civil.[241]

L'any 1874, els suïssos van evitar una guerra civil gràcies a la voluntat de federar-se, que els va portar a aconseguir un compromís constitucional. Segles d'acords bilaterals i multilaterals entre cantons, interromputs per guerres civils ocasionals, sempre els tornaven a dur a la necessitat d'unitat sobre una base federal.[242]

Problemes més difícils ocorren quan hi ha la voluntat de federar-se sense el requisit de la cultura política federal, i aquest és el cas de la majoria de sistemes federals de l'Amèrica Llatina. En aquestes circumstàncies, normalment es troba una estructura federal que no aconsegueix complir la seva promesa, però que és retinguda perquè reflecteix l'ideal al qual aspira la societat civil.

241 Daniel J. Elazar. "Field Notes-Nigeria, 1974", disponible mitjançant el Center for the Study of Federalism Archives, Temple University, Filadèlfia, Pa.

242 Aubert. *Petite histoire*. De Rougemont. *La Suisse*; Siegfried, Suïssa.

6

Tendències centralitzadores i descentralitzadores en els sistemes federals contemporanis

Les complexitats de la centralització en els sistemes federals

Si bé el problema de la centralització-descentralització és comú a tots els sistemes polítics, en els sistemes federals adopta unes característiques especials a causa del seu caràcter no centralitzat. Fa molt que els estudiosos del federalisme han après que, en els sistemes federals, allò que superficialment pot semblar una activitat centralitzadora, com ara la implicació del govern federal en un nou programa, en realitat pot tenir unes tendències descentralitzadores igualment fortes, com alliberar els governs constituents d'altres pressions que els han impedit actuar.[243] Per posar dos exemples de l'experiència nord-americana, gran part de la legislació del New Deal, que va ser acusada de centralitzadora, en realitat va alliberar els estats del constrenyiment d'interessos privats que els havia impedit posar en marxa uns programes socials desitjats per la majoria dels ciutadans. Aquests programes proporcionaven incentius i suports a aquestes accions i, en canvi, la major part del que l'administració Nixon havia qualificat de «Nou Federalisme», que perseguia restituir el poder als estats i a les autoritats locals, realment com-

243 Els primers estudiosos a assenyalar-ho van ser William Anderson i Morton Grodzins, el primer a *The Nation and the States: Rivals or Partners?* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1955, i el segon a *The American System: A New View of Government in the United States*, ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966.

portava la intervenció federal en uns àmbits que anteriorment havien estat en mans estatals i locals. Si Nixon se n'hagués sortit, el resultat més important hauria estat el de centralitzar els processos d'elaboració de polítiques a Washington i establir uns marcs administratius federals per executar les polítiques de l'administració Nixon, alhora que hauria delegat la posada en pràctica d'aquestes polítiques als mateixos estats i autoritats locals; és a dir, hauria implicat substituir la no-centralització per la descentralització.[244] En resum, l'existència de la no-centralització com la base del federalisme significa que s'han d'utilitzar uns instruments més sofisticats per mesurar la centralització o la descentralització en els sistemes federals.

El contrast entre un simple contínuum centralització-descentralització i la no-centralització es pot conceptualitzar més bé amb els tres models descrits al capítol 2. El simple contínuum centralització-descentralització parteix de l'existència d'unes polítiques basades en models jeràrquics o de centre-perifèria. Tant en un cas com en l'altre, els pols oposats estan clarament marcats; també és clar que probablement les iniciatives vindran més del centre o de dalt que no pas de la perifèria o de baix. Per bé que es pot introduir una certa complexitat en considerar els interessos dels nivells més baixos en la presa de decisions per part del cim del model piramidal, o en la identitat d'interessos entre els actors perifèrics i els que controlen el centre, la relació es manté bàsicament bastant clara.

Com s'indica al capítol 2, les característiques bàsiques del federalisme estan més ben reflectides en un model ma-

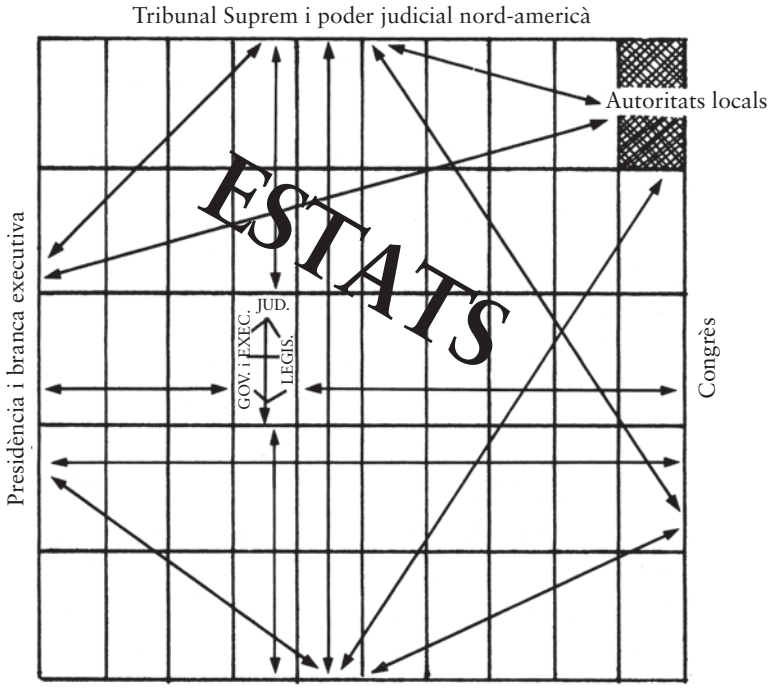
244 Daniel J. Elazar. «Authentic Federalism for America», dins *National Civic Review* 61, 1973, pp. 474-478.

tricial, on l'organització política es compon d'una sèrie d'arenes o cel·les de mides diferents sense un únic centre i, evidentment, sense perifèria. Al model matricial, l'arena més gran emmarca tot el conjunt, i és l'equivalent funcional del centre o del cim en els altres dos models. Les arenes més petites que inclou són els equivalents funcionals de la perifèria o del cim en els altres dos. Les Figures 6.1 i 6.2 il·lustren aquesta matriu en relació amb els Estats Units i la Comunitat Europea.

Les diferències entre ells haurien d'estar clares. Els primers dos models, ja en la mateixa terminologia, suggereixen que el centre o el cim de la piràmide és més important que no pas la perifèria o la base. El tercer no atorga importància a cap arena, perquè tots elles, petites o grans, poden ser importants per a algun propòsit concret. Conceptualitzant les relacions en els sistemes federals amb les línies del model matricial és possible veure per què esdevé molt més complexa la qüestió de centralització-descentralització, i més obscurs els efectes de qualsevol política o acció particular. L'estudi dels sistemes federals —per no parlar de la comprensió del mateix federalisme— se n'ha ressentit perquè els científics polítics generalment han acceptat els models centre-perifèria i jeràrquic com a normatius, i han intentat adaptar els sistemes federals als seus motlles, no únicament pel que fa a la terminologia (per exemple quan parlen de «nivells» de govern, tant en els sistemes federals com en d'altres —una contradicció de termes evident), sinó, i molt més important, això dificulta una anàlisi acurada.[245]

245 Stephen L. Schechter. «The State of American Federalism: 1978», *Publius* 9, núm. 1, 1979, pp. 3-10.

Figura 6.1. ***Matriu governamental nord-americana: Centres de poder interactius de govern general, estatal i local***

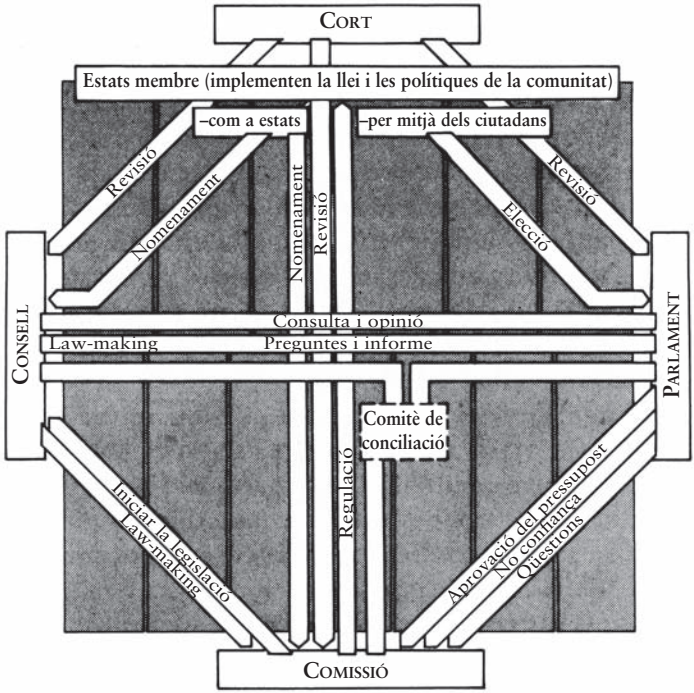


Tendències generals

Fins fa poc, la inclinació global del segle xx era cap a la centralització de poder en la majoria de sistemes polítics, tant si eren de caràcter federal com si no.[246] De fet, va sorgir la creen-

246 Vegeu, per exemple, Ivo Duchacek. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of politics.* Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1970, introducció; William H. Riker. *Federalism: Origin, Operation, Significance.* Boston: Little, Brown, 1964; Jeffrey L. Mayer, ed. *Dialogues on Decentralization,* número especial de *Publius* 6, núm. 4, 1976; i Arend Lijphart. *Democracies: Patterns of*

Figura 6.2. *La Comunitat Europea com a matriu*



ça convencional que la centralització era un factor concomitant inevitable de l'estat nació del segle xx i, per tant, del procés de construcció de la nació.[247] Això no obstant, al final de la dècada de 1960 es van començar a percebre tendències

Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries. New Haven: Yale University Press, 1984.

247 Karl Deutsch. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience.* Westport, Conn.: Greenwood Press, 1966; i Amitai Etzioni. *Political Unification.* Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.

contràries. Aquestes tendències van augmentar a final de la dècada de 1970, de manera que, a mitjan dècada 1980, després d'haver traspassat el llindar cap a la nova generació històrica, per força n'hem de fer una valoració diferent i no tan clara.[248]

Les federacions compostes d'unitats constituents identificades amb grups ètnics particulars (en endavant, federacions ètniques) han mostrat una forta tendència cap a la descentralització exhaustiva durant aproximadament les últimes dues dècades. El Canadà i Iugoslàvia en són els exemples més notables.[249] En tots dos casos, les pressions dels grups ètnics identificats amb les entitats polítiques constituents han estat acomodades pel govern federal mitjançant la reducció o la relaxació del control, la intervenció o l'activitat federal, o el foment d'activitats addicionals, regulació i control per part de les unitats constituents, i tot amb la finalitat de limitar les tendències secessionistes i augmentar la satisfacció dins la federació a fi de preservar-ne la integritat política.

Si bé unes tendències similars no són possibles a l'URSS, on l'estructura federal és, en el millor dels casos, un lleuger contrapunt a la centralització fonamental de partits i de l'estat, l'èxit de la república ètnica per evitar la revisió de la constitució soviètica i eliminar el federalisme —un objectiu important del govern de Nikita Khrushchev i dels seus successors— des-

248 Vegeu Daniel J. Elazar. «The Generational Rhythm of American Politics», dins *American Politics Quarterly* 6, gener de 1978, pp. 55-94. Per a una discussió de la transició cap a una qüestió política nova després de 1976, vegeu Elazar, «The 1980's: Entering the Citybelt-Cybernetic Frontier». *Publius* 10, núm. 1, 1980, pp. 13-26.

249 Donald V. Smiley. «The Canadian Federation and the Challenge of Quebec Independence», *Publius* 8, núm. 1, 1978, pp. 199-224; i Steven L. Burg. «Ethnic Conflict and the Federalization of Socialist Yugoslavia», *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 119-144.

prés d'una lluita de disset anys, és una manifestació d'aquesta mateixa tendència.

Les federacions no constituïdes sobre unes bases ètniques (en endavant, federacions no ètniques) han tendit a una descentralització selectiva en l'última dècada, ja sigui intencionadament o per defecte. Els Estats Units i Austràlia són bons exemples d'aquesta tendència, però també ho és Àustria, país que en el passat va ser un sistema federal molt centralitzat. Al Brasil, el govern militar, que havia generat un alt grau de centralització que va culminar en la constitució de 1969, no únicament es va relaxar fins a un cert punt, sinó que la descentralització va esdevenir una part de la política del govern, i es va reactivar un debat públic seriós sobre el federalisme. Oficialment, Mèxic també havia començat a promoure el «federalisme», que va significar una descentralització més gran cap als estats.[250]

En tots aquests casos, la descentralització que ha tingut lloc ha estat tant per planificació com per defecte. És a dir, els esforços dels que estaven al poder en l'àmbit federal per reduir conscientment la intervenció federal es van unir a la debilitació d'aquests mateixos elements per d'altres raons, cosa que va conduir a la necessitat d'unitats constituents per assumir un paper més gran, fins i tot en els camps que no haurien estat centralitzats a propòsit. Al mateix temps, en determinats àmbits va continuar tenint lloc una centralització a pesar de la tendència general.

250 Mayer, ed. *Dialogues on Decentralization*; Fried Esterbauer. «The Austrian Experience», dins Daniel J. Elazar, ed. *Self-Rule/ Shared Rule.* Ramat Gan, Israel: Turtledove Publishing, 1979, pp. 133-137; Russell Mathews, ed. «Federalism in Australia: Current Trends», número especial de *Publius* 7, núm. 3, 1977; Graeme Starr, «Federalism as a Political Issue: Australia's Two 'New Federalisms'». *Publius* 7, núm. 1, 1977, pp. 7-26; i Irene Fraser Rothenberg. «National Intervention and Urban Development in Colombia and Mexico». *Publius* 12, núm. 2, 1982, pp. 111-134.

Aquestes tendències poden ser analitzades amb més detall centrant-se en les polítiques públiques, en les estructures dels processos d'elaboració de les polítiques, en les institucions i en els partits. Progressivament analitzarem cada una d'aquestes categories.

Els processos d'elaboració de polítiques i la implementació

La tendència teòrica en l'última dècada, igual que al llarg del segle xx, ha estat la de fomentar uns processos centralitzats d'elaboració de polítiques; més recentment ha anat unida al principi de descentralització d'implementació o execució de les polítiques. Això no obstant, les federacions ètniques i no ètniques han tendit a afavorir una certa descentralització tant dels processos d'elaboració de polítiques com de la seva execució, *de facto* si no *de jure*. Després del punt àlgid de l'impuls cap a la centralització de mitjan dècada de 1960, hi ha hagut una pressió creixent en aquesta direcció per part de la ciutadania i fins i tot de molts grups d'interessos, en gran mesura per la seva insatisfacció amb l'actuació dels governs federals, la qual cosa reflecteix la insatisfacció general amb l'actuació de les institucions governamentals arreu del món. Aquesta pressió assoleix la màxima intensitat en les federacions ètniques, on està associada amb les demandes ètniques d'una autonomia més gran per a les unitats constituents en què aquestes federacions formen majories, si no d'una secessió total.

A Suïssa i als Estats Units, sobretot, hi ha una altra dimensió ideològica d'aquesta demanda. La insatisfacció amb l'actuació del govern federal als Estats Units i el desenvolupament de vincles transnacionals per part dels cantons a Suïssa,

han conduït a un despertar de les fortes inclinacions ideològiques cap a un control local que no havia desaparegut mai dels escenaris nord-americans o suïssos, ni tan sols quan els problemes urgents estimulaven la receptivitat del gran públic davant l'acció nacional.

En general, la descentralització per mitjà de la pressió ha descansat en una insatisfacció generalitzada amb el «gran govern». No hi ha hagut cap canvi substancial del focus dels grups d'interessos que inicialment va conduir a la centralització, per la qual cosa els interessos importants van arribar a la conclusió que la intervenció federal serviria més bé els seus propòsits. Si de cas, en molts sistemes federals els interessos més grans es mantenen predisposats envers una intervenció federal garantida en àrees concretes, fins i tot quan donen suport a la descentralització com a principi general, sobretot perquè les tendències centralitzadores de les generacions anteriors han portat a la reorganització amb unes directrius nacionals per competir més bé en el que per a ells havia esdevingut l'àrea governamental més activa i important. Així, doncs, en la mesura que aquests grups d'interessos són actius, encara poden funcionar com a força oposada a la tendència general a la descentralització dels processos d'elaboració de polítiques públiques, però donant suport com a mínim a una certa descentralització de la implementació, si més no perquè això els ajuda a justificar les seves reivindicacions d'intervenció federal cap a ells i cap als altres, quan aquestes reivindicacions s'oposen obertament a les posicions ideològiques ètniques o localistes. Resumint, la descentralització dels processos d'elaboració de polítiques per mitjà de la pressió es basa molt més en interessos generals que no pas específics, mentre que la descentralització de la implementació és un objectiu amplament compartit.

Molt més important és la descentralització dels processos d'elaboració i d'implementació de les polítiques per defecte. El fracàs detectat en les institucions de govern general[251] arreu del món, entre elles les institucions federals en els sistemes federals, i els buits de lideratge que han esdevingut gairebé endèmics, han provocat que els governs constituents adquirissin, per defecte, marges de poder en els processos d'elaboració i d'implementació de les polítiques. Si ningú de la capital del país ha estat capaç d'actuar —si més no com a resposta a certs problemes—, els líders actius de les capitals regionals han intervingut per omplir el buit. Només en els sistemes formalment federals que, de fet, estan tan centralitzats que el federalisme no és més que un modificador de les institucions i les polítiques centralistes més que no pas un detall de la reproducció, com ara la Unió Soviètica i Txecoslovàquia, això no es veritat.

Fins i tot en països com el Canadà i Iugoslàvia, en què les pressions cap a una descentralització expressa són grans, l'estratègia per defecte ha tingut un paper important, sobretot des que els líders de l'estat constituent d'aquests països han acabat sentint-se capaços de mantenir aquests papers. Això no és tan cert als Estats Units, on molts governadors d'estats han acabat acceptant un punt de vista del sistema més jeràrquic i han preferit esperar l'acció federal. Amb tot, començant amb la crisi de l'energia de 1973 i amb les vagues de transportistes de 1974 en l'apogeu de l'escàndol Watergate, van començar a moure's per omplir els buits de lideratge. Més recentment, els estats dels Estats Units han emprès un ample ventall d'iniciatives, des de l'aplicació d'exempcions

251 *Nota de l'ed.* Cal entendre «govern general» en tant que «govern de la federació» o «govern federal».

fiscals, la recaptació de fons a fi de fomentar la disponibilitat de nous habitatges, fins als esforços adreçats al reassentament de refugiats.[252]

En els casos fronterers, com a l'Índia i al Pakistan, es treballa el mateix procés, si bé amb menys intensitat. Al Pakistan, els problemes de canviar el lideratge nacional han tendit a paralitzar el govern nacional i a augmentar el camp d'acció de l'activitat provincial; a l'Índia, l'experiència d'Indira Gandhi va tenir en gran part el mateix efecte. Significativament, durant el seu període de govern absolut, la senyora Gandhi no va intentar canviar el sistema federal i es va acontentar d'exercir mà ferma sobre l'àmbit de l'elaboració de polítiques, tot i deixar, en gran part, la implementació als estats, fins i tot quan es tractava de l'empresonament dels líders de l'oposició. Així, doncs, les detencions polítiques variaven d'un estat a l'altre, igual que l'empresonament i les condicions penitenciàries per als presos polítics. Van ser pocs els casos en què Indira Gandhi va arribar al punt d'imposar un govern presidencial als estats que destacaven per l'oposició que li presentaven.[253]

L'únic gran esforç per centralitzar polítiques en aquell període va ser el del primer ministre Gough Whitlam, a Austràlia.[254] Membre del partit laborista australià — partit tradicionalment oposat al federalisme en aquest país—, fins i tot dins del seu partit, Whitlam va destacar pel fort compromís ideològic amb la centralització al llarg de la seva carrera. Un cop el seu partit va estar al poder, va intentar implantar el seu

252 Aquestes inciatives són analitzades regularment a la *Publius Annual Review of the State of American Federalism*, que es publica cada any des de 1978.
253 Observació personal i entrevistes a l'Índia. Gener-febrer 1977.
254 Starr. «Federalism as a Political Issue».

programa de dues maneres: centralitzant més poder a Canberra i desenvolupant unes relacions federal-locals directes per evitar i, per tant, debilitar els estats, una pràctica que a Austràlia no havia estat la norma. Bàsicament, seguia el clàssic patró d'intentar substituir la relació federal-estatal no centralitzada per una relació federal-local descentralitzada.

Whitlam va tenir problemes greus en aquest àmbit i en altres que finalment van conduir a una crisi constitucional, a la intervenció del governador general, a convocar noves eleccions i al retorn del partit liberal, que, als comicis, es va imposar sobre el partit laborista i va posar fi a aquell esforç. El seu successor, el primer ministre liberal Malcolm Fraser, va seguir el patró ambivalent de la majoria de caps de govern federal des de final de la dècada de 1960, que parlava de descentralització i fins i tot la fomentava en la pràctica, mentre que es decantava cap a uns processos d'elaboració de polítiques més centralitzats en determinats camps. Fraser també va tenir un èxit desigual, però a Austràlia s'ha produït molta descentralització per defecte, igual que en altres països. En conseqüència, el federalisme australià, que es va considerar que es debilitava radicalment en la generació de la postguerra, probablement és més fort ara del que ho ha estat durant dècades.

Òrgans dels processos d'elaboració de polítiques

En relació amb els òrgans d'elaboració de polítiques es poden destacar dues tendències principals: 1) un moviment general cap a una presa de decisions col·legiada, i 2) un moviment cap a l'establiment d'institucions amb un propòsit especial, i d'òrgans públics i privats que funcionen com a instruments d'elaboració i d'implementació de les polítiques públiques. El

moviment cap a la col·legiació ha tingut un efecte desigual en relació amb els fluxos de centralització i descentralització. D'una banda, es pot argumentar que la col·legiació intergovernamental ha implicat les unitats constituents en camps en què l'elaboració de polítiques federals era més o menys unilateral, tret de la mesura en què les unitats constituents estiguessin representades en el cos legislatiu que establia les polítiques en línies generals. De l'altra, s'ha obtingut el mateix resultat però a l'inrevés amb els representants del govern federal negociant amb els decisors dels estats i dels governs locals en àmbits en què o bé no havien tingut cap implicació directa anteriorment o bé hi tenien una implicació indirecta per mitjà de subvencions o transferències de pagaments.

Si bé la col·legiació no és cap violació dels principis federals, no ha estat un element primordial del federalisme modern, en què la norma ha estat la idea d'unes institucions administrativament separades.[255] Fins i tot en els programes cooperatius, que han estat més un tret de totes les federacions modernes que no pas el que les teories federals puguin haver suggerit, la coparticipació s'ha manifestat principalment mitjançant unes accions independents per part de cada institució diferent que comporten una sèrie de passos amb intercanvis en les «frontisses», per dir-ne així: els punts d'unió de les diferents institucions per coordinar-se entre elles.[256] En canvi, la presa de decisions col·legiada comporta un cos únic en què les diferents institucions són representades, però que pren les seves decisions sobre una base col·lectiva.

255 Cf. Duchacek. *Comparative Federalism*; i K.C. Wheare, *Federal Government*, 4a ed. Nova York: Oxford University Press, 1964.

256 Daniel J. Elazar. *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States.* Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Els exemples d'òrgans col·legiats ràpidament esdevenen multitud. Al Canadà, les conferències de primers ministres han esdevingut instruments col·legiats importants.[257] Iugoslàvia ha reorganitzat el seu presídium sobre una base col·legiada.[258] Malàisia i la Unió d'Emirats Àrabs estan governats pel que són en realitat col·legis de prínceps.[259] Suïssa no té cap institució de cantons similar (el seu executiu federal és un òrgan col·legiat amb una base federal més que no pas consociacional), però, de totes maneres, tradicionalment ha recorregut a la presa de decisió col·legiada en àrees funcionals específiques com a part de la seva orientació cap a la presa de decisions per mitjà del consens.[260] Àustria i Alemanya han desenvolupat mecanismes col·legiats similars.[261]

La separació de poders als Estats Units, unida al gran nombre d'unitats constituents, ha limitat els intents de desenvolupar qualsevol institució amb un propòsit general equivalent a les conferències de primers ministres. Ni el president dels Estats Units ni els governadors dels cinquanta estats poden prendre decisions i després fer que es compleixin, com sí

257 Edgar Gallant. «The Machinery of Federal-Provincial Relations, I». *Canadian Public Administration 8,* 1965: 515; R. M. Burns. «The Machinery of Federal-Provincial Relations, II,» *Canadian Public Administration 8* (1965): 527; Richard Simeon». *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada.* Toronto: University of Toronto Press, 1972.

258 Stephen L. Burg. «Republican and Provincial Constitution-Making in Yugoslav Politics». *Publius* 12, núm. 1, 1982, pp. 113-121.

259 Gabriel Ben Dor. «Federalism in the Arab World», dins Daniel J. Elazar, ed. *Federalism and Political Integration.* Ramat Gan, Israel: Turtledove Publishing, 1979, pp. 191-210; i Cynthia Enloe. «The Neglected Strata: States in the City-Federal Politics of Malaysia». *Publius* 5, núm. 2, 1975, pp. 151-170.

260 Max Frenkel. «Kooperative und andere Foederalisme». *Schweizer Monatschrifte 54.* Gener, 1975, pp. 725-736.

261 Vegeu Christa Altenstetter. «Intergovernmental Profiles in the Federal Systems of Austria and Germany». *Publius* 5, núm. 2, 1975, pp. 89-116; William T. Bluhm. *Building an Austrian Nation.* New Haven: Yale University Press, 1973; Frenkel, «Kooperative and andere Foederalisme».

que poden fer els primers ministres en els sistemes parlamentaris. Això no obstant, els òrgans col·legiats que emprenen tasques específiques s'han estès molt als Estats Units amb una base federal, federal-estatal-local, federal-local i estatal-local. Els Apalatxes i altres comissions regionals es troben entre els exemples principals d'aquesta tendència.

L'extensió de la presa de decisions col·legiades es deriva de la necessitat, en els cada vegada més complexos sistemes interrelacionats, de tenir una única estructura d'elaboració de polítiques o un únic mecanisme que en coordini els processos en un nombre de camps cada vegada més gran. De fet, el mètode col·legiat pot permetre la preservació dels principis bàsics del federalisme alhora que aconsegueix una presa de decisions col·lectiva, com han defensat uns quants.[262] Si això és així, és una addició útil a l'arsenal d'estructuracions federals, encara que no sigui precisament el que els teòrics federals tenen pensat. Hi ha raons de sobres per creure que hi haurà un ús continu i creixent de mecanismes de presa de decisions col·legiada i del desenvolupament d'òrgans col·legiats de base intergovernamental en el futur per acomodar les tendències contínues cap a la descentralització, de la mateixa manera que originalment estaven desenvolupades per acomodar les tendències cap a la centralització.

Igualment, el desenvolupament d'institucions amb un propòsit especial —les *quangos* (organitzacions quasi no governamentals) i els cossos mixtos públics i privats— representa una tendència contínua i creixent.[263] En aquest sentit,

262 Frederick Thayer. *An End to Hierarchy, An End to Competition.* Nova York: New Viewpoints, 1973.

263 Anthony Barker, ed. *Quangos in Britain: Government and the Networks of Public Policy-Making.* Londres: Macmillan, 1982.

els Estats Units són únics perquè sempre s'han recolzat en aquest tipus d'organitzacions com un mitjà per contribuir que el govern federal, en tant que «govern general», garantís els objectius del federalisme,[264] però, avui dia, fins i tot els sistemes unitaris ideològicament i constitucionalment compromesos en la concentració de competències en un nombre d'institucions relativament petit, han considerat necessari desenvolupar uns òrgans especialitzats per dur a terme les tasques que no encaixen fàcilment en els marcs competencials existents, que requereixen una expertesa especial o que impliquen una mescla del públic i el privat que les institucions del govern general no poden permetre's de contractar directament.

Si bé no s'ha fet una recerca comparada adequada sobre aquesta qüestió, no hi ha cap raó per creure que els sistemes federals tinguin una tendència fins i tot més gran cap a aquesta direcció que no pas els unitaris, amb unes organitzacions polítiques compostes que no tenen caràcter federal, com la del Regne Unit, i que es troben en algun lloc entre els unitaris i els federals. En els sistemes federals dels quals hi ha dades disponibles, el nombre d'aquest tipus d'òrgans especialitzats s'ha mantingut regularment creixent des de començament del segle xx (tret de fenòmens aïllats com la consolidació del districte escolar als Estats Units). En alguns països són coneguts com a districtes especials, en d'altres, com a autoritats, en d'altres com a *quangos* (un acrònim atribuït als nord-americans que no ha tingut gaire acceptació als Estats Units però que, en canvi, s'ha estès en altres països de parla anglesa).

264 Vegeu Robert B. Hawkins Jr. *Self-Government by District, Myth and Reality.* Stanford: Stanford University Press, 1973; i Grodzins. *American System*, esp. cap. 1 i 6.

Aquest fenomen, igual que el fenomen de la col·legiació, requereix un estudi per part dels científics polítics.

Com que la direcció d'aquests òrgans tendeix a estar a les mans de juntes, comissions o comitès, es van convertir en un altre reflex de la col·legiació, si bé, en aquest cas, no van néixer tant del desig de crear fòrums de presa de decisió conjunta en àrees d'interès general com de centrar-se en fòrums de presa de decisió sobre problemes d'interès molt específic. En altres paraules, aquest és un altre exemple de com una mateixa tendència pot conduir al moviment del que semblen ser dues direccions diferents per acomodar tendències polítiques diferents però igualment importants.

Respostes institucionals

A fi de comptes, els desenvolupaments en el camp de l'elaboració i la implementació de polítiques i de les noves formes dels òrgans d'elaboració de polítiques es relacionen amb la manera com les institucions principals dels sistemes federals i el govern modern en general han respost o no a les demandes que se'ls feien. El problema de la resposta institucional és compartit alhora per sistemes polítics federals i no federals. És la manera com, dins del sistema polític, les institucions han respost al problema que marca els sistemes federals com a diferents. Des de mitjan dècada dels seixanta, el món occidental ha estat testimoni del fracàs de les institucions governamentals que es van desenvolupar durant els segles XVIII, XIX i principi del XX, i dels acords polítics que es van construir al seu voltant per fer-les funcionar. Aquest fracàs ha afectat tant els sistemes federals com els no federals, però es pot afirmar, amb una certa cautela i sobre la base de les dades frag-

mentàries que hi ha disponibles, que els sistemes federals han estat molt reticents a respondre, perquè ofereixen alternatives institucionals nascudes dins del mateix sistema —en llenguatge cibernètic, mecanismes infal·libles que evitin la paràlisi quan les institucions del sistema, sobrecarregades, fracassen.

El que és característic d'aquests fracassos institucionals és que cada un és en si mateix el fracàs d'un intent per part d'una institució concreta d'anar més enllà dels seus propòsits o d'interpretar-los d'una manera que es desborda ella mateixa. Això és flagrant en el cas de l'excessiva ambició i els consegüents fracassos de les tres branques tradicionals de govern: l'executiu amb les jerarquies administratives corresponents, el legislatiu i els tribunals.

Burocràcies. Per a la majoria de sistemes federals, així com per a totes les organitzacions polítiques llevat de les més autocràtiques del món occidental, les jerarquies administratives no van aparèixer fins al final del segle XIX i principi del XX, i van ser introduïdes com a part de la revolució de polítiques directives que va acompanyar la complexitat creixent del govern i de la societat derivada de les diverses revolucions industrials que han assolat el món. Se sol passar per alt que, en la majoria d'organitzacions polítiques en què el federalisme és el principi organitzatiu, les burocràcies no estaven estructurades jeràrquicament fins fa relativament poc, i sí que estaven organitzades de manera que eren tan responsables davant de les branques executiva i legislativa com d'uns sectors determinats de la ciutadania.[265] Això va ser deliberat a fi de fer-les més permeables

265 Leonard D. White, que no estava content amb aquests sistemes, proporciona la millor descripció de la pràctica a *The Federalists.* Nova York: Macmillan, 1948; White. *The Jeffersonians.* Nova York: Macmillan, 1951; White. *The Jacksonians.* Nova York: Macmillan, 1954; White. *The Republican Era.* Nova York: Macmillan, 1958. Als Estats Units això era també aplicable als serveis militars. Vegeu

i, per tant, més responsables. Les jerarquies administratives dels sistemes autoritaris són més antigues precisament perquè estan pensades per a propòsits oposats: per donar suport a l'esforç continuat per part dels líders autoritaris d'imposar el control jeràrquic mitjançant els sistemes que governen.

En un moment determinat, es va considerar que algunes de les organitzacions polítiques burocràtiques preindustrials com Prússia i França estaven més ben situades per suportar la transició des de l'organització governamental premoderna fins a la moderna que no pas els models federalistes antiburocràtics. Fins i tot eren vistes com a models a seguir per aquests últims, però qualsevol promesa que fessin en aquest sentit sempre ha resultat tenir uns grans costos.[266]

La majoria de sistemes federals van desenvolupar les jerarquies administratives amb reticència. Com a mínim, els seus òrgans legislatius, organitzacions polítiques o estructures cabdillistes eren contraris a transferir competències a aquest fenomen nou, el qual, des del començament, significava una reducció de les seves competències, si més no, relativament.[267] Acceptant de mala gana les necessitats dels nous temps, les

---

Walter Millis. *Arms and Men.* Nova York: Mentor Books, 1956. Vegeu also, James Sterling Young. *The Washington Community, 1800-1828*. Nova York: Columbia University Press, 1966, per a una visió sistemàtica de la situació.

266 Els models prussià i francès estan materialitzats en les teories de Weber i Michels, entre altres; vegeu Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organizations*. trad. A. M. Henderson i Talcott Parsons, ed. Amb introd. de Talcott Parsons. Nova York: Free Press of Glencoe, 1964; Robert Michels. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1978. Woodrow Wilson els va portar als Estats Units. Vegeu Wilson. *Congressional Government*. Boston: Houghton-Mifflin, 1885, i Wilson. «The Study of Administration». *Political Science Quarterly* 2, Juny 1887, pp. 197-222.

267 William S. Livingston. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956; i Arthur Macmahon. *Administering Federalism in a Democracy.* Nova York: Oxford University Press, 1972.

institucions no jeràrquiques van augmentar les competències de les jeràrquiques i van reorganitzar els sistemes burocràtics perquè encara ho fossin més, alhora que intentaven trobar noves maneres de mantenir-ne el control general. Als sistemes federals dels Estats Units, Suïssa, el Canadà, Austràlia i Llatinoamèrica, la lluita per jerarquitzar les burocràcies va provocar una sèrie de conflictes polítics i administratius d'una magnitud considerable.

Només en sistemes federals com Alemanya i Àustria, que es van erigir sobre les ruïnes dels imperis, i de la Unió Soviètica, Txecoslovàquia i Iugoslàvia, amb un passat imperial semblant i amb la dimensió afegida del comunisme, ja hi havia burocràcies jeràrquiques. Les federacions del Tercer Món, que no van aparèixer fins al segle xx, van adoptar formes jeràrquiques com a conseqüència de l'exposició a idees modernes i, en tot cas, per servir el que acostumaven a ser sistemes autocràtics. Però tendien a fer-ho dins del seu context tradicional. La burocràcia ha esdevingut extremament problemàtica també per a ells, però no a causa dels estils occidentals de control jeràrquic.

Sigui com sigui, les jerarquies administratives van continuar creixent i, a mesura que ho feien, continuaven especialitzant-se, desenvolupant una força més gran i sent capaces de mobilitzar més recursos humans, tècnics i financers. Fins a un cert punt, cada jerarquia podia generar un nou creixement amb els seus propis recursos creant percepcions de problemes nous o cridant l'atenció sobre problemes desconeguts fins aleshores i, per tant, generant respostes per part de les assemblees legislatives i de la ciutadania que tendien a reforçar les competències d'aquestes mateixes burocràcies. Sovint això es feia amb els millors propòsits, de vegades per un simple desig d'autoenaltiment, i normalment per una combinació de tots dos.

En conseqüència, en la majoria de sistemes polítics, entre ells els federals, les jerarquies administratives van començar a excedir-se en les seves competències. En primer lloc, van convèncer l'opinió pública que les burocràcies realment funcionaven segons el model jeràrquic, és a dir, que el poder estava controlat des de dalt de tot i que des d'allà es podia coordinar més bé. De fet, com més s'estenien, menys control s'exercia des de dalt, perquè la mateixa cúspide va tornar-se més complexa i, a efectes pràctics, va deixar d'existir.

El que realment va sorgir va ser una piràmide invertida en què la distància entre oficines, departaments i els que prenien les decisions al cim era molt més gran que no pas la distància entre els seus homòlegs a la base del seu propi organigrama.[268] Per tant, va ser gairebé impossible obtenir resultats dins de la piràmide, ja que la falta de comunicació o la lentitud amb què es produïa, així com les baralles polítiques internes, van interrompre el procés de comunicació desitjat. Aviat les jerarquies van començar a incomplir els compromisos que havien adquirit.[269]

A pesar de la indignació pública creixent, les burocràcies van continuar persistint per inèrcia, i com que la inèrcia estava orientada cap al creixement, també van continuar creixent sobre una base que es generava a si mateixa, cosa que significava que els costos augmentaven i els beneficis disminuïen. Aquest resultat ha conduït a una reacció antiburocràtica que

268 *Federalism and Prefectorial Administration*. Número especial de *Publius* 11, núm. 2, 1981; Daniel J. Elazar. «Comparative Federalism: The State of the Art and the State of the Field», dins Ellis Katz i Benjamin R. Schuster, ed. *Dialogue on Comparative Federalism.* Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, 1978; Elazar. «The Role of Federalism in Political Integration», dins Elazar, ed. *Federalism and Political Integration*. pp. 13-57.

269 Thayer. *An End to Hierarchy*; Robert B. Hawkins Jr. ed. *Federalism and Government Reorganization*. Número especial de *Publius* 8, núm. 2, 1978.

ha desacreditat gairebé totes les estructures burocràtiques dels sistemes federals i d'altres, fins i tot en els casos en què aquesta opinió és injustificada. Fins i tot han fracassat les jerarquies que compleixen tan bé com podria esperar un observador objectiu, perquè no poden oferir el que han promès. Per tant, també els bons administradors han fracassat a l'hora de mantenir la confiança dels ciutadans. Una extensió excessiva ha conduït a una desconfiança excessiva.

Assemblees legislatives. Les assemblees legislatives, que van guanyar poder des del segle XVII fins al XIX, també avui dia són considerades un fracàs per part del poble al qual serveixen. En un cert sentit, això és així perquè el creixement de la complexitat del govern general ha reduït la capacitat de les assembles legislatives per reeixir en les seves tasques. Però més enllà d'això, també van anar massa lluny i van generar i assumir unes demandes que no poden satisfer. En conseqüència, també elles pateixen el fracàs d'anar més enllà de les pròpies possibilitats.[270]

Als sistemes parlamentaris, un dels aspectes d'aquest fracàs s'ha posat de manifest en el fet que els governs són capaços de controlar els parlaments, més que no pas a l'inrevés, i així, el cos legislatiu es converteix en un mecanisme ratificador d'un executiu que, presumiblement, hauria de ser responsable davant d'ell. En els sistemes presidencials, la intervenció dels cossos legislatius en cada vegada més aspectes de la vida pública, que ha conduït a l'expansió de l'àmbit d'actuació de la burocràcia en concomitància a l'ampliació de l'activitat governamental,

270 Arend Lijphart. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984; Roy C. Macridis i Bernard E. Brown. *Comparative Politics*, 3a ed. Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1968; i Charles Press. «Second Thoughts on Strengthening State Legislatures». *Publius* 4, núm. 2, 1974, pp. 117-122.

ha repercutit a comprometre més del compte els seus propis membres i, alhora, a reduir les seves competències en relació amb la branca executiva. Així, doncs, en tots dos casos les assemblees legislatives han perdut la confiança dels ciutadans, fins i tot en cossos legislatius com el Congrés dels Estats Units i moltes assemblees legislatives estatals nord-americanes, que han intentat dotar el personal de capacitats perquè puguin respondre als seus homòlegs burocràtics. Aquest creixement, però, alhora ha comportat problemes de burocratització interna.

Tribunals. Per acabar, els tribunals constitucionals, si més no en els sistemes federals en què tenen unes competències de revisió judicial importants, també han anat massa lluny i han fracassat. Els Estats Units són, amb diferència, l'exemple més destacat d'aquest fenomen, perquè el seu Tribunal Suprem federal té les competències més desenvolupades de revisió i control judicial de les qüestions federals i constitucionals [judicial review]. És just dir que una gran majoria de les mesures centralitzadores que s'han adoptat en el sistema federal nord-americà durant les dues últimes generacions han estat com a resultat de les sentències del Tribunal Suprem federal.[271] Un cop el Tribunal Suprem dels Estats Units va haver abandonat l'autocontrol

271 Vegeu, per exemple, Gary McDowell. «Were the AntiFederalists Right? Judicial Activism and the Problem of Consolidated Government». *Publius* 12, núm. 3, 1982, pp. 99-108; Nell D. McFeeley. «The Supreme Court and the Federal System: Federalism from Warren to Burger». *Publius* 8, núm. 4, 1978, pp. 5-36; Charles L. Cotrell i R. Michael Stevens. «The 1978 Voting Rights Acts and San Antonio, Texas: Toward a Federal Guarantee of a Republican Form of Local Government». *Publius* 8, núm. 1, 1978, pp. 79-100; Werner F. Grunbaum i Lettle M. Wenner. «Comparing Environmental Litigation in State and Federal Courts». *Publius* 10, núm. 3, 1980, pp. 129-142; Robert S. Hirschfield. *The Constitution and the Court.* Nova York: Random House, 1962; Samuel Krislov. *The Supreme Court in the Political Process.* Nova York: Macmillan, 1965; Alpheus Thomas Mason i William M. Beaney. *The Supreme Court in a Free Society.* Nova York: Norton, 1968; i Robert G. Mceloskey. *The American Supreme Court.* Chicago: University of Chicago Press, 1960.

judicial, va adoptar un paper actiu i, sumat al punt de vista positivista de la jurisprudència, va ser inevitable que el Tribunal es pronunciés, per majoria, basant-se en les seves preferències, a diferència de com succeïa a la majoria de Tribunals anteriors (tret del Fuller Court), que eren reticents a introduir un canvi polític significatiu sense uns fonaments constitucionals clars. Com que les preferències de la majoria van seguir les tendències intel·lectuals del segle xx, el resultat era previsible.

El pas de l'autocontrol judicial a l'activisme judicial es va produir en la generació d'entreguerres. El pas cap a l'activisme incontrolat va arribar amb el Tribunal Warren en la dècada de 1950. Durant els anys d'aquest tribunal, el Tribunal Suprem dels Estats Units va funcionar gairebé incondicionalment per nacionalitzar la normativa als Estats Units. En la majoria de casos, els seus esforços han produït com a molt resultats diversos. L'única gran excepció té lloc en la primera ronda dels casos de drets civils, sobre els quals s'esperava que hi hagués consens nacional. Però en altres camps —justícia criminal, obscenitat i pornografia, la segona ronda dels casos de drets civils (per exemple, el transport escolar) i altres—, el Tribunal, igual que altres institucions, ha promès més del compte i ha obtingut uns resultats negatius. Com que el Tribunal no és responsable de la implementació de les seves decisions, les seves accions han agreujat els problemes de l'executiu i el legislatiu, particularment del primer, que s'espera que compleixi però que no pot, per raons que s'escapen del seu control.[272]

272 Vegeu, per exemple, G. Theodore Mitau. *Decade of Decision.* Nova York: Charles Scribner's Sons, 1967; Harold J. Spaeth. *The Warren Court.* San Francisco: Chandler, 1966; Debra W. Stewart i Charles V. Stewart. «Bakke and Beyond: Cooperation and Power Sharing in the Federal System». *Publius* 9, núm. 1, 1979, pp. 141-160; i Alfred R. Light. «Federalism, FERC v. Mississippi, and Product Liability Reform». *Publius* 13, núm. 2, 1983, pp. 85-96.

La funció concreta del Tribunal Suprem dels Estats Units, segons la teoria del federalisme subjacent al sistema nord-americà, és una qüestió que ha provocat debat en el passat i que encara podria beneficiar-se d'una investigació sistemàtica. Hi ha alguns —i entre ells, potser, els membres del Tribunal— que veuen el Tribunal Suprem federal en termes jeràrquics, a l'àpex no únicament de la judicatura federal sinó de tot el sistema legal nord-americà, i posseïdor, per tant, del dret legítim d'establir uns principis judicials que han de ser acceptats sense reserves per part de tots els tribunals inferiors, federals i estatals. Altres —que veuen el sistema nord-americà com una matriu d'arenes més grans o més petites i els governs que les serveixen— veuen el Tribunal Suprem federal com una institució marc vital per a la matriu com un tot i, com a tal, posseïdor del dret legítim de determinar el caràcter del marc, però sense competències per modelar tots els detalls interns, com passaria en un sistema jeràrquic.

Aquests enfocaments oposats es posen de manifest particularment en la qüestió de la conformitat per part d'altres tribunals amb les decisions del Tribunal Suprem dels EUA, que ha estat periòdicament estudiada des de la dècada de 1950. Una conclusió que es pot deduir d'aquests estudis és que, operativament, en l'última generació el sistema nord-americà ha canviat d'una matriu a una jerarquia, fins al punt que aquest canvi s'ha reflectit en els patrons de conformitat.[273]

273 Vegeu Krislov. *Supreme Court*; John Gruhl. «Patterns of Compliance with U.S. Supreme Court Rulings: The Case of Libel in Federal Courts of Appeals and State Supreme Courts». *Publius* 12. núm. 3, 1982, pp. 109-126; Jeanne Bell Nicholson i Debra W. Stewart. «The Supreme Court, Abortion, and State Response». *Publius* 8, núm. 1, 1978, pp. 159-178; Mary Cornelia Porter. «State Supreme Courts and the Legacy of the Warren Court: Some Old Inquiries for a New Situation». *Publius* 8, núm. 4, 1978, pp. 55-74; Daniel C. Kramer i Robert Riga. «The New York Court of Appeals and the United States Supreme Court, 1960-76». *Publius* 8, núm. 4, 1978, pp. 75-112.

Aquesta situació és menys accentuada en altres sistemes federals, tret, potser, de l'australià, perquè els tribunals no hi tenen el mateix paper clau. En canvi, concretament en els sistemes federals del Tercer Món, on hi ha uns tribunals constitucionals que se suposava que serien més actius en la protecció dels drets federals i constitucionals de les entitats constituents, han estat incapaços d'actuar com s'esperava. Així, doncs, la seva opinió pública també considera que han fracassat.[274]

Si el fracàs institucional ha estat endèmic en els sistemes polítics contemporanis, els sistemes federals, en canvi, se n'han sortit més bé gràcies als seus mecanismes inherents per evitar-lo. Quan, en un àmbit concret, les institucions són incapaces de funcionar, sovint les institucions d'un altre poden tibar la corda i, de fet, en molts casos ho han fet. En alguns casos, s'han ideat noves institucions, aprofitant la flexibilitat del federalisme. Si els parlaments canadenc i australià han estat debilitats per la tendència general dels sistemes parlamentaris a transferir competències al gabinet ministerial, l'aparició dels congressos de primers ministres ha proveït mecanismes alternatius per prendre decisions de caràcter federalista. En el cas que els tribunals federals no actuïn adequadament, se sap que els estatals intervenen per omplir el buit. Si

274 Vegeu, per exemple, G. Sawer. «Constitutional Issues in Australian Federalism». *Publius* 7, núm. 3, 1977, pp. 21-34; Wheare, *Federal Government*. pp. 93-208; Richard E. Johnston. *The Effect o fJudicial Review on Federal State Relations in Australia, Canada and the United States*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969; J. A. Corry. «Constitutional Trends and Federalism», dins A. R. M. Lower, F. R. Scott, *et al*. *Evolving Canadian Federalism*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1958; Elmer Plischke. *Contemporary Governments of Germany*, 2a ed. Boston: Houghton Mifflin, 1969, cap. 7; i Donald V. Smiley. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3a ed. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1980; i Philip M. Blair. *Federalism and Judicial Review in West Germany*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

bé els caps dels executius federals no poden controlar les seves burocràcies, la majoria de burocràcies estatals i locals són susceptibles de ser controlades pels funcionaris electes i pels ciutadans.

Martin Landau i Vincent Ostrom han escrit exhaustivament sobre les virtuts de la redundància en els sistemes administratius i polítics, i sobre el federalisme com el mitjà per introduir aquesta redundància i protegir-la amb mitjans constitucionals.[275] Cada vegada més, la ciutadania ha entès aquesta posició, tot i desconeixent-ne la base científica. Això ha tendit a reforçar les tendències descentralitzadores en els sistemes federals.

Partits i sistemes de partits

Sense explicar amb més detall les qüestions de causa i efecte, el problema de l'abast institucional per excés i per defecte sembla estar íntimament relacionat amb el problema contemporani dels partits polítics en formes de govern federals i altres. Aquests problemes són diferents en els partits centralitzats i en els no centralitzats, però tant els uns com els altres estan en dificultats.

Els partits centralitzats s'encaren a un problema doble. En primer lloc, l'augment dels sentiments ètnics i locals amenaça la capacitat dels partits de controlar el règim. Simultàniament, el declivi de la ideologia que, en el passat, va servir com a única comprovació de la cerca desenfrenada de l'interès pri-

275 Vegeu Martin Landau. «Federalism, Redundancy and System Reliability». *Publius* 3, núm. 2, 1973, pp. 173-196; i Vincent Ostrom. «Can Federalism Make a Difference?». Ibíd. pp. 197-238.

vat per part de molts membres de partits, amenaça la capacitat dels partits de controlar-se a si mateixos. Aquest problema és particularment important en els sistemes federals amb partits centralitzats, perquè, per a una majoria, el caràcter centralitzat del federalisme en aquests sistemes és el resultat directe del paper dels partits centralitzats. Així, la transformació del partit en el que és bàsicament un grup d'empreses monopolístic per a l'avenç i l'enriquiment individual o de grup, obre la possibilitat de debilitar la voluntat de la ciutadania d'acceptar el seu govern i augmenta la necessitat d'aquest últim de dependre d'uns mètodes de control consagrats, és a dir, la policia secreta i la violència. Quan això passa en una federació multiètnica i se suma a l'augment de les demandes ètniques, pot ser que la situació es faci encara més difícil.[276]

Els partits no centralitzats pateixen un conjunt de problemes diferents que neixen de moltes de les mateixes fonts. La desaparició de com a mínim una dimensió programàtica comuna que servia per mantenir junts diversos elements dins un marc no centralitzat, unida a la desaparició d'unes organitzacions de partit fortes dins les unitats constituents o les seves subdivisions, ha tingut l'efecte de difondre el poder en el sistema de partits més enllà de qualsevol cosa experimentada amb anterioritat, i ha comportat uns reptes per al control de partits fins i tot en àmbits en què aquest control és normalment espe-

276 Vegeu, per exemple, John A. Armstrong. «Federalism in the USSR: Ethnic and Territorial Aspects». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 89-106; Robert C. Scott. *Mexican Government in Transition.* Urbana: University of Illinois Press, 1959; Aaron Wildavsky. «Party Discipline under Federalism: Implications of Australian Experience». *Social Research* 28. Hivern, 1961, pp. 437-458; Andrew Oxley, A. Pravda i A. Richie. *Czechoslovakia: the Party and the People.* Nova York: St. Martin's Press, 1973; Bernard W. Eissenstat, ed. *The Soviet Union: the Seventies and Beyond.* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975; i Kurt Steiner, *Politics in Austria.* Boston: Little, Brown, 1972.

rat, com ara la selecció de candidats, l'organització de campanyes, la captació del vot i fins i tot l'organització de les condicions de govern després de les eleccions. En les formes de govern federals amb sistemes de partit no centralitzats, la tendència ha estat en aquesta direcció en més o menys grau.[277]

Els Estats Units i l'Índia són dos exemples importants d'aquesta tendència. En la dècada de 1970, l'Índia va ser testimoni de la caiguda del poder Partit del Congrés, que havia estat totpoderós en l'arena federal (tot i que, després de 1947, va tenir uns competidors seriosos en diversos estats), i de la seva fragmentació, del naixement d'una nova coalició nacional construïda al voltant del Partit Janata i del posterior enfonsament d'aquesta coalició. La política nacional ha avançat cap a un patró de coalicions personals i de camarilles que ja prevalien en els estats que no tenien unes organitzacions de partits de govern poderoses. Per tant, el control de partits ha esdevingut una ficció real, en què cada polític treballa els seus propis «acords» segons la percepció que té dels seus interessos i dels dels seus partidaris.[278]

Als Estats Units, poc després de la Segona Guerra Mundial, l'American Political Science Association, en el que era un tarannà polític públic poc habitual, va publicar un informe titulat «Toward a More Responsible Two-Party System» [Cap a un sistema bipartit més responsable], en el qual seguia la pauta de pensament convencional que aleshores predominava entre els politòlegs, per manifestar que dos partits cen-

277 William Buchanan. «Politics and Federalism: Party or Anti-Party». *Annals of the American Academy* 259. maig, 1965, pp. 107-115; Grodzins. *American System.* cap. 10; i Smiley. *Canada in Question*.

278 M. F. Franda. «Federalizing India: Attitudes, Capacities and Constraints». *South Asian Review* 3, 1970, pp. 199-213; i Myron Weiner. *India at the Polls.* Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

tralitzats d'estil britànic eren més apropiats per exercir el control democràtic i per crear iniciatives polítiques adequades, que no pas el sistema descentralitzat i difús nord-americà de dues confederacions poc rígides de partits estatals, cada una de les quals necessitava d'unes arrels locals fortes per poder funcionar.[279] L'informe i tot allò que l'acompanyava —que incloïa ensenyar aquesta actitud a dues generacions d'estudiants als campus d'arreu dels Estats Units— van estimular els esforços adreçats a la reforma dels partits polítics als Estats Units. Aquests esforços van persistir molt temps després que la majoria de politòlegs haguessin abandonat la idea que, en un cert sentit, el sistema de partits britànic era més virtuós que no pas el nord-americà, i molts van acabar veient l'estreta relació funcional entre els partits no centralitzats i el govern no centralitzat.

Al final de la dècada de 1950, els demòcrates es van esforçar per crear, sense èxit, un partit nacional fort sota el lideratge del president del Comitè Nacional Demòcrata Paul Butler. Els republicans van fer un intent efímer amb un resultat semblant quan, el 1964, Barry Goldwater va ser candidat presidencial. Aleshores els demòcrates van tornar-ho a intentar a gran escala després de les confrontacions que es van produir arran de la Convenció Nacional Demòcrata de 1968. Durant un temps semblava que l'últim intent hagués reeixit perquè el cas és que el partit demòcrata va introduir una estructura federal en lloc de l'anterior estructura confederal. Amb tot, associada amb el canvi hi va haver una reforma política que no s'adequava a molts dels seus activistes i que, certament, no encaixava amb els sentiments del poble, cosa

279 «Toward a More Responsible Two-Party System», publicat com a suplement a *American Political Science Review* 44, 1950.

que va debilitar l'organització del partit en tots els àmbits. Així, doncs, és possible que el partit demòcrata estigués més ben estructurat sobre el paper, però això no va conduir a les cobdiciades victòries presidencials en les eleccions, sinó més aviat al contrari. En realitat, tant el partit demòcrata com el republicà pràcticament han fracassat com a organitzacions eficaces, ajudats, en aquest sentit, d'una banda per les decisions del Tribunal Suprem dels Estats Units que debilitaven l'efecte de les lleis estatals a fi de limitar el control dels partits sobre el procés de nominació de candidats, i de l'altra, per l'apatia i la franquesa del votant davant dels candidats amb un atractiu de caire personal.[280] Com a resposta, el Comitè Nacional Republicà va fer un moviment centralitzador exactament en la direcció oposada, intervenint localment per proporcionar ajuda tècnica i fons per promocionar uns candidats locals forts. L'èxit d'aquest moviment ha estat més gran però, a mesura que triomfi, s'haurà de retirar de l'arena local de manera que es conservi la no-centralització.

A la República Federal Alemanya, on el partit socialdemòcrata estava centralitzat i els democratacristians constituïen un partit no centralitzat, el caràcter no centralitzat del sistema federal s'ha combinat amb el declivi del socialisme com a força ideològica per debilitar els mecanismes centrals del Par-

280 Jeffrey L. Mayer, ed. *Dialogues on Decentralization*, número especial de *Publius* 6, núm. 4, 1976, pp. 35-62; John F. Bibby. «Political Parties and Federalism: The Republican National Committee Involvement in Gubernatorial and Legislative Elections». *Publius* 9, núm. 1, 1979, pp. 229-236; M. Margaret Conway. «Republican Political Party Nationalization, Campaign Activities, and Their Implications for the Party System». *Publius* 13, núm. 1, 1983, pp. 1-18; Steven E. Schier. «New Rules, New Games: National Party Guidelines and Democratic National Convention Delegate Selection in Iowa and Wisconsin, 1968-1976». *Publius* 10, núm. 3, 1980, pp. 101-128; i Robert A. Goldwin. *Political Parties in the Eighties*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

tit Socialdemòcrata (SDP).[281] Avui dia, les organitzacions SDP del país han demostrat ser unes fonts eficaces de la força electoral del partit. A Austràlia, el partit laborista, que va intentar comportar-se d'una manera ideològica, va ser rotundament derrotat a les eleccions en el que s'hauria de considerar una victòria per al federalisme així com per a les altres qüestions implicades en la campanya.[282] La següent victòria del partit laborista no va arribar fins després d'haver tornat a la política tradicional basada en l'estat. A Nigèria, la descomposició de la política de partits que es va convertir en massa coneguda en l'escenari africà va portar, al final de la dècada de 1960, a una presa de poder per part dels militars i a una guerra civil. El 1979, el país va tornar a un govern civil després d'una reorganització rigorosa del seu sistema federal per patir una altra derrota i un cop militar el 1984.[283]

En general, la situació dels partits també ha reforçat la tendència cap a la descentralització després d'haver treballat

281 Plischke. *Contemporary Governments of Germany*. cap. 8, p. XI; Altenstetter. «Intergovernment Profiles in the Federal Systems of Austria and Germany»; i Klaus von Beyne. «West Germany: Federalism». *International Political Science Review* 5, 1984, pp. 381-396.

282 Starr, «Australia's Two 'New Federalisms'»; Wildavsky. «Party Discipline under Federalism»; i Jean Holmes. «The Australian Federalism System». *International Political Science Review* 5, 1984, pp. 397-414.

283 Pauline H. Baker. *Urbanization and Political Change: The Politics of Lagos, 1917-1967*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1974; Bill Dudley. *Instability and Political Order: Politics and Crisis in Nigeria*. Ibadan: Ibadan University Press, 1973; William Gavin. *State and Society in Nigeria*. Idanre: Afrografika Publishers, 1980; «Nigeria: First Year in Office of President Shehu Shagari». *International Herald Tribune*. Octubre 6, 1980, pp. 14-15; P. Mawhood. *Local Government in the Third World: the Experience of Tropical Africa*. Nova York: Wiley, 1983; Ronald L. Watts. *New Federations: Experiments in the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press, 1966; Frederick A. O. Schwarz Jr. *Nigeria: The Tribes, the Nation, or the Race*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1965; i Howard Wolpe. *Urban Politics in Nigeria*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1974.

molt temps en la direcció oposada. El principal problema de tots aquests casos és que si bé els partits centralitzats són contraproduents, els partits no centralitzats són necessaris per a un millor funcionament del govern federal. Aquests partits tenen un paper important a l'hora de garantir que els sistemes federals no segueixen la «llei de ferro de l'oligarquia», van massa enllà en la direcció de la centralització —o, en alguns casos, la «llei de ferro de la secessió»— i avancen en l'altra direcció. L'absència d'una organització de partits adequada sembla que obrirà les portes cap a tendències esporàdiques en qualsevol de les dues direccions, segons la combinació del que els polítics fan per captar l'atenció pública i l'equilibri de forces dels nombrosos grups d'interès. De fet, el naixement de grups monotemàtics ha estat un fenomen important de la política nord-americana i dels altres països occidentals des de la dècada de 1970, i ha generat un grau d'inestabilitat electoral relativament elevat.

En el cas dels partits, igual que en el d'altres institucions, el que passa en els sistemes federals és comparable amb el que passa en els sistemes polítics contemporanis en general. Però, mentre que els marcs institucionals federals serveixen per proveir mecanismes de protecció per mitjà de la redundància que poden atenuar els problemes de fracàs institucional, no està clar si es pot dir el mateix en relació amb el fracàs dels partits.

Conclusions provisionals

Si aquest llibre hagués estat escrit al començament de la dècada de 1970, encara hauria emfasitzat les tendències centralitzadores dels sistemes federals contemporanis, si bé matisaria

aquest èmfasi amb els advertiments relatius a la no-centralització i al model matricial presentat anteriorment. De moment, la tendència sembla que vagi en l'altra direcció. Aquest capítol ha intentat suggerir a grans trets per què això és així. Al mateix temps, els mateixos advertiments són pertinents. La no-centralització significa que tendències aparentment contradictòries no únicament existeixen en els sistemes federals sinó que són gairebé inevitables.

Fa dues dècades, el desaparegut Morton Grodzins va suggerir que la pressió per la descentralització que va caracteritzar els anys d'Eisenhower als Estats Units es malbarataria perquè, en el sistema federal nord-americà, el govern no estava prou centralitzat per poder descentralitzar res.[284] El que Grodzins sostenia, i amb raó, com una veritat del sistema nord-americà, és igualment aplicable als altres sistemes federals en funcionament. En primer lloc, és necessari centralitzar dràsticament abans de procedir a la descentralització, i, com sabem a partir de l'experiència de molts casos, si els poders instituïts poden aconseguir la centralització necessària, és poc probable que després vulguin descentralitzar. Així, doncs, probablement, mentre existeixi el federalisme persistirà una mescla de tendències centralitzadores i descentralitzadores.

284 Grodzins. *American System.* cap. 12.

7

Serà l'edat postmoderna l'era del federalisme?

On va l'estat nació modern?

L'edat moderna va durar des de mitjan segle XVIII fins a mitjan segle XX. Va ser durant aquests tres segles que es va crear la civilització que ara ha esdevingut gairebé universal en aquest planeta i de la qual formem part, si més no en alguns aspectes.

Durant més de tres-cents anys —com a mínim des del començament de l'edat moderna—, gairebé tot l'esforç de la civilització europea, així com el dels pobles i països que en van rebre la influència, ha estat dirigit a edificar uns estats sobirans, cosificats i centralitzats, que confinin els pobles dels territoris respectius al llit procustià d'un govern simple. En altres paraules, el seu objectiu ha estat un poble, un govern i un territori.

En tota aquesta multitud de casos, l'estat sobirà centralitzat va esdevenir com a mínim un estat procustià. De les democràcies, França —l'exemple clàssic d'aquesta forma— és també l'exemple clàssic dels seus excessos, perquè tots els poders possibles estan centralitzats a París, i els grups ètnics, nacionals i religiosos de la perifèria no poden mantenir la seva llengua ni tan sols posar el nom que vulguin als seus fills. Així, els extremistes han de recórrer a posar bombes a les bústies o a fer explotar les línies elèctriques per atreure l'atenció.

El mateix terme que va ser inventat per descriure aquesta criatura nova —l'estat nació— era una projecció ideal o un joc de mans. Ara som prou lluny del procés per reconèixer

que, si bé en uns quants casos hi havia una feliç superposició de nació i estat, sovint cap nació precedia la creació d'un estat determinat que inclogués un territori determinat, un estat els límits del qual s'havien establert la majoria de vegades amb mitjans violents. La creació de la nació venia després, i sotmetia tots els elements dissidents dins del territori per fer de l'autodenominat estat nació una realitat. En el decurs del seu desenvolupament, sovint l'estat nació esdevenia un estat ciutadà en què cada persona era individualment un ciutadà, però no tenia dret a mantenir cap identitat de grup bàsica, de manera que també moltes nacions estaven massa disperses o massa entrellaçades per aconseguir estats propis.[285]

Les conseqüències d'aquesta situació han estat desafiades en l'era postmoderna, principalment perquè una organització política homogènia amb un vincle tan estret entre les persones, el govern i el territori en tots els aspectes no s'ha donat, ni tan sols en els països on semblava que fos el punt més llunyà del camí. Una de les característiques principals de l'era postmoderna és el renaixement ètnic, la nova emergència del sentit d'uns lligams primordials com a decisius per a la identitat individual. Aquest desenvolupament es reflecteix políticament en el moviment mundial de la política basada en les classes i en les ètnies.[286]

Una conseqüència d'aquesta nova etnicitat és el vincle entre pobles dels dos costats d'una frontera, ja sigui per mitjà

285 Aquesta qüestió és tractada més exhaustivament a *Publius* 12, núm. 3, 1982, la major part del qual es dedica a fer una exploració del conflicte entre nacionalisme i federalisme en la construcció de l'estat a Europa.

286 Per a una visió global d'aquest canvi, vegeu Nathan Glazer. «FromClass-Based to Ethnic-Based Politics», «Class-Based to Ethnic-Based Politics», dins Daniel J. Elazar, ed. *Governing Peoples and Territories.* Filadèlfia: Institute for the Study of Human Issues, 1983, pp. 47-56.

d'acords interregionals com succeeix a la vall de l'Alt Rin, on la gent de procedència germànica que viu en tres estats nació, França, Alemanya i Suïssa — a uns quants cantons suïssos i al *land* alemany de Baden-Württemberg—, està vinculada per una varietat d'estructures institucionals; per mitjà d'ordenacions del tipus estat diàspora, com les que caracteritzen el poble jueu; o per mitjà de les relacions interestatals característiques del món àrab, que es veu a si mateix com una nació dividida en una sèrie d'estats però amb vincles transestatals.[287]

El desenvolupament de noves ordenacions governamentals —si més no, noves per a l'era moderna (algunes tenen antecedents clàssics)— per acomodar les tendències postmodernes ha estat tractat en detall en els capítols anteriors. Aquestes noves ordenacions governamentals s'han desplaçat simultàniament en dues direccions per crear unitats polítiques més grans i més petites amb propòsits diferents, per guanyar avantatges econòmics o estratègics i, alhora, mantenir la comunitat indígena a fi d'acomodar més bé la diversitat ètnica. Tots encarnen la idea de més d'un govern exercint poders en el mateix territori. Aquesta idea, que era al nucli de la invenció nord-americana del federalisme, va ser un anatema per als pares europeus de l'estat nació modern.

L'existència de més d'un govern en un mateix territori s'està convertint en un fenomen cada vegada més comú. Aquest desenvolupament, al seu torn, reflecteix la realitat creixent del segle xx pel que fa a les limitacions de la sobirania de l'estat. Avui dia cap estat és tan sobirà com es pensava ser-ho fa un

287 Aquests fenòmens han estat els temes de diversos números especials de *Publius*, entre ells, Stephen L. Schechter, ed. *Federalism and Community: A Comparative View* 5, núm. 2, 1977; Ivo D. Duchacek, ed. *Federalism and Ethnicity* 7, núm. 4, 1977; i Duchacek, ed. *Transborder Relations among Constituent States* 14, núm. 4, 1984.

segle, encara que només sigui perquè fins i tot els grans poders reconeixen els seus límits en una època nuclear en què s'han de prendre decisions sobiranes sobre la pau i la guerra. Molts estats accepten aquestes limitacions creixents i les compensen, per dir-ho així, amb avantatges. El Mercat Comú Europeu és només un exemple de com l'acceptació de les limitacions de sobirania en determinats camps es pot canviar per uns beneficis més grans.

Finalment, en el camp intel·lectual, el model d'estatalitat centre-perifèria és desafiat pels defensors d'un model nou que veu el sistema polític com una matriu d'unitats, competències i relacions superposades i entrellaçades. Els esforços per assumir intel·lectualment tots aquests fenòmens han estat molt més lents que no pas el moviment en el món real. Els models intel·lectuals acceptats han tendit a quedar-se endarrerits en relació amb els desenvolupaments reals, però, amb tot, comencen a canviar. Els més de 3.000 grups tribals o ètnics que hi ha al món, conscients de les seves identitats respectives, estan dividits en gairebé 150 estats multiètnics —més del 90 per cent dels estats políticament «sobirans» que hi ha avui dia. L'estat nació uninacional ha esdevingut encara més rar a mesura que el Tercer Món ha estat descolonitzat. Actualment hi ha més d'un centenar d'exemples d'ordenacions polítiques institucionals que modifiquen el model clàssic d'estat nació i van des de la federació clàssica fins als diversos drets culturals. Es troben en cinquanta-sis estats «sobirans» diferents, més d'una tercera part dels estats reconeguts al món avui dia.[288] Entre la diversitat d'ordenacions hi ha les següents:

288 Per a una descripció i llista completa d'aquestes ordenacions, vegeu Daniel J. Elazar *et al*. *Handbook of Federal and Autonomy Arrangements.* Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, de pròxima aparició.

— Federacions.

— Confederacions, com la Comunitat Europea.

— Unions en què hi ha autonomia regional i funcional, com el Regne Unit.

— Ordenacions feudals transformades (per exemple Jersey, Guernsey, l'illa de Man, Mònaco i San Marino).

— Federàcies o estats associats, com les que hi ha entre els Estats Units i Puerto Rico, o entre Suïssa i Liechtenstein.

— Autonomies, de les quals hi ha com a mínim dues formes: les que són reconegudes unilateralment amb el consentiment de les autoritats locals, com en les primeres situacions colonials, o les autonomies constitucionals, generalment municipals i materialitzades en una carta constitucional, com els estats nord-americans.

— Autonomia cultural, projectada per preservar una llengua o una religió minoritàries, com a Bèlgica.

— Províncies autònomes o districtes nacionals (que el món comunista ha desenvolupat exhaustivament però que també existeixen en països com Nigèria).

— Ordenacions regionals, ja sigui de tipus intranacional, en què hi ha una descentralització regional, com a Itàlia i a Espanya, o de tipus transnacional, com les ordenacions funcionals regionals de la vall de l'Alt Rin.

— Unions duaneres, un mecanisme passat de moda que ha adoptat un significat nou, particularment al sud de l'Àfrica.

— Lligues basades en vincles culturals o nacionals comuns, com el Benelux, la Unió Nòrdica o la Lliga Àrab.

— Vincles estat diàspora, com els que lliguen el poble jueu de tot el món, o els de l'Índia, que vinculen els estats constituents de la unió i les comunitats de la diàspora en altres parts del país.

— Ordenacions o enclavaments extraterritorials —Egipte i el Sudan tenen un sistema bastant elaborat d'enclavaments al llarg de la frontera comuna.

— Condomini, del qual Andorra és avui dia l'exemple en funcionament més antic del món.

— Ordenacions governamentals centrals especials per a regions o grups específics; fins i tot Grècia, que es manté fidel a l'antic model de l'estat centralitzat, té un ministre per als afers macedonis emplaçat a Salònica.

— Estructures estatals imposades sobre tribus autònomes; Afganistan tenia aquest sistema de dos nivells. Quan el partit de tendència comunista es va apoderar de l'estructura de l'estat, no va poder imposar la seva autoritat sobre les tribus autònomes, i d'aquí es deriva la guerra civil i la intervenció soviètica.

— Ordenacions consociacionals de dues formes: pilars iguals, com als Països Baixos, o comunitats etnoreligioses ordenades per rang, una de les quals domina sobre les altres, que hi estan subordinades, com a Sud-àfrica.

No totes elles, ni molt menys, són solucions federals. Tornant al model presentat al principi d'aquest llibre, el podem fer servir per distingir entre formes d'acomodació de les demandes d'autonomia federals i no federals. En els sistemes jeràrquics, l'autonomia és possible per mitjà del sistema feudal, és a dir, la imposició d'un marc contractual al si de la piràmide de poder. Aquesta imposició pot tenir lloc quan els que estan més avall en la jerarquia són capaços d'adquirir el poder suficient per obligar els que estan més amunt a reconèixer el seu dret a l'autonomia per mitjà d'uns acords contractuals apropiats, que conservin la il·lusió de jerarquia, i potser, una indicació de la seva realitat, a l'hora que adapten

la distribució real del poder. Com que el sistema jeràrquic es manté intacte, conceptualment i també estructuralment, aquestes ordenacions poden mantenir-se intactes sempre que les realitats empíriques de distribució de poder permetin als que estan més avall en la jerarquia imposar els contractes subscrits. A Llatinoamèrica, després de la independència, va sorgir una variant d'aquest sistema. Avui dia, les estructures de l'estat que inclouen però no governen les tribus autònomes representen aquesta forma d'adaptació.

En els sistemes polítics orgànics basats en el model centre-perifèria, l'adaptació s'aconsegueix mitjançant les autoritats centrals, que donen autonomia a les regions perifèriques o drets minoritaris als grups perifèrics. En aquests sistemes, el centre s'ha de mantenir intacte en virtut de la mateixa naturalesa de l'organització política. Per tant, es pot estendre ella mateixa de manera que preservi la seva integritat i deixi les regions o grups perifèrics pràcticament a mercè de la presa de decisions del centre, encara que les ordenacions estiguin constitucionalitzades.

De fet, és més fàcil establir l'autonomia en sistemes jeràrquics constitucionalitzats i de base real, per mitjà de mecanismes feudals o quasifeudals, que no pas en sistemes orgànics que tenen uns centres forts. Aquest resultat és visible en la propagació del federalisme als països europeus de parla alemanya, on el feudalisme jeràrquic va ser més pronunciat en l'edat medieval, i en la incapacitat de certs estats, com França, per descentralitzar. Aquesta última només pot adaptar les demandes locals de més poder introduint representants locals en les institucions centrals de l'estat, que és una de les raons per les quals molts membres de l'Assemblea Nacional Francesa són també alcaldes dels seus municipis. Un alcalde que ocupa una posició oficial a París pot repartir els béns a la seva

comunitat d'una manera que no seria possible si només fos alcalde.

Les ordenacions especials dels governs centrals per a regions específiques de Grècia o de l'Iraq són exemples contemporanis de la reticència a aplicar la descentralització al model centre-perifèria. Dinamarca i les seves dues federàcies illenques són expressions més afortunades d'aquest enfocament. Alguns països, entre ells Itàlia i el Sudan, han intentat usar la necessitat d'adaptar les regions perifèriques per transformar completament els seus respectius models, passant del model centre-perifèria al model matricial, si bé generalment la força inherent del centre ha impedit la materialització d'aquests esforços.

Finalment, hi ha el model federal, el qual, com a matriu, es pot expandir indefinidament, tant pel que fa a l'objectiu com al caràcter de les relacions. Això explica que, als llocs on aquestes ordenacions han arrelat amb èxit, normalment n'hi hagi moltes. Els Estats Units no és únicament una federació de cinquanta estats, sinó que ha establert acords de federàcies amb Puerto Rico i les illes Mariannes del nord, i està enllestint l'establiment de relacions estatals associades amb els tres nous estats de Micronèsia, un dels quals ja és una federació, i els altres dos són organitzacions polítiques constitucionalment descentralitzades. La sobirania fonamental de les tribus americanes natives (indis americans) ha estat reafirmada per la judicatura nord-americana i, cada vegada més, per la llei; tant l'una com l'altra han donat suport a una relació de federàcia entre aquestes tribus i els Estats Units.

El Regne Unit representa la combinació més reeixida d'institucions orgàniques i feudals, i el seu compromís conservador amb la tradició l'ha encoratjat a mantenir-la i, per tant, li ha permès de mantenir també una multiplicitat d'ordenacions

quasifederals. Cada una d'aquestes relacions és única: la unió amb Escòcia, amb el manteniment d'unes estructures administratives, religioses i legals escoceses; la representació especial de Gal·les en el govern central amb, a més, una certa autonomia cultural; una autonomia quasifederal per a l'Ulster; els acords de federàcies amb l'illa de Man, Jersey, Guernsey i Sark, basats en vells lligams feudals; i l'autonomia constitucional per a diverses possessions d'ultramar. Totes elles juntes ofereixen una combinació satisfactòria del model centre-perifèria característic de l'Anglaterra pròpiament dita, amb uns sistemes quasifederals que protegeixen un grau d'autonomia major o menor per als segments no anglesos del Regne Unit.

Sembla que, quan hi ha una desviació de l'estat cosificat, el problema d'enfrontar-se a una diversitat és essencialment polític més que no pas legal. En molts dels debats sobre aquestes qüestions, hi ha una tendència a emfasitzar els aspectes legals. El que compta, però, són les solucions polítiques; la llei pot ser adaptada perquè encaixi pràcticament en totes les situacions. Hi ha formes de federalisme que pràcticament són equivalents a qualsevol forma de govern, tret de les totalitàries i autoritàries, que poden estar emmarcades pels sistemes federals i fins i tot influïdes per les seves estructures federals, però que, a fi de comptes, són alguna cosa més. La discussió anterior suggereix, en realitat, que la idea federal i el seu instrumental ofereixen una alternativa de conjunt a la idea de l'estat sobirà reificat i la seva posada en pràctica.

Les implicacions nacionals i internacionals del sistema de sobirania de l'estat haurien d'estar clares. En l'arena internacional, cada estat sobirà ha de preservar una separació màxima, i només s'unirà als altres en cas de necessitat i de les maneres més limitades, amb una mínima concessió de competències i de control. Nacionalment, amb un govern central,

tots els cossos de govern són simples autoritats, i les seves competències deriven del govern central per via de la gràcia o la utilitat més que no pas per dret, i únicament continua tenint aquestes competències mentre ho vulgui el govern central.

L'alternativa federalista insisteix que els governs o els estats com a tals no són sobirans —que la sobirania política resideix en el poble, que delega competències per mitjà de mecanismes constitucionals amb una base limitada als diferents governs, en la mesura que consideren convenient. Aquestes qüestions de sobirania estan subordinades a qüestions de constitucionalitat, utilitat i propietat, i cap estat pot existir per ell mateix. En un món cada vegada més interdependent i complex, en què el primer principi de la sobirania de l'estat —és a dir, que cada estat sobirà té el dret i el poder de ser l'únic que decideix el seu propi destí— és clarament insostenible, fins i tot en el cas de les superpotències, per no parlar dels miniestats, no és sorprenent que els mecanismes federals s'escampin en nombre i varietat en un esforç per substituir, pal·liar o equilibrar el sistema existent.

L'adaptació federal de pobles i ciutadans

La sobirania popular significa, *inter alia*, que el govern, amb el consentiment dels governats, és l'única base legítima d'organització política. Obtenir i mantenir aquest consentiment en les societats modernes i postmodernes és una qüestió complexa que comporta diversos graus d'iniciativa i de resposta per part dels partits implicats o dels seus representats. El grau d'èxit o de fracàs en l'aplicació dels principis i ordenacions federals a aquestes finalitats depèn no únicament de l'erecció d'unes estructures federals, sinó també de la creació d'una

ciutadania apropiada. En aquest punt, el federalisme esdevé més clarament una qüestió d'estructurar relacions i no només institucions.

Al llarg d'aquest volum, s'ha emfasitzat que el federalisme és republicà per naturalesa, i que una república és una *res publica*, una entitat pública o comunitat que pertany als seus ciutadans. Però una *res publica*, per poder existir, s'ha de recolzar en una ciutadania i no ser una simple agregació d'individus (o de famílies) en què tots persegueixen exclusivament el seus interessos particulars. El fracàs de les institucions republicanes en molts països es pot atribuir a la falta d'una ciutadania adequada que els doni suport.[289] És per això que els Whigs, els fundadors del republicanisme modern, van subratllar la necessitat d'una virtut republicana per sostenir un govern republicà, una entesa que es fa ressò dels grans filòsofs polítics.[290]

Sovint les ordenacions s'introdueixen per conciliar els interessos de diferents pobles dins d'un marc polític comú. És en relació amb això que la distinció entre pobles i ciutadanies és crucial. Un poble —*ethnos* en grec, d'aquí ve grup ètnic— es pot definir com una col·lectivitat multigeneracional basada en el parentiu, en el consentiment o en alguna combinació d'aquests dos conceptes, i l'existència de la qual ha adquirit un caràcter cultural i reté la seva identitat tant si té els mitjans per a una vida cívica i l'expressió política com si no. La ciuta-

289 Robert T Bowie i Carl J. Friedrich, ed. *Studies in Federalism.* Boston: Little, Brown, 1954; Thomas Franck, ed. *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation.* Nova York: New York University Press, 1968.

290 Vegeu Donald S. Lutz. *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions.* Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1980.

dania és una comunitat que pot ser multigeneracional o no, però que inevitablement es caracteritza pel seu caràcter civil i la seva expressió política. No és cert que cada país serveixi un poble diferent, però per sobreviure ha de tenir una ciutadania. I, a l'inrevés, no totes les ciutadanies són un poble. De fet, un poble pot estar dividit en diverses ciutadanies, com en el cas dels estats àrabs, o una ciutadania pot incloure diversos pobles o parts de pobles, com en el cas de Iugoslàvia.[291]

En la majoria dels casos, els enclavaments culturals reflecteixen l'existència de pobles separats, cada un dels quals reclama el seu lloc en l'arena política. Sota determinades circumstàncies, el federalisme ofereix la possibilitat de crear ciutadanies que transcendeixen les divisions entre pobles i, per tant, fan possible l'establiment de la societat civil i de l'ordre polític. En aquest cas, el federalisme transcendeix el pluralisme. El pluralisme implica el reconeixement de diferències legítimes; el federalisme implica estructurar unes relacions que permetin als grups de suportar aquestes diferències per funcionar junts dins el mateix sistema polític.

A més, el federalisme és útil en aquest aspecte perquè, si s'usa adequadament, permet que diversos pobles i ciutadanies combinin autonomia i govern compartit, però, per poder fer-ho, ha de ser en el context de govern limitat. El govern limitat és una concomitant del federalisme perquè compartir en una base federal necessàriament comporta uns límits —per preservar la demanda d'una llibertat extensiva a totes les llibertats específiques dels constituents. L'aplicació reeixida dels principis i mecanismes federals n'ha de comportar la constitucionalització de manera que sigui apropiada per

291 John Dewey. *The Public and Its Problems.* Chicago: Gateway Books, 1946, és el punt de partida d'aquesta discussió.

mantenir el govern limitat tal com determinen els elements constituents. Aquestes maneres no són una qüestió de vans pronunciaments constitucionals, que fins i tot quan són necessaris no són suficients, sinó més aviat de maneres i mitjans en el sentit més operatiu, que comencen amb l'imperi de la llei en lloc del govern d'un sobirà extern. Això també és independent de l'existència de ciutadanies activament compromeses en l'imperi de la llei, més que no pas purament dominades pel govern d'un sobirà.

És ben coneguda la funció del federalisme en la creació i el manteniment de les organitzacions polítiques. De fet, l'estudi del federalisme en les seves diverses formes s'ha centrat en aquesta funció gairebé exclusivament. La funció de formació i manteniment d'una ciutadania encara no ha estat reconeguda, però és d'una importància primordial. Un estudi correcte del grau d'èxit o de fracàs del federalisme s'ha de centrar en aquesta funció de construcció i manteniment de la ciutadania.

El ressorgiment de les identitats ètniques i regionals és paral·lel al declivi de l'exclusivitat de l'estat; va fins al fons de la qüestió: allò que constitueix els pobles i les ciutadanies. Com que aquesta qüestió també és pràcticament insoluble tret dels casos en què hi ha una base operativa, els sistemes federals esdevenen particularment valuosos com a mecanismes operatius encaminats precisament a aquesta finalitat.

L'acomodació federal de pobles i ciutadanies ha adoptat dues formes: o bé estructurar el sistema polític per ultrapassar les clivelles ètniques i, per tant, diluir-les per mitjà de la creació d'una ciutadania transversal, o estructurant el conjunt del sistema polític per donar a cada poble un mitjà d'expressió bàsic a través d'una o més de les seves entitats constituents. Aquestes dues dimensions són equivalents a les dues cares de la democràcia territorial.

Taula 7.1. ***Tipus de federació i forma d'adaptació***

	Organitzacions polítiques amb clivelles transversals	Organitzacions polítiques que han manifestat clivelles
Federació	Argentina Austràlia Àustria Brasil Les Comores República Federal Alemanya Malàisia Mèxic Pakistan Estats Units Veneçuela	Canadà Xipre[a] Txecoslovàquia Índia Nigèria Papua/Nova Guinea Suïssa Unió dels Emirats Àrabs URSS
Confederació	Senegàmbia	Comunitat Europea Antilles Iugoslàvia
Federàcia	Dinamarca-Illes Fèroe República Federal Alemanya-Berlín EUA -Illes Anglonormandes	Dinamarca-Groenlàndia Finlàndia-Illes Aaland Nova Zelanda-Illes Cook Regne Unit-Illa de Man EUA-Mariannes Septentrionals EUA-Puerto Rico
Estat associat	França-Mònaco Itàlia-San Marino Els Països Baixos-Curaçao Suïssa-Liechtenstein	Índia-Bhutan Sud-àfrica-terres independents Regne Unit -[diversos estats associats caribenys]
Regional/Unió nacional (incloent l'ús dels mecanismes federals)	Colòmbia Portugal-Açores	Bèlgica Birmània Xina Itàlia Els Països Baixos Filipines República de Sud-àfrica Illes Solomon Espanya El Sudan Tanzània El Regne Unit
Condomini		Andorra
Consociació	Israel	El Líban Namíbia Sud-àfrica

[a] Xipre està formalment compromès amb una solució federal que encara no ha estat implementada.

Es poden trobar exemples de les dues formes d'adaptació en cada un dels diferents tipus de federalisme, com mostra la Taula 7.1. La missió de cada organització política federal es basa en la seva tendència predominant, ja que, necessàriament i fins a un cert punt, totes dues han de ser-hi presents. En relació amb això, les zones problemàtiques següents mereixen una consideració especial com a zones en què els esforços per aplicar solucions federals als problemes sorgits arran de les clivelles ètniques existents estan a l'ordre del dia. La llista no és en absolut exhaustiva.

Bèlgica: implementar ordenacions protofederals per adaptar els flamencs i els valons com a pobles autònoms, de manera que constitueixin una ciutadania per a uns propòsits comuns.

Canadà: mantenir la unitat canadenca a la llum de les tendències separatistes al Quebec, on els quebequesos es consideren un poble a part, i a l'oest del Canadà amb la seva ciutadania provincial diferent.

Xina: aplicar mecanismes federals en un estat totalitari molt centralitzat, amb unes minories tribals i ètniques molt poderoses a les seves regions perifèriques.

Xipre: implementar l'acord mutu en principi cap a una solució federal per adaptar els interessos dels xipriotes grecs i turcs, dos fragments ètnics que han de formar una ciutadania comuna a causa de les seves realitats geogràfiques.

Fiji: adaptar la clivella bipolar entre la població fijiana indígena i els descendents dels colonitzadors indis, que actualment formen una majoria a les illes.

Comunitat Europea: equilibrar una Europa d'estats amb una Europa de grups ètnics que se superposen a les fronteres estatals.

França: descentralització regional per encoratjar la ciutadania local davant del ressorgiment de les aspiracions ètniques a les regions perifèriques.

Índia: problemes perennes de federalisme i de govern cultural per a una ciutadania religiosa i lingüística.

Iraq: acomodar els kurds, un poble diferent, i la ciutadania sectària musulmana.

Iran: els iranians com una majoria ètnica unida com una ciutadania religiosa també davant dels kurds, els àrabs i altres minories ètniques.

Israel i els palestins: possible aplicació dels principis federals per resoldre el conflicte entre el poble jueu i la ciutadania àrabo-palestina, centrant-se en el problema de governar els territoris en litigi.

Itàlia: regionalisme com a ordenació protofederal dissenyada per construir una ciutadania en un país que ha patit l'alienació política per part dels individus i les famílies.

El Líban: la restauració de la unitat libanesa sobre una base consociacional en una societat de comandament múltiple devastada per la guerra.

Malàisia: manteniment d'un sistema federal que travessa una profunda clivella ètnica que separa malais i xinesos.

Nigèria: adaptar 3 grups ètnics importants i 250 grups petits per mitjà del federalisme.

Irlanda del Nord: la lluita entre protestants i catòlics com a dues comunitats etnoreligioses i el seu efecte sobre els vincles entre l'Ulster, Eire i el Regne Unit.

El Pakistan: acomodar divisions internes tribals i comunals, i mantenir la unitat política.

Sud-àfrica: acomodar blancs i els no blancs com a tribus separades en una societat multinacional i multiracial.

Espanya: autonomia per a les minories nacionals i unitat espanyola.

Suïssa i el Jura: una adaptació aparentment reeixida d'una ciutadania lingüística per mitjà del federalisme.

URSS: el federalisme com a mitjà per mantenir el govern imperial rus i comunista sobre els pobles no russos.

El Regne Unit: transferència de competències administratives i drets nacionals als països constituents habitats per pobles diferents.

Estats Units i els seus territoris i agregacions perifèrics: ordenacions federals per a Puerto Rico, les illes Mariannes septentrionals i Micronèsia com a extensions del principi federal cap a noves direccions; trobar un *modus vivendi* federal amb les tribus índies.

Iugoslàvia: mantenir una ciutadania iugoslava composta per pobles diferents per mitjà del federalisme.

El federalisme al Tercer Món

Allò que il·lustra més bé les perspectives i els problemes d'utilitzar ordenacions i principis federals per tractar aquestes situacions i d'altres són les experiències dels estats recentment independents del Tercer Món. Per què el federalisme, en les seves diverses formes, ha atret tants pobles i sistemes polítics del Tercer Món? Per què ha fracassat tan sovint? En quines circumstàncies ha reeixit? Quins beneficis i quins costos ha comportat, el federalisme? Quins usos poden tenir les ordenacions federals en el context de la vida política del Tercer Món, i quines perspectives hi ha per a la seva futura utilització?

Pràcticament es considera que tots els noranta-dos estats nous creats a partir de la Segona Guerra Mundial formen part del Tercer Món. Les ordenacions federals tenen o han tingut un paper en quaranta-sis d'aquests estats o, per ser exactes, en la meitat d'ells. Els governadors colonials d'onze

d'aquests estats van disposar que fossin federacions o parts d'una federació més gran, i la seva lluita per la independència va estar relacionada amb el rebuig d'una ordenació federal. Com a sistemes polítics federals en van néixer vint-i-dues. Quinze estaven compromeses en vincles federals o confederals amb altres estats, que anaven des d'una federació de ple dret a uns sistemes de mercat comú. En tres, els sistemes polítics originals van ser posteriorment reconstituïts sobre una base quasifederal per acomodar necessitats particulars. (Com que uns quants d'aquests nous estats van estar involucrats en més d'un dels anteriors, el total supera els quaranta-sis.)

En el moment d'escriure això, sis estats s'han mantingut com a sistemes federals, catorze continuen implicats en ordenacions federals més o menys significatives i cinc estan compromesos en ordenacions que continuen existint sobre el paper, però que bàsicament han deixat de tenir sentit. Només les federacions contenen una població d'uns 750 milions d'habitants, és a dir, una quarta part de la població total del Tercer Món, que és de 3.000 milions. És evident que el federalisme, en una o altra de les seves formes, ha estat molt experimentat al Tercer Món. Si bé els resultats han estat diversos, el federalisme continua sent una realitat per a molta gent a l'Àsia i l'Àfrica. És més, quan es considera tota la gamma d'ordenacions federals, resulta que l'impacte del federalisme és molt més gran del que habitualment es creia.

En general, les ordenacions federals per estructurar internament els nous estats han reflectit la necessitat d'adaptar la diversitat ètnica, religiosa o lingüística, o una combinació de totes tres, mentre que els esforços per crear vincles transestatals o multiestatals s'han dirigit cap a la consecució d'unes economies d'escala o, en el cas el món àrab, per implementar una visió d'unitat nacional. Enlloc està més diluï-

da l'heterogeneïtat ètnica que al Tercer Món, on les divisions religioses, tribals i ètniques existeixen en un estat gairebé pristí, no modificat per capes de modernització ni per noves identitats nacionals vinculades al sistema emergent recent. Amb molt poques excepcions, aquestes divisions ètniques són bàsiques i duradores, mentre que els estats formats de fa poc encara lluiten per adquirir les lleialtats i les adscripcions del poble de l'interior de les seves fronteres. Així, doncs, totes les qüestions de federalisme, igual que totes les qüestions de construcció de l'estat, modernització, desenvolupament, etcètera, al Tercer Món són tractades, necessàriament, dins el context de les realitats de diversitat i heterogeneïtat ètniques.

Per què han fracassat les federacions

Tota federació que ha fracassat és un cas específic en ella mateixa i per ella mateixa, però algunes qüestions comunes sobresurten clarament, set de les quals són especialment notables.

L'ordenació federal va ser imposada des de fora sense ni tan sols comptar amb cap suport intern seriós. Així, la federació del Camerun va néixer com l'única via acceptable per unificar un país que havia estat dividit en colònies britàniques i franceses. La federació va ser un mecanisme desenvolupat per dos poders colonialistes, sobretot per permetre als francesos exigir que el Camerun francès preservés la seva personalitat gàl·lica (en la mesura que s'hi hagués establert). A pesar del suport anticipat a la federació, en cap de les dues unitats constituents hi havia un suport popular més fort en favor del manteniment del federalisme. Així, quan va arribar

al poder un centralitzador fort, va poder eliminar el sistema federal sense dificultats.[292]

A Ghana i a Uganda, el poder colonialista va intentar imposar una solució federal per acomodar les reivindicacions ètniques reals que considerava importants, però aquestes solucions van ser rebutjades en l'època de la independència o immediatament després. Kwame Nkrumah, a Ghana, volia concentrar el poder en les seves pròpies mans en lloc de dispersar-lo. Des de la seva derrota, de tant en tant, els governadors de Ghana han experimentat ordenacions quasifederals i han combinat la descentralització regional sobre una base tribal amb la inclusió del lideratge tribal tradicional en les institucions de l'estat.[293] Els governadors d'Uganda, en canvi, s'han decantat regularment pel genocidi per tractar els problemes de diversitat d'aquell país.

L'ascendència d'un home fort ha estat un factor important a l'hora de concloure les estructures federals. En la mateixa naturalesa de les coses, un home fort que pretén imposar un govern dictatorial no està interessat a promoure la dispersió de poder, ni tan sols nominalment. Com que les ordenacions federals descansen en la dispersió constitucional de competències, necessàriament han d'entrar en conflicte amb el govern d'un home fort. Si l'home fort sobreviu, és gairebé segur que la federació s'acabarà. Sens dubte, la força de Kwame Nkrumah va ser un factor decisiu a l'hora d'avortar l'estructura federal proposada per a Ghana abans de la independència. A Líbia, el rei Idris va

292 Sobre la federació del Camerun, vegeu Willard Johnson. *Cameroun Federation: Political Integration in a Fragmentary Society.* Princeton: Princeton University Press, 1970; i F. M. Stark. «Persuasion and Power in Cameroon», a *Canadian Journal of African Studies 14,* 1980, pp. 273-293.

293 David Apter. *The Political Kingdom of Uganda.* Princeton: Princeton University Press, 1967; i V. B. Thompson. *Africa and Unity: The Evolution of Pan Africanism.* Londres: Longman, 1969.

assolar les institucions federals del país a mesura que anava guanyant força; amb el seu derrocament, la junta va posar els tocs finals formals al seu desmantellament.[294] Això no obstant, a Nigèria, on el federalisme ha demostrat ser una part integral del sistema polític, l'esforç d'un home fort per eliminar aquest sistema federal del país va conduir a la seva caiguda, una lliçó que han après els governadors militars següents, que han fomentat el federalisme, si més no de forma prudent, més que no pas intentar confrontar-lo amb un risc polític molt gran.[295]

En alguns casos, els intents per vincular els estats independents en unes federacions més grans han fracassat a causa dels interessos concurrents dels homes forts de cada un d'ells. Així, des d'aleshores, la Comunitat Africana Oriental, que va començar com un mercat comú i com una entitat de servei conjunt que anava més enllà de la confederació de tipus econòmic representada per la Comunitat Econòmica Europea, s'ha enfonsat des d'aleshores, en gran mesura, a causa de la rivalitat entre Jomo Kenyatta de Kènia, Julius Nyerere de Tanzània i Idi Amin d'Uganda.[296]

El conflicte ètnic ha estat una altra causa de la dissolució dels sistemes federals. Ha tingut aquest efecte quan el conflic-

294 Harold D. Nelson, ed. *Libya: A Country Study.* Washington, D.C.: American University, 1979.

295 A. H. M. Kirk-Greene. *Crisis and Conflict in Nigeria: A Documentary Sourcebook*, vol. 2. Londres: Oxford University Press, 1971; J. P Mackintosh. *Nigerian Government and Politics.* Evanston: Northwestern University Press, 1966; Robert Melson. «A Failure of Federalism: The Nigerian Case», dins Daniel J. Elazar, ed. *Self-Rule/Shared Rule.* Ramat Gan, Israel: Turtledove Publishing, 1979, pp. 148-152; John A. A. Ayoade. «Secession Threat as a Redressive Mechanism in Nigerian Federalism», *Publius* 3, núm. 1, 1973, pp. 57-74; Daniel J. Elazar, «Federalism in Theory and Practice: Some French, American and Nigerian Examples». *Publius* 3, núm. 1, 1973, pp. 1-4; i L. Adele Jinadu. «The Constitutional Situation of the Nigerian States». *Publius* 12, núm. 1, 1982, pp. 155-186.

296 Donald Rothchild. *Politics of Integration: An East African Documentary.* Nairobi: East African Publishing House, 1968.

te ha esdevingut massa intens per ser gestionat per estructures i sistemes federals. En alguns casos, el conflicte pot no ser objectivament més intens que en altres circumstàncies en què el federalisme ha sobreviscut, però està estructurat de tal manera que encaixa dins les clivelles bàsiques al voltant de les quals s'ha construït el sistema. Així, la Federació Centreafricana va fracassar a causa del conflicte entre blancs i negres i de la capacitat dels negres de dues o tres unitats constituents per forçar la dissolució, perquè, en aquestes unitats, ocupaven el poder. En la tercera unitat, Rhodèsia del sud (actualment Zimbabue), la minoria blanca era tan dominant que els negres van haver de recórrer a altres mitjans en la lluita per l'autodeterminació, una lluita fàcilment guanyada per Malawi i Zàmbia sobre la base de la dissolució de la federació.[297]

A Birmània, l'aclaparadora majoria birmana aviat va enterrar les institucions quasifederals que havien deixat els britànics per garantir els drets de les minories ètniques en aquell país. Significativament, encara que les institucions no sobrevisquin gaire, el conflicte sí que ho fa, i Birmània pateix una guerra civil interètnica i perpètua, si bé discreta, el resultat de la qual ha estat l'establiment de diversos estats ètnics *de facto* a l'interior del país.[298]

Un quart factor és la falta de recursos. En un cert sentit, aquesta és una consideració menor que té a veure només indirectament amb les raons aproximades del fracàs dels sistemes federals al Tercer Món. És a dir, no està clar que també als països del Tercer Món *per se* els faltin els recursos humans o pecuniaris per

297 Gwendolyn M. Carter, ed. *National Unity and Regionalism in Eight African States.* Ithaca: Cornell University Press, 1966.

298 Frank N. Trager. *Building a Welfare State in Burma.* Nova York: Institute of Pacific Relations, 1958.

mantenir els sistemes federals. Si haguessin de mantenir els estats del benestar a gran escala basats en el model occidental i també sostenir les superfluïtats inherents al federalisme, potser aquest argument tindria més pes. Però, tenint en compte el govern limitat que realment predomina en aquests països, és del tot concebible que si les elits locals es mobilitzessin per encarregarse de les tasques de govern, aquests països serien del tot capaços de presentar un conjunt de governadors complet a un cost tan raonable com va passar al segle XVIII als Estats Units o a la Suïssa preindustrial, o al segle XIX a l'Amèrica llatina.

Tenint en compte la tendència contra una implicació local en la vida política, és possible parlar de falta de recursos, no tant de pressupost o de mà d'obra en el sentit estadístic, sinó de recursos psicoespirituals. Comparem sinó l'Índia amb qualsevol de les federacions que han fracassat. Certament pel que fa a recursos materials, l'Índia no està en millor posició que elles, i el cert és que és més pobra que moltes d'elles. Tampoc la proporció de mà d'obra no és gaire superior. El nombre més gran de llicenciats universitaris no redunda en més eficàcia, sinó en més burocràcia. Amb tot, a l'Índia s'ha mantingut el federalisme com una condició factible, perquè aquest país té l'orientació necessària per mobilitzar els recursos humans a fi de mantenir les institucions governamentals escampades, la distribució de competències, etcètera.[299]

Un cinquè factor és l'absència d'una cultura política de tendència federal. Aquesta dimensió és la que ha estat menys explorada, si bé possiblement és aquella sobre la qual els ana-

299 Paul Appleby. *Public Administration in India.* Delhi: Manager of Publication, 1953; V. P Menon. *The Integration of the Indian States.* Nova York: Crowell-Collier-Macmillan, 1956; *Selig S. Harrison, India: The Most Dangerous Decade.* Princeton: Princeton University Press, 1960; i M. Pylee V. *Constitutional Government in India.* Bombai: Asia Publishing House, 1961.

listes del federalisme han escrit més. Cada vegada més, els analistes han arribat a la conclusió que els sistemes polítics federals reeixits són aquells que tenen una cultura política amb una orientació federalista o bé oberta a l'absorció dels principis federals. A l'inrevés, els analistes reconeixen que l'absència d'una cultura política federal o oberta al federalisme, dificulta el manteniment de sistemes federals.

La falta d'interessos comuns suficients és un sisè factor que ha contribuït al fracàs de les federacions, particularment els esforços per vincular els estats establerts entre ells. La federació de Mali es va fundar sobre la base de suposats interessos econòmics compartits que han demostrat ser insuficients. La secessió de Bangladesh del Pakistan i la de Singapur de Malàisia van reflectir la falta d'interessos comuns suficients dins les federacions establertes. El conflicte d'interessos va conduir a la dissolució de la Comunitat Africana Oriental.

D'altra banda, els sistemes federals desequilibrats rarament són reeixits. Les federacions de dues unitats són particularment vulnerables perquè no ofereixen suficients oportunitats a les coalicions per reduir les tensions. Tampoc és gaire probable que els sistemes federals funcionin on hi ha una entitat clarament dominant. La federació etíop-eritrea va patir tots dos defectes, si bé altres factors com l'absolutisme de Haile Selassie i la seva falta d'interès per compartir el poder, van ser més importants a un termini immediat.

Per què van triomfar les federacions

Què passa, doncs, amb els usos reeixits dels principis o ordenacions federals al Tercer Món? Com s'han d'explicar? En molts aspectes, observant les raons dels fracassos.

Els sistemes federals han funcionat als llocs on han servit per gestionar el conflicte ètnic o intercomunal. A l'Índia, el compromís per gestionar el conflicte ètnic mitjançant ordenacions federals —és a dir, una diversitat constitucionalment protegida sobre una base federal— va portar el govern indi, si bé amb resistència, a canviar les fronteres de l'estat i fins i tot a crear nous estats per acomodar la diversitat lingüística (i, en un cas, religiosa) quan va ser evident que era el desig més gran de la ciutadania índia. Fent aquests canvis, el federalisme indi va aconseguir calmar uns conflictes que ja havien arribat a la fase violenta, i va demostrar l'eficàcia del federalisme per gestionar aquests conflictes i reforçar-ne la importància en la mentalitat del poble que es beneficiava dels canvis.

Nigèria també ha usat el federalisme com un mecanisme reeixit per gestionar el conflicte ètnic, si bé la solució va ser posada en dubte durant la guerra de Biafra. Ja s'ha suggerit que l'esforç per abolir el federalisme a Nigèria va conduir a derrocar l'home fort que el va iniciar. Més enllà d'això, un cop acabada la resistència de Biafra, el govern nigerià va usar principis federals per restaurar la concòrdia, retornar als ibos el seu govern estatal, encara que fos en un estat més petit que el d'abans de la guerra (també els estats dels iorubes i dels hausses, els vencedors, van quedar esmicolats amb l'ampliació del nombre d'estats), i també els va permetre recuperar les posicions influents per mitjà de l'estructura federal.

És més, el govern nigerià ha assumit dues reorganitzacions d'estructura federal, cada una de les quals ha incrementat el nombre d'estats en la federació nigeriana a fi d'acomodar més be la gran diversitat ètnica del país. (Nigèria té més de cent grups tribals o ètnics diferents, més que tot Europa.) Més enllà d'això, Nigèria també ha aplicat uns principis fede-

rals a l'àmbit nacional i ha promogut l'organització de les comunitats polítiques internes als estats a fi d'acomodar els grups ètnics i tribals massa petits per tenir estat propi. Així, doncs, moltes de les autoritats locals nigerianes, més o menys equivalents als comtats americans, estan estructurades per proporcionar a les tribus més petites i als grups ètnics més petits el que efectivament són uns governs regionals autònoms.

La reorganització constitucional sudanesa que va posar fi a la guerra civil, garantint així l'autonomia regional a la part meridional del país i als seus habitants, representa una altra aplicació, si bé més limitada, dels principis federals per gestionar els conflictes interètnics que aparentment també té un cert èxit. El govern del Sudan ha consolidat aquest èxit amb un esforç per reconstituir el país sencer sobre una base regional per mitjà d'una delegació de competències i de funcions més gran.[300]

Un segon element que condueix a l'adaptació reeixida dels principis i sistemes federals és la substitució del govern per una elit en lloc de deixar-lo en mans d'un sol home fort. S'ha suggerit que el govern d'un home fort, per la seva naturalesa, és hostil al federalisme. Si bé és possible que el govern d'una elit no sigui tampoc tan democràtic com alguns voldrien, una elit correctament estructurada possibilita l'aplicació de principis federals.

300 Sobre el Sudan posterior a 1972, vegeu John Howell. «Politics in the Southern Sudan». *African Affairs 72,* abril, 1973, pp. 163-178; R. K. Badal. «The Rise and Fall of Separation in Southern Sudan». *African Affairs 75*, 1976, pp. 463-474. Al moment d'escriure això (1984), la situació sudanesa s'ha deteriorat com a conseqüència dels esforços del president Nimeiry per imposar les lleis islàmiques a tot el Sudan, i d'aquesta manera anul·lar aspectes crucials d'aquest pla de devolució.

En els sistemes federals reeixits, l'existència d'una elit adequadament estructurada és gairebé una condició *sine qua non*. Malàisia, per exemple, ha tingut èxit com a federació gràcies a l'existència dels sultans als seus estats, uns governants que consideren que el federalisme és una manera útil de distribuir competències entre iguals.[301] L'únic experiment federal que ha existit al món àrab fins ara, la Unió dels Emirats Àrabs (UEA), es basa en un principi similar. Els emirs dels territoris del golf Pèrsic governats per xeics que s'han federat formen una elit que és capaç de distribuir les competències.[302]

A Nigèria, l'elit és menys oligàrquica i està formalment menys estructurada. Amb tot, el govern militar està clarament dominat per un grup més que no pas per un home fort; un grup que inclou representants dels estats i dels grups ètnics més importants. L'Índia, el més democràtic dels països del Tercer Món, té una elit molt més amorfa que s'escampa més a fons entre la població total del país i potser s'acosta més a les elits occidentals, en el sentit que és més representativa. Tot això es reflecteix en la força del federalisme indi.

De la mateixa manera, la disponibilitat dels recursos, tant humans com materials, és una dimensió important de l'aplicació reeixida dels principis i les ordenacions federals al Tercer Món. Tant l'Índia com Nigèria tenen unes poblacions nombroses, i especialment l'Índia té un grup educat important disposat a fer funcionar la maquinària del govern —si bé les coses

301 Willard Hann. *The Formation of Malaysia: New Factor in World Politics.* Nova York: American Universities Field Staff, 1965; Hanna, *The Separation of Singapore from Malaysia.* Nova York: American Universities Field Staff, 1965; Lennox A. Mills. *Malaysia: A Political and Economic Appraisal.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1958.

302 Vegeu Gabriel Ben Dor. «Federalism in the Arab World», dins Daniel J. Elazar, ed. *Federalism and Political Integration.* Ramat Gan, Israel: Turtledove Publishing, 1979, pp. 191-210.

no són tan senzilles, perquè és aquest mateix grup educat que persegueix les sinecures que condueixen a la multiplicació de la burocràcia més enllà de qualsevol proporció necessària. Més important que la quantitat de persones disponibles és la predisposició cultural d'aquestes persones a treballar en sistemes on les competències estan distribuïdes, una condició que no tots els països del Tercer Món comparteixen; com també ho és el fet que l'Índia no és un país ric si bé és satisfactòriament federal, i que molts països més rics que els països federals del Tercer Món han estat incapaços d'utilitzar mecanismes federals tot i que ho hagin intentat, consolida l'opinió que el que importa no són tant els recursos econòmics com els humans.

Això ens remunta novament a la qüestió de la cultura política. El que sembla una característica dels sistemes federals reeixits del Tercer Món com de qualsevol altre lloc, és l'existència d'una cultura política que almenys estigui predisposada al federalisme, si no és que té una tendència federalista —una cultura política que es basa en algun compromís bàsic de distribució de competències, en una idea d'autocontrol polític i en una certa tendència a implicar més persones en el procés de govern.

Les ordenacions federals satisfactòries no han estat imposades des de fora, sinó que han estat desenvolupades autòctonament de manera que encaixin amb les entitats implicades. La tendència del món musulmà a federar governants més que no pas poblacions es reflecteix en les experiències més reeixides de Malàisia i de la UEA en comparació amb l'esforç pakistanès, menys satisfactori.[303] L'acord d'auto-

303 Choudry Kaliquzzaman. *Pathway to Pakistan.* Lahore: Longmans Pakistan Branch, 1961; Sachin Sen. *The Birth ofPakistan* Pakistan. Calcuta: General Printers and Publishers, 1955; i Robert LaPorte Jr. *Power and Privilege.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1975.

nomia encara en funcionament al Sudan va ser desenvolupat autòctonament, mentre que la federació trilateral libanesa que va fracassar havia estat imposada per les Nacions Unides.

L'existència d'interessos comuns, especialment econòmics i de seguretat, és un factor necessari però no suficient que reforça els intents federals satisfactoris, si bé considerats aïlladament també poden servir per fomentar la consolidació.

Les ordenacions federals amb múltiples unitats constituents tenen més possibilitats d'èxit que no pas les que només compten amb unes quantes unitats. L'Índia, Nigèria i Malàisia tenen més de deu estats cada un; la UEA en té set, i el Pakistan només quatre.

En conjunt, Àsia ha demostrat ser més acollidora pel que fa al federalisme que no pas Àfrica, aparentment per raons político-culturals. Si bé cap continent és conegut per promoure la liberalitat —un requisit previ perquè floreixi el federalisme—, Àfrica té fins i tot menys frens a la centralització del poder en mans d'uns homes forts. En canvi, Àsia tendeix a fomentar el govern de les elits, cosa que és menys incompatible amb els sistemes federals. Igualment, des de fa temps Àsia ha desenvolupat formes institucionalitzades per a l'acomodació de les diferències comunals que són més compatibles amb les reivindicacions d'estatalitat moderna.

Acomodar la diversitat

De la discussió anterior, hauria de ser possible apuntar algunes conclusions sobre els usos del federalisme als països del Tercer Món. En l'àmbit més immediat, el federalisme s'ha mostrat útil per acomodar la diversitat. De fet, un cop hi ha

un compromís d'adaptació a la diversitat, és probable que les solucions federals es produeixin automàticament. La major oposició a les solucions federals prové precisament dels que no volen acomodar la diversitat sinó eliminar-la. És possible que s'hagin dit moltes coses sobre aquesta qüestió, però caldria recordar que té més d'una dimensió. És a dir, que no únicament és qüestió d'uns governants concrets que s'oposen a la diversitat, sinó d'unes comunitats religioses, ètniques o tribals dins d'una organització política que també s'hi oposen —algunes de les quals són víctimes de discriminació i persecució perquè són minories, però que no es comportarien de manera diferent si arribessin al poder.

Així, doncs, és difícil dir que el Zaire, que va abandonar el sistema federal —o, si més no, quasifederal— proposat, després d'haver aconseguit la independència de Bèlgica —i que, com a conseqüència, va rebre una allau d'esforços periòdics per part de Katanga, l'actual Shaba, per escindir-se—, s'hauria fet més federal si haguessin guanyat els habitants de Katanga. Quan Moïse Tshombe, el principal líder del moviment de secessió de Katanga, va ser president de tot el Zaire per poc temps, va deixar de mostrar-se tan cordial amb la diversitat com ho eren els que se li oposaven i que van acabar assassinant-lo. En resum, els pobles del Zaire, siguin quins siguin els seus antecedents regionals, ètnics o tribals, semblen estar interessats a promoure el govern exclusiu del seu grup particular i no pas a trobar un *modus vivendi* per mitjà de la distribució de competències.[304]

304 René Lemarchand *et al*. *Political Awakening in the Belgian Congo.* Westport, Conn.: Greenwood Press, 1982; E. Jefferson Murphy. *History of African Civilization.* Nova York: Crowell, 1972; i W. Arthur Lewis. *Politics in West Africa.* Londres: Allen & Unwin, 1965.

A Nigèria es requereixen uns esforços constants per part dels altres dos socis més importants de la federació, sumats als dels molts socis menors, per acomodar les demandes de tendència centralitzadora dels hausses, que no només són substantivament importants, sinó que també són difícils estructuralment. Durant la dècada de 1970, el govern de la junta militar nigeriana va ser, amb independència d'altres inconvenients i tenint en compte l'època, la via més raonable per impedir el domini o la secessió dels hausses i, per tant, de conservar l'estructura federal com a mitjà per acomodar la diversitat. Abans de tornar el poder a les autoritats civils, la junta va aconseguir dividir l'estat septentrional dels hausses en una sèrie de petits estats que formaven una nova divisió general del territori de Nigèria en dinou estats.

En les situacions en què el federalisme es basa en una elit estructurada, com a Malàisia o a la Unió dels Emirats Àrabs, l'elit té un fort compromís per mantenir la diversitat que representa. Com que les elits són dominants en tots dos casos, és difícil analitzar el que passaria sense elles, si bé, en tots dos casos, aquesta diversitat que hi ha en la població no s'ajusta estrictament a les divisions territorials federals. Els malaisis representen la força més important, si no la majoria en tots els estats de Malàisia, senten antipatia pels xinesos, que formen una minoria arreu. Només a Singapur els xinesos representen una majoria, una de les raons per les quals Singapur es va separar de Malàisia —i, de fet, això va ser permès i fins i tot fomentat per part dels altres membres de la federació. A la UEA, algunes agrupacions tribals travessen les fronteres dels emirats i d'altres no; ara bé, segons sembla, no hi ha un problema greu de diversitat en la població.

El Pakistan, en canvi, és un país fundat ostensiblement en el principi d'unitat —en aquest cas, la unitat islàmica— que

no va reconèixer adequadament les diferències ètniques dins del conjunt islàmic. Consegüentment, cada governant del Pakistan ha intentat centralitzar el poder a la manera d'un home fort, mentre que, al mateix temps, la població insisteix en la difusió del poder per acomodar la diversitat ètnica del país. El federalisme hi sobreviu sobre el paper i, en més o menys proporció, la difusió de poder sobreviu a la pràctica, sobretot a causa de la debilitat del govern central davant dels grups provincials i subprovincials, més que no pas a cap altre desig per part del primer de fer que el federalisme funcioni.

L'esforç filipí bàsicament abortiu per garantir una certa autonomia als moros de Mindanao i a altres illes del sud de les Filipines ha fracassat fins ara perquè, a pesar d'una certa acceptació verbal per adaptar la diversitat, cap de les parts estava particularment interessada en una adequació com aquella. El president Ferdinand Marcos va comptar amb un monopoli de poder suficient al centre per impedir la implementació des d'aquella banda, mentre que els moros tenen poder suficient per mantenir la guerra de guerrilles en nom de la revolució. El resultat és un punt mort que es reflecteix activament en les operacions militars contínues més que no pas en una acomodació quasifederal. Com que sembla que cap part pot aconseguir els seus objectius exclusius, segurament el punt mort violent continuarà indefinidament si no és que s'arriba a un acord en consonància amb uns criteris federals o quasifederals.

No sembla gaire probable que desaparegui la diversitat al Tercer Món més del que ho ha fet al Primer o al Segon; i, en alguns casos, després de segles d'esforços concertats per a la integració nacional per mitjà de l'homogeneïtzació. Només una massacre o una expulsió de minories pot canviar aquesta situació. En la majoria de països del Tercer Món, el nom-

bre i la difusió de grups tribals, ètnics, religiosos o lingüístics és tan gran que ni tan sols les opcions més perilloses comportaran l'homogeneïtat desitjada. En conseqüència, les ordenacions federals poden ser l'únic camí útil per tractar la diversitat.

Reforçar la llibertat

Al Tercer Món, igual que a qualsevol altre lloc, el federalisme és un mitjà per reforçar la llibertat. Aquesta és també una de les raons que siguin molts més els fracassos que no pas els èxits en aquest segment del món. Molt pocs règims del Tercer Món estan interessats a reforçar la llibertat. El seu compromís amb la independència i amb la construcció d'una nació no necessàriament inclou el compromís amb la llibertat per al poble involucrat, sinó que sovint és el contrari: s'utilitza qualsevol argument per justificar la limitació de la llibertat i fins i tot l'eliminació de les llibertats tradicionals existents, com ara les llibertats tribals i dels costums, en nom de la independència i el desenvolupament nacionals. En aquests casos, el federalisme —que és, gairebé per la seva mateixa naturalesa, un estímul constant en la direcció del manteniment de la llibertat i un cert recordatori de la seva importància en un sistema polític que s'esforça per aconseguir la democràcia— és, en el millor dels casos, una molèstia i, en el pitjor, un impediment real. Novament, tots els exemples reeixits testimonien la importància del federalisme per reforçar la llibertat, tant en el cas de l'Índia, que té unes clares aspiracions democràtiques, com en els casos de Malàisia i la UEA, els quals, si més no, voldrien preservar les llibertats dels governs constituents.

Difondre el desenvolupament econòmic

De la importància del federalisme per difondre el desenvolupament econòmic i els seus beneficis se n'ha fet pràcticament cas omís. En general, el que s'ha considerat com a desenvolupament nacional al Tercer Món no té res de nacional, sinó que més aviat s'ha concentrat en una sola àrea metropolitana, normalment la de la capital. Aquesta àrea no únicament ha monopolitzat la injecció de nous recursos al país, sinó que ha aconseguit deixar el país sense una gran part d'aquests recursos, tal com passava abans de la independència. L'empobriment resultant de les zones rurals sense un progrés apreciable en la metròpoli s'ha convertit en un tret de les economies nacionals del Tercer Món que reflecteix un cercle viciós. A mesura que el camp s'empobreix, els seus habitants migren cap a la metròpoli a la cerca d'oportunitats o, en la majoria dels casos, per pura supervivència. Aflueixen en massa a la metròpoli i la transformen en el que s'ha acabat coneixent com la síndrome de Calcuta. La metròpoli absorbeix tota la capacitat de generar riquesa; la gent es precipita cap al centre de manera que la nova capacitat es perd en la magnitud dels problemes que s'han creat. Els únics que se'n beneficien són les classes dominants, els membres de les quals són capaços de desviar una important proporció de fons per al desenvolupament cap a un ús personal o cap a comptes bancaris suïssos.

El desenvolupament en els països federals pateix alguns dels problemes del Tercer Món. Però, per l'existència del federalisme, els nous recursos s'escampen inevitablement cap a una sèrie de centres. Si més no, les capitals dels estats federats tenen certs drets sobre els recursos nacionals, i treballen conjuntament per impedir la síndrome de la metròpoli única. Això significa que més persones tindran l'oportunitat de be-

neficiar-se dels esforços pel desenvolupament. Com a mínim, això significa que s'eliminen alguns dels pitjors excessos de la concentració de recursos, i que comença a emergir una base per a un autèntic desenvolupament nacional.

L'Índia i Nigèria són exemples perfectes. Si bé Calcuta i, últimament, Bombai i Lagos pateixen els pitjors aspectes de la migració del camp a la ciutat, en cap dels dos països no cal viure a Calcuta, a Bombai o a Lagos per obtenir els beneficis del desenvolupament econòmic. És més, els esforços per al desenvolupament s'han difós per tot el país, si no uniformement, sí de manera significativa. Moltes persones que s'han quedat al seu lloc d'origen o que han emigrat cap a centres no tan importants han aconseguit millorar el seu destí, si no suficientment, sí més que els seus iguals en estats més centralitzats. Aquest fenomen mereix ser estudiat en detall.

Està clar que, com sempre, la política influeix l'economia i viceversa, sobretot en el món contemporani, on la intervenció de l'estat és, un cop més, decisiva en el camp econòmic. La manera com s'estructura la política afecta el futur econòmic de cada habitant de qualsevol país. Així, doncs, si bé les mesures econòmiques que no diferencien entre els segments de la comunitat política poden suggerir igualtat, les realitats de l'ús de recursos i del desenvolupament econòmics poden ser bastant diferents. Al Tercer Món, les polítiques federals ofereixen un mitjà per difondre els beneficis econòmics més amplament del que s'observa en cas contrari

El futur del federalisme al Tercer Món

A primera vista, el futur del federalisme al Tercer Món semblaria realment limitat. Si bé actualment no sembla que els

sistemes federals existents hagin de perdre el seu caràcter formalment federal, els canvis de règim els podrien allunyar de la distribució federal de competències, encara que se'n preservin les formes. Al mateix temps, no hi ha proves que els sistemes polítics no federals tinguin tendència a incorporar els principis federals, i encara menys que es transformin en sistemes federals, encara que les condicions objectives poguessin recomanar aquestes solucions per als seus problemes. I el mateix pel que fa al curt termini. A llarg termini, però, el federalisme no s'hauria de desestimar com a mitjà per tractar els problemes del Tercer Món. En primer lloc, amb una possible excepció, no és gaire probable que els problemes de diversitat que han estimulat i suggerit solucions federals disminueixin significativament en la majoria de països del Tercer Món. Així, doncs, s'hauran de trobar alguns mitjans per adaptar la diversitat, i no sembla que hagi d'aparèixer cap mitjà millor. És més, com que hi ha moltes maneres d'implementar els principis federals mitjançant ordenacions federals diferents, hi hauria d'haver alguna possibilitat per a gairebé qualsevol situació, encara que no hi hagi la voluntat d'implementar-la.

L'ús de principis federals en la construcció de noves ordenacions interestatals difícilment pot ser més prometedor. Amb tot, sobtadament, i fins i tot inesperadament, ha emergit com a mínim un exemple de confederació regional incipient. L'Associació de Nacions del Sud-est Asiàtic, que combina les Filipines, Malàisia, Indonèsia, Singapur i Tailàndia, per crear una comunitat regional de més de 200 milions de persones, ha passat de ser un cos sobre el paper a una lliga que actualment intenta construir un sentit d'unitat política comú, una política econòmica comuna i fins i tot un mercat comú. Quatre dels cinc estats implicats estan internament molt centralitzats, però tots semblen tenir un compromís molt fort en la

construcció de l'ASEAN com si fos una aliança d'empreses, fins i tot emfasitzant la dimensió política per sobre de tot.[305] En una escala més petita, la confederació del Senegal i Gàmbia com a Senegàmbia, ofereix una perspectiva semblant.[306] Aquestes ordenacions regionals ofereixen una altra oportunitat d'usar principis federals per a un avantatge mutu.

La urbanització i el futur del federalisme

La ràpida difusió de la urbanització en tots tres mons és indici d'una altra revolució que s'acosta a la materialització en l'època postmoderna. Un cop submergits i transformats tots tres mons, serà un factor crucial en el futur paper del federalisme.

L'impacte del federalisme a l'hora de modelar la urbanització ja ha estat observat. L'inrevés també és cert. Se m'acudeixen diversos exemples. La majoria de sistemes federals contemporanis desenvolupats en l'època en què les seves comunitats polítiques eren bàsicament de caràcter rural, amb ciutats petites i subordinades als propòsits d'una societat agrícola o al comerç de base agrícola. Així, doncs, les bases originals de les ordenacions federals eren unitats territorials rurals que van donar al sistema com un tot un caràcter particular. La urbanització posterior d'aquestes comunitats polítiques ha conduït a diversos graus de desmembrament com a resultat de la concentració de la població en àrees urbanes, i a la creació de

305 G. P Bhattacharjee. *Southeast Asian Politics: Malaysia and Indonesia.* Colúmbia, Mo.: South Asia Books, 1977.

306 «The Confederation of Senegambia». *Background Brief.* Londres: Foreign and Commonwealth Office, 1983; i Robert Fraser, ed. *Keesing's Contemporary Archives*, 1982. Londres: Keesing's Publications, 1982), pp. 31548, 31834.

noves línies de comunicació i d'interacció entre aquestes àrees i el nou rerepaís.

Per exemple, sovint el repartiment de representació en els cossos legislatius es basava originalment en principis territorials estrictes, perquè una població rural es distribuïa en un territori particular més o menys uniformement. El creixement de les ciutats va conduir a uns grans desequilibris de la densitat de població en territoris concrets, cosa que requeria noves bases de distribució per mantenir els principis de representació equitativa, si no igual, fonamental per als sistemes federals democràtics. De la mateixa manera, els patrons de lleialtat originalment basats en les primeres unitats de govern constituents de vegades han patit erosió quan s'han desenvolupat noves ciutats per controlar els vincles identitaris dels seus habitants. El desenvolupament d'unes regions urbanitzades que sovint traspassen les fronteres de les organitzacions polítiques constituents ha causat problemes que sorgeixen de les fronteres polítiques, i que tenen poc a veure amb la relació de patrons d'interacció econòmica regional. Si bé tots aquests problemes tendeixen a ser exagerats en la discussió contemporània, i als canvis sovint se'ls concedeix més importància de la que mereixen, en ells hi ha una certa realitat que s'ha de tenir en compte en qualsevol anàlisi de sistemes federals contemporanis.

En general, la urbanització ha tendit a augmentar o a exagerar les tensions que hi pot haver en els sistemes federals, però són molt més fàcilment controlables on la població s'estén menys densament i hi predomina la cultura rural. Per exemple, les tensions racials i ètniques —manejables en un escenari rural a ritme lent, en què les ordenacions socials estan més clarament fixades i els contactes entre els diversos grups són més o menys freqüents— es poden exacerbar en el

tumult de l'escenari urbà i, per tant, conduir a tensions addicionals en el sistema polític. Com que la migració sembla ser un important factor concomitant de la urbanització, contribueix a aquestes tensions limitant el grau d'estabilitat social que es pot assolir en qualsevol localitat.

La urbanització també planteja al govern unes exigències més importants a l'hora de proveir serveis o d'emprendre activitats que prèviament es podrien deixar als auspicis privats. És més, en la mesura que la ciutadania i els grups d'interès se senten insatisfets amb els serveis que reben, tendeixen a culpar els governs que tenen més a prop, és a dir, els governs locals i de les unitats constituents. En part això és així perquè estan més a prop, i en part perquè normalment la insatisfacció és amb els programes nacionals que incideixen en la seva jurisdicció. Alhora, aquest conflicte pot conduir a unes reivindicacions més fortes d'intervenció governamental general i a la tendència consegüent a centralitzar el poder i debilitar el paper dels governs locals i de les unitats constituents. En relació amb això, és important assenyalar que el federalisme serveix per retardar el creixement de la confiança en el govern general, en part pel marc constitucional que imposa en la urbanització, i en part pel seu impacte cultural. Aquest és un àmbit que mereix una consideració especial.

En canvi, pot molt ben ser que els sistemes federals proporcionin els seus propis antídots per a molts d'aquests problemes generats a les ciutats, potser fins i tot de maneres impossibles per a sistemes polítics més centralitzats, i que servirien per limitar els efectes adversos de la urbanització sobre l'impuls d'autogovern. La recerca del Workshop in American Federalism, dirigida pel desaparegut Morton Grodzins, ha suggerit tot això, i l'obra de Vincent i Elinor Ostrom i dels

seus col·legues certament apunta en aquesta direcció.[307] Amb aquesta finalitat, Milton Kotler ha aportat els seus arguments basats en la seva experiència.[308]

Si bé la majoria dels interessos en el federalisme s'han centrat en els estats nació, durant un temps hi ha hagut varietats semblants d'ordenacions federals en l'àmbit local, i van creixent en nombre. Les ordenacions federals que involucren comunitats locals són un fenomen particular d'urbanització pel que fa a la dimensió metropolitana, perquè la majoria de vegades impliquen la vinculació de ciutats dins d'àrees metropolitanes que estan estretament i internament integrades amb propòsits econòmics —i també socials—, però divididas governamentalment. Els experiments canadencs, sobretot a Ontario (l'àrea metropolitana de Toronto n'és l'exemple més conegut), són exemples recents de l'ús de principis i ordenacions federals en aquesta escala. En un cert sentit, els Estats Units han intentat ordenacions diferents basades en principis

307 Vegeu Morton Grodzins. *The American System: A New View of Government in the United States*, ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966, i Elazar *et al*. *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism.* Itasca, Ill.: F E. Peacock, 1969, per a les millors representacions del Chicago Workshop. El treball d'Ostrom inclou «Can Federalism make a Difference?» dins *The Federal Polity. Publius* 3, núm. 2, 1973, pp. 197-238; *The Political Theory of a Compound Republic: A Reconstruction of the Logical Foundations of American Democracy as Presented in the Federalist.* Blacksburg, Va.: Virginia Polytechnic Institute, Center for the Study of Public Choice, 1971; Vincent Ostrom, Charles Tiebout , i Robert Warren. «The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry», «American Political Science Review 55», 1961, pp. 831-842; i Vincent Ostrom i Elinor Ostrom, «A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations». *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences 359.* Maig, 1965, pp. 137-146.

308 Milton Kotler. *Neighborhood Government: The Local Foundation of Political Life.* Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969. Vegeu també les seves observacions en la transcripció del tercer «Toward ' 76 *Conference of the Center for the Study of Federalism*, «Serving the Public in a Metropolitan Society», Filadèlfia. Agost, 25-27, 1974.

federals en l'àrea metropolitana de Miami (comtat de Dade) i a la regió metropolitana de les Ciutats Bessones de Minnesota. Amb tot, però, el federalisme com a solució dels problemes de governament a les regions metropolitanes ha assolit el desenvolupament més gran en ciutats europees com París i Londres —uns exemples que no han estat adequadament examinats des d'aquesta perspectiva pels estudiosos de la urbanització. El govern federat de regions metropolitanes és una subdivisió de l'estudi del federalisme que mereix una consideració en ella mateixa i per ella mateixa.[309]

Fins ara hem parlat de federalisme en un context estrictament governamental, però el principi federal també ha estat usat com a base per a les associacions no governamentals, tant públiques com privades, que han esdevingut característiques d'un món urbà. Sovint, en molts països, els sindicats estan organitzats en consonància amb els principis federals, certament en relació amb les connexions que formen la base per a les grans confederacions de treball nacionals. També és el cas de moltes associacions d'empreses i industrials, de les cambres de comerç i de les federacions de salut i benestar. Tots aquests són cossos públics no governamentals. Quan fan servir ordenacions federals, sovint ho fan de manera que les unitats constituents no tenen caràcter territorial sinó funcional, i afegeixen una altra dimensió a l'ús de principis federals.

309 Joseph Zimmerman. *The Federated City: Community Control in Large Cities*. Nova York: St. Martin's Press, 1972; John C. Bollens i Henry J. Schmandt, *The Metropolis*, 2a ed. Nova York: Harper & Row, 1970; League of Women Voters Education Fund, Super City/Hometown, U.S.A.: Prospects for Two-Tier Government. Nova York: Praeger, 1974. Stefen Dupre, dins Regional Government. Toronto: Institute of Public Administration, 1968, ofereix una discussió completa de les possibilitats del federalisme metropolità a la llum de l'experiència de Toronto.

Fins a un cert punt, la corporació moderna té les seves arrels en una variant de la mateixa idea de pacte que hi ha darrere la base del federalisme modern.[310] Pragmàticament, a mesura que les corporacions han crescut en dimensions, sovint han hagut de recórrer a l'ús d'ordenacions, sinó a formes d'organització completament federals, per moltes de les mateixes raons que han conduït les organitzacions polítiques en aquesta direcció: per gestionar les empreses més complexes amb més eficàcia.[311]

Aquests últims anys, els conglomerats han portat aquest ús dels principis federals més lluny que mai. Els principis i les ordenacions federals han esdevingut tan generalitzats precisament perquè s'adeqüen al caràcter modern. Com a ordenacions bàsicament contractuals, encaixen en una civilització que es regeix per contractes més que no pas per estatuts (una civilització en què fins i tot l'estatus és qüestió d'ordenació contractual, que normalment no es transmet per herència). És més, com que, per relacions contractuals, donen una prima a la negociació i al regateig, bàsicament encaixen amb una civilització que persegueix maximitzar la llibertat i la igualtat individuals de les parts implicades en el contracte social.

Si aquest observador interpreta correctament els signes, ens trobem al llindar de la convergència entre dues revolucions d'urbanització i federalisme. Al nostre voltant veiem exemples de l'ampliació de l'ús de solucions federals als problemes actuals de govern i d'organització públics i privats. Aquests exemples es troben tant a l'extrem «micro» com a

310 Andrew C. McLaughlin. *The Foundations of American Constitutionalism,* 1932; reimpressió: Gloucester: Peter Smith, 1972.

311 Peter F. Drucker. *The Concept of the Corporation*. Nova York: Mentor Books, 1964.

l'extrem «macro» del contínuum. L'ús de principis federals per vincular les ciutats en les àrees metropolitanes i els països d'envergadura continental a fi d'obtenir els avantatges d'escala sense sacrificar la integritat interna com a cossos polítics, és cada vegada més estès i atractiu en diferents llocs. Les possibilitats a tots dos extrems són enormes i, fins ara, bàsicament inexplorades.

Cap a un sistema estatal nou

El sistema d'estats políticament sobirans reorganitzat sota la llei internacional com a part del sistema estatal modern inclou actualment més de 160 països. A més, hi ha més de 300 estats federals que formen un sistema estatal paral·lel arreu del món. Expressat de diferents maneres, al món hi ha 500 organitzacions polítiques que estan en mans de governs generals i no pas municipals. Unes 100, o una cinquena part d'elles, són estats unitaris políticament sobirans, o, en altres paraules, exemples del sistema d'estat modern. Més de 400, o quatre cinquenes parts, són sistemes polítics federals o els seus equivalents funcionals, o estats constituents dins de sistemes federals o els seus equivalents funcionals. Aquesta distinció podria ser simplement una qüestió tècnica si no fos que aquests dos sistemes estatals estan cada vegada més entrellaçats, i els estats constituents cada vegada més implicats en les relacions exteriors, anteriorment considerats competència exclusiva dels governs federals.

Als Estats Units, per exemple, abans es pensava que la distinció era absoluta. Si alguna cosa estava clara sobre el federalisme nord-americà era que el govern general tenia responsabilitat exclusiva pel que fa als afers exteriors, mentre que els

estats tenien responsabilitat exclusiva en diversos àmbits nacionals. Així com aquest segon fet ja no es compleix, també ha deixat de complir-se el primer. Els estats nord-americans estan cada vegada més implicats en els afers exteriors de diferents maneres. Potser la seva implicació més gran està en les relacions econòmiques exteriors, en la promoció del comerç exterior i en l'estimulació de la inversió externa. En l'àmbit econòmic, els estats en conjunt gasten anualment tant com el govern federal i, des de l'administració Kennedy, han comptat amb el consentiment del govern federal per emprendre iniciatives en el camp econòmic. Més enllà d'això, els estats nord-americans fronterers han desenvolupat tot un espectre de relacions amb els seus homòlegs al Canadà i a Mèxic, i fins i tot han tingut un paper a l'hora de modelar la política dels EUA envers els governs canadenc i mexicà, particularment en relació amb l'aigua dels Grans Llacs i de la conca del riu Colúmbia, i amb la immigració mexicana als Estats Units.[312]

En un cert sentit, el cas nord-americà és el més difícil perquè la constitució federal d'aquest país fa dels afers exteriors una responsabilitat exclusivament federal. En una sèrie de sistemes federals, els estats constituents estan constitucionalment autoritzats a negociar amb els seus veïns en qüestions que els afectin, sempre que no contravinguin la llei federal. Això és veritat en el cas dels cantons suïssos i de les repúbliques iugoslaves.[313] Teòricament també és cert en

312 Roger F. Swanson. *Intergovernmental Perspective on the Canada-U.S. Relationship.* Nova York: New York University Press, 1978; i Robert Jones Shafer i Donald Mabry. *Neighbors: Mexico and the United States*. Chicago: Nelson Hall, 1981.

313 Jean Rodolphe de Salis. *Switzerland and Europe: Essays and Reflections*. Trad. de l'alemany per Alexander Henderson i Elizabeth Henderson. introd. de Christopher Hughs. University, Ala.: University of Alabama Press, 1971; i Gabriel D. Raanan. *Yugoslavia after Tito: Scenarios and Implications*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1977.

les repúbliques soviètiques, dues de les quals, Ucraïna i Bielorússia, fins i tot estan representades a les Nacions Unides. Si bé la seva presència a les Nacions Unides reflecteix un tracte entre les grans potències en el moment de la fundació de l'organització per proporcionar a l'URSS més vots dels que hauria obtingut en un organisme que aleshores era tan aclaparadorament anticomunista, el marc del tracte es basava en els principis reconeguts de la llei constitucional soviètica, els quals, naturalment, no tenen cap sentit en la pràctica.[314]

La constitució del Canadà és poc concreta en qüestions com aquesta, però, de fet, les províncies canadenques han arribat a ser un dels exemples més destacats de la nova implicació dels estats constituents en els afers exteriors. Les relacions culturals del Quebec amb el món francòfon i els seus esforços per guanyar un estatus especial en la comunitat internacional tot i continuar sent membre de la confederació canadenca, són les manifestacions més evidents d'aquesta tendència. Altres províncies canadenques, sobretot Alberta i la Colúmbia Britànica, també són molt actives en els afers exteriors, i això és així des que, a mitjan dècada de 1960, el ministeri d'afers exteriors canadenc va tenir en compte el paper provincial i va mantenir un departament per servir els interessos provincials i per facilitar la implicació provincial en les relacions exteriors. Com que la majoria d'interessos de les províncies en els afers exteriors es relaciona amb els Estats Units, l'ambaixada

314 Bernard W. Eissenstat, ed. *The Soviet Union: The Seventies and Beyond*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975; i Adam Bruno Ulam. *Dangerous Relations: The Soviet Union in World Politics, 1970- 1982*. Nova York: Oxford University Press, 1983.

canadenca a Washington té un funcionari de servei permanentment assignat per treballar amb les províncies. De la mateixa manera, l'ambaixada canadenca té instruccions reglamentàries sobre com ajudar els funcionaris visitants que han arribat als països on estan destinats per afers provincials.[315]

El nou paper d'aquests estats federals en els afers exteriors reflecteix i simbolitza el fracàs cada vegada més gran de la distinció entre sistemes sobirans i constituents en l'escenari mundial. Fa només uns quants anys, semblava que aquest moviment aniria en una altra direcció: que els estats constituents dels sistemes federals madurs serien reduïts a un estatus municipal a mesura que els governs federals guanyessin poder. Això podria passar si els sistemes federals existissin en un buit, però, en un món cada vegada més complex, les tendències internacionals han treballat per reforçar el paper d'aquests estats com a representants d'uns pobles o d'unes ciutadanies concretes, com a mobilitzadors més eficaços dels recursos que no pas els sistemes polítics més amplis dels quals formen part, o com a articuladors d'uns interessos concrets que pretenen tenir expressió en el nou context.

En realitat, els estats constituents empenyen en totes dues direccions. Si la revolució federalista continua, si la sobirania estatal és cada vegada més reduïda en un món interdependent i si el grau d'implicació dels estats continua creixent, és probable que evolucionin cap a una igualtat cada cop més gran amb els estats sobirans convencionals.

315 Vegeu el número especial de *Publius* 14, núm. 1, 1984. *Crisis and Continuity in Canadian Federalism*. ed. Filippo Sabetti i Harold M. Waller.

L'edat postmoderna i la revolució federalista

L'aparició de la revolució federalista descansa en tres fenòmens bàsics de la vida política moderna. El primer és l'emergència de l'estat nació modern, que necessàriament comporta uns territoris i unes poblacions relativament grans per mantenir-se sota les condicions modernes, en el món de la política del poder i dels problemes resultants de la distribució interna de competències dins d'aquestes organitzacions polítiques ampliades de fa poc.[316] El segon és que la modernitat va comportar la ruptura de la comunitat premoderna amb les seves «línies» d'autoritat basades essencialment en unes relacions socials fixes. Això anava acompanyat de la necessitat concomitant de crear noves formes de vinculació local i d'autogovern. En tercer lloc, la modernitat va comportar la ruptura dels vells principis aristocràtics en favor d'un nou compromís per la igualtat amb la reivindicació concomitant de creació d'un ordre polític i social democràtic.

La revolució federalista va sorgir com a resposta a tots tres fenòmens i als problemes a què van donar lloc, i es presenta com un antídot per a ells en harmonia amb el caràcter modern. El federalisme ha estat usat per capacitar els estats nació per concentrar el poder i l'autoritat en uns governs generals actius i grans, alhora que difon l'exercici de poders per donar a la majoria, si no a tots els segments de la societat civil, una distribució garantida constitucionalment en el seu governament. Les idees federals han fet possible el desenvolupament de noves formes de comunitats amb nous instruments per a l'autogovern local, cosa que ha fet possible construir

316 Ivo D. Duchacek ho tracta amb detall a *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

noves societats per mitjà d'unes relacions contractuals més que no pas estar basades en l'afinitat o en altres vincles tradicionals. Finalment, la revolució federalista ha estat dirigida a servir la causa de la igualtat i a crear instruments per a la implicació del ciutadà en els afers públics per mitjà del desenvolupament d'unes arenes governamentals de dimensions i objectius diferents, que van des de la més immediatament local fins a la més general. El gran analista de la modernització Alexis de Tocqueville va ser el primer a reconèixer la importància i la utilitat del federalisme en relació amb tots tres fenòmens mencionats anteriorment. Els seus treballs constitueixen punts de partida importants per investigar i comprendre el paper de la revolució federalista en el desenvolupament de la vida política moderna.[317]

Més enllà d'això, com més decisions calgui prendre en l'arena internacional, més necessitat hi haurà de crear els mecanismes polítics correctes per prendre aquestes decisions. No és un argument simplista per al món federalista —tot al contrari: els enfocaments simplistes a aquests problemes probablement encara afegiran lloses al camí cap a l'infern. Prenent només un exemple, molts mediambientalistes s'oposen a qualsevol distribució federal de poder; els agradaria veure unes Nacions Unides prou fortes per prendre decisions mediambientals. La primera pregunta que se'ns planteja, però, és: per què han d'esperar que les Nacions Unides prenguin el tipus de decisions que ells volen? Tot el que sabem de les Nacions Unides ens hauria de dur a esperar justament el contrari. Amb la seva orientació tercermundista cap al desenvolupa-

317 Alexis de Tocqueville ens ha donat la discussió clàssica d'aquest procés i les seves implicacions polítiques a *Democracy in America*. Trad. Lawrence Mayer. Garden City, N.Y: Doubleday, 1969.

ment a qualsevol preu, faria cas omís de qualsevol cosa que defensessin.

La realitat suggereix que com més opera la humanitat en un pla internacional, en relació amb les multinacionals, o amb les Nacions Unides, dominat pel Tercer Món, o pels càrtels, o per qui sigui, més necessitarem aquestes dimensions que el federalisme ofereix més bé que ningú. Entre elles hi ha el principi que no hi ha majories simples ni minories simples, sinó que totes les majories estan compostes per agregacions de grups, i el principi dels drets de la minoria, que no únicament protegeix la possibilitat de les minories a preservar-se a si mateixes, sinó la possibilitat de les majories a ser compostes, i no simples i artificialment estimulades per aquelles persones que poden moure els ressorts del poder. Això, en última instància, pot conduir a remodelar la matriu per tenir una dimensió internacional que estaria més institucionalitzada que res del que haguem vist fins ara. Pot ser que el món hagi d'abordar aquest problema algun dia no gaire llunyà, si bé és probable que el sistema internacional que hi ha actualment sigui tot el que el món pot suportar, tenint en compte les problemàtiques de les diferències de grup, nacionals, regionals i ideològiques que hi ha avui dia.

Un dels problemes immediats més grans és la revolució burocràtica que ens ha inundat a tots. Ara hem arribat a un punt en què les burocràcies no són simplement instruments al servei d'altres elements en la societat, sinó que es generen a si mateixes; generen les seves pròpies tasques i creen les seves pròpies crisis, que després hauran de resoldre. Si la gent és prou intel·ligent, pot usar el federalisme com un recurs polític-constitucional per intentar afrontar aquest problema. Si fem servir les nostres estructures polítiques per prevenir la incorporació de la burocràcia, podem tenir una oportunitat

d'enfrontament. Passar d'entendre el federalisme com un recurs polític constitucional a veure'l com un recurs administratiu —com una qüestió de relacions intergovernamentals— posa més fàcil a les burocràcies gestionar l'organització política que no pas a l'inrevés. Clàssicament, als Estats Units, el federalisme va proporcionar les relacions i el marc constitucional per gestionar les burocràcies. Quan els nord-americans necessitaven construir burocràcies per proveir un nou servei social o l'estat del benestar, es desfeien de la dimensió constitucional. Aleshores quan la presidència va adquirir el poder individual que tenia al final de la dècada de 1960 i al principi de 1970, també es va abandonar la dimensió política. Tots hem vist els resultats. En definitiva, la qüestió és si ens governen o si els governem. Aquesta és la lluita a la qual ens enfrontem, i el federalisme té molt a dir-hi.

Avui dia, ens trobem en la primera dècada de la segona generació d'una edat postmoderna la forma futura de la qual no és precisament clara per a ningú de nosaltres. Ara bé, sembla cert que la nova era es basarà en una certa ampliació dels principis de la modernitat, particularment dels principis d'igualtat i llibertat, tal i com es manifesten en el compromís gairebé universal amb l'ideal de govern popular, s'entengui com s'entengui aquest ideal. La compleció pràctica d'aquesta tasca de modernització en certs països occidentals ens ha deixat entreveure la direcció cap a la qual ens dirigim. En aquests països s'ha destil·lat un interès polític dual dels tres fenòmens polítics centrals de l'era moderna per 1) crear més unitats de govern viables (s'entengui com s'entengui aquest concepte) a fi d'emprendre noves i grans responsabilitats mentre 2) es destaca la participació dels ciutadans en el govern per millorar la democràcia (s'entengui com s'entengui). La revolució federalista està precisament adreçada a aquests

dos interessos germans, i és per això que l'experimentació amb ordenacions federals està augmentant pel que fa a una varietat de nous escenaris i maneres. Cada vegada va més acompanyada d'una deriva del centralisme d'estat, que és part integral de la concepció de sobirania exclusiva que ha acompanyat aquesta perspectiva de l'estat des del segle XVI. Resumint: hi ha una deriva des de la síndrome del centralisme de l'estat cosificat —sobirania exclusiva— cap a l'associació, la negociació i el repartiment.

Bibliografia seleccionada

Llibres

Adams, Henry, ed. *Documents Relating to New England Federalism, 1800- 1815*. Boston: Little, Brown, 1905.

Agus, Irving. *Rabbi Meir of Rothenburg*. Filadelfa: Dropsie College for Hebrew and Cognate Learning, 1947.

—. *Urban Civilization in Pre-Crusade Europe*. Nova York: Yeshiva University, 1967.

Ake, Claude. *A Theory of Political Integration*. Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1967.

Alexander, Robert Jackson. *Latin American Political Parties*. Nova York: Praeger, 1973.

Althusius, Johannes. *Politica Methodice Digesta* (1603). Editat per Carl J. Friedrich. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1935.

Anderson, William. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960.

Anderson, William i Grodzins, Morton. *The Nation and the States: Rivals or Partners?* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1955.

Appleby, Paul. *Public Administration in India*. Delphi: Manager of Publication, 1953.

Apter, David. *The Political Kingdom of Uganda*. Princeton: Princeton University Press, 1967.

Aron, Robert i Marc, Alexandre. *Principes du Federalisme*. París: Le Portulan, 1948.

Atherton, Lewis. *Main Street on the Middle Border*. Bloomington: Indiana University Press, 1984.

Aubert, J. F. *Petit histoire constitutionelle de la Suisse*. Berna: Francke Editions, 1974.
Baillyn, Bernard. *The Ideological Origins of the American Revolution*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1967.
—. *The Origins of American Politics*. Nova York: Knopf, 1968.
Baker, J. Wayne. *Heinrich J. Bullinger and the Covenant*. Athens: University of Ohio Press, 1981.
Baker, Pauline H. *Urbanization and Political Change: The Politics of Lagos, 1917-1967*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1974.
Baltzell, E. Digby. *Philadelphia Gentlemen: The Making of an Upper Class*. Glencoe, Ill.: Free Press, 1958.
Barber, Benjamin. *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*. Princeton: Princeton University Press, 1974.
Baker, Anthony, ed. *Quangos in Britain: Government and the Networks of Public Policy Making*. Londres: Macmillan, 1982.
Barker, Ernest, trad. i ed. *The Politics of Aristotle*. Nova York: Oxford University Press, 1962.
Barsh, Russell L. i Henderson James Y. *The Road: Indian Tribes and Political Liberty*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1980.
Becker, Carl L. *The Declaration of Independence*. Nova York: Vintage Books, 1958. Beer, Samuel H. i Ulam, Adam B., ed. *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*. Nova York: Random House, 1962.
Bennett, Walter H. *American Theories of Federalism*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1966.
Bentham, Jeremy. *The Works of Jeremy Bentham*. Editat per John Bowring. Nova York: Russell and Russell, 1962.

Bhattacharjee, G. P. *Southeast Asian Politics: Malaysia and Indonesia*. Columbia, Mo.: South Asia Books, 1977.
Binder, Leonard. *Politics in Lebanon*. Nova York: Wiley, 1966.
Blair, Philip M. *Federalism and Judicial Review in West Germany*. Oxford: Clarendon Press, 1981.
Blaustein, Albert P., and Flanz, Gisbert H. *Constitutions of the Countries of the World*. Dobbs Ferry, N.Y: Oceana Publications, 1984.
Bluhm, William T. *Building an Austrian Nation*. New Haven: Yale University Press, 1973.
Bluntschli Johann. *The Theory of the State*. Oxford: Clarendon Press, 1892.
Bodin, Jean. *The Six Books of the Commonwealth*. Traduït per M. J. Tooley. Nova York: Barnes & Noble, 1967.
Bollens, John C. i Schmandt, Henry J. *The Metropolis*. 2a ed. Nova York: Harper & Row, 1970.
Bowie, Robert T. i Friedrich, Carl J., ed. *Studies in Federalism*. Boston: Little, Brown, 1954.
Brass, Paul R. *Language, Religion and Politics in North India*. Londres: Cambridge University Press, 1974.
Bridenbaugh, Carl i Bridenbaugh, Jessica. *Rebels and Gentlemen: Philadelphia in the Age of Franklin*. Nova York: Reynal & Hitchcock, 1942.
Bryce, James. *The American Commonwealth*. Ed. rev. Nova York: Macmillan, 1914.
—. *The Holy Roman Empire*. Nova York: Macmillan, 1895.
Buber, Martin. *Kingship of God*. Nova York: Harper & Row, 1956.
—. *Paths in Utopia*. Boston: Beacon Press, 1958.
Burke, Edmund. *A Vindication of Natural Society* (1757). Editat per Frank N. Pagano. Indianapolis: Liberty Classics, 1983.

Butler, Ewan. *The Horizon Concise History of Scandinavia*. Nova York: American Publishing Co., 1973.
Carney, Frederick, trad. *Johannes Althusius' Politics*. Boston: Beacon Press, 1964. Carter, Gwendolyn M. ed. *National Unity and Regionalism in Eight African States*. Ithaca: Cornell University Press, 1966.
Cashman, Richard I. *The Myth of the Lokamanya*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1975.
Codding, George Jr. *Governing the Commune of Veyrier: Politics in Swiss Local Government*. Boulder: Bureau of Government Research, University of Colorado, 1967.
Condon, Thomas J. *New York Beginnings: The Commercial Origins of New Netherlands*. Nova York: New York University Press, 1968.
Coswin, E. S. *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1953.
Cowan, Zelman. *Federal Jurisdiction in Australia*. Melbourne: Oxford University Press, 1951.
Curtis, Michael. *Western European Integration*. Nova York: Harper & Row, 1965.
Dahl, Robert. *Pluralist Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1968.
—. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956. Davis, S. Rufus. *The Federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1978.
Das Gupta, Jyotirindra. *Language Conflict and National Development*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1970.
de Rougemont, Denis. *La Suisse, ou I'histoire d'un peuple heureux*. Lausanne: Le Livre du Mois, 1965.

—. *Vingt-huit siècle d'Europe: La conscience europenne à travers les textes, d'Hesiode a nos jours*. París: Payot, 1961.
Derry, Thomas K. *A History of Scandinavia*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1979.
de Salis, Jean Rodolphe. *Switzerland and Europe: Essays and Reflections*. Traduït de l'alemany per Alexander Henderson i Elizabeth Henderson, introducció de Christopher Hughs. University, Ala.: University of Alabama Press, 1971.
des Coulanges, Fustel. *The Ancient City*. Garden City, N.Y: Doubleday, 1956.
Deutsch, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1960.
Dewey, John. *The Public and Its Problems*. Chicago: Gateway Books, 1946.
Dicey, Albert V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10a ed. Nova York: St. Martin's Press, 1962.
Dikshit, Ramash Durra. *The Political Geography of Federalism*. Nova York: Halsted Press, 1975.
Dodge, G. H. *The Political Theory of the Huguenots of Dispersion*. Nova York: Octagon Books, 1947.
Dragnich, Alex N. *Major European Governments*. Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1970.
Drucker, Peter F. *The Concept of the Corporation*. Nova York: Mentor Books, 1964. Duchacek, Ivo D. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.
—, ed. *Federalism and Ethnicity*. Número especial de *Publius* 7, núm. 4 (1977).
—, ed. *Transborder Relations among Constituent States*. Número especial de *Publius* 14, núm. 4 (1984).

Dupre, Stefan. *Regional Government*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1968.
Earle, Valerie, ed. *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*. Itasca, Ill.: E E. Peacock, 1968.
Eissenstat, Bernard W., ed. *The Soviet Union: The Seventies and Beyond*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975.
Elazar, Daniel J. *American Federalism: A View from the States*. 3a ed. Nova York: Harper & Row, 1984.
—. *The American Partnership: lntergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
—. *The Book of Joshua as a Political Classic*. Jerusalem: Center for Jewish Community Studies, 1980.
—. *Cities of the Prairie: The Metropolitan Frontier and American Politics*. Nova York: Basic Books, 1970.
—. *Continuity and Change in American Federalism*. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, n.d.
—. *The Covenant Idea and the Jewish Political Tradition*. Ramat Gan: Bar Ilan University, Department of Political Studies and Center for Jewish Community Studies, 1983.
—. *Israel: From Territorial to Ideological Democracy*. Nova York: General Learning Press, 1970.
—. *The Outlook for Creative Federalism*. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, n.d.
—. *The Politics of Belleville: Profile of the Civil Community*. Filadèlfia: Temple University Press, 1971.
—. *The Principles and Practices of Federalism: A Comparative Historical Approach*. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, n.d.
—. *Some Preliminary Observations on the Vocabulary of Covenant*. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, 1983.

— i Stuart Cohen, A. *The Jewish Polity: Jewish Political Organization from Biblical Times to the Present*. Bloomington: Indiana University Press, 1985.
—, *et al*. *Handbook of Federal and Autonomy Arrangements*. Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, forthcoming.
—, ed. *Federalism and Political Integration*. Lanham, Md. and Jerusalem: University Press of America and Jerusalem Center for Public Affairs, 1984.
—, ed. *From Autonomy to Shared Rule: Options for Judea, Samaria and Gaza*. Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, 1983.
—, ed. *Governing Peoples and Territories*. Filadèlfia: Institute for the Study of Human Issues, 1983.
—, ed. *Self-Rule/Shared Rule*. Ramat Gan: Turtledove Publishing, 1979.
—, ed. *State Constitutional Design in Federal Systems*. Número especial de *Publius* 12, núm. 1 (1982).
—, *et al*., ed. *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism*. ltasca, Ill.: F. E. Peacock, 1969.
Elliott, J. H. *Imperial Spain, 1469-1716*. Nova York: St. Martin's Press, 1964.
Enloe, Cynthia. *Ethnic Conflict and Political Development*. Boston: Little, Brown, 1973.
Esman, Milton J. *Essays in Federalism*. Claremont, Calif: Institute for Studies in Federalism, 1961.
—, ed. *Ethnic Conflict in the Western World*. Ithaca: Cornell University Press, 1977.
Esterbauer, Fried; Héraud, Guy; i Pernthalers Peter, ed. *Föderalismus*. Viena: Wilheim Braumüller, 1977.
Etzioni, Amitai. *Political Unification*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.

Ferguson, Russell. *Early Western Pennsylvania Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1938.
Franck, Thomas, ed. *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation*. Nova York: New York University Press, 1966.
Frankfort, Henri. *Before Philosophy: The Intellectual Adventure of Ancient Man, an Essay on Speculative Thought in the Ancient Near East*. Baltimore: Penguin Books, 1967.
Fraser, Robert, ed. *Keesing's Contemporary Archives, 1982*. Londres: Keesing's Publications, 1982.
Freeman, Edward A. *A History of Federal Government in Greece and Italy*. 2a ed. Londres: Macmillan, 1893.
Freeman, Gordon. *The Heavenly Kingdom*. Lanham, Md.: University Press of America i Jerusalem Center for Public Affairs, 1985.
Frenkel, Max. *Föderalismus und Bundesstat, Band I: Föderalismus*. Berna: Verlag Peter Lang AG, 1984.
—, ed. *Partnership in Federalism*. Berna: Peter J. Lang, 1977.
Friedrich, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Nova York: Praeger, 1968.
Friedrich, Joachim. *The Philosophy of Law in Historical Perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 1965.
Frisch, Morton, i Stevens, Richard J. *The Political Thought of American Statesmen*. Itasca, Ill.: F. E. Peacock, 1973.
Gabriel, Ralph Henry. *The Course of American Democratic Thought*. 2a ed. Nova York: Ronald Press, 1956.
Gavin, William. *State and Society in Nigeria*. ldanre: Afrografika Publishers, 1980.
Gierke, Otto. *The Development of Political Theory*. Nova York: Norton, 1939.
—. *Natural Law and the Theory of Society*. Traduït per Ernest Barker. Cambridge: Cambridge University Press, 1934.

—. *Political Theories of the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press, 1938.

Goldwin, Robert A., ed. *A Nation of States*. 2a ed. Chicago: Rand McNally, 1974.

—, ed. *Political Parties in the Eighties*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

Graves, William Brooke. *American lntergovernmental Relations: Their Origins, Historical Development, and Current Status*. Nova York: Charles Scribner's Sons, 1964.

Greilsammer, Alain. *Les mouvements federalistes en France*. Niça: Presses d'Europe, 1975.

Grodzins, Morton. *The American System: A New View of Government in the United States*. Editat per Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966.

Haggi, S. A. H., ed. *Union-State Relations in India*. Meerut: Meenakshi Prakshan, 1967.

Hamilton, Alexander; Madison, James; i Jay, John. *The Federalist*. Editat, introducció i notes de Jacob E. Cooke. Cleveland: World, 1961.

Hanna, Willard. *The Formation of Malaysia: New Factor in World Politics*. Nova York: American Universities Field Staff. 1965.

—. *The Separation of Singapore from Malaysia*. Nova York: American Universities Field Staff, 1965.

Hardgrove, Robert. *The Nadars of Tamiland*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969.

Harrington, James. *Political Writings: Representative Selections*. Editat per Charles Blitzer. Nova York: Liberal Arts Press, 1955.

Harrison, Selig S. *India: The Most Dangerous Decade*. Princeton: Princeton University Press, 1960.

Hart, Henry i Wechsler, Herbert. *The Federal Courts and the Federal System*. 2a ed. Brooklyn: Foundation Press, 1973.

Haskill, Barbara, ed. *Southern California: Attitudes 1972*. Berkeley: D. L. Hennessey, 1972.

Hawkins, Robert B., Jr. *Federalism and Government Reorganization*. Número especial de *Publius* 8, núm. 2, 1978.

—, ed. A*merican Federalism: A New Partnership for the Republic*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1982.

—, ed. *Self-Government by District, Myth and Reality*. Stanford: Stanford University Press, 1973.

Heisler, Martin O., ed. *Politics in Europe*. Nova York: David McKay, 1974.

Hellbling, Ernest C.; Mayer-Maly, Theo; i Michsler, Herbert. *Theorie und Praxis des Bundesstaates*. Viena: Universitätsverlag Anton Pustes, 1974.

Heraud, Guy. *L'Europe des ethnics*. Niça: Presses d'Europe, 1963.

Hill, Christopher. *Intellectual Origins of the English Revolution*. Nova York: Oxford University Press, 1965.

Hillers, Delbert. *Covenant: The History of the Biblical Idea*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1969.

Hirschfield, Robert S. *The Constitution and the Court*. Nova York: Random House, 1962.

Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1958.

Holcombe, Arthur. *Our More Perfect Union*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1955.

Holt, P M., i Daly, M. W. *The History of Sudan: From the Coming of Islam to the Present Day*. 3a ed. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1979.

Horowitz, Robert. *The Moral Foundations of the American Republic*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1979.

Hughes, Christopher. *Confederacies*. Leicester: Leicester University Press, 1963.

Hyam, Ronald, i Martin, Ged. *Reappraisals in British Imperial History*. Toronto: Macmillan Company of Canada, 1975.

Hyneman, Charles S. i Lutz, Donald S. *American Political Writings during the Founding Era, 1769-1805*. Indianapolis: Liberty Press, 1983.

—. A Bibliography of American Political Writings from the Founding Era. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, 1982.

James, Herman G. *The Constitutional System of Brazil*. Washington, D.C.: Carnegie Institution, 1921.

Jenkins, Howard M., ed. *Pennsylvania, Colonial and Federal: A History, 1608-1903*. Filadèlfia: Pennsylvania Historical Publishing Association, 1903.

Johnson, Willard. *Cameroun Federation: Political Integration in a Fragmentary Society*. Princeton: Princeton University Press, 1970.

Johnston, Richard E. *The Effect of Judicial Review on Federal-State Relations in Australia, Canada and the United States*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

Jones, Rodney W. *Urban Politics in India*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1974.

Kadushin, Max. *Organic Thinking*. Nova York: Jewish Theological Seminary, 1938.

Kamen, Henry Arthur. *A Concise History of Spain*. Londres: Thames and Hudson, 1973.

Kaplan, Harold. *Urban Political Systems: A Functional Analysis of Metro Toronto*. Nova York: Columbia University Press, 1967.

Katz, Ellis i Schuster, Benjamin R., ed. *Dialogue on Comparative Federalism*. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, 1978.

Kaufman, Yehezel. *The Religion of Israel*. Traduït per Moshe Greenberg. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

Khaliquzzaman, Choudry. *Pathway to Pakistan*. Lahore: Longman Pakistan Branch, 1961.

Kincaid, John, ed. *Political Culture, Public Policy and the American States*. Filadèlfia: Institute for the study of Human Issues, 1983.

Kincaid, John, i Elazar, Daniel J. eds. *The Covenant Connection: Federal Theology and the Origins of Modern Politics*. Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1985.

King, Preston. *Federalism and Federation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.

Kirk-Greene, A. H. M. *Crisis and Conflict in Nigeria: A Documentary Sourcebook*. Vol. 2. Londres: Oxford University Press, 1971.

Koehane, Robert O., i Nye, Joseph S. Jr., ed. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

Kolarz, Walter. *Russia and Her Colonies*. Nova York: Praeger, 1953.

Kotler, Milton. *Neighborhood Government: The Local Foundation of Political Life*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.

Krislov, Samuel. *The Supreme Court in the Political Process*. Nova York: Macmillan, 1965.

LaPorte, Robert Jr. *Power and Privilege*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1975.

Laski, Harold J. *The American Democracy: A Commentary and a Interpretation*. Nova York: Viking Press, 1948.

Leach, Richard. *American Federalism*. Nova York: Norton, 1970.

League of Women Voters Education Fund. *Super City/Hometown U.S.A.: Prospects for Two-Tier Government*. Nova York: Praeger, 1974.

Lewis, W. Arthur. *Politics in West Africa*. Londres: Allen & Unwin, 1965.

Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

—. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969.

Lindberg, Leon N. i Scheingold, Stuart A. *Europe's Would-Be Policy: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970.

Lippmann, Walter. *Public Philosophy*. Boston: Little, Brown, 1955.

Livingston, William S. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956.

Locke, John. *First and Second Treatises of Government*. Editat per Peter Laslett. Nova York: Mentor Books, 1965.

Lower A. R.M.; Scott F. R.; *et al*. *Evolving Canadian Federalism*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1958.

Lutz, Donald S. *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1980.

Maas, Arthur, ed. *Area and Power: A Theory of Local Government*. Glencoe, Ill.: Free Press, 1959.

Macmahon, Arthur. *Administering Federalism in a Democracy*. Nova York: Oxford University Press, 1972.
—, ed. *Federalism: Mature and Emergent*. Nova York: Columbia University Press, 1955.
Mackintosh, J. P. *Nigerian Government and Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 1966.
Mansfield, Peter. *The Ottoman Empire and Its Successors*. Nova York: St. Martin's Press, 1973.
Marc, Alexandre. *Europe terre decicive*. París: Editions de Vieux Columbier, 1959.
—. *A haunteur d'homme: La revolution federaliste*. París: Editions de sers, 1948.
— i Aron, Robert. *Principles de federalisme*. París: Le Portulan, 1948.
—. *Dialectique du dechainement, fondements philosophiques du federalisme*. París: Editions du Vieux Columbier, 1961.
Mason, Alpheus Thomas i Beaney, William M. *The Supreme Court in a Free Society*. Nova York: Norton, 1968.
Mathews, Russell, ed. *Federalism in Australia: Current Trends*. Número especial de *Publius* 7, núm. 3, 1977.
Mawhood, P. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Nova York: Wiley, 1983.
Mayer, J. P. *Alexis de Tocqueville: A Bibliographical Study of Political Science*. Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1966.
Mayer, Jeffrey L., ed. *Dialogues on Decentralization*. Número especial de *Publius* 6, núm. 4, 1976.
McCloskey, Robert G. *The American Supreme Court*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.
McDonald, Ronald H. *Party Systems and Elections in Latin America*. Chicago: Markham, 1971.

McLaughlin, Andrew C. *The Foundations of American Constitutionalism*. Introducció d'Enry Steele Commager. 1932. Reimpressió. Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1972.
McWhinney, Edward. *Judicial Review in the English Speaking World*. 2a. ed. Toronto: University of Toronto Press, 1960.
Menden, George E. *Law and Covenant in Israel and the Ancient Near East*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1955.
Menon, V. P. *The Integration of the Indian States*. Nova York: Crowell-Collier-Macmillan, 1956.
Michels, Robert. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1979.
Miller, Perry. *The New England Mind: The Seventeenth Century*. Vol. 2, *From Colony to Province*. Nova York: Macmillan, 1939.
Millis, Walter. *Arms and Men*. NovaYork: Mentor Books, 1956.
Mills, Lennox A. *Malaysia: A Political and Economic Appraisal*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1958.
Mitau, G. Theodore. *Decade of Decision*. Nova York: Charles Scribner's Sons, 1967.
Moore, J. M., trad. *Aristotle and Xenophon on Democracy and Oligarchy*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1975.
Morgan, Edmund S. *The Puritan Dilemma*. Editat per Oscar Handlin. Boston: Little, Brown, 1958.
Murphy, E. Jefferson. *History of African Civilization*. Nova York: Crowell, 1972.
Nelson, Harold D., ed. *Libya: A Country Study*. Washington, D.C.: American University, 1979.

Neumann, Robert G. *European Government*. Nova York: McGraw-Hill, 1968.
Nzimiro, Ikenna. *Studies in Ibo Political Systems*. Berkeley i Los Angeles: University of California, 1972.
Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis of American Public Admin-istration istration*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1973.
—. *The Political Theory of the Compound Republic: A Reconstruction of the Logical Foundations of American Democracy as Presented in the Federalist*. Blacksburg, Va.: Virginia Polytechnic Institute, Center for the Study of Public Choice, 1971.
Oxley, Andrew; Pravda, A. i Richie, A. *Czechoslovakia: The Party and the People*. Nova York: St. Martin's Press, 1973.
Paden, John N. *Religion and Political Culture in Kano*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1973.
Penniman, Howard, ed. *Israel at the Polls, 1977*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979.
—, ed. *Venezuela at the Polls: The National Elections of 1978*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.
Pirenne, Hinn. *Early Democracies in the Low Countries: Urban Society and Political Conflict in the Middle Ages and the Renaissance*. Nova York: Harper & Row, 1963.
Plischke, Elmer. *Contemporary Governments of Germany*. 2a. ed. Boston: Houghton Mifflin, 1969.
Proudhon, Pierre Joseph. *Du principe federatif*. París, 1863.
Pufendorf, Samuel. *De jure naturae et gentium libri octo*. Traduït per W. A. Oldfather. Oxford: Clarendon Press, 1934.

Pylee, M. V. *Constitutional Government in India*. Bombay: Asia Publishing House, 1961.
Raanan, Gabriel D. *Yugoslavia after Tito: Scenarios and Implications*. Boulder, Col.: Westview Press, 1977.
Ranney, Austin i Kendall, Wilmore. *Democracy and the American Party System*. Nova York: Harcourt, Brace, World, 1956.
Ratborg, Robert I. i Barrett, John eds. *Conflict and Compromise in South Africa*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1980.
Riker, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown, 1964.
Riley, Patrick. *The Political Writings of Leibniz*. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.
Ritter, Alan. *The Political Thought of Pierre Joseph Proudhon*. Princeton: Princeton University Press, 1969.
Rosenau, James N. *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. Nova York: Free Press, 1969.
Rothchild, Donald. *Politics of Integration: An East African Documentary*. Nairobi: East African Publishing House, 1968.
Rousseau, Jean-Jacques. *The Political Writings of Jean Jacques Rousseau*. Editat per C. Basil Blackwell Vaughan. Londres: Oxford, 1962.
—. *The Social Contract and Discourse on the Origin of Inequality*. Nova York: Washington Square Press, 1967.
Rowe, L. S. *The Federal System in the Argentine Republic*. Washington, D.C.: Carnegie Institution, 1921.
Rowen, Herbert H., ed. *The Low Countries in Early Modern Times: A Documentary History*. Nova York: Random House, 1962.

Sabetti, Filippo i Waller, Harold M., ed. *Crisis and Continuity in Canadian Federalism*. Special issue, *Publius*, 14, núm. 1, 1984.

Schechter, Stephen L., ed. *Federalism and Community: A Comparative View*. Un número especial de *Publius*, 5, núm. 2, 1975.

—, ed. *The State of American Federalism, 1982*. *Publius*, 13, núm. 2, 1983.

Schulz, Ann. *Local Politics and Nation-States: Case Studies in Politics and Policy*. Santa Barbara, Calif.: Clio Press, 1979.

Schwarz, Frederick A. O., Jr. *Nigeria: The Tribes, the Nation, or the Race*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1973.

Scott, Robert C. *Mexican Government in Transition*. Urbana: University of Illinois Press, 1959.

Selsman, John P. *The Pennsylvania Constitution of 1776: A Study of Revolutionary Democracy*. Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 1936.

Sen, Sachin. *The Birth of Pakistan*. Calcutta: General Printers and Publishers, 1955.

Shafer, Robert Jones i Mabry Donald. *Neighbors: Mexico and the United States*. Chicago: Nelson Hall, 1981.

Sherwood, Frank P. *Institutionalizing the Grass Roots in Brazil: A Study in Comparative Local Government*. San Francisco: Chandler, 1967.

Shirley, E. J. *Richard Hooker and Contemporary Political Ideas*. Naperville, Ill.: Allenson, 1949.

Sidgewick, Henry. *The Elements of Politics*. Londres: Macmillan, 1919.

Siegfried, André. *Switzerland*. Traduït per Edward Fitzgerald. Nova York: Duell, Sloan and Pearce, n.d.

Sills, David M. ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Nova York: Macmillan, 1968.

Simeon, Richard. *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1972.
Sisson, Richard. *The Congress Party in Rajasthan*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1972.
Sklar, Richard Lawrence. *Nigerian Political Parties*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
Smallwood, Frank. *Metro Toronto: A Decade Later*. Toronto: Bureau of Municipal Research, 1963.
Smiley, Donald V. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*. 3a ed. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1980.
Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Editat per Edwin Cannon; introducció de John Chamberlain. New Rochelle, N.Y.: Arlington House, 1966.
Smith, Perceval. *A History of Modern Culture*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1934.
Spaeth, Harold J. *The Warren Court*. San Francisco: Chandler, 1966.
Steiner, Kurt. *Politics in Austria*. Boston: Little, Brown, 1972.
Stewart, William H. *Concepts of Federalism*. Lanham, Md.: University Press of America, 1984.
Stokes, William S. *Latin American Politics*. Nova York: Thomas Y. Crowell, 1959.
Storing, Herbert, i Dry, Murray. *The Complete Anti-Federalist*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
Strauss, Leo. *Natural Right and History*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
—. *The Political Philosophy of Hobbes: Its Basis and Its Genesis*. Traduït per Elsa M. Sinclair. Chicago: University of Chicago Press, 1952.

Strauss, Leo i Cropsey Joseph, eds. *History of Political Philosophy*. Chicago: Rand McNally, 1963.
Sutherland, Arthur E. *Constitutionalism in America: Origin and Evolution of Its Fundamental Ideas*. Nova York: Blaisdell, 1965.
Swanson, Roger F. *Intergovernmental Perspective on the Canada-U.S. Relationship*. Nova York: New York University Press, 1978.
Thayer, Frederick. *An End to Hierarchy, An End to Competition*. Nova York: New Viewpoints, 1973.
Thompson, V. B. *Africa and Unity: The Evolution of Pan Africanism*. Londres: Longman, 1969.
Thundyl, Zacharias P. *Covenant in Anglo-Saxon Thought*. Madras: Macmillan Company of India, 1972.
Tocqueville, Alexis de. *L'ancien regime*. Oxford: Blackwell, 1949.
—. *Democracy in America*. Traduït per Lawrence Mayer. Garden City, N.Y: Doubleday, 1969.
Tolles, Fredrick B. *Meeting House and Counting House: The Quaker Merchants of Colonial Philadelphia, 1682-1763*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1948.
Trager, Frank N. *Building a Welfare State in Burma*. Nova York: Institute of Pacific Relations, 1958.
Ulam, Adam Bruno. *Dangerous Relations: The Soviet Union in World Politics, 1970-1982*. Nova York: Oxford University Press, 1983.
Unruh, John David. *The Plains Across: The Overland Emigrants and the Trans-Mississippi West, 1840-60*. Urbana: University of Illinois Press, 1979.
Vexler, Robert I. *Scandinavia: Denmark, Norway, Sweden*. Dobbs Ferry, N. Y: Oceana Publications, 1977.

Walker, David B. *Towards a Functioning Federalism*. Cambridge, Mass.: Winthrop, 1981.
Warner, Sam Bass. *The Private City: Philadelphia in Three Periods of Its Growth*. Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 1968.
Watts, Ronald L. *New Federations: Experiments in the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press, 1966.
Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organizations*. Traduït per A. M. Henderson i Talcott Parsons; ediat amb introducció de Talcott Parsons. Nova York: Free Press of Glencoe, 1964.
Weiner, Myron. *India at the Polls*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
Wheare, K. C. *Federal Government*. 4a ed. Nova York: Oxford University Press, 1964.
White, Leonard D. *The Federalists*. Nova York: Macmillan, 1948.
—. *The Jeffersonians*. Nova York: Macmillan, 1951.
—. *The Jacksonians*. Nova York: Macmillan, 1954.
—. *The Republican Era*. Nova York: Macmillan, 1958.
—. *The States and the Nation*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1958.
Wildavsky, Aaron, ed. *American Federalism in Perspective*. Boston: Little, Brown, 1967.
Wilson, Woodrow. *Congressional Government*. Boston: Houghton-Mifflin, 1885.
Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962.
Wolpe, Howard. *Urban Politics in Nigeria*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1974.

Wood, Gordon S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press for the Institute of Early American History and Culture, 1969.
Woodcock, George. *Pierre Joseph Proudhon*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1956.
Wright, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations*. North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1978.
Wright, Louis B. *The Atlantic Frontier: Colonial American Civilization*. Nova York: Knopf, 1947.
Ylvisaker, Paul. *Intergovernmental Relations at the Grass Roots*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1956.
Young, James Sterling. *The Washington Community, 1800-1828*. Nova York: Columbia University Press, 1966.
Zimmerman, Joseph. *The Federated City: Community Control in Large Cities*. Nova York: St. Martin's Press, 1972.

Articles

Allum, P. A. i Amyet, G. «Regionalism in Italy: Old Wine in New Bottles». *Parliamentary Affairs* 24. Hivern, 1970-71, pp. 53-78.
Altenstetter, Christa. «Intergovernmental Profiles in the Federal Systems of Austria and Germany». *Publius* 5, núm. 2, 1975, pp. 89-116.
Armstrong, John A. «Federalism in the USSR: Ethnic and Territorial Aspects». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 89-106.
Ayoade, John A. A. «Ethnic Management in the 1979 Nigerian Constitution». *Publius* (de pròxima publicació).
—. «Secession Threat as a Redressive Mechanism in Nigerian Federalism». *Publius* 2, núm. 1, 1972, pp. 57-74.

Badal, R. K. «The Rise and Fall of Separation in Southern Sudan». *African Affairs* 75, 1976, pp. 463-74.

Buchanan, William. «Politics and Federalism: Party or Anti-Party». *Annals of the American Academy* 259. Maig, 1965, pp. 107-115.

Burg, Steven L. «Ethnic Conflict and the Federalization of Socialist Yugoslavia». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 119-144.

Burns, R. M. «The Machinery of Federal-Provincial Relations, II». *Canadian Public Administration* 8, 1965, pp. 527.

Careless, Anthony G. i Stevenson, Donald W. «Canada: Constitutional Reform as a Policy-Making Instrument». *Publius* 12, núm. 3, 1982, pp. 85-98.

«The Confederation of Senegambia». *Background Brief*. Londres: Foreign and Commonwealth Office, gener, 1983.

Conway, M. Margaret. «Republican Political Party Nationalization, Campaign Activities and Their Implications for the Party System». *Publius* 13, núm. 1, 1983, pp. 1-18.

Cotrell, Charles L. i Stevens, R. Michael. «The 1975 Voting Rights Acts and San Antonio, Texas: Toward a Federal Guarantee of a Republican Form of Local Government». *Publius* 8, núm. 1, 1978, pp. 79-100.

Cox, Patrick. «Wun niu fela Kuntri: A Different Kind of Liberation Movement Emerges in the New Hebrides». *Reason* 12. Primavera, 1982, pp. 24-37.

Diamond, Martin. «Notes on the Political Theory of the Founding Fathers». *Center for the Study of Federalism, Working Paper* núm. 7, 1973.

—. «What the Framers Meant by Federalism». Dins Robert A. Goldwin , ed. *A Nation of States*. 2a. ed. Chicago: Rand McNally, 1974.

Diaz y Lopez, Cesar Enrique. «The State of the Autonomic Process in Spain». *Publius* 11, núm. 3-4, 1981, pp. 193-216.

Duchacek, Ivo D. «Antagonistic Cooperation: Territorial and Ethnic Communities». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 3-31.
—. «Consociations of Fatherlands: The Revival of Confederal Principles and Practices». *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 129-77.
Elazar, Daniel J. «Civil War and the Preservation of American Federalism». *Publius* 1, núm. 1, 1971, pp. 39-59.
—. «Federalism in Theory and Practice: Some French, American and Nigerian Examples». *Publius* 3, núm. 1, 1973, pp. 1-4.
—. «Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity». *Publius* 6, núm. 4, 1976, pp. 9-19.
—. «First Principles». Dins Daniel J. Elazar, ed. The Federal Polity. *Publius* 3, núm. 2 , 1973, pp. 1-10.
—. «From the Editor of *Publius*: Federalism as Grand Design». *Publius* 9, núm. 4 (1979): 1-8.
—. «The Generational Rhythm of American Politics». *American Politics Quarterly* 6 Gener, 1978, pp. 55-94.
—. «Government in Biblical Israel». *Tradition* 13-14, núm. 4-1, 1973, pp. 105-23.
—. «Harmonizing Government Organization with the Political Tradition». *Publius* 8, núm. 2, 1978, pp. 49-58.
—. «Is Federalism Compatible with Prefectorial Administration?» *Publius* 11, núm. 2 1981, pp. 3-22.
—. «The New Federalism: Can the States Be Trusted?» *Public Interest*. Primavera, 1974, pp. 89-192.
—. «The 1980's: Entering the Citybelt-Cybernetic Frontier». *Publius* 10, núm. 1, 1980, pp. 13-26.
—. «Urbanism and Federalism: Twin Revolutions of the Modern Era». *Publius* 5, núm. 2, 1975, pp. 15-40.
Enloe, Cynthia. «Internal Colonialism, Federalism and Alternative State Development Strategies». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 145-61.

Esman, Milton J. «Federalism and Modernization: Canada and the United States». *Publius* 14, núm. 1, 1984, pp. 21-38.

Eulau, Heinz H. F. «Polarity in Representational Federalism: A Neglected Theme of Political Theory». *Publius* 3, núm. 2, 1973, pp. 153-72.

—. «Theories of Federalism under the Holy Roman Empire». *American Political Science Review* 25. Agost, 1941, pp. 643-664.

Franda, M. F. «Federalizing India: Attitudes, Capacities and Constraints». *South Asian Review* 3, 1970, pp. 199-213.

Frenkel, Max. «Kooperative und audere Foederalisme». *Schweizer Montaschrifte* 54 . Gener, 1975, pp. 725-736.

Friedman, Murray. «Religion and Politics in an Age of Pluralism, 1945-1976: An Ethnocultural View». *Publius* 10, núm. 3, 1980, pp. 45-77.

Gallant, Edgar. «The Machinery of Federal-Provincial Relations, 1». *Canadian Public Administration* 8, 1965, pp. 515-26.

Gruhl, John. «Patterns of Compliance with U.S. Supreme Court Rulings: The Case of Libel in Federal Courts of Appeals and State Supreme Courts». *Publius* 12, núm. 3, 1982, pp. 109-26.

Grunbaum, Werner F. i Wenner, Lettie M. «Comparing Environmental Litigation in State and Federal Courts». *Publius* 10, núm. 3, 1980, pp. 129-142.

Haggi, S. A. H. «Federalism, Single Dominant Party, and the Problem of Linguistic Autonomy in India». *Conferència presentada al 6è Congrés Mundial de la International Political Science Association*, Gènova, 1964.

Holmes, Jean. «The Australian Federalism System». *International Political Science Review* 5, 1984, pp. 397-414.

Howell, John. «Politics in the Southern Sudan». *African Affairs* 72, 1973, pp. 163-178.
Koritansky, John C. «Alexander Hamilton's Philosophy of Government Administration». *Publius* 9, núm. 2, 1979, pp. 99-122.
—. «Decentralization and Civic Virtue in Tocqueville's 'New' Science of Politics». *Publius* 5, núm. 3 (1975): 63-82.
Kramer, Daniel C. i Riga, Robert. «The New York Court of Appeals and the United States Supreme Court, 1960-76». *Publius* 8, núm. 4, 1978, pp. 75-112.
Landau, Martin. «Federalism, Redundancy and Sysem Reliability». *Publius* 3, núm. 2, 1973, pp. 173-96.
Laski, Harold J. «The Obsolescence of Federalism». *New Republic.* Maig, 3, 1939, pp. 367-69.
Levinson, Henry S. «William James and the Federal Republican Principle». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 65-86.
Light, Alfred R. «Federalism, FERC v. Mississippi, and Product Liability Reform». *Publius* 13, núm. 2, 1983, pp. 85-96.
Lijphart, Arend. «Consociation and Federation: Coceptual and Empirical Links». *Canadian Journal of Political Science* 12. Setembre, 1979, pp. 499-515.
—. «Consociational Democracy». *World Politics* 21, 1969, pp. 205-25.
—. «Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Themes». *Publius* (de pròxima publicació).
Lutz, Donald S. «The Purposes of American State Constitutions». *Publius* 12, núm. 1, 1982, pp. 27-44.
McDowell, Gary. «Were the Anti-Federalists Right? Judicial Activism and the Problem of Consolidated Government». *Publius* 12, núm. 3, 1982, pp. 99-108.

McFeeley, Neil D. «The Supreme Court and the Federal System: Federalism from Warren to Burger». *Publius* 8, núm. 4, 1978, pp. 5-36.

Nelson, Ralph. «The Federal Idea in French Political Thought». *Publius* 5, núm. 3, 1975, pp. 7-62.

Nicholson, Jeanne Bell i Stewart, Debra W. «The Supreme Court, Abortion, and State Response». *Publius* 8, núm. 1, 1978, pp. 159-178.

—. «Nigeria: First Year in Office of President Sheku Shagari» *International Herald Tribune*. Octubre 6, 1980, pp. 14-15.

Olmert, Yosef. «Wasted Time in Lebanon». *Jerusalem Post Magazine*, Maig 20, 1983.

Ostrom, Elinor; Parks, Roger B. i Whitaker, Gordon P. «Defining and Measuring Structural Variations in Interorganizational Arrangements». *Publius* 4, núm. 4, 1974, pp. 87-108.

—. «Size and Performance in a Federal System». *Publius* 6, núm. 2, 1976, pp. 33-74.

Ostrom, Vincent. «Can Federalism Make a Difference?» *Publius* 3, núm. 2, 1973, pp. 197-238.

—. «Hobbes, Covenant and the Constitution». *Publius* 10, núm. 4, 1980. p. 83-100.

Ostrom, Vincent i Ostrom, Elinor. «A Behavioral Approach» to the Study of Intergovernmental Relations». *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 359. Maig 1965, pp. 137-146.

Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles i Warren, Robert. «The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry». *American Political Science Review* 55, 1961, pp. 831-42.

Porter, Mary Cornelia. «State Supreme Courts and the Legacy of the Warren Court: Some Old Inquiries for a New Situation». *Publius* 8, núm. 4, 1978, pp. 55-74.

Press, Charles. «Second Thoughts on Strengthening State Legislatures». *Publius* 4, núm. 2, 1974, pp. 117-122.

Riley, Patrick. «Federalism in Kant's Political Philosophy». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 43-64.

—. «Rousseau as a Theorist of National and International Federalism». *Publius* 3, núm. 1, 1973, pp. 5-18.

—. «Three Seventeenth Century Theorists of Federalism: Althusius, Hugo, and Leibiz». *Publius* 6, núm. 3, 1976, pp. 7-42.

Rothenberg, Irene Fraser. «National Intervention and Urban Development in Colombia and Mexico». *Publius* 12, núm. 2, 1982, pp. 111-34.

Sabetti, Filippo. «Covenant Language in Canada: Continuity and Change». Treball presentat al Covenant Workshop on Language of Covenant que va tenir lloc al Center for the Study of Federalism, a Filadèlfia. Desembre, 17-18, 1980.

Sawer, G. «Constitutional Issues in Australian Federalism». *Publius* 7, núm. 3, 1977, pp. 21-34.

Schechter, Stephen L. «The State of American Federalism: 1978». *Publius* 9, núm. 1, 1979, pp. 3-10.

Schier, Steven E. «New Rules, New Games: National Party Guidelines and Democratic National Convention Delegate Selection in Iowa and Wisconsin, 1968-1976». *Publius* 10, núm. 3, 1980, pp. 101-28.

Simon, Yves. «A Note on Proudhon's Federalism». *Publius* 3, núm. 1, 1973, pp. 19-30.

Skillen, James W. i Carlison, Stanley W. «Religion and Political Development in Nineteenth Century Holland». *Publius* 12, núm. 4, 1982, pp. 43-64.

Smiley, Donald V. «The Canadian Federation and the Challenge of Quebec Independence». *Publius* 8, núm. 1, 1978, pp.199-224.

Stark, F. M. «Persuasion and Power in Cameroon». *Canadian Journal of African Studies* 14, 1980, pp. 273-293.
Starr, Graeme. «Federalism as a Political Issue: Australia's Two 'New Federalisms'». *Publius* 7, núm. 1, 1977, pp. 7-26.
Stevens, R. Michael. «Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and the Survival of the Small Republi». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 177-204.
Stewart, Debra W i Stewart, Charles V. «Bakke and Beyond: Cooperation and Power Sharing in the Federal System». *Publius* 9, núm. 1, 1979. pp. 141-60.
Stewart, William H. «Metaphors, Models and the Development of Federal Theory». *Publius* 12, núm. 2, 1982, pp. 5-24.
—. «Toward a More Responsible Two-Party System». Suplement de *American Political Science Review* 44. Setembre, 1950.
von Klaus, Beyme. «West Germany: Federalism». *International Political Science Review* 5, núm. 4 (1984): 381-96.
Wildavsky, Aaron. «Party Discipline under Federalism: Implications of Australian Experience». Social Research 28 (Winter 1961): 437-458.
Wilson, Woodrow. «The Study of Administration». *Political Science Quarterly* 2. Juny, 1887, pp. 197-222.
Winthrop, Delba. «Tocqueville on Federalism». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 131-156.

IV

El federalisme i el camí cap a la pau

1

La revolució federalista i el camí cap a la pau[1]

El segle xx ha estat un segle de proclamacions de pau eterna i de les realitats més dures de la guerra total. Una de les veritats més tristes que hem après en aquest segle és que només amb idees per aconseguir la pau —i amb les simpaties que això desperti— no n'hi ha prou. És cert que per tenir pau al món, primer hi ha d'haver una acceptació de la idea de pau a les ments del poble. Però tenir la pau a la ment del poble no és suficient. També les cultures humanes s'han d'orientar cap a la pau, i hi ha d'haver mecanismes i marcs institucionals per aconseguir la pau i mantenir-la. El segle xx va començar amb la Primera Guerra Mundial, possiblement la més terrible de totes les guerres modernes perquè era totalment innecessària. Va ser una guerra que va abocar el món sencer a dècades de convulsió, va costar desenes de milions de vides directament i desenes de milions indirectament, i va arruïnar literalment

1 *Nota de l'ed.* Document original: «The Federalist Revolution and the Way to Peace», a Daniel J. Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994: 2-16 (capítol 1). Aquest capítol va ser originalment presentat com a conferència amb el títol «Will Federalism Survive Its Present Crisis» [¿Sobreviurà el federalisme a la crisi actual?], el 17 de novembre de 1992 per Kenneth R. MacGregor, dins de Lectures in Intergovernmental Relations. Queen's University. Kingston (Canadà).

les vides de centenars de milions de persones, i tot per les ambicions personals d'uns quants líders europeus.

L'actitud política dominant entre les masses europees de l'època era el socialisme. El lideratge socialista del món, i més concretament d'Europa, creia fermament que el compromís dels socialistes de no lluitar en les guerres de la reialesa, imperialistes o capitalistes seria prou poderós per vèncer el nacionalisme i evitar l'explosió que es va produir. Amb tot, el juliol i l'agost de 1914, quan els governs dels estats implicats van mobilitzar els seus exèrcits, gairebé cap de les persones corrents que hi van ser convocades —entre elles els obrers socialistes més aferrissats— es va negar a anar-hi. Al contrari, van sortir brandant les banderes a l'aire i cantant les cançons nacionals de l'època, a pesar de les seves idees socialistes. El nacionalisme va demostrar ser una ideologia molt més forta que no pas el socialisme. Únicament en dos països del món, els socialistes es van negar a lluitar: el petit grup de socialistes fidels de Rússia i dels Estats Units.

Al capdavall, si les institucions polítiques del món es veuen forçades a la guerra o no tenen manera d'evitar-la, els éssers humans corrents seran arrossegats cap al conflicte i l'hauran de consentir, per convicció o per necessitat. Això té una importància decisiva, perquè una de les millors maneres d'evitar les guerres és tenir autonomia democràtica en una societat civil. Si el poble tingués realment una participació significativa en el govern nacional i no el simple paper de supervisor de la classe dirigent, seria molt menys probable que anés a la guerra.

Aquí faig una distinció entre dos tipus de governs democràticament elegits. D'una banda, hi ha els governs democràticament elegits dins del que efectivament és la classe dirigent: la gent es limita a escollir, entre els que formen part de

la classe dirigent, aquells als quals volen afavorir atorgant-los el poder per un període determinat: quatre anys, cinc anys, deu anys. Això és la democràcia en el sentit limitat de referèndums populars sobre els governants.

Hi ha un altre tipus de democràcia en què els individus que estan implicats en el govern decideixen ser persones públiques; esdevenen diferents dels particulars però, malgrat tot, continuen vinculats al gran gruix de la ciutadania. Aquest tipus de democràcia no es limita a fer referèndums periòdics sobre la classe dirigent, sinó que és molt més oberta i participativa. La major part de causes del fracàs de la democràcia en el manteniment de la pau són —més en el primer cas que no pas en el segon— perquè els incentius entre un segment i un altre de la classe dirigent són intentar guanyar o mantenir el poder apel·lant a les passions de l'electorat democràtic, les quals desviaran aquest electorat des dels seus millors interessos cap a uns interessos que serviran un segment o un altre de la classe dirigent.

Prenem l'exemple de Iugoslàvia. En gran part, després de la qüestió dels eslovens que volien mantenir els fruits de la seva pròpia prosperitat més que no pas compartir-los amb altres repúbliques, la crisi iugoslava va tenir lloc perquè el màxim dirigent de Sèrbia, un excomunista que ja no podia confiar que el comunisme el mantingués en el poder, va haver de buscar altres mitjans de desvetllar les passions per aconseguir-ho, de manera que va recuperar el nacionalisme serbi. Aquest diguem-ne credo, sumat a la pròpia denominació de poder polític i a la pròpia comprensió que aquest credo apel·laria immediatament als militars, va provocar la guerra. Sóc bastant escèptic sobre el fet que a Iugoslàvia hi hagués gaire gent —gent corrent— que realment volgués una guerra civil. Els nacionalistes serbis encapçalaven clarament aquesta

voluntat. El líder serbi podia provocar aquesta guerra quan hi havia tots els indicis que allò que els eslovens i els croates volien era constitucionalitzar, formalitzar un tipus de relacions confederals més flexibles que les que havien nascut a Iugoslàvia durant els deu anys posteriors a la mort de Tito. Així, doncs, aquest és un bon exemple del primer cas, en què hi ha una classe dirigent per la qual vota el poble de tant en tant, però que continua sent la mateixa classe dirigent.

Quan es considera una situació en què la democràcia és més profunda que no pas tot això, en la qual els que s'impliquen en el govern surten del gruix de gent corrent a intervals regulars i no n'estan permanentment separats, és quan el poble sent que té moltes coses a perdre si s'involucren en guerres perilloses, tendeix a rebutjar les guerres i és capaç de fer que aquest rebuig tingui efecte. Com procurar aquest tipus de govern en què el poble té una participació important però que institucionalment es mou cap a la pau, ha estat un problema de la humanitat durant molt temps i que s'ha exacerbat per les condicions del segle xx. Al cap i a la fi, si les institucions polítiques del món es veuen forçades a la guerra o no tenen manera d'evitar-la, aleshores els éssers humans s'hi trobaran involucrats.

Les causes de la guerra tampoc no es poden identificar ni aïllar fàcilment. Hi havia un temps en què es creia que eliminant la pobresa s'eliminaria la guerra. Irònicament, avui dia sabem que la pobresa pot limitar les ocasions de guerra, perquè el poble que és massa pobre no té recursos ni energia per lluitar, i que la prosperitat, si més no en les primeres etapes, pot realment fer més possible i més probable la guerra. La mateixa energia que porta l'inici de la prosperitat pot generar unes ambicions que només es poden satisfer amb la guerra. Al mateix temps, és ben possible que una prosperitat avançada

pugui efectivament, per les raons més egoistes, disminuir les ocasions de guerra. A mesura que les persones prosperen, també són més mandroses i més indolents, i no tenen ganes de posar en perill el confort per la raó que sigui, encara que sigui una bona raó.

Esmento aquests elements negatius amb ironia, però també en part perquè hem de ser prou oberts i lluitar pel foment d'un món en pau en la mentalitat dels humans, i fins i tot per mitjà d'aquells elements de la personalitat i la cultura humanes que són menys atractius des d'altres punts de vista. En última instància, però, hem de reconèixer que en tots els pobles hi ha aquells éssers humans que se senten atrets pels reptes més difícils i que no poden controlar el seu desig d'obtenir guanys. Un dels homes més intel·ligents que hi ha hagut, el president nord-americà Abraham Lincoln, va descriure el problema al qual em refereixo en el famós discurs que va fer el 1838 al Young Men's Lyceum de Sprinfielg (Illinois) quan era un jove advocat:

> Negar que és cert el que ens diu la història de la humanitat implica suposar que no continuaran naixent entre nosaltres homes ambiciosos i talentosos, i si en neixen, buscaran naturalment la gratificació de les seves passions dominants, igual que ho han fet altres abans que ells. Aleshores la pregunta és: ¿Es pot trobar gratificació a donar suport i mantenir la Constitució de la República federal dels Estats Units com si fos un edifici que hagués estat erigit per altres? És del tot segur que no. Es podrien trobar molts homes importants prou qualificats per a qualsevol tasca que es proposessin, però l'ambició dels quals no aspiraria a res més enllà d'un escó al Congrés, ser governadors o president. Però aquests homes no formen part de la família del lleó o de la tribu de l'àguila. En absolut! Penseu, si no, si aquests llocs satis-

farien un Alexandre, un Cèsar o un Napoleó... De cap manera! El gran geni menysprea el camí fressat, busca regions inexplorades, no veu excel·lència en el fet d'afegir una història a una altra, en els monuments de la fama, erigits en memòria d'altres, nega que la glòria sigui suficient per servir qualsevol dirigent, menysprea seguir les petjades de qualsevol predecessor seu, ni que sigui il·lustre, anhela distingir-se i ho desitja amb fervor i, si és possible, ho assolirà, ni que sigui a expenses d'emancipar els esclaus o d'esclavitzar els homes lliures.

És per aquestes raons que homes com William James, un dels filòsofs més eminents del món de final del segle XIX i que va tenir el pressentiment de la transició d'un segle de pau relativa a un de guerra total, va intentar trobar l'equivalent moral de la guerra per comprometre les energies i les ambicions humanes. Més de dues generacions després, els humans, més tristos i potser més savis, han adoptat un equivalent diferent de la guerra en forma d'esport —local, nacional i internacional— per captar els desitjos, les passions i les ambicions humanes que abans es consagraven al camp de batalla. Per bé que sigui plaent, l'esport no és exactament l'equivalent moral de la guerra, el qual, si bé és menys noble, pot arribar a ser-ne un equivalent millor que l'ambició corrent. Però encara estem davant del problema dels alexandres, els cèsars i els napoleons.

En realitat, el nostre segle ha estat un segle de guerra total. En la primera generació, des de 1914 fins a 1947, va ser testimoni de dues guerres mundials l'abast i els costos humans de les quals no han tingut cap altre paral·lel en la història. Aquestes guerres van comportar un conjunt de compromisos i de destrucció que només les noves tecnologies de la modernitat podrien fer possible. A la seva estela, va arribar el tota-

litarisme revolucionari per fustigar el món: feixisme, nazisme i comunisme. Va ser una generació en què els períodes denominats de pau van ser testimonis de la diguem-ne guerra limitada i dels assassinats massius que a penes van ser de menys envergadura que els de les dues guerres mundials. En general tots convenim que Hitler ocupa un lloc entre els tirans més horribles, però, de fet, Stalin va matar encara més persones que no pas Hitler i de maneres que no tan sols eren menys visibles, sinó que el capacitaven per convèncer moltes de les anomenades «bones persones» de l'època que li van servir d'apologistes.

La segona generació del segle xx, de 1948 a 1976, es va formar dins una guerra freda entre les dues grans potències i els països aliats respectius, que també s'estenien arreu del món, marcada per unes quantes confrontacions limitades de «punts calents» entre aquestes potències i els seus clients. És més, aquesta generació també va ser testimoni de la descolonització del que es va començar a anomenar el Tercer Món. I la Guerra Freda, per desagradable que fos, era limitada i generalment no anava a pitjor.

Ara ens trobem en la tercera i última generació d'aquest segle. Des de 1977 la tendència ha estat la de posar fi a la Guerra Freda i als conflictes relacionats, tant els grans conflictes com els petits. Aquesta tendència va assolir nous punts culminants al final de la dècada de 1980 i al començament de 1990, amb la Glasnot i la Perestroika, l'autoalliberament de l'Europa de l'Est, l'acostament entre Est i Oest, els moviments cap al desarmament, la dissolució de la Unió Soviètica i la resolució de diversos conflictes regionals excepcionals vinculats d'una manera o una altra amb la Guerra Freda. De moment, sembla que ens trobem en la primavera del món i que realment tenim la pau a tocar. En realitat, hi haurà revessos

en el desmantellament de les forces totalitàries i d'altres d'antipacifistes. Però l'aire és ple de promeses que hem de transformar en realitat. Per aconseguir aquesta materialització, hem d'adreçar-nos a les mentalitats dels ciutadans, a les seves cultures i a les seves institucions.

La idea federal: la clau per a la pau

Un dels vehicles més prometedors per adreçar-se a totes tres coses —les mentalitats dels ciutadans, les seves cultures i les seves institucions— és la idea federal. Mentre que normalment al federalisme se l'entén relacionat amb les estructures polítiques, de fet, la idea federal s'adreça sobretot al caràcter de les relacions humanes. Arrelada en la idea bíblica de pacte, entén els humans com a éssers iguals i autònoms, capaços de fer pactes per establir les normes i institucions del seu autogovern, que constitueixen societats i organitzacions polítiques civils pactant entre ells sobre la base del consentiment mutu per avançar cap a la cooperació humana, de manera que totes les parts preservin les integritats respectives, fins i tot quan construeixen un marc comú, o marcs comuns, amb l'objectiu de garantir conjuntament els fins comuns.

La paraula *federal* deriva del llatí *foedus*, que significa pacte. El federalisme polític que coneixem és una expressió de l'ideal federal. L'ordre mundial en desenvolupament i les seves moltes facetes ofereixen una varietat d'expressions com aquesta. El que és crític és que el federalisme comporta alhora un conjunt d'actituds i un conjunt d'institucions que, amb mitjans constitucionals, poden establir aquests mitjans per transformar aquestes actituds en instruments d'autogovern.

El federalisme és l'aplicació pràctica de la via pactista adreçada a l'organització de l'autoritat i del poder polítics. Els grans filòsofs polítics del segle XVII veien la redacció de la constitució com un acte federal perquè, si es fa com cal, és l'assemblea dels ciutadans com a iguals la que ha de constituir la societat i el govern civils. Novament comencem a apreciar alguna cosa del significat de la idea de societat civil com a resultat del seu ressorgiment, sobretot a l'Europa oriental dels últims anys, per intentar servir de far per eliminar el totalitarisme.

La societat civil és radicalment diferent de qualsevol forma de totalitarisme, sobretot perquè té dues dimensions intolerables al totalitarisme. D'una banda, suggereix que no pot existir cap ordre polític-social legítim sense preveure un espai privat en què el govern no pugui interferir, ja sigui basant-se en els drets naturals, en els drets humans o en qualsevol altra cosa. L'existència d'aquest espai no és una simple qüestió de concessió governamental, sinó que és inherent al poble en la societat civil. D'altra banda, la societat civil refusa el que va esdevenir una noció destacada al segle XIX i que persisteix en alguns àmbits i és que la societat pot existir sense un ordre polític, sense un govern.

Els filòsofs del segle XVII i els revolucionaris del XVIII entenien perfectament que, per poder existir, tota societat ha de tenir un ordre polític-governamental que l'emmarqui. Ha de ser una societat civil. Al segle XIX, totes les panacees proposades per al món es basaven en la noció que tot el que els humans necessitaven fer era trobar i posar en pràctica el conjunt correcte de principis i que la societat es governaria a si mateixa. Aquesta opinió era compartida pel capitalisme *laissez-faire* (el mercat), pel marxisme (la marxa de la història) i per altres formes de hegelianisme, per l'anarquisme (traient les cadenes a la bondat natural de la humanitat) i per tots els

«ismes» que acompanyaven la sociologia i les ciències socials que van néixer. La idea era trobar el mecanisme, arrencar aquests elements de l'existència humana que impedien que el mecanisme funcionés i aleshores tot aniria bé, no necessitaríem treballar en la qüestió. L'organització social i la vida social simplement avançarien pel camí que automàticament és correcte per a la humanitat.

Al segle xx ja ens hem desenganyat d'aquesta idea. Entenem que en qualsevol sistema, en qualsevol «isme», en el millor dels casos hi ha un mecanisme que pot mantenir l'autocorrecció periòdica que necessiten els homes a causa de la debilitat humana. Fins i tot si el 90% de la població compleix la llei, el govern i els seus poders coercitius són necessaris per controlar l'altre 10%. Ara la societat civil ha tornat a considerar-la una idea que va començar entre els que no la tenien i que van aprendre, a un preu molt alt, què era allò que els faltava.

Les relacions internacionals també han estat considerades federals per aquests primers filòsofs, en el sentit que la comunitat de nacions era una comunitat d'iguals, que també havia d'establir unes normes de conducta i controlar l'exercici de poder en l'arena internacional. I mentre aquests filòsofs del segle xvii conduïen als del xviii, els activistes orientats filosòficament que van assolir una organització federal en un nombre de societats civils del món, van fracassar en el camp de les relacions internacionals, que simplement va esdevenir una selva una mica més regulada, del tipus que Thomas Hobbes descrivia com «una guerra de tots contra tots, tret de la mesura en què els seus membres vegin avantatges en la cooperació».

L'època moderna, des de mitjan segle xvii fins a mitjan segle xx, va ser l'època d'un nacionalisme aclaparador dominat per dos trets principals de comportament polític. Un

d'ells, el separatisme nacional, s'ocupa no tan sols de la multiplicació d'estats, sinó del mite que cada estat havia de servir una nació única el caràcter especial de la qual li atorgava una posició de privilegi en el món i el dret a reivindicar el seu geni nacional i, més concretament, a recobrir el que definia com el seu territori nacional tan bé com pogués amb els mitjans que fossin, entre ells, la guerra. Acompanyant aquest mite hi havia el segon tret del comportament polític, que també és un mite: la creença que només a través del govern centralitzat i unitari, amb la concentració concomitant de poder en un únic centre, l'estat nació podria mantenir-se i dedicar-se a la seva missió divina. Aquests dos mites fomentaven guerres inacabables, grans i petites, tant externes com internes: externes, per garantir la separació de nacions en el seu engrandiment territorial; internes, per suprimir grups divergents o forces dissidents que impedissin que el nou estat fos homogeni.

Al segle xx, aquests dos mites es van intensificar en molts estats amb l'afegit de l'homogeneïtat ideològica com a requisit per conduir cap a la repressió totalitarista. Avui dia aquests mites han explotat, i per desgràcia, massa literalment i tot. Dues guerres mundials i massa convulsions revolucionàries van demostrar, potser sobretot als europeus —amb algunes notables excepcions en els últims anys— fins a quin punt els mites eren falsos. A pesar de les guerres i les revolucions, nacions i estats gairebé no havien coincidit mai si no era en temps premoderns. Cada estat estava compost per diverses nacions —com el Regne Unit, que va trobar una manera harmoniosa de fer que anglesos, escocesos i gal·lesos visquessin junts (menys harmoniosa quan es va aplicar als irlandesos)—, o continuava tenint unes minories nacionals importants, com Itàlia, o bé cada nació estava distribuïda entre diversos estats, com en el cas de la nació alemanya.

Els estats centralitzats tampoc no van aportar pau i prosperitat, sinó més aviat guerres i repressió, més horribles que qualsevol de les anteriors. D'altra banda, a l'època medieval hi havia una mena de guerra contínua, en el sentit que sempre hi havia algun ducat que entrava en guerra contra un altre. Això normalment implicava que un duc s'ofenia, mobilitzava els que li havien jurat lleialtat i els enviava al ducat del duc que l'havia ofès, on lluitaven unes quantes setmanes; morien unes quantes persones, s'obtenia una certa satisfacció i tothom se'n tornava a casa. Al segle XX, quan aquestes ofenses esdevenien les ofenses dels governants imperials o de les àmplies masses de gent mobilitzada per la ideologia, van produir un segle de guerra total.

La Comunitat Europea i la Confederació

Cansats dels conflictes de la nostra època, quan van ser lliures per fer-ho, els europeus van anar derivant cap al desenvolupament d'un nou ordre polític europeu, un ordre que acceptava l'existència de moltes organitzacions polítiques i que pretenia limitar l'estatisme tant en l'esfera internacional com en la interna. De les cendres de la Segona Guerra Mundial en va néixer la Comunitat Europea, ancorada en la recent relació pacífica entre França i Alemanya, els dos enemics històrics més importants de l'Europa occidental. El principi federal —si al començament va ser tractat des d'un punt de vista pragmàtic per la Comunitat Europea, ara ha passat a ser del domini públic— ha esdevingut la nova idea d'Europa. El federalisme, si bé no necessàriament en el significat modern de federació sinó en les formes antigues i alhora noves de confederació —federàcia, estatalitat associada i autonomia— s'està

convertint ràpidament en l'estil d'Europa. Aquest nou estil preveu una autonomia política, social i cultural per fins i tot més sistemes polítics dels que es podrien acomodar en el sistema d'estat tradicional mantenint alhora més col·laboració econòmica interestatal, més cooperació política i més llibertat personal de les que permetia l'antic sistema.

Als segles anteriors hauria estat difícil pensar en una Alemanya de *länder* o en una que fos alhora una Alemanya unida i part d'una Comunitat Europea. En el passat, Alemanya consistia o bé en petites unitats completament separades i enfrontades o en estats nacionals gairebé consolidats. En la meva opinió, és molt significatiu que, quan l'Alemanya Occidental va aconseguir incloure l'Alemanya de l'Est, la primera cosa que s'hagués de fer fos restablir els cinc *länder* orientals i unir-los als onze *länder* occidentals per formar la nova República Federal Alemanya. De la mateixa manera, Espanya s'hauria trobat amb moltes dificultats per dotar d'una autoexpressió adequada als bascos, als catalans i a altres pobles d'Espanya si no s'hagués esforçat, i no ho hagués aconseguit, a ser un membre de la Comunitat Europea, actualment Unió Europea.

Aquesta idea i aquest estil federals no estan pensats per fomentar l'establiment d'un nou estat universal subjecte a totes les propensions de l'estat nació a una escala més gran i amenaçadora. Hi ha qui sí que ho espera. Durant la lluita al voltant del Tractat de Maastricht, semblava que Jacques Delors i els seus partidaris creguessin que un estat burocràtic, formalment una federació, seria més benèvol. Però la majoria dels ciutadans de la Comunitat, si bé estaven interessats a preservar els guanys confederals de la unitat i de la Comunitat Europea, eren molt reticents a la nova unió federal liderada per una burocràcia lligada a la Comunitat, o bé eren molt

escèptics al fet que això els pogués procurar felicitat. Ara la lluita continua i haurem de veure on s'acaba, però crec que és just dir que una lliga d'estats que conviu per obtenir uns beneficis més grans i alhora preserva la sobirania política de cadascun és el que vol la majoria d'europeus i, de fet, és el que ha aconseguit la nova Unió Europea.

La UE no necessàriament està compromesa a una federació, l'única manifestació acceptada de la idea federal en l'època moderna, si bé la federació ha estat un recurs eficaç per integrar o descentralitzar i, per tant, per restaurar la pau en alguns estats europeus, no únicament a Alemanya, com ja he dit, sinó també a Àustria, Bèlgica, Espanya i Suïssa fins i tot més aviat. A l'Europa occidental, el que inicialment era una lliga d'estats amb uns propòsits econòmics limitats s'està transformant en una confederació que preserva la integritat política dels estats confederats i alhora crea un nou règim comú, si bé limitat, per a tots ells. En aquest cas, la baralla és entre els que persegueixen la unitat confederal i els que persegueixen el federalisme burocràtic —una versió de l'estat jacobí que va ser concebuda en l'època en què el nacionalisme modern es va fusionar amb la revolució democràtica moderna.

La variant confederal de la idea federal que, a la pràctica, va ser incapaç de sostenir-se durant l'època moderna, quan les orientacions separatista i centralista de l'estatisme eren massa poderoses, ara s'està reanimant en condicions molt diferents de les de l'època postmoderna.

Ho analitzaré a continuació. Durant l'època en què l'estat nació era el desideràtum d'Europa, o pràcticament de tot Europa, la invenció de la federació moderna l'any 1787 per part dels Estats Units preveia una manera de poder nedar i guardar la roba, de vincular les unitats constituents com a nacions

d'una nova nació, definides per la seva constitució, de manera que davant del món exterior es presentava com una nació mentre que, de portes endins, el poder i l'autoritat estaven distribuïts entre les unitats constituents i el govern federal. Els fundadors federalistes van desenvolupar una nova concepció de govern que permetia l'expressió del nacionalisme i de l'estatisme-nació i alhora permetia la no-centralització del poder. I aquest sistema, el sistema de federació modern, va desplaçar la manera antiga de federar les unitats constituents integrals —que es va conèixer com a confederació— allà on el buit de poder convivia amb les unitats constituents que van desenvolupar unes institucions comunes per a uns propòsits comuns.

Actualment, en l'època postmoderna, posterior a la Segona Guerra Mundial, la confederació torna a ser una opció viable. La Comunitat Europea, actualment Unió Europea, ha demostrat que es pot utilitzar la idea federal i els principis federals d'altres maneres i no tan sols través de la federació moderna. De tant en tant, la idea federal adopta altres formes d'expressió pràctica. De vegades són asimètriques, com en el cas dels lligams entre Suïssa i Lichtenstein, els de Bretanya i les seves illes pròximes, els dels Països Baixos i les Antilles holandeses, i unes 15 o 20 ordenacions diferents que hi ha al món. Aquestes aplicacions de la idea federal han fet possible que els microestats sobrevisquessin i prosperessin en la nova Europa i a les colònies anteriors dels imperis europeus antics. En el cas d'Andorra, un autèntic microestat, el condomini hispanofrancès format ara fa 700 anys ha preservat la llibertat d'aquesta petita república i ha continuat proporcionant un espai polític a aquest país durant l'època de la consolidació nacional i enfront de la rivalitat d'aquestes dues grans potències.

Es pot considerar que el que passa a Europa s'edifica sobre el que va començar a Amèrica del Nord en el punt àlgid de l'època moderna, quan ara fa 200 anys els Estats Units van establir la federació moderna. Aquesta idea de federació moderna es va escampar cap als nous mons de colonització britànica i cap a l'Amèrica Llatina, en l'hemisferi occidental, durant el segle següent. Va tenir molt èxit a l'hora de fomentar i preservar la pau i un clima de pau en aquells països, fins i tot enfront de tendències separatistes, i fins i tot en llocs on els principis federals van haver de lluitar contra empreses autoritàries, com a l'Amèrica Llatina. La idea federal, introduïda com un element clau en el liberalisme revolucionari de l'Amèrica Llatina, va preparar el terreny per a la liberalització de l'Amèrica Llatina en la nostra època. Com que la pau i la democràcia hi han arribat, les idees i les pràctiques federals són una part important de la nova realitat.

La idea federal ha tingut un èxit desigual al Tercer Món i, més en general, allà on al principi de l'època moderna es van haver d'enfrontar als mateixos mites estatistes que s'havien importat d'Europa i que llavors s'explotaven allà. Quan els poders colonials intentaven introduir les ordenacions federals com un mitjà d'acomodació interètnica, normalment els seus esforços fracassaven per culpa dels que pretenien que el poder podia fer una crida als bandejats mites estatistes europeus per servir els seus propis fins. Això no obstant, a l'Índia, el més gran país del Tercer Món, la via federal ha possibilitat la unió i la pau civil a pesar de les dificultats amb què ha topat aquest país.

Potser fins i tot més interessants han estat els esforços adreçats cap a la confederació a les Antilles. A la dècada dels seixanta, els esforços britànics per establir la Federació de les Antilles van fracassar, senzillament perquè els estats illencs implicats eren, per definició, massa insulars. Però calia algun

tipus de vincle entre aquests microestats perquè poguessin fer alguna cosa més que sobreviure. I per això van establir una xarxa d'autoritats conjuntes superposades que preservava els estatus individuals com a estats i alhora els permetia compartir una moneda comuna, un Tribunal Suprem comú, una universitat comuna, un banc central comú i, fins a un cert punt, un mercat comú. Per tant, s'han estat movent cap a una certa integració regional que ha adoptat característiques confederals. Aquestes noves ordenacions institucionals regionals només són possibles quan hi ha voluntat, quan la mentalitat del poble està sensibilitzada en aquesta direcció.

Europa també ens proporciona els exemples més actuals de renaixement de qualsevol tipus de nacionalisme. La premissa de l'època moderna era que prevaldrien el liberalisme i el racionalisme. I el liberalisme i el racionalisme, al seu torn, es definien en part com la desaparició dels grups originaris primordials i la substitució per individus racionals i progressistes que triaven basant-se en un interès propi racional i progressista. Això, com hem vist, no ha succeït. Si de cas, els grups originaris han sobreviscut gairebé a tot arreu, i gairebé no ha desaparegut cap grup originari —ni tan sols les tribus natives americanes—, sinó que han reviscut allà on, certament, fins i tot els qui no eren ideològicament racionalistes liberals haurien considerat els llocs més estranys —els bretons a França, o els llombards a Itàlia, per no parlar dels croates i els serbis, que són molt propers als problemes de la lluita de grups originaris i que ho han estat des de sempre. Avui dia, no hem desenvolupat gaires mecanismes per garantir els drets de grup als grups originaris sense retallar les societats liberals, ni hem trobat maneres de convèncer molts grups originaris que poden sobreviure bé i més pròsperament i pacíficament si s'uneixen en estructuracions federals.

Això no obstant, tenim l'oportunitat de ser realistes i optimistes alhora. És a dir, ja sabem algunes coses sobre quan les exigències dels grups originaris es contraposen a les formes federals que promouen la pau, la prosperitat, la democràcia i la justícia. Per exemple, si Iugoslàvia hagués estat un país molt més pròsper, probablement hauria tingut més oportunitats de sobreviure. Va ser la decadència de l'economia iugoslava, el problema d'uns guanys cada vegada menors, el que va fer que els eslovens més pròspers es neguessin a compartir res amb els macedonis, els montenegrins i altres. I, per tant, van presentar demandes de secessió per conservar la seva prosperitat per a ells sols.

Aquesta és també la situació en altres casos. Les demandes reals de secessió al Quebec eren més grans quan la província semblava que avancés sense restriccions cap a una prosperitat cada vegada més gran. Si bé és possible que avui dia hi hagi més fingiment, la veritat és que també hi ha més dubtes a causa del deteriorament del món econòmic que ha afectat el Quebec com ho ha fet a tot arreu. Podem saber coses sobre aquests fenòmens encara que no siguem capaços de fer res en el moment adequat.

O, referint-nos a un altre exemple: ara sabem més coses sobre el paper de l'atzar en aquests casos. Certament, del paper de l'atzar no se n'hauria de fer cas omís. Al discurs al Young Men's Lyceum, Abraham Lincoln va dir que creia que, si mai els Estats Units eren amenaçats, ho serien internament. Això sembla ser més cert que no pas el contrari. Al mateix temps, Lincoln va suggerir maneres en què els grans canvis socials interns dels Estats Units podien posar en perill el sistema nord-americà. Es referia a aquestes qüestions en termes d'ambició humana dels individus, però sabem més coses sobre l'atzar. D'altra banda, és possible que no el puguem con-

trolar, però podem fomentar algunes condicions en les quals hi ha menys possibilitats que intervingui.

Al capdavall, tenir l'oportunitat de fer més coses fa necessari canalitzar el nostre optimisme de maneres realistes, però no hauríem d'evitar el moment en què és possible actuar sobre un conjunt de premisses en un cert sentit més optimistes. Els científics socials sempre prediuen el pitjor com a científics socials. Al mateix temps, com a humans sempre sabem que encara que tots els senyals apuntin cap a la idoneïtat de predir el pitjor, aquesta cosa normalment passa per casualitat, perquè les coses no siguin tan dolentes, o potser fins i tot millors, i millors durant un llarg trajecte. El federalisme, a diferència dels «ismes» ideològics, no s'hauria de considerar una fantasia, sinó un mètode per construir els tipus de comprovacions i d'equilibris, els tipus de barreres, els tipus d'estímuls culturals i polítics, i els tipus de mecanismes autocorrectius necessaris per capacitar els éssers humans defectuosos, que continuaran sent defectuosos i cometent errors, com ho han fet al llarg de la història de la humanitat, per construir institucions capaces fins i tot de superar alguns dels defectes.

En la majoria de casos, els experiments federals han triomfat allà on els mateixos estats han abandonat la idea que la concentració de poder en un únic centre era el millor camí. Els mateixos estats han adoptat estructures o ordenacions federals o consociatives, o han assumit transferències constitucionals de funcions dels seus governs locals. En altres paraules, el primer pas és que la mentalitat dels homes passi de pensar estatalment a pensar federalment. Un cop iniciat aquest canvi, la possibilitat de combinar diverses ordenacions amb una diversitat d'objectius d'intensitats diferents té uns límits amplis. Ja m'he referit al cas de l'Índia.

Els Estats Units d'Amèrica, per exemple, són coneguts per ser una federació, actualment de 50 estats. Com a tal, sempre ha estat predisposada a pensar federalment i a fomentar un govern no centralitzat fins al punt que, quan els tribunals van proposar que la composició interna dels estats fos unitària i no federal, una aclaparadora majoria —45 estats de 50— va adoptar disposicions d'autogovern, la majoria en les seves constitucions, i en pocs casos per la via de la legislació, a fi d'ampliar l'autonomia de les seves ciutats i comtats i ancorar-la constitucionalment.

Des de 1952, els Estats Units han desenvolupat i constitucionalitzat unes ordenacions federals asimètriques amb Puerto Rico i les illes Mariannes septentrionals en què qualsevol canvi en la relació requereix el consentiment de totes dues parts, i no sembla que cap d'elles vulgui cap canvi. Més recentment, les tres repúbliques micronèsiques, una de les quals és formalment una federació, van establir una estatalitat associada amb els Estats Units a la qual pot posar fi unilateralment —sota certes condicions— qualsevol de les parts, però que permet la continuació de la relació si totes dues parts ho volen. Cada vegada més, les tribus d'indis americans definides pel Tribunal Suprem dels Estats Units durant més de 150 anys com a «nacions internes dependents», desenvolupen la seva pròpia relació federal asimètrica amb els governs estatals i federals que comparteixen competències sobre les seves terres comunes.

A l'oceà Pacífic, l'Associació de Nacions del Sud-est Asiàtic (ASEAN), que preserva meticulosament la sobirania política de cada estat membre, ha passat de ser una lliga defensiva organitzada durant el conflicte del Vietnam al llindar d'una confederació per mitjà del desenvolupament d'un nombre creixent de vincles funcionals superposats. Si bé no ha traspassat aquest llindar i és possible que no ho faci en els pròxims anys, ni hauria de fer-ho mentre no estigui a punt, és un bon

exemple de com «pensar federalment» pot començar a conduir una regió pels camins de la pau.

Tres formes de relació política

Comptat i debatut, només hi ha tres maneres d'establir relacions polítiques. Una és per la conquesta o per la força. Tots coneixem aquesta manera, que és l'antítesi de la consecució de la pau. Una segona manera és per mitjà d'un desenvolupament orgànic, aparentment per casualitat. Sota les condicions adequades, el desenvolupament orgànic pot conduir a la pau del país, però la veritat és que és molt arriscat, i molt probablement portarà a unes guerres contínues entre els estats a la recerca dels seus mites i ambicions respectius; per tant, en el nostre món tan interdependent no l'hem de comptar com un vehicle per aconseguir la pau.[2]

2 Anglaterra és el millor exemple d'estat que s'ha desenvolupat d'una forma orgànica. Al Regne Unit com un tot, hi ha una dimensió federal. No és formalment federal —els anglesos fins i tot van negar-se a definir-lo com a federal—, però l'Acta de la Unió que unia Escòcia i Anglaterra i que establia els termes per al Regne Unit conté alguns elements federals i, per tant, la Gran Bretanya no és ell mateix per als escocesos que per als anglesos. Al segle XIX, gairebé no hi havia cap referència a la Gran Bretanya: tothom parlava d'Anglaterra com si inclogués Escòcia. Va ser el segle en què les teories orgàniques —tant darwinistes com d'altre tipus— eren més fortes. Al segle XX hi ha hagut una lluita entre elles. Gran Bretanya no es pot convertir en federal simplement dient que per l'Acta de la Unió, que preveu religions separades, un sistema legal separat, administracions separades i sistemes educatius separats, Gran Bretanya esdevé federal. Però és probable que, com que aspira cada vegada més a pertànyer a la Unió Europea, la Gran Bretanya segueixi aquest camí més que no pas el camí inicial de l'Anglaterra orgànica. Amb el temps, fins i tot pot ser necessari restablir un govern escocès per satisfer les demandes de la Unió Europea. Hi ha una mena de quasigovern escocès, i és probable que la Unió Europea acabi necessitant algun tipus d'expressió legislativa a fi que les necessitats escoceses siguin «satisfetes».

La tercera manera és per mitjà de la reflexió, la tria i el pacte, amb l'establiment de comunitats d'iguals sobre una base igual de pactes que reflecteixin l'acord i el consentiment.

La democràcia neix del pacte o de la reflexió i la tria, cosa que, com les altres vies, també té una història que es remunta al principi dels temps. I les democràcies són bastant reticents a entrar en guerra, sobretot si és contra altres democràcies. *El Federalista*, document nord-americà escrit a l'època de la fundació americana adreçat al poble americà —els primers homes moderns a embarcar-se en el camí federal— diu el següent: «Sembla que ha estat reservat al poble d'aquest país, per la seva conducta i el seu exemple, decidir sobre la important qüestió de si els homes són realment capaços d'establir un bon govern des de la reflexió i la tria, o si estan destinats per sempre més a dependre, pel que fa a les seves constitucions polítiques, de l'atzar i la força.» Aquesta és ara la tria davant del món. *El Federalista* continua: «Una mala elecció per part nostra pot, des d'aquesta perspectiva, merèixer ser considerada una desgràcia general de la humanitat». I no cal dir fins a quin punt això és encara aplicable avui dia a la humanitat d'aquest planeta.

La història de la democràcia, que té les arrels en els pactes i les constitucions, es remunta als començaments del que tan sovint es coneix avui dia com la tradició judeocristiana. La Bíblia, en descriure la materialització dels pactes que va instituir el govern constitucional a l'antic Israel, parla en els mateixos termes de reflexió i tria entre els camins bons i els dolents. El constitucionalisme modern és la manifestació actual més estesa per establir els tipus de règims que descrivim a dins de les nacions.

Al segle xx hem intentat introduir aquest principi a l'arena internacional. Al principi amb dubtes i ineficàcia per mitjà de

la Lliga de Nacions, però, des de 1945, encara amb vacil·lacions però segons com amb més eficàcia, per mitjà de les Nacions Unides i de la xarxa d'organitzacions vinculades a elles. Encara ens trobem en els primers passos d'aquest procés, construint una comunitat internacional per mitjà de vincles pactistes que s'encavalquen. És una comunitat que no pretén tenir una estructura federal en el sentit modern del terme, sinó més aviat internacional, i protegir l'estatus de cada estat membre. Amb tot, els esdeveniments mundials han superat aquesta delicada posició constitucional. S'ha desenvolupat una comunitat mundial interconnectada en l'àmbit econòmic, en les comunicacions i cada vegada més en qüestions d'opinió pública i de pau i seguretat. No cal que busquem res més enllà de la realitat, ni tampoc hem d'imposar més càrregues a aquesta jove comunitat mundial de les que pot suportar, perquè podem córrer el perill de ferho pel nostre desig natural a corregir aquest tipus de problemes, com la situació iugoslava o, abans d'aquesta, la d'Iraq-Kuwait. Però, com que busquem la manera de construir la pau al món, podem veure la direcció cap a la qual podem anar i podem ser capaços d'avançar, amb lentitud però amb eficàcia, per aquest camí.

Res d'això pretén suggerir que ens toca a nosaltres esforçar-nos per aconseguir algun tipus de govern federal. El nostre món no està construït per a una cosa com aquesta, sinó que més aviat, en aquesta època, la tasca que tenim al davant és la reorientació del nostre pensament des de l'exclusivisme de la sobirania nacional fins a la cooperació federalista per mitjà d'ordenacions funcionals mundials i regionals, i, quan sigui el moment, cap a la resolució del conflicte amb mecanismes federals de tot tipus que funcionin en tots els àmbits dels afers mundials.

Des de l'època de John Locke i d'Immanuel Kant fins als nostres dies, els filòsofs més importants han animat els humans cap a una via doble: constituir democràticament les seves formes de govern nacionals i redissenyar l'arena internacional de manera que sigui una arena de pau, i han reconegut que per fer això calien tres coses: la voluntat d'aconseguir unes ordenacions polítiques i una cultura política adequades que promoguessin i sostinguessin aquestes ordenacions, i les institucions adequades per garantir la pau, la justícia, la llibertat i la igualtat. En el passat, aquests filòsofs només parlaven de la promesa d'un futur llunyà. Els esdeveniments han fet que aquest futur sigui cada vegada més una realitat: hi ha una única economia mundial a la qual fins les nacions més poderoses estan lligades, una creixent xarxa de comunicacions internacionals sense respecte per les fronteres de l'estat que no pot ser controlada per l'autorització governamental, una xarxa que vincula cada vegada més individus i pobles, tant si els que estan en el poder ho volen com si no; una cultura popular mundial compartida, per bé o per mal, i el reconeixement creixent que, en qüestions de medi ambient, fins i tot més que no pas en qüestions econòmiques, el nostre planeta és una petita nau espacial immersa en un vast univers, i que tots els humans estan afectats pel que passa en aquest medi ambient.

Actualment ja no hi ha cap estat que sigui totalment sobirà en l'àmbit polític. Des del declivi de l'era nuclear, inclús la capacitat per decidir entrar en guerra està fins a un cert punt limitada. Desgraciadament, la nostra cultura política s'ha quedat enrere pel que fa a cultura popular, igual que, en massa casos, la nostra voluntat de pau s'ha quedat enrere pel que fa a la necessitat que en tenim. Llavors hem de començar amb les mentalitats d'homes i dones i, de fet, amb els seus cors, si volem anar a parar a les institucions necessàries per portar la

pau a aquesta terra. Aquests anys de dissolució de l'imperi comunista, el desenvolupament d'una protecció comuna per als drets humans a Europa i a l'Amèrica del Nord, així com la formació de les Nacions Unides per aturar l'agressió a l'Orient Mitjà haurien de ser vistos com la pròxima parada en el llarg camí cap a la pau universal. Si ens trobem lluny de la tria bíblica entre el bé i el mal, almenys que puguem triar pactes de pau basant-nos en els esforços per fer aquesta tria.

Thomas Hobbes, un dels filòsofs més pràctics —i les expectatives del qual per a la humanitat eren mínimes—, va prescriure la necessitat d'aquests pactes de pau i el que han d'incloure, i va enumerar 15 articles:

1. Perseguir la pau i mantenir-la.

2. Defensar-nos per tots els mitjans possibles.

3. Que els homes duguin a terme els pactes fets.

4. Que un home que rebi un benefici d'un altre per la gràcia, s'esforci perquè el que li ha donat no tingui cap motiu raonable per penedir-se de la seva bona voluntat.

5. Que tot home s'esforci per acomodar-se a la resta.

6. Que, per prudència dels temps futurs, un home hauria de perdonar els greuges que li han fet aquells qui, penedint-se'n, desitgen el perdó.

7. Que, com a revenja, els homes no es fixin en la grandesa del mal passat, sinó en la grandesa del bé que ha de venir.

8. Que cap home, per fets, paraules, consentiments o gestos se senti odiat o menyspreat per un altre.

9. Que tot home reconegui l'altre per la seva naturalesa igual.

10. Que en la consecució de les condicions de pau, cap home exigeixi conservar per a ell un dret que no estigui disposat a conservar per a qualsevol altre home.

11. Que, si es confia en un home perquè jutgi entre home i home, això es dirimeixi equitativament entre ells.

12. Que les coses que no es puguin dividir, es comparteixin si és possible, i si ho permet la qualitat de la cosa, que sigui sense límits; i si ho permet la quantitat de la cosa, que sigui sense límits, i si no, que sigui de manera proporcional entre els que hi tinguin dret.

13. Que el dret total o, si no, amb l'ús alternatiu, la primera possessió sigui determinada per sorts.

14. Que tots els homes que actuen de mediadors de la pau puguin tenir una conducta segura.

15. Que si hi ha controvèrsia, presentin el dret que tenen a ser jutjats per un àrbitre.

En un món d'ombres, aquests són els mínims que es poden exigir. Ja que ens esforcem per a un nou ordre mundial, fem-ho amb realisme, si més no des del punt de vista hobbesià. Si podem aconseguir això, ens obrirem a noves possibilitats.

2[3]

Federalisme i pluralisme en una societat lliure

El federalisme reapareix com una força política important, igual que va passar en la transició de l'edat medieval a la moderna que va tenir lloc del segle XVI al XVIII.[4] Reapareix com a força política perquè reflecteix una materialització pràctica del principi que no hi ha majories ni minories simples, sinó que totes les majories estan compostes per agregacions de grups, i el principi corol·lari dels drets de les minories, que no tan sols protegeix la possibilitat de les minories a preservar-se sinó que obliga les majories a ser compostes més que no pas artificialment simples. És més, serveix aquests principis emfasitzant la base consensual de la comunitat política i de la importància de la llibertat en la constitució i el manteniment de la república democràtica. Tots dos principis són especialment importants en un món cada vegada més complex i interdependent, on la gent i els pobles han de viure junts tant si els agrada com si no, i on alguns fins i tot aspiren a fer-ho democràticament. D'aquí ve que no sigui sorprenent que els pobles i els estats d'arreu del món recorrin a solucions federals per als problemes d'integració política dins d'un marc democràtic.

3 Aquest capítol va ser originalment preparat per a la conferència «Autonomisme i federalisme». Madrid (Espanya), maig de 1989.

4 Aquesta conferència s'inspira en el tema del meu llibre *Exploring Federalism*. University, AL: University of Alabama Press, 1987.

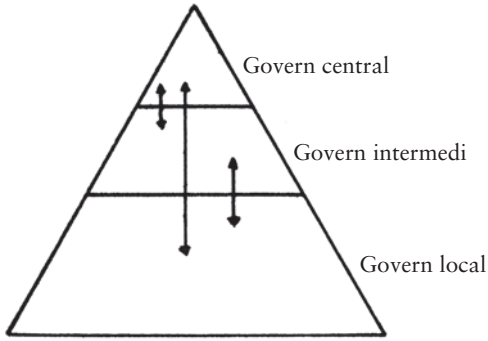
El federalisme i els orígens de les organitzacions polítiques

Al capítol primer s'ha dit que, des del començament, la ciència política ha identificat tres vies bàsiques que han dut al sorgiment de les organitzacions polítiques: la conquesta («força», en paraules d'*El Federalista*), el desenvolupament orgànic (segons *El Federalista*, «accident») i per pacte o «reflexió i tria». Aquestes qüestions dels orígens no són abstractes; la manera de fundar una organització política fa molt per determinar el marc de la seva vida política posterior.

La conquesta pot ser entesa com la inclusió no tan sols de la seva manifestació més directa —un conqueridor obté el control d'una terra o d'un poble—, sinó també les maneres complementàries com la conquesta revolucionària d'un estat existent, un cop d'estat, o fins i tot el cas d'un emprenedor que conquereix un mercat i organitza el control amb mitjans corporatius. La conquesta tendeix a produir règims organitzats jeràrquicament i governats de manera autoritària; piràmides de poder amb el conqueridor al capdamunt, els seus agents al mig i el poble a la part inferior de tota l'estructura (vegeu Figura 1). L'expressió original d'aquest tipus d'organització va ser l'estat faraònic de l'antic Egipte. Difícilment va ser una casualitat que aquests governadors que van portar l'estat faraònic al desenvolupament més complet haguessin fet construir les piràmides com les seves tombes. Si bé el model faraònic ha estat considerat il·legítim a la societat occidental, les teories totalitàries modernes, particularment el feixisme i el nazisme, representen un intent d'atorgar-li una certa legitimitat teòrica.

L'evolució orgànica comporta que la vida política s'iniciï amb famílies, tribus i pobles i es desenvolupi en unes organitzacions polítiques més àmplies, de manera que les institucions, les relacions constitucionals i les alineacions de poder apa-

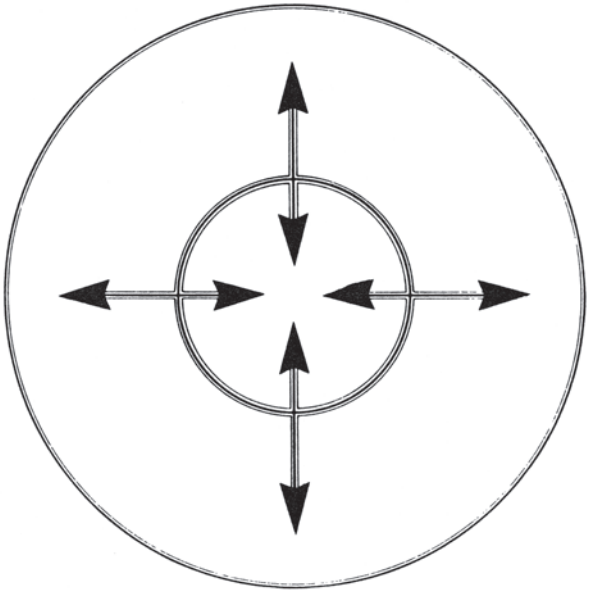
Figura 1. *La piràmide del poder*



reixen com a resposta a la interacció entre els precedents antics i les circumstàncies canviants, amb un mínim de tria constitucional deliberada. El resultat final tendeix a ser una organització política amb un centre únic de poder organitzat d'una de les diverses maneres. El pensament polític grec clàssic va emfasitzar l'evolució orgànica de les organitzacions polítiques i va rebutjar qualsevol altra forma de construir-les per insuficient o impròpia. El model orgànic està estretament lligat al concepte de llei natural en l'ordre polític (vegeu figura 2).

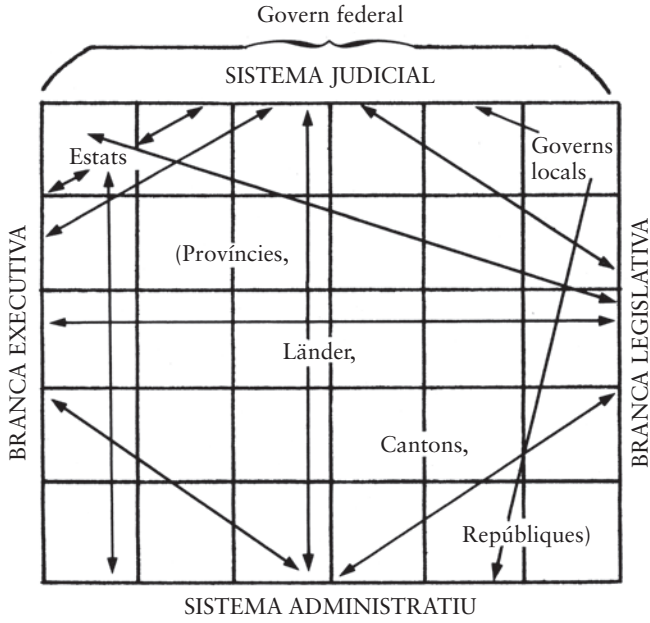
El model orgànic ha demostrat ser el més atractiu per als filòsofs perquè, en el millor dels casos, sembla reflectir l'ordre natural de les coses. Així, ha rebut l'atenció dels intel·lectuals i dels acadèmics. Això no obstant, així com la conquesta tendeix a produir uns règims jeràrquicament organitzats i governats de manera autoritària, l'evolució orgànica tendeix a produir uns règims oligàrquics que, en el millor dels casos, tenen una aroma aristocràtica, i que en el pitjor, són simplement el control d'una minoria sobre la majoria. En el primer cas, l'objectiu és controlar el cim de la piràmide; en el segon, l'objectiu és controlar el centre de poder.

Figura 2. *El model centre-perifèria*



Els fonaments pactistes emfasitzen la unió deliberada dels homes en tant que iguals per establir organitzacions polítiques que reafirmin la seva igualtat fonamental i mantinguin els seus drets bàsics. Fins i tot el pacte hobbesià —i Hobbes utilitza concretament aquest terme—, que estableix una organització política en què el poder es confereix en una sobirania simple, manté aquesta igualtat fonamental, si bé, a la pràctica, no podria coexistir amb el sistema de govern que proposa Hobbes. Les organitzacions polítiques que tenen l'origen en el pacte reflecteixen l'exercici d'una tria constitucional i la participació de base àmplia en el disseny constitucional. Les organitzacions polítiques basades en el pacte tenen caràcter essencialment federal en el significat original del terme —tant si

Figura 3. *El model matricial*



són federals pel que fa a l'estructura com si no. Això és el mateix que dir que cada organització política és una matriu composta per confederats iguals que s'uneixen lliurement i mantenen les integritats respectives fins i tot si estan obligats en un tot comú (vegeu Figura 3). Aquestes organitzacions polítiques són republicanes per definició, i el poder dins d'elles s'ha de difondre entre molts centres de les diverses cel·les que hi ha a la matriu.[5]

5 Per a una discussió posterior sobre aquests models, vegeu Elazar. *Exploring Federalism* i Daniel J. Elazar i John Kincaid, ed. *Covenant, Polity and Constitutionalism*. Lanham, MD.: Center for the Study of Federalism and University Press of America, 1986.

La idea federal

Com han assenyalat molts filòsofs, teòlegs i teòrics polítics del món occidental, la idea federal té les arrels en la Bíblia.[6] De fet, la primera utilització del terme va respondre a uns propòsits teològics, per definir la relació entre l'home i Déu descrita a la Bíblia, la qual, al seu torn, va conformar la idea d'una relació de pacte (o federal) entre individus i famílies que conduïa a la formació d'un cos polític i, entre cossos polítics, conduïa a la creació d'organitzacions polítiques compostes. Les aplicacions polítiques de l'ús teològic van donar origen a la transformació del terme *federal* en un concepte explícitament polític.[7]

El terme *federal* deriva del llatí *foedus*, el qual, igual que el terme hebreu *brit*, significa «pacte». Bàsicament, un sistema federal és un acord, establert i regulat per mitjà d'un pacte, les relacions internes del qual reflecteixen una forma de compartir especial que ha de prevaldre entre les parts, basada en un reconeixement mutu de la integritat de cada part i en l'intent de fomentar una unitat especial entre ells. De manera significativa, *shalom*, el terme hebreu que significa pau, és un

6 Delbert Hilvers. *Covenant, The History of a Biblical Idea.* Baltimore: John Hopkins Press, 1969; George Mendelhill. «Covenant Forms in Isrealite Tradition», dins *Biblical Archeologist* 17, 1959. p. 50-76; Norman H. Snaith. *The Distinctive Ideas of the Old Testament*. Nova York: Schocken Books, 1966; Moshe Weinfield. «Covenant», dins *Encyclopedia Judaica*. Vol. 5, pp. 1012-1022; Daniel J. Elazar. «Covenant and Freedom in the Jewish Political Tradition». Gratz College Annual Sol Feinstone Lecture, març 1981.

7 Cf. Perry Miller. *The New England Mind: The Seventeenth Century.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1953; i *The New England Mind: From Colony to Province.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1953; «Federal» dins *Oxford English Dictionary.* Oxford: Clarendon Press, 1989; Daniel Elazar i John C. Kincaid, ed. *The Covenant Connection: Federal Theology and the Origins of Modern Politics.* Lanhamn, MD: Center for the Study of Federalism and University Press of America, 1984.

terme afí a *brit* i té a veure amb la creació de la integritat del pacte que és la verdadera pau.[8]

Els principis federals aspiren a la combinació d'un autogovern i d'un govern compartit. En el sentit més ampli, el federalisme implica la vinculació d'individus, grups i organitzacions polítiques en una unió duradora però limitada, de manera que garanteixi una cerca decidida de finalitats comunes i alhora mantingui la integritat respectiva de cada una de les parts. Com a principi polític, el federalisme té a veure amb la difusió constitucional del poder, de manera que els elements constitutius d'un acord federal comparteixen els processos d'elaboració d'una comunitat política comuna i l'administració per dret, mentre que les activitats del govern comú són dirigides de tal manera que garanteixen les integritats respectives. Els sistemes federals ho fan distribuint constitucionalment el poder entre els òrgans de govern general i els constituents d'una forma pensada per protegir l'existència i l'autoritat de tots. En un sistema federal, les polítiques públiques bàsiques s'elaboren i s'implementen a través d'una negociació en què tots poden participar en el sistema de presa de decisions i en els processos d'execució.

La revolució federalista

De les diverses revolucions que canvien l'aspecte del món en els nostres temps, la revolució federalista és una de les més esteses —si bé una de les més inadvertides. En les èpoques

8 Daniel J. Elazar. *Some Preliminary Observations on the Jewish Political Tradition.* Ramat Gan i Jerusalemn: Bar Ilan University i el Jerusalern Center for Public Affairs, 1978.

moderna i postmoderna, el federalisme ha emergit com un mitjà important de donar cabuda al desig cada vegada més estès de la gent de preservar o fer renéixer els avantatges de les petites societats amb la necessitat creixent d'unes combinacions més grans, per fer servir recursos comuns o per mantenir o reforçar les seves peculiaritats culturals dins unes formes de govern més àmplies. En conseqüència, les estructuracions federals han estat aplicades extensament, d'una banda per integrar les noves organitzacions polítiques i alhora preservar les diversitats internes legítimes i, de l'altra, per unir-ne d' establertes amb vista a obtenir un avantatge econòmic i una seguretat més gran. Actualment, gairebé el 80% de la població mundial viu sota uns governs que són formalment federals, i en un cert sentit utilitzen estructuracions federals.[9]

L'expressió «estructuracions federals» suggereix que hi ha més d'una manera d'aplicar els principis federals. En realitat, fent servir una analogia biològica, el federalisme pot ser considerat un gen d'organització política del qual hi ha diverses espècies. L'Europa premoderna només va conèixer una única estructuració federal —la confederació—, per mitjà de la qual diverses organitzacions polítiques preexistents s'unien per formar un govern comú amb uns propòsits estrictament limitats, normalment afers exteriors i defensa, que continuaven depenent de les seves formes de govern constituents. Fa dos segles, els Estats Units van inventar el federalisme modern i van afegir el terme *federació* com una segona forma, que va ser àmpliament emulada al segle XIX. Una federació és una organització política composta per unes entitats constituents fortes i per un govern

9 Per a més dades sobre cada forma de govern, vegeu Daniel J. Elazar, ed. *Federal Systems ofthe World:* A *Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements.* Londres: Longman Group UK Limited, 1991.

general fort, cada un dels quals té poders delegats pel poble i està autoritzat a tractar directament amb la ciutadania en l'exercici d'aquests poders. Les federacions van ser l'única manera reeixida d'aplicar els principis federals durant l'època moderna que emfasitzava l'estat nació centralitzat com la norma.

Al segle xx, especialment des de la Segona Guerra Mundial, es van desenvolupar estructuracions federals noves, o es van reconèixer elements federals en les antigues que prèviament no eren ben enteses. Federàcies, organitzacions estatals associades i mercats comuns són aplicacions postmodernes del principi federal. En una federàcia, una potència gran i un govern més petit s'uneixen asimètricament en una relació federal en què aquest últim té una autonomia més gran que no pas altres segments del primer i, en contrapartida, té un paper més petit en el govern de la potència més gran. La relació entre ells és més com la d'una federació que com la d'una confederació, i només es pot dissoldre per acord mutu. Els sistemes estatals associats són igualment asimètrics, però són com confederacions, en el sentit que qualsevol de les parts les pot dissoldre unilateralment. En conseqüència, els estats associats tenen fins i tot menys paper en el govern de la potència associada. Els mercats comuns són formes de confederació que emfasitzen més les funcions econòmiques compartides que no pas les polítiques; han marcat el camí cap a la recuperació de la confederació com a forma factible de federalisme en el món globalment més interconnectat que aconsegueix més vincles però permet ordenacions més flexibles.

Els politòlegs han redescobert les característiques federals presents en les formes de govern consociatives, les unions i les lligues. Els governs consociatius són federacions no territorials en què les comunitats polítiques, dividides en agrupacions religioses transgeneracionals, culturals, ètniques o ideo-

lògiques, estan constituïdes com a federacions de «faccions», de «sectors» o de «pilars» i conjuntament governades per coalicions formades pels dirigents de cada una d'elles. Les unions són organitzacions polítiques compostes de tal manera que les seves entitats constituents preserven les integritats respectives, en primer lloc o exclusivament, per mitjà d'òrgans comuns del govern general més que no pas d'estructures de govern duals. Les lligues, en canvi, són vincles establerts entre organitzacions políticament independents amb uns propòsits específics que funcionen per mitjà d'un secretariat comú més que no pas d'un govern i de les quals els membres poden retirar-se unilateralment. Si bé cap de les dues formes d'organització política és una espècie de federalisme, parlant amb propietat, totes dues fan servir principis federals en la seva constitució i a l'hora de governar.

Les noves estructures regionals, que essencialment són lligues que emfasitzen el desenvolupament regional, representen aplicacions més limitades dels mecanismes federals. Hi ha raons de pes per pensar que en el món postmodern es desenvoluparan noves aplicacions del principi federal, a més de les estructures institucionals que ja coneixem, entre els quals hi ha les *autoritats funcionals* per a la implantació conjunta de tasques particulars, i els *condominis*, que impliquen un govern conjunt de dos poders sobre un territori compartit de tal manera que els habitants d'aquest últim tenen una autonomia considerable. Així, doncs, la realitat acaba reflectint les diferents cares del federalisme.

Una raó important d'aquesta evolució radica en la reafirmació de les identitats ètniques i regionals, avui dia amb un abast universal, que promet ser un dels afers polítics més importants d'aquesta generació i del segle següent. Al món hi ha uns 3.000 grups ètnics o tribals conscients de les seves identitats respecti-

ves. Dels més de 180 estats políticament «sobirans» que hi ha avui dia, més de 160 tenen una composició multiètnica. Aproximadament el 40 per cent d'aquests estats estan involucrats en sistemes formals que usen els principis federals en el sentit de conciliar les demandes d'autonomia o de govern compartit dins de les seves fronteres o en associació amb altres organitzacions polítiques. En resum, encara que la ideologia de l'estat nació —un estat únic que inclou una nació única— es mantingui forta, l'estat nació com a tal és poc freqüent.[10]

La revolució federalista de l'Europa occidental adopta dues formes. D'una banda, l'Europa occidental ha establert un nou estil de confederació de vells estats per mitjà de la Comunitat Europea, i de l'altra, hi ha un ressorgiment d'identitats ètniques i regionals encara més antigues en l'arena política. Com a resultat d'això, Bèlgica, Itàlia i Espanya s'han regionalitzat constitucionalment o estan en procés de fer-ho, i fins i tot França es veu obligada a moure's en aquesta direcció, si més no pel que fa al cas de Còrsega i les seves possessions d'ultramar. Portugal ha desenvolupat un poder d'autogovern intern per a les seves províncies insulars, de la mateixa manera que fa molt temps ho van fer els Països Baixos i Dinamarca. Suïssa, Alemanya i Àustria, que ja són sistemes federals, estan experimentant una intensificació de les seves dimensions federalistes en un sentit o en un altre. La qüestió continua viva, per bé que no resolta a la Gran Bretanya. La idea d'una Europa de regions ètniques és una força poderosa en aquest continent i la Unió Europea no tan sols n'ha pres nota sinó que ha fomentat aquest moviment.[11]

10 Ivo Duchacek, ed. «Federalisrn and Ethnicity». *Publius* 7 (4), 1977.

11 Comissió Europea. *Regional Policy Series.* Brussel·les: Commission of the European Communities, 1985.

La majoria dels nous estats d'Àsia i Àfrica han acabat assumint la qüestió multiètnica. És un assumpte que només es pot assimilar pacíficament aplicant-hi uns principis federals que combinaran afinitat de grup (la base de l'etnicitat) i consentiment (la base del govern democràtic) en una estructura políticament viable i constitucionalment protegida que abordaria organitzacions polítiques territorials i no territorials. Encara que només uns quants d'aquests estats tinguin formalment sistemes federals, com l'Índia, Malàisia, Nigèria i el Pakistan, d'altres han adoptat internament diferents estructuracions federals i es combinen per formar uns ens multinacionals amb una base regional.[12]

L'Àsia occidental i la regió oriental del Mediterrani, conegudes com l'Orient Mitjà, no són excepcions a aquest problema de la diversitat ètnica. De fet, molts dels problemes actuals d'aquestes regions es remunten a la caiguda de l'Imperi Otomà, que va aconseguir acomodar la diversitat de comunitats en un estat universal durant uns quants segles. Les guerres entre comunitats de Xipre, l'Iraq, el Líban i el Sudan, per no parlar dels problemes de les minories a Egipte, l'Iran i Síria, ofereixen un testimoni de primera mà d'aquesta realitat. Les solucions federals no són menys importants a l'Orient Mitjà que en un altre lloc, però és sobretot a l'Orient Mitjà on hi ha la necessitat més gran d'un federalisme postmodern que no estigui simplement basat en fronteres territorials, sinó que reconegui també l'existència de pobles molt ancestrals.[13]

12 Cf. Daniel J. Elazar. «Will the Postmodem Epoch Be an Era of Federalisrn?» dins *Exploring Federalism* i Daniel J. Elazar, ed. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements.* Londres: Longman Group.

13 Vegeu Daniel J. Elazar. *Two Peoples — One Land.* Lanham, MD: Jerusalem Center for Public Affairs i University Press of America, 1991.

En canvi, en els sistemes federals més antics i assentats de l'Amèrica del Nord, l'augment de l'èmfasi en les diferències culturals i ètniques ha desafiat les estructuracions federals acceptades. Al Canadà, aquest desafiament ha adoptat la forma de moviment secessionista provincial, i als Estats Units, l'èmfasi en les lleialtats subnacionals no territorials en contrast amb les territorials, d'una banda, i el ressorgiment de les aspiracions tribals dels americans natius (indis), de l'altra. L'Amèrica Llatina, la primera zona cultural fora dels Estats Units que va adoptar solucions federals per promoure la llibertat política, continua tenint problemes per conciliar les dimensions republicanes del federalisme amb la seva tendència al lideratge autocràtic. Veneçuela ha reforçat les seves estructures federals reintroduint l'elecció popular dels governadors d'estat. La nova constitució del Brasil estava obertament pensada per consolidar els seus estats. Fins i tot Mèxic ha derivat cap a una autonomia política més gran per als seus estats, com a part d'un canvi cap a la política de partits democràtics. En definitiva, les formes federals han estat aplicades a una àmplia varietat de relacions que van des de la federació que dóna suport a les llibertats individuals i al pluralisme de grup als Estats Units, passant pel federalisme que dóna suport a les llibertats locals a Suïssa i pel federalisme de base lingüística a l'Índia, fins al federalisme com a mitjà per obtenir una moderada descentralització a Veneçuela. Les estructures institucionals federals per conciliar les diferències ètniques estan més esteses que mai al Canadà, Bèlgica, Espanya i el Regne Unit (sota altres noms), Malàisia i Nigèria. En tots els casos, aquests desenvolupaments han nascut com a respostes pràctiques a les situacions reals.

En la majoria d'aquests casos, si no en tots, tant si en són conscients com si no, les diferents parts han arribat a aquell punt que el desaparegut Martin Diamond descrivia com la

posició clàssica del federalisme —la posició expressada per la cançó de Jimmy Durante, el còmic nord-americà que cantava a la pel·lícula *The Man Who Came to Dinner* (*L'home que va venir a sopar*): «¿No has tingut mai la sensació que vols marxar i la sensació que vols quedar-te?» Aquest és el clàssic problema per al qual el federalisme, igual que la tecnologia, va ser inventat.

Federalisme i pluralisme

El federalisme difereix del pluralisme precisament perquè basa els seus esforços per tractar les realitats de la naturalesa humana en una estructura constitucional ferma i no deixa una tasca tan vital a l'atzar: és a dir, a la possible existència de fenòmens culturals o socials que, dins l'entorn correcte, es manifesten políticament com a pluralisme. L'argument federalista és que el pluralisme, d'una manera o d'una altra, pot ser en realitat una salvaguarda de la llibertat, però no pot refiar-se de si mateix si no és que està constitucionalment institucionalitzat. Alguns defensors del federalisme sostenen que és important sobretot com a mitjà per institucionalitzar el pluralisme i, per tant, garantir (fins on sigui possible) l'existència continuada d'aquest últim; sovint, en els sistemes federals aquest paper no està reconegut pels pluralistes, que es preocupen pel pluralisme que pugui haver-hi en les seves comunitats polítiques, però que assumeixen que aquest pluralisme continua existint en ell mateix i per ell mateix.[14]

14 Això és especialment cert entre els estudiosos nord-americans del segle XX. Vegeu, per exemple, Robert A. Dahl. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956; *Modern Political Analysis.* Englewood Cliffs,

Molt probablement el pluralisme se sostindrà en unes organitzacions polítiques en què grups originaris fortament arrelats, que van emergir en els temps premoderns, continuïn dominant la vida política i social. Desgraciadament, on hi ha aquests grups també es fa més difícil la integració política —federal o d'altre tipus—, com el cas de Iugoslàvia. El nacionalisme ètnic altament egoista sovint és massa exclusivista per sostenir estructuracions federals. Els Estats Units d'Amèrica sovint són considerats la comunitat pluralista posttradicional per excel·lència, en el sentit que els camins plurals d'expressió social, religiosa i, fins a un cert punt, econòmica i política, són acceptats com a part de l'ordre natural de les coses, encara que el seu pluralisme es basi més en la tria individual que no pas en vincles primordials, de manera que fa el pluralisme més fluid.

Aquí hi ha dos punts importants. D'una banda, cada forma de pluralisme emergia en relació amb una base política que o bé l'estimulava o bé li donava el suport o els fonaments necessaris. De l'altra, l'existència del federalisme permet el desenvolupament d'una varietat de formes del pluralisme, una al costat de l'altra, dins de la mateixa societat civil. La base constitucional i política per al pluralisme és particularment important en les societats posttradicionals.

Federalisme i llibertat

L'interès central de tots els tipus de federalisme autèntic és la llibertat. Totes les formes de federalisme comencen amb

---

NJ.: Prentice-Hall, 1963; i *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1961; Robert A. Dahl i Charles Lindblom. *Politics, Economics and Welfare*. Nova York: Harper and Row, 1953.

l'assumpció que el govern, en algunes formes, és necessari, i que el desenvolupament d'un govern adequadament eficaç és una tasca humana important. En relació amb això, les teories federalistes són realistes. L'altra «dada» del federalisme és que els humans neixen lliures i que el bon govern s'ha de basar en un marc de màxima llibertat humana. La tasca dels redactors de la constitució és desenvolupar un règim que garanteixi la llibertat de cada persona alhora que reconegui i permeti per al govern fins i tot els aspectes més coercitius.

Al capdavall, el federalisme polític estava pensat per garantir el bon govern basat en la llibertat, o, per dir-ho en altres paraules, per mantenir un govern eficaç en unes condicions tals que en el tracte federal es mantinguin les llibertats de les parts. Això intenta fer-ho, en part, restringint i dividint els poders del govern i, en part, donant a les parts del contracte federal (ja siguin individus, comunitats o formes de govern) un paper participatiu en l'exercici d'aquests poders. Amb tot, persegueix fer això no per un desig d'impedir el govern, sinó per permetre governar fins al màxim requerit. La combinació de fins —llibertat, ciutadania (o participació) i governament— i la relació entre ells és una de les característiques definidores dels sistemes federals.

Dir que la llibertat es troba en el centre de l'esforç federalista és obrir la porta a la pregunta de què constitueix la llibertat en el context federal i com aborden els federalistes la qüestió de la llibertat. Cada un dels diversos models de pluralisme reflecteix la seva pròpia concepció de llibertat. Un d'ells, el pluralisme comunitari, emfasitza la llibertat per construir comunitats, cada una amb el seu estil de vida propi i la necessitat de fer distincions sobre com construir què i on. Uns altres dos emfasitzen la llibertat per mantenir les identitats de

grup (entre altres o sobretot) dins d'una organització política compartida, amb un corol·lari que emfasitzi el model de mercat basat en regles del joc compartides. La diferència entre ells radica en el fet que un posa l'èmfasi en els fonaments morals de la societat civil i l'altre en la societat civil com un mercat pur i simple. Un quart model —el pluralisme de casta— emfasitza la llibertat d'un grup a expenses d'un altre, i d'aquí que hagi estat jutjat durament com a mancat d'ideals igualitaris contemporanis.

El cinquè, igual que el primer, emfasitza la llibertat de mercat basada en la subscripció comuna a les regles del joc, però va més enllà i emfasitza la llibertat de l'individu per escollir altres associacions primàries i secundàries. Aquesta llibertat només està limitada pel reconeixement compartit que és necessari tenir associacions primàries, vinculants a llarg termini, al marge que cadascú sigui lliure per triar-les. El sisè model rebutja fins i tot això, i persegueix la llibertat radical per a cada individu fins al punt de plantejar preguntes sobre l'abast al qual estan obligats els individus per les regles de joc compartides.

El pluralisme és un fet concomitant necessari de la democràcia a l'estil americà. No pot ser concomitant de totes les democràcies. De fet, diferents filòsofs polítics i altres han al·legat raons per demostrar que l'autèntica democràcia només pot funcionar sota condicions d'homogeneïtat social. Amb tot, el pluralisme és concomitant de la democràcia federal gairebé per definició. Com a nació d'immigrants, els Estats Units han passat per un camí com aquest, que està carregat dels seus propis problemes així com adornat amb les seves pròpies virtuts. Tot sistema federal està alimentat pel seu propi pluralisme, que s'ha d'afrontar i conciliar. Això ho fa per mitjà d'una concepció de la llibertat que es relaciona amb la

forma o les formes de pluralisme que l'alimenten. Suïssa, per exemple, es basava en el principi de llibertat comuna; Iugoslàvia, en la llibertat nacional (és a dir, ètnica), i el Canadà en els principis sovint oposats de llibertat individual i llibertat ètnicocultural.

Aquestes qüestions ens van conduir al que pot ser una diferència decisiva entre els diversos tipus de federalisme. Prenguem, per exemple, la confederació i la federació. Les federacions són comunitats alhora d'unitats polítiques o d'individus, i emfasitzen les llibertats de les unes i dels altres. La federació americana fins i tot ha posat més èmfasi en les llibertats dels individus que no pas en les llibertats de les seves unitats polítiques constituents, un èmfasi que ha anat augmentant amb les generacions. En canvi, les confederacions són bàsicament comunitats d'unitats polítiques que emfasitzen més les llibertats de les unitats constituents per protegir la llibertat individual, més o menys com cadascú la defineix, si bé les unitats polítiques constituents de les confederacions de repúbliques s'han d'adaptar a un mínim de principis de llibertat individual amb l'objectiu de preservar el caràcter republicà del conjunt.

En el cas dels Estats Units, l'Article III dels Articles de la Confederació exposa els seus fins:

> Els estats esmentats en aquest document entren a formar part d'una lliga d'amistat per a la defensa comuna i la seguretat de les seves llibertats, a més del seu benestar mutu i general, i es comprometen a ajudar-se contra tota força que se'ls oposi o contra els atacs que pateixin, tots ells o un qualsevol, en nom de la religió, la sobirania, el comerç o qualsevol altre pretext.

Comparem-ho amb el Preàmbul de la Constitució de 1787:

> Nosaltres, el poble dels Estats Units, amb l'objectiu de formar una unió perfecta, establir justícia, garantir la tranquil·litat nacional, preveure una defensa comuna, fomentar el benestar general i assegurar els beneficis de la llibertat per a nosaltres i per a la nostra posteritat, ordenem i establim aquesta Constitució per als Estats Units d'Amèrica.

Segons Madison, la diferència entre els dos règims es pot resumir com segueix: la Constitució de 1787 proveïa un govern que en part era nacional i en part federal per substituir els Articles de la Confederació que establien un règim en part federal i en part una lliga. La primera combinació es va conèixer com a federació i la segona com a confederació. En la primera, la tensió es va crear entre els elements nacionals i els federals, mentre que en la segona va ser entre els elements federals i els de la lliga. Com que les estructuracions federals sempre impliquen alguna tensió del conjunt que comporten, el caràcter de la tensió de cada estructuració particular és una clau important, així com el tipus de federalisme que implica.[15]

A causa del caràcter especial del pluralisme nord-americà, els americans han tingut moltes dificultats per entendre els problemes dels drets de grup. Això feia que la federació fos fàcil per a ells. Però per a una gran part del món, els drets de grup —definits de diferents maneres, com a llibertats nacionals, locals o ètniques— eren essencials. Per a ells, la confederació pot ser la manera més viable d'aconseguir la combinació de llibertat, bon govern i pau que promet el federalisme.

15 Sobre llibertat federal, vegeu per exemple, Daniel J. Elazar, ed. «The Continuing Legacy on the Articles of Confederation» dins *Publius* 12 (4), 1982.

Llibertat federal versus llibertat natural

La llibertat té una varietat de significats dins del context federal. Pot reflectir el desig de maximitzar la llibertat individual (com als Estats Units i als sistemes federals de l'Amèrica Llatina), pot reflectir el desig de mantenir les llibertats de les unitats constituents en què el que compta és el lloc dels individus en la comunitat (com a Suïssa i al Canadà francès), i pot reflectir el desig d'establir el que John Winthrop de Massachusetts denominava «llibertat federal», a saber, la llibertat de les parts per actuar d'acord amb els principis morals encarnats en el pacte de Déu amb la humanitat (com en l'Israel bíblic i en la Nova Anglaterra colonial). En la forma que sigui, la llibertat és la clau, i se suposa que els altres valors humans es mantenen més bé amb el manteniment de les llibertats.

El concepte de llibertat federal va més enllà de la definició teològica de Winthrop i és vital per a la comprensió de la correcta relació entre federalisme i llibertat; es pot juxtaposar amb la idea de llibertat natural, el seu principal rival en l'època moderna. John Adams va explicar el relat d'una trobada que va tenir amb un genet a Boston al començament de la Revolució. El genet va comunicar a Adams la seva alegria pel fet que els Patriotes els havien alliberat a tots, perquè ara tothom podia fer el que li plagués. Adams va respondre expressant la seva sorpresa davant el malentès sobre el significat de llibertat política, i va rebutjar la identificació que feia el genet de llibertat amb anarquia. Ell buscava una versió més secularitzada de la llibertat federal dels seus antecessors puritans, és a dir, llibertat limitada pel pacte o el contracte federal. Aquest tipus de llibertat té alhora una base moral i està acordada mútuament, per tant, és la llibertat de fer el que és

correcte des del sentit moral i d'acord amb les regles d'un joc consensuat.

Adams donaria forma operativa a les seves opinions en la Constitució de Massachusetts, que ell va escriure i que va ser ratificada pel poble d'aquella comunitat el 1780, i n'ha estat la llei fonamental fins avui dia:

> La finalitat de la institució, el manteniment i l'administració del govern és garantir l'existència del cos polític, protegir-lo i proveir els individus que el componen amb el poder de gaudir amb seguretat i tranquil·litat els seus drets naturals i els beneficis de la vida. I, quan no s'obtenen aquests grans objectius, el poble té el dret d'alterar el govern i de prendre les mesures necessàries per a la seva seguretat, prosperitat i felicitat. El Cos Polític està format per una associació voluntària d'individus; és un pacte social pel qual tot el poble pacta amb cada ciutadà i cada ciutadà amb tot el poble, que tots seran governats per certes lleis per al bé comú. Per tant, és el deure del poble, en el marc d'una Constitució de Govern, proveir un mode equitatiu de fer lleis així com una interpretació imparcial i una execució fidel, a fi que qualsevol home pugui, en qualsevol moment, trobar-hi aquesta seguretat. Per tant, NOSALTRES, el poble de Massachusetts, reconeixem, amb agraïment de cor, la bondat del Gran Legislador de l'Univers en facilitar-nos, en la seva Providència, deliberadament i pacíficament, una oportunitat sense frau, violència ni sorpresa, de firmar el Solemn Compact original i explícit, i de formar una Nova Constitució de Govern Civil, per a nosaltres i per a la posteritat i, implorant devotament la seva direcció en un designi tan interessant, convenim, ordenem i establim la següent Declaració dels Drets, i el Marc del govern, com la CONSTITUCIÓ DE LA COMUNITAT DE MASSACHUSETTS.

La llibertat natural és il·limitada: és la llibertat de l'estat natural, tant en termes hobbesians com lockeans. És, en definitiva, la llibertat que condueix a l'anarquia, o la guerra de tot contra tot. Segons els principis federals, la llibertat correcta és la llibertat federal, és a dir, la llibertat per actuar segons els termes del pacte (*foedus*) que fa néixer el cos polític.

Cada organització política adequada és establerta per un pacte entre els seus constituents, que és pactista en la mesura que recolza en una sensibilitat moral compartida, i comprensiu i legítim en la mesura que encarna els principis fonamentals de la llibertat i la igualtat humanes. El comportament que no encaixa amb aquests termes és, de fet, una violació del pacte i una manifestació d'anarquia. Per tant, el govern o les autoritats apropiades poden aturar-lo i castigar-ne el responsable.

En resum, la llibertat federal és una llibertat establerta per acord. El contingut de qualsevol acord particular pot variar i variarà. Així, John Winthrop podia entendre la llibertat verdadera com la que flueix del pacte en què Déu dictava els termes de l'acord i l'home prometia acceptar-los. En canvi, James Wilson de Pennsilvània, un dels autors de la Constitució de 1787, podia entendre la llibertat federal com una expressió estrictament secular del pacte que estableix la societat civil. Avui dia, quan el Tribunal Suprem dels Estats Units manté els governs estatal i federal dins d' uns principis de comportament basats en la Constitució nord-americana tot i que la implantació d'aquests principis posi unes enormes restriccions al comportament individual, ho fa, en efecte, sobre la base que la Constitució és un pacte firmat pel poble dels Estats Units que, *inter alia*, dibuixa el que constitueix la llibertat federal dins del sistema nord-americà.

La llibertat federal ha hagut de competir amb la llibertat natural al llarg de la història. La llibertat natural celebra

«l'home natural», que no està lligat per convencionalismes de civilització, sinó que és capaç de perseguir la verdadera llibertat en la natura. Gran part del mite de l'Oest americà està associat amb la llibertat natural i l'home natural, en un rebuig implícit de la llibertat federal, fins i tot a través de la realitat de l'Oest, tant si són caravanes com camps de mines —per no parlar de les colònies d'abstinència o campaments de grangers sobris— descansaven en la introducció de la llibertat federal en la terra verge. Les teories postmodernes dels drets humans en les seves manifestacions més radicals reflecteixen una versió diferent de la que aquest mite va escampar més enllà dels Estats Units d'Amèrica.

Aquesta lluita entre la llibertat federal i natural es pot rastrejar fins als primers dies de l'experiència moderna, en les confrontacions entre la visió puritana i l'ideal rousseaunià del salvatge noble. En una generació anterior d'aquest segle, la llibertat natural s'expressava com a «fer el que surt naturalment», i avui dia com a «deixa-ho tot com està», un tipus de pluralisme que ha crescut de forma desordenada. Els homes naturals del salvatge Oest estaven limitats per la natura salvatge, a la qual s'enfrontaven diàriament i que respectaven completament. Per tant, no estaven pas més limitats en la seva llibertat que els que estaven obligats per un pacte. Però, quan la gent civilitzada busca comportar-se com els homes naturals, ja és tota una altra qüestió. De fet, al capdavall també estan restringits per la natura, com es reflecteix en l'índex cada vegada més gran de morts entre les joves celebritats i altres causes induïdes per les drogues o l'alcohol.

Els federalistes moderns també difereixen d'altres demòcrates en el sentit que, si bé veuen una igualtat substancial com a condició prèvia necessària per a l'establiment i el manteniment de la llibertat, també veuen que la llibertat és prio-

ritària davant dels esforços per la igualtat absoluta. Per tant, estan disposats a sacrificar una certa igualtat en favor de la llibertat, a diferència dels que sacrificarien la llibertat en nom de la igualtat. La majoria dels federalistes argumentarien que, operativament, el millor camí per assolir una igualtat significativa és a través del manteniment de la llibertat, encara que això signifiqui el rebuig a la consecució de la igualtat absoluta com a objectiu. Defensen que la igualtat absoluta (en si mateixa un concepte problemàtic) no es pot aconseguir en cap cas (és contrari a la naturalesa humana en determinats camins decisius), i que els intents per sacrificar la llibertat en pro de la igualtat tendeixen a portar a la pèrdua de totes dues coses. Per naturalesa, el federalisme es basa en el reconeixement de la realitat i legitimitat de les diferències, i en el desig de mantenir diferències legítimes, cosa que va a repèl de les concepcions modernes d'igualtat absoluta.

Federalisme, pluralisme i llibertat

Arribem ara a la intersecció entre federalisme, pluralisme i llibertat. Els sistemes polítics democràtics han de mantenir i contenir el pluralisme si la democràcia ha de sobreviure. En política, molts elements són necessaris o útils per promoure una organització política que porti a acomplir totes dues tasques; entre aquests elements figuren una estructura i uns processos polítics correctes, incorporats en un marc constitucional adient i arrelats en una cultura política correcta, alhora que estan estimulats per unes condicions econòmiques i socials apropiades. Un nombre de persones cada vegada més gran han considerat el federalisme —si bé no sempre l'han reconegut com a tal— com un element extraordinàriament

important, tant per al manteniment com per a la contenció del pluralisme.

En altres paraules, el pluralisme no és suficient perquè els sentiments de pluralisme no són suficients. Només les barreres constitucionals superaran les propensions naturals dels homes ambiciosos a consolidar el poder. Fins i tot pot ser que no siguin suficients, però, si més no, donen al pluralisme una possibilitat de lluitar.

Tota forma de federalisme es pot utilitzar per obtenir els fins del pluralisme. ¿No ha avançat el pluralisme quan Puerto Rico entra a formar part d'una ordenació federal amb els Estats Units com a federàcia (*commonwealth* és el terme nordamericà acceptat), que li permet més autonomia interna per preservar el seu propi llenguatge i cultura que no pas als cinquanta estats constituents? ¿No ha progressat la llibertat quan Puerto Rico, com a part dels Estats Units, s'ha estalviat les plagues negres de la revolució, la dictadura i el govern autoritari, característiques de la majoria d'estats independents de l'Amèrica Llatina, obligats a mantenir uns exèrcits regulars aparentment per a la seva seguretat? Els estudiosos de la Unió Europea certament testimoniaran que, quan els estats membres han desenvolupat la UE dins una confederació amb un alt tribunal constitucional responsable del manteniment del mercat comú i dels principis comuns dels drets humans, tant el pluralisme com la llibertat han progressat. A l'altre extrem, el petit estat d'Andorra ha preservat la seva llibertat durant més de set-cents anys tot i ser un territori minúscul entre dos grans poders imperialistes, França i Espanya, que, durant la major part d'aquest període van perseguir unes polítiques que tenien l'objectiu d'eliminar tant la llibertat com el pluralisme dins dels seus propis territoris. El govern conjunt del petit estat per part d'Espanya i França, a

través de l'organització federal coneguda com a condomini, va donar a Andorra l'espai que necessitava per sobreviure i ser lliure, mentre que tots els estats del voltant que eren independents quan es va fundar Andorra van ser absorbits per una o l'altra de les dues potències i van perdre les seves llibertats i gran part de la seva capacitat de mantenir res que s'assemblés al pluralisme.

La virtut del federalisme no únicament radica en la seva utilitat a l'hora de mantenir el pluralisme, sinó també de contenir-lo. No cal dir que hi ha molts sistemes de govern i mecanismes polítics per eliminar el pluralisme. El problema és com s'ho fa una organització política per contenir-lo i alhora mantenir-lo. Aquí és on el federalisme té una aportació especial a fer.

En primer lloc, el contracte governamental en el qual descansa un sistema polític federal pot, en ell mateix, definir o dibuixar allò que constitueix el pluralisme legítim per al sistema en concret, mentre que la seva constitució pot definir el marc dins del qual aquest pluralisme es manté i està contingut. Aquí és on les estructures federals poden ser molt útils. Per mitjà del federalisme, diferents unitats constituents poden mantenir diferents estils de pluralisme i permetre que el poble que prefereix un tipus de federalisme respecte d'un altre trobi el lloc adequat i també eviti la difusió d'uns estils particulars allà on no els volen.

De la mateixa manera, un cop més, és important la capacitat dels sistemes federals per promoure l'experimentació sense un compromís exagerat amb els resultats. Si bé el pluralisme d'estil californià ha tingut una certa influència als Estats Units a escala nacional, el seu impacte ha disminuït molt en els estats que són influents com a societats civils en altres direccions. Per exemple, només cal mirar la diferència

entre la política de Califòrnia basada en les masses i la política més personal de Minnesota per adonar-se de les diferències de cultura i d'estil polítics entre els dos estats i dels límits de la influència de Califòrnia, mentre que Minnesota manté el seu propi sistema polític i els seus partits polítics. Si això és menys cert en altres àmbits de l'activitat humana als Estats Units és perquè el federalisme nord-americà ha estat debilitat, i ja no proporciona les barreres suficients.

Aquí l'argument radica en la suposició que diverses formes de pluralisme són adequades en una organització política gran i amb múltiples facetes. Si n'hi ha una que no és acceptable, és la que viola l'esperit de la llibertat federal, és a dir, la que persegueix realçar aquell «fer el que surt naturalment» en detriment dels vincles del pacte. Aquí hi ha implícit l'argument que sense els vincles del pacte no hi pot haver una societat civil decent. L'home natural només pot funcionar a la selva, on el contacte amb els altres és limitat i, encara més, on la natura proporciona prou controls per verificar-ne el comportament.

Això porta a la segona part de l'argument, que la llibertat s'aconsegueix tenint diferents varietats de pluralisme, sempre que la república ampliada estigui prou estructurada per permetre que aquestes varietats trobin expressió i aconsegueixin diferents síntesis en diferents parts de la forma de govern. El federalisme és una via excel·lent per fer-ho possible. Per tant, per als que creuen que el pluralisme és una dimensió important de la llibertat, mantenir un sistema federal correcte hauria d'ocupar una posició elevada en les seves prioritats.

Amb aquest punt s'hauria de fer evident que la teoria federal assumeix que les relacions dialèctiques —diàdiques, triàdiques o fins i tot quadrilaterals— són essencials en les relacions humanes, i que ofereixen una alternativa al monis-

me en l'àmbit humà. Hi ha un conjunt de relacions dialèctiques implicades, com ja s'ha suggerit. El mateix govern és un element d'una relació dialèctica. Per als federalistes, una relació dialèctica clau és la que hi ha entre govern i llibertat.

En relació amb això, els federalistes difereixen dels anarquistes, que destaquen la llibertat com el principi central per excloure el govern com a fenomen legítim. De manera semblant, necessàriament els federalistes s'oposen als jerarques i als autoritaris, que veuen el govern com el principi central i rebutgen o limiten fermament les reivindicacions de llibertat.

3

El pacte i la fundació dels Estats Units[16]

Camí de Washington per anar a jurar el càrrec de president dels Estats Units d'Amèrica, el qual semblava destinat a dissoldre's, Abraham Lincoln es va aturar expressament a Filadèlfia per visitar l'Independence Hall. Davant d'aquesta fita històrica, el 21 de febrer de 1861 Lincoln va subratllar al seu públic que hi havia anat a «escoltar els alès que s'alçaven entre les parets consagrades on originalment s'havia forjat la Constitució dels Estats Units, i —jo hi afegiria—, la Declaració d'Independència».

> No he demanat mai res que no traspuï d'aquestes parets. Tota la meva lluita política ha estat a favor de les ensenyaments que provenen d'aquesta estança sagrada. Que la meva mà dreta oblidi la destresa i que la llengua se m'enganxi al paladar si mai deixo de ser fidel a aquestes ensenyaments.[17]

La vocació pactista d'Amèrica

La paràfrasi de Lincoln dels versets cinquè i sisè del Salm 137 és una de les moltes manifestacions d'una perspectiva de

16 Document original: «Covenant and the American Founding», a Daniel J.Elazar *Federalism and the Way to Peace*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens's University, 1994: 109-132 (capítol 8). Aquest capítol va ser originalment presentat com a conferència a la Israel Historical Society, Jerusalem, Juliol de 1992.

17 Abraham Lincoln. «Reply to Mayor Alexander Henry at Philadelphia, Pennsylvania», dins *Collected Works.* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1953, vol. 4, pp. 238-239.

l'experiència nord-americana comparable a la de l'Israel bíblic. Si els nord-americans no van ser el poble escollit, almenys eren, en la seva opinió, «un poble gairebé escollit». Totes les cadències i les frases dels comentaris de Lincoln a l'Independence Hall i en altres ocasions similars suggereixen que el seu sentit de la vocació americana era semblant al que descrivia el governador John Winthrop de Massachusetts, el principal fundador del puritanisme americà.[18] Al seu *Model of Christian Charity*, pronunciat a l'oceà Atlàntic el 1630 a bord de l'*Arabella*, Winthrop resumia l'empresa amb què havien embarcat els primers emigrants puritans d'Anglaterra cap al Nou Món: «Hem fet un pacte amb ell per a aquesta empresa, hem assumit l'encàrrec...».

El gener de 1965, les declaracions de Lincoln i de Winthrop van trobar ressò en el discurs de Lyndon B. Johnson quan va prendre possessió del càrrec de president:

> Van venir aquí —l'exiliat i l'estranger, coratjosos però atemorits— buscant un lloc on un home pogués ser el seu propi amo, i van fer un pacte amb aquesta terra. Concebut en justícia, escrit en llibertat, compromès en la unió, aquest pacte pretenia inspirar algun dia les esperances de tota la humanitat; i encara avui ens continua vinculant. Si ens atenem als seus termes, prosperarem. El pacte americà ens demanava que ajudéssim a mostrar el camí per a l'alliberament de l'home. I aquest és avui el nostre propòsit. Així, doncs, si com a nació moltes coses se'ns escapen del control, com a poble, cap estranger queda fora de la nostra esperança.[19]

18 John Winthrop. «A Model of Christian Charity», dins *The American Puritans: Their Prose and Poetry*. Perry Miller. Ed. Garden City, NY: Anchor, 1956, pp. 79-84.

19 Lyndon B. Johnson, 20 de gener de 1965. Discurs de presa de possessió del càrrec de president, dins Howard B. Furer, ed. *Lyndon B. Johnson: Chronology-Documents-Bibliographical Aids*. Nova York: Ocean Publications, 1971, pp. 92-95.

Per tant, gairebé 3.000 anys després del pacte del Sinaí, quan els israelites van ratificar el seu èxode del captiveri faraònic i van confirmar el seu consentiment a Moisès, els pelegrins, que es consideraven a si mateixos els nous israelites, van embarcar-se en una aventura cap a la seva «espantosa i desolada terra verge», igual que van consentir al pacte amb les seves firmes i amens.[20]

Amb això, els pelegrins van introduir a Amèrica del Nord un important corrent de pensament derivat de la idea bíblica de pacte. Si bé sovint més latents que no pas manifestes des de l'època dels puritans, i parcialment submergides en altres corrents i remolins del pensament i la cultura americans —sobretot el constitucionalisme secular—, les idees pactistes no tan sols van constituir una part important de la fundació dels Estats Units, sinó que van continuar influint la vida nordamericana de diverses maneres.

Així, des dels seus principis, el poble i les comunitats polítiques que engloben els Estats Units s'han compromès junts, per mitjà de pactes, a erigir l'ordre del seu Nou Món seguint deliberadament els precedents bíblics. El pacte que es va tancar a bord del *Mayflower* l'11 de novembre de 1620 és el primer document sagrat de la tradició constitucional americana:

> En nom de Déu, amén. Els sotasignats, subjectes lleials del nostre temut sobirà Jaume, rei de la Gran Bretanya, de França i d'Irlanda per la gràcia de Déu, defensor de la fe, etc., per a la glòria de Déu i el foment de la fe cristiana, i en honor del nostre rei i del

20 Richard P. Gildrie. *Salem, Massachusetts, 1626-1683: A Covenant Community*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1972, i E. Brooks Holifield. *The Covenant Sealed: The Development of Puritan Sacramental Theology in Old and New England: 1570-1720*. New Haven: Yale University Press, 1974.

nostre país, ens hem embarcat en un viatge per establir la primera colònia a les parts septentrionals de Virgínia; en virtut d'aquest document, solemnement i mútuament en presència de Déu i de mutu acord, pactem i ens combinem en un cos polític civil, per a la nostra millor ordenació i preservació, i per al foment dels fins abans esmentats; i, en virtut d'això, decretem les constitucions i les obligacions que en cada ocasió es consideraran els millors per satisfer i convenir al bé general de la colònia, a la qual prometem tota la submissió i l'obediència degudes. Com a testimoni d'això, hem escrit aquí sota els nostre noms, a Cap Cod, l'11 de novembre de l'any del regnat del nostre sobirà el rei Jaume XVIII d'Anglaterra, de França i d'Irlanda i LIV d'Escòcia. A.D. 1620.

Un pacte clàssic creava explícitament una comunitat i la base per al seu desenvolupament constitucional posterior.

Amb més orgull que no pas precisió, una vegada John Quincy Adams es va referir a aquest pacte del *Mayflower* com «possiblement l'únic cas en la història humana del pacte social original que els filòsofs especulatius han imaginat com l'única legítima font de govern».[21] De fet, a l'època de l'establiment de l'Amèrica del Nord britànica hi va haver molts pactes. Amb tot, la seva observació és important. El pacte del *Mayflower* va tenir lloc com a mínim 30 anys abans que els filòsofs especulatius l'imaginessin. En l'època en què Hobbes i Locke van formular les seves teories del pacte, ja hi havia hagut moltes fundacions civils pactistes al Nou Món.

21 John Quincy Adams. *The Social Compact, Exemplified in the Constitution of the Commonwealth of Massachusetts; with Remarks on the Theories of Divine Right of Hobbes and of Filmer, and the Counter Theories of Sidney, Locke, Montesquieu, and Rousseau, concerning the Origin and Nature of Government*. Conferència al Franklin Lyceum a Providence, R.I., 25 de novembre de 1842. Providence: Knowles and Vose, 1842.

Per als patriotes de «la lliga i el pacte solemnes» de Samuel Adams contra l'opressió britànica, per als redactors del pacte constitucionals de 1787, per a Jefferson, el qual, en el seu discurs de presa de possessió, es va referir a la jove república com un «país escollit»; per a Lincoln, que sovint caracteritzava la unió americana com un «matrimoni regular»; per a Johnson i per a milions de nord-americans corrents, el concepte de pacte ha estat reflectit en experiències reals, des de Jamestown fins avui dia, en què els individus i les famílies s'han unit per establir ordenacions de govern per pacte o contracte.

Els puritans: el pacte arriba al nou món

Els primers principis polítics sistemàticament enunciats a Amèrica van ser ampliacions i adaptacions de la teologia federal dels puritans, que veien tota la societat com una ampliació dels pactes bíblics bàsics entre Déu i el seu Poble.[22]

Winthrop deia que la bona comunitat és aquella que es comprometia amb la «llibertat federal», o amb la llibertat per obeir lliurement la llei del pacte. Els puritans pretenien assentar totes les relacions entre les persones sobre una base pactista. Les seves congregacions eren uns grups de «sants» formats per pacte que no van néixer fins que els membres potencials van pactar entre ells, i que només van sobreviure el temps durant el qual el decret del pacte va ser vàlid (potencialment però necessàriament per sempre). De la mateixa manera, el

22 Charles Hyneman i Donald Lutz. *American Political Writing During the Founding Era, 1760-1805*. Indiannapolis: Liberty Fund, 1983; Donald Lutz. D*ocuments of Political Foundation Written by Colonial Americans*. Filadèlfia: Institute for the Study of Human Issues, 1986; Perry Miller. The New England Mind: From Colony to Province. Cambridge: MA: Harvard University Press, 1953.

govern civil entre puritans estava instituït pel pacte civil entre els residents (o possibles residents) de pràcticament totes les ciutats de la majoria de províncies de Nova Anglaterra.[23]

El pacte del *Mayflower* (originalment conegut com a Plymouth Combination) va ser el primer d'aquests tractes pactistes. Més tard, el mateix mode de formació de ciutats es va ampliar a pràcticament tots els assentaments constituïts a Nova Anglaterra i també a molts dels establerts en altres colònies. Connecticut i Rhode Island, per exemple, estaven formats per les seves ciutats, que van pactar entre elles. John Clark i els seus Narragansett Associates van expressar la idea bàsica al seu Plantation Agreement:

> Amb aquesta Assemblea, així constituïda, s'acorda, i amb aquest Decret es declara que la Forma de Govern establerta a Providence Plantations és democràtica, en tant que és un govern que se sosté pel consentiment lliure i voluntari de tothom, o de les parts més nombroses dels habitants lliures.[24]

Tal com va observar Henry Steele Commager: «Al llarg de tota l'època colonial, els americans van anar de tracte en tracte —les Lleis fonamentals de Connecticut de 1649, el «Solemn Compact» de Portsmouth el 1638, i la seva successora, la Carta de Providence Plantations de 1647, la Carta de Privilegis de Pennsylvania de 1701 (un cas no del tot clar, val a dir) i, a partir d'aquí, un gran nombre de pactes i acords en una frontera rere l'altra».[25] Com va observar Richard Neibuhr

23 Edmund S. Morgan. *Puritan Political Ideas, 1558-1794*. Nova York: Bobbs-Merril, 1965.

24 Lutz. *Documents of Political Foundation.*

25 Henry Steele Commager. *Documents of American History*. Nova York: Appleton-Century-Crofts, 1963.

fa uns quants anys: «Un dels patrons comuns més importants que van guiar els homes durant el període en què es formava la democràcia americana [...] va ser el patró del pacte o de la societat federal.»[26]

Tal com Winthrop i els seus col·legues, com Thomas Hooker, els Mathers i altres puritans sublims revelen a les seves obres, els puritans que van establir-se a Nova Anglaterra combinaven un conservadorisme fonamental amb un radicalisme decidit d'una manera que seria tan paradigmàtica per als nord-americans com altres aspectes de la seva manera d'abordar la vida. Sens dubte, aquesta combinació es relacionava directament amb la seva ideologia pactista, que veia els humans compromesos amb Déu per mitjà de la predestinació, si bé, amb aquesta vinculació, eren lliures per viure segons la constitució que els proporcionava Déu per salvar-se. Posar en pràctica aquesta constitució requeria una revolta contra la societat existent, però l'objectiu d'aquesta revolta era restaurar l'harmonia que hi havia al món abans del pecat original. Els puritans van anar al Nou Món per construir una nova societat, però no van perdre mai de vista la debilitat humana en intentar fer-ho.

La síntesi no sempre es va mantenir sòlida. Els que es decantaven més pel costat radical, com Roger Williams i Ann Dickinson, se'n van separar gairebé immediatament. Williams va establir la seva pròpia comunitat pactista de Rhode Island i Providence Plantations, que estava fermament assentada en el pacte pel que fa als afers civils i polítics a fi de garantir l'obertura en qüestions religioses, cosa que els puritans consideraven impossible per aconseguir la salvació.

26 H. Richard Neibuhr. «The Idea of Covenant and American Democracy», dins *Church History*, 23, 1954, pp. 126-135.

Altres permetien les dimensions conservadores del puritanisme per superar-les; d'aquí que els judicis de les bruixes de Salem, en què els puritans continuaven accentuant la crueltat de les ànimes humanes, se'ls escapessin de les mans. Per a la majoria, però, la síntesi es mantenia sòlida, i es materialitzava en versions diferents. Thomas Hooker, per exemple, va portar la seva multitud des de Massachusetts fins al que després seria Connecticut per desenvolupar una comunitat puritana més igualitària, però no pas menys digna de confiança a l'hora de combinar dimensions conservadores i radicals. Els seus defensors van redactar la primera constitució nord-americana —les Fundamental Orders of Connecticut—, que va adoptar el referent de la llei de Moisès com a base del dret de Connecticut.

El federalisme purità va expressar-se socialment per mitjà del concepte de «llibertat federal» que John Winthrop havia articulat al seu discurs adreçat a la Cort General el 1645. Per a Winthrop i per a altres puritans, la llibertat federal estava en contradicció amb la llibertat natural:

> Hi ha dues cares de la llibertat: la natural (en el sentit que la nostra naturalesa ara és corrupta) i la civil o federal. La primera és comuna a l'home, a les bèsties i a altres criatures. Amb això, l'home, com que està en relació amb l'home, té llibertat per fer allò que li plagui; tant és una llibertat per fer el mal com el bé. Aquesta llibertat és incompatible i contradictòria amb l'autoritat, i no pot resistir la mínima restricció per part de l'autoritat més justa. L'exercici i el manteniment d'aquesta llibertat fa que els homes es tornin més malvats i puguin arribar a ser pitjors que els animals més rudes: *omnes sumus licentia deteriores*. Aquest és el gran enemic de la veritat i de la pau: aquest animal salvatge contra el qual es dirigeixen tots els reglaments de Déu, per do-

minar-lo i amansar-lo. L'altre tipus de llibertat l'anomeno civil o federal; també es pot anomenar moral, en referència al pacte entre Déu i l'home en la llei moral, i als pactes i constitucions polítics entre els mateixos homes. Aquesta llibertat és el fi correcte, i objecte de l'autoritat, i no pot subsistir sense ella; és una llibertat només per a allò que és bo, just i honest. Aquesta és una llibertat que s'ha d'admetre, amb el risc, no únicament dels vostres béns, sinó també, si cal, de les vostres vides.[27]

Altres que van anar a Amèrica ho van fer atrets per la franquesa d'una terra verge i buscant la llibertat natural. La tensió entre aquestes dues llibertats ha estat un continu en la societat americana.

Políticament, el federalisme purità, que va culminar en la Confederació de Nova Anglaterra, va acabar destruït pels britànics com a amenaça contra l'imperi. Inicialment organitzada per les quatre colònies de Nova Anglaterra de Plymouth, Massachusetts Bay, Rhode Island i Connecticut amb propòsits de defensa, va seguir l'estil de les confederàcies de les primeres comunitats antigues i de les últimes medievals en què es mantenia el locus real de poder i el compromís en les unitats constituents, però anava més enllà d'una mera aliança.

Si bé els puritans de Nova Anglaterra van continuar sent els articuladors més eloqüents de la idea pactista, no van ser els únics a portar-la a Amèrica. Els escocesos-irlandesos de les muntanyes i del Piedmont, des de Pennsilvània fins a Geòrgia; els holandesos de Nova York, els presbiterians i, en menor extensió, els quàquers i els sectaris alemanys de Pennsilvània i dels Estats del Mig, i els hugonots de Carolina del Sud esta-

27 John Winthrop. *History of New England, 1630-1649*. ed. Sam Savage. Boston, 1853, vol. 2, pp. 279-282.

ven ben educats en esglésies construïdes sobre el principi del pacte. Els primers ministres de Virgínia —normalment citada com l'antítesi de Nova Anglaterra— també eren puritans.[28] De fet, la tradició es va estendre tant que, el 1776, més de la meitat de les congregacions eclesiàstiques de les nacions noves ja estaven basades en principis pactistes.

Inicialment, els pactes bàsics de ciutat i congregació unien individus i famílies. Paral·lelament a aquests pactes, es va desenvolupar la xarxa d'associacions voluntàries —comercials, socials, eclesiàstiques i cíviques— que representen els aspectes no governamentals d'una societat basada en els principis de llibertat d'associació. Des del començament, les xarxes de comunitats estaven unides com a colònies, i després com a estats. Al final, la xarxa d'estats estava vinculada en una unió federal, sempre amb una xarxa d'associacions similars equivalent.

Pactes i altres vincles

El sistema federal dels Estats Units és en gran part el resultat dels corrents teològic i filosòfic de pensament que van convergir sobre el pacte a final del segle XVII. Si les idees pactistes les van dur al Nou Món els pelegrins i els puritans que es van establir a Nova Anglaterra, un altre conjunt d'idees pactistes va entrar primer a Amèrica per mitjà dels ensenyaments de la nova ciència política, sobretot dels de Locke i Montesquieu. Per això, el federalisme als Estats Units, més que un mecanisme polític de dividir i compartir poder entre els governs esta-

28 Sobre altres pactes diferents del de Nova Anglaterra, vegeu W. Keith Kavenagh, ed. *Foundations of Colonial America*. Nova York: Chelsea House, 1983, especialment el volum 3. Parts I i II.

tal i federal, és més aviat la forma de l'organització política nord-americana en el sentit que tenia el terme al segle XVIII, és a dir, és el principi que alimenta tots els aspectes de l'organització política.[29]

Com a forma de l'organització política dels Estats Units, el federalisme no té les arrels únicament en la dimensió política de la societat americana, sinó també en les dimensions econòmica, social i religiosa. Com hem vist, les dimensions política i religiosa estan estretament lligades. Significativament, les arrels econòmiques del federalisme americà també tenen una base pactista. Se'n poden buscar els orígens en les primeres empreses de comerç que van patrocinar l'establiment britànic i holandès a l'Amèrica del Nord, i en el sistema de govern que van trobar aquests colonitzadors després d'haver fet la travessia.[30]

Les empreses de comerç, cada una amb els seus monopolis reials, estaven organitzades segons una base d'accionariat, de manera que tant la propietat com el control es van fer extensius als accionistes. En alguns casos, els accionistes es van quedar a Europa i van intentar subjectar els colonitzadors reals segons el control de l'empresa. Invariablement, això fracassava per raons polítiques. En uns quants casos, els colonitzadors o una part important d'ells eren també accionistes i, com a tals, combinaven el control polític i l'econòmic. En qualsevol cas, el model d'accionariat va conduir a una estructura corporativa que, com a mínim, tenia un caràcter quasifederal.

29 Cf. Daniel J. Elazar. *The American Constitutional Tradition*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1987.

30 Andrew McLaughlin. *The Foundations of American Constitutionalism*. Gloucester, MA: Peter Smith, 1972.

En els primers dies, la frontera entre els aspectes polítics i econòmics dels estatuts que establien les colònies no estava gens clara. Com que les empreses van perdre els monopolis, els estatuts van decantar-se més cap a la direcció de les constitucions polítiques pures i simples, i d'aquesta manera reforçaven la dimensió pactista teopolítica tant si hi havia o es proporcionava una alternativa pactista complementària com si no.

Fins i tot la travessia va contribuir a l'experiència dels colonitzadors amb els pactes. El governament dels vaixells tenia un caràcter contractual que, si més no, implicava uns principis federals fins al punt que cada membre d'una tripulació era, en un cert sentit, un soci de la travessia. Firmant els estatuts del vaixell, un membre de la tripulació estava autoritzat a obtenir una part dels beneficis de la travessia mentre que, al mateix temps, se sotmetia formalment a l'autoritat del capità i dels oficials de la nau. Com que tots els vaixells que s'aventuraven a salpar a l'oceà, de fet, abandonaven la societat civil per un estat de natura, cada travessia havia de basar-se en un pacte previ entre tots els participants que determinava les ordenacions polítiques que prevaldrien durant la travessia i la distribució dels beneficis econòmics resultants. Dos segles més tard, aquest sistema va reaparèixer en una forma lleugerament diferent en l'organització de les caravanes que travessaven les planures: elles també deixaven la societat civil per fer una travessia per terra a través de l'estat de la natura, i els seus membres també havien de pactar entre ells a fi de tenir el seu propi govern intern durant el llarg trajecte cap a l'Oest.

Aquests elements religiosos, polítics i econòmics es combinaven per socialitzar els americans en una mena d'individualisme federalista. És a dir, no en l'individualisme anàrquic dels països llatins, sinó en un individualisme que reconeixia els

subtils vincles associatius que vinculaven els individus i alhora en preservaven les integritats respectives. Més endavant, William James escriuria sobre el caràcter federal d'aquests vincles subtils en la descripció que va fer d'un univers plural.[31]

En realitat, el pluralisme americà es basa en el reconeixement tàcit d'aquests vincles. Si bé, al segle xx, el terme *pluralisme* ha substituït tots els altres que el descrivien, el seu caràcter federal continua tenint una gran importància. En el millor dels casos, la societat americana esdevé una xarxa de societats individuals i comunes en què les persones es vinculen per satisfer uns propòsits comuns o per crear un entorn comú sense caure en el col·lectivisme ni permetre que l'individualisme degeneri en anarquia. Normalment aquests vincles es manifesten en la xarxa d'associacions que relacionem amb la societat moderna, però que són particularment característiques de societats pactistes com la dels Estats Units.[32]

En una societat pactada, el mateix estat difícilment és més que una forma exagerada d'associació dotada d'uns poders excepcionals, sinó que és una associació amb uns mitjans i uns fins limitats. Si per alguna raó poc probable els americans haguessin d'adoptar una salutació comuna, com el «camarada» a l'antiga Unió Soviètica o el «ciutadà» dels dies de la Revolució Francesa, amb tota probabilitat la salutació americana seria «pardner», la benvinguda de l'arquetipus popular nord-americà: el *cowboy*, que encarna aquesta combinació d'individualisme i compromís en una societat organitzada i

31 William James. *A Pluralistic Universe*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977. Cf. Henry S. Levinson. «William James and the Federal Principle». *Publius* 9, núm. 4, 1979, pp. 65-86.

32 Cf. Robert MclVer. *The Web of Government*. Nova York: Macmillan, 1947 i Corinne L. Gilb. *Hidden Hierarchies: The Professions and Government*. Nova York: Harper and Row, 1966.

que expressa el caràcter d'aquest compromís per mitjà del terme «pardner».

La revolució i la declaració d'independència

L'era revolucionària requeria una nova ronda de pactes perquè les colònies es reconstituïen com a societats civils independents. Seguien invariablement els models habituals, si bé amb les noves formes de declaracions de drets secularitzades. Així, segons la Declaració de Drets de Virgínia de 1776:

> Tots els homes són per naturalesa igualment lliures i independents, i tenen certs drets inherents, dels quals, quan entren en un estat de societat, no es poden privar, i a la posteritat dels quals no poden renunciar; a saber, el plaer de la vida i la llibertat, amb el mitjà de propietat, i la persecució i obtenció de felicitat i seguretat.

La declaració d'independència de Vermont de 1777 afirma textualment:

> Nosaltres... els habitants [dels New Hamphire Grants] estem actualment sense una llei de govern i, certament, es pot dir que ens trobem en un estat natural; en conseqüència, al poble d'aquests Grants li queda el dret de formar el govern que més bé pugui garantir-li la propietat, el benestar i la felicitat.

Tot seguia el dictat del Levític inscrit a la Campana de la Llibertat, que repicava a la lectura de la Declaració d'Independència: «Proclamem la llibertat a tota la Terra i per a tots els seus habitants».

Aquests documents de l'època revolucionària reflectien la influència de la «nova ciència política» que en aquells temps havia esdevingut important. També reflectien la secularització creixent del pacte que havia començat a tenir lloc després de 1690 amb el declivi purità a Europa i a Amèrica. El 1776, la paraula *covenant* [pacte] havia estat amplament, si bé no del tot, desbancada dels afers polítics i substituïda pels mots *contracte* i *constitució*. Va ser durant aquest període, per exemple, que la Plymouth Combination es va acabar coneixent com el pacte del Mayflower.[33]

Així com la solidaritat original cristiana i comunitària associada a la idea de pacte (és a dir, tant per parentiu com per consentiment) va esdevenir més inaprehensible davant les poblacions cada vegada més nombroses, les noves generacions i la manufactura creixent, i les antigues comunitats puritanes van tendir a ser més legalistes i contractuals, sovint amb els tipus de directrius «opressives» que molts americans contemporanis associen al puritanisme. Si, per exemple, el 1630 una encaixada de mans podia segellar una relació de negocis, el 1730 era més probable segellar una relació amb un contracte escrit amb «lletra petita» que es podia fer complir per les corts seculars. En conseqüència, en un moviment que tenia un paral·lel en la «nova ciència política», tendia a haver-hi una divisió més gran dels afers seculars i religiosos, i el llenguatge pactista formal estava més confinat al congregacionalisme del sector privat i el llenguatge secularitzat del constitucionalisme era més prominent en els afers del sector públic. Resumint: l'èmfasi va passar del comunitarisme cap a l'individualisme

33 Vegeu Donald Lutz. «From Covenant to Constitution in American Political Thought». *Publius* 10, núm. 4, 1980, p. 106; i Harry M. Ward. *Statism in Plymouth Colony*. Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1972, p. 4.

—un moviment delimitat per la separació de l'església de l'Estat en tots els estats, tret dels més religiosament pactistes, durant l'era immediatament revolucionària. Naturalment, el canvi no va ser complet i les tensions entre aquestes concepcions de societat civil han persistit.

Algunes d'aquestes tensions també es reflecteixen en la Declaració d'Independència, el pacte fundador dels Estats Units d'Amèrica. Sigui quin sigui el deute de Jefferson i del Congrés amb Locke, cosa que provoca molta polèmica, el concepte i la intenció de la Declaració és més pactista que no pas contractual en el context americà. Com assenyalava Jefferson gairebé 50 anys més tard:

> Ni orientat a ser original respecte als principis o als sentiments, ni tan sols copiat de cap escrit concret i anterior, tenia l'objectiu de ser l'expressió de la mentalitat americana.[34]

Hi ha poques similituds entre la Declaració i el pacte hobbesià. Si bé hi són presents molts dels principis fonamentals i de les idees bàsiques de Hobbes en relació amb la naturalesa humana i el dret natural, la Declaració és prudent però no pas pessimista pel que fa a les possibilitats d'autogovern de l'ésser humà: no accepta, per exemple, la idea del monarca absolut d'un estat leviatànic que requereix el pacte hobessià. Al mateix temps, la Declaració és més exhaustiva que no pas el pacte lockeà i fins i tot evita el terme «propietat» —essencial en el sistema de Locke— en favor de «la cerca de la felicitat». Com que la Declaració és l'afirmació d'un poble que ja ha emergit de l'estat natural, no fa servir aquest punt de partida.

34 Saul K. Padover. *Jefferson*. Nova York: Harcourt Brace and Company, 1942, p. 54.

En aquest sentit, es presenta com una revisió d'un pacte anterior i apel·la a les lleis de la natura i del déu de la natura.[35]

La Declaració comparteix moltes de les característiques del clàssic pacte bíblic del Sinaí.[36] En aquesta semblança hi té un paper central el fet que la Declaració establia els americans com un poble organitzat vinculat per una visió moral compartida i per uns interessos comuns. El sentit d'identitat americana, que havia emergit durant la generació anterior, es va formalitzar i es va declarar al món bastant anàlogament a la manera com el pacte del Sinaí proposava formalment la visió moral del poble d'Israel, el sentit d'identitat compartida i el destí comú del qual havien emergit amb anterioritat i es van materialitzar durant l'èxode. Així, doncs, el paràgraf inicial de la Declaració afirma que els americans ja no són anglesos trasplantats, sinó un poble autònom que té dret, com tots els pobles, a la independència política. Després hi ha la separació d'un poble respecte de l'altre i una fugida de la tirania. A més, s'afirma que els americans són un poble únic format per individus vinculats en una associació amb una empresa comuna.

Igual que el clàssic pacte del Sinaí, la Declaració no és una constitució. No estableix una forma de govern particular —això es deixa obert a una acció constitucional posterior per part del poble establert per la Declaració—, sinó que exposa els principis fonamentals que defineixen el caràcter del poble americà, els seus propòsits bàsics i la naturalesa del bon govern per a un poble com aquest.

35 Vegeu Carl Becker. *The Declaration of Independence: A Study in the History of Political Ideas*. Nova York: Harcourt, Brace and Company, 1922; i Elazar. *The American Constituional Tradition*. Cap. 4.

36 Neal Riemer. «1776 and the Tradition of Prophetic Politics». Document de treball. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, 1981.

Potser per això Abraham Lincoln apel·lava tan sovint a la Declaració durant la guerra de Secessió. La Constitució ja havia estat esmicolada per una guerra sagnant entre els estats que amenaçava de destruir també el poble americà. Si bé les qüestions constitucionals es podien tractar quan tocava, hi ha la promesa més fonamental de *peoplehood* o condició de poble *sui generis* continguda en la Declaració d'Independència. Aquesta promesa té la característica de ser perpètua i irrevocable. Com va dir Lincoln en diversos dels seus discursos, no pot haver-hi divorci. El poble americà no es pot separar i anar ara amb l'un ara amb l'altre.

Si bé la Declaració no té la força de la llei en el sistema americà, forma part dels antecedents de llei més elevats de la Constitució dels Estats Units i serveix com a principi en relació amb el qual els americans han de valorar les constitucions particulars. Com a tal, igual que el pacte bíblic clàssic, la Declaració invoca Déu com a testimoni i garant. Això el diferencia d'un simple contracte.

La descripció de Neibuhr d'aquesta dimensió tal com l'entenien els primers americans sembla captar la idea essencial de la Declaració. *Pacte* significava que la societat política no era purament natural ni simplement contractual, basada en un interès comú. El pacte era el lligam en un cos polític de persones, famílies i comunitats que, per mitjà d'una promesa il·limitada, assumien la responsabilitat amb les altres i entre ells i amb les lleis comunes, sota Déu. Era el govern del poble, per al poble i pel poble, però sempre sota Déu, i no era el naixement natural en una societat natural el que feia que algú fos membre complet del poble, sinó l'acte moral d'acceptar, mitjançant aquesta promesa, les responsabilitats d'una ciutadania que es vincula en el mateix acte d'exercici de la seva llibertat. I és que en la concepció de pacte, l'essència de la

llibertat no descansa en la llibertat de triar entre béns, sinó en la capacitat de comprometre's en una causa per al futur, i en la terrible llibertat de ser capaç d'arribar a trencar la promesa, de ser un traïdor de la causa.[37]

La Declaració també segueix en gran mesura el formulari del pacte clàssic. En primer lloc hi ha la declaració de qui fa el pacte, a saber, «els representants dels Estats Units d'Amèrica, reunits en el Congrés General», el 4 de juliol de 1776. En segon lloc hi ha un pròleg i una secció històrica que detalla les relacions anteriors d'Anglaterra amb les colònies americanes. Aquestes relacions determinen l'escenari de la Declaració i donen raons per redactar-la i promulgar-la. En tercer lloc hi ha un conjunt d'estipulacions i obligacions que contenen els acords bàsics del poble americà. Aquests acords comencen com una exposició de veritats manifestes. En quart lloc hi ha una disposició per a la seva proclamació pública a la humanitat; se n'han d'enviar exemplars al Parlament i distribuir-los per tots els estats independents. Si bé no hi ha disposicions que consignin legalment la Declaració, al final va ser consagrada i elevada a una posició sagrada. És més: durant el segle XIX, el 4 de juliol de cada any es feien lectures públiques de la Declaració en moltes comunitats; les «repromulgacions» són sovint un tret de les comunitats pactistes. En cinquè lloc hi ha la invocació d'un testimoni diví, a saber, «el Jutge Suprem del món» i la «Divina Providència». En sisè lloc hi ha declaracions indirectes de benediccions i malediccions. Les recompenses al compliment són la independència nacional i la vida individual, la llibertat i la cerca de la felicitat. Les malediccions, en cas d'incompliment, són la tirania, l'opressió i fins i tot la mort.

37 H. Richard Niebuhr. «The idea of Covenant and American Democracy».

Del pacte a la Constitució

L'ancoratge del pacte americà en una constitució va tenir lloc al llarg d'un període de 12 anys. Els estats van ser els primers a redactar constitucions. La Constitució de Massachusetts de 1780 —la constitució escrita més antiga del món modern que encara és vigent avui dia— pot ser-ne un bon exemple.[38]

Elaborada durant molt temps per John Adams, entrellaça bastant bé els elements de pacte, de contracte i de constitució, tal com es reflecteix al Preàmbul:

> El cos polític està format per una associació voluntària d'individus. És un contracte social pel qual tot el poble pacta amb cada ciutadà, i cada ciutadà amb tot el poble, que tots serem governats per certes lleis per al bé comú. Per tant, és obligació del poble, a l'hora d'elaborar una Constitució de Governament, proveir un mode equitatiu de fer lleis, així com fer-ne una interpretació imparcial i una execució lleial, segons les quals tots els homes, en totes les èpoques, hi trobin la pròpia seguretat.[39]

Declaracions similars, tot i que normalment menys eloqüents, apareixen en gairebé totes les constitucions dels 50 estats.

No hauria de sorprendre, doncs, que els americans establissin un sistema federal de govern amb sobirania dividida i compartida entre els estats i el govern federal. Sovint això es tracta com una anomalia, o com el producte d'unes circumstàncies

38 Ronald Peters. *The Massachusetts Constitutions of 1780: A Social Compact*. Amherst: University of Massachusetts Press, 1974.

39 John Adams. *Adams: His Political Writings*. Editat amb una introducció de George A. Peck, Jr. Nova York: Bobbs Merrill, 1954, p. 95; Willi Paul Adams. *The First American Constitutions*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1973; i Lutz. *Documents of Political Foundation Written by Colonial Americans.*

úniques. Amb tot, les conseqüències governamentals de la Revolució podrien haver estat molt diferents. Els estats es podrien haver separat com a nacions independents. Podrien haver-se unit en un tot o bé en seccions per mitjà de la conquesta. Els americans podrien haver instituït una monarquia. De fet, tenint en compte experiències anteriors de govern de grans territoris, era molt més probable que els resultats haguessin estat diferents. En canvi, els americans, dins dels seus estats, van enviar representants a una convenció, aparentment per millorar els Articles de la Confederació, i després van acabar ratificant, en unes condicions pacífiques, una constitució completament nova que usava principis federals per establir la primera república federal continental de la història mundial. Mentre que, històricament, els territoris grans (així com la majoria dels petits) estaven invariablement governats per un centre imperial, els Estats Units van ser governats per un sistema de majories democràtiques disperses unit a una representació nacional d'individus i d'estats constituents.[40]

Si bé és impossible determinar definitivament les influències sobre les mentalitats dels redactors de la Constitució que van crear el sistema federal americà, la font d'idees menys examinada però potser la més important és la tradició pactista, que va trobar la seva primera expressió en la federació de tribus de l'antic Israel. Un dels pocs politòlegs que van reconèixer aquesta possibilitat va ser William C. Morey a final del segle XIX. Morey va veure les fonts del federalisme americà en «la reaparició de les institucions democràtiques i federals en les colònies puritanes.»[41]

40 Vegeu Daniel J. Elazar. *The Politics of American Federalism*. Lexington, MA: D.C. Heath, 1969. Introducció.

41 William C. Morey. «The First State Constitutions». *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 4. núm. 2, 1983, pp. 201-232.

Si bé no mencionava la teologia federal, Morey considerava el sistema federatiu de Nova Anglaterra com el model de federalisme. Al capdavall, no hi havia models indígenes per als redactors de la Constitució dels Estats Units tret dels de Nova Anglaterra. És més, representants de Nova Anglaterra, sobretot de Connecticut i Massachusetts, van influir en la Convenció Constitucional. El principal compromís de la Convenció, el Compromís de Connecticut, va ser iniciat pels delegats avesats al sistema legislatiu de Nova Anglaterra, en què una cambra de l'assemblea proveïa la representació de les ciutats. Aquest compromís descansa en el nucli del sistema federal i el fa, en paraules de James Madison, una «república composta» parcialment nacional i parcialment federal (en el sentit primigeni de confederal). A més a més, la més pactista de les constitucions estatals, la de Massachusetts, es trobava entre les més influents dels models d'estat per als redactors.

Complementant les influències regionals de Nova Anglaterra, hi havia els conductes ètnico-religiosos de les idees pactistes, sobretot el congregacionalisme i el presbiterianisme, les dues denominacions més esteses el 1787. Si una majoria de delegats de la Convenció estaven afiliats a les esglésies de base pactista, sens dubte gairebé tots els delegats coneixien la idea pactista gràcies al seu protestantisme i a l'atenció a la Bíblia com a font de saviesa i com a plaer literari, si no d'inspiració espiritual. Els antecedents anglesos i escocesos de molts dels delegats també pot ser que tinguessin a veure amb les influències pactistes. Certament, els congregacionalistes es basaven en idees pactistes, si bé la seva propensió al localisme i al control local els feia dubtar una mica a l'hora de passar a ordenacions a gran escala. Tal com va assenyalar Arthur Schlesinger Sr.: «Més que no pas els congregacionalistes (o els anglicans), en la dependència de les institucions federalistes i representa-

tives, són els presbiterians qui van fer avançar la composició política dels Estats Units futurs.»[42]

De fet, quan l'any 1789, sota la Constitució dels EUA el primer govern va accedir al poder, els presbiterians van celebrar la seva primera Assemblea general d'àmbit nacional. En el sistema presbiterià, les congregacions en una àrea local formaven un presbiteri, diversos presbiteris d'una regió formaven un sínode, i després venia l'Assemblea general. Així, doncs, sovint s'ha fet referència al sistema de democràcia federal establert per la Constitució dels EUA com un presbiterianisme patent en la societat civil.

A més, James Madison de Virgínia, el principal arquitecte de la teoria de la democràcia federal, era un episcopalià escocès irlandès que havia estudiat amb el reverend escocès Donald Robertson, que l'havia influït molt, i també amb el savi teòleg John Witherspoon al College de New Jersey (actualment Princeton), de tendència presbiteriana. De fet, sis dels delegats a la Convenció constitucional havien estudiat amb Witherspoon. Com a defensor acèrrim de la independència i com a firmant de la Declaració d'Independència, la influència de Witherspoon va ser tan important que s'afirma que Horace Walpole[43] va comentar el següent: «No té cap sentit que ens en lamentem. La nostra cosina Amèrica ha fugit amb un pastor presbiterià, i aquesta és la realitat.»[44]

És possible que el comentari sigui fals, però el sentiment no ho és. Les estructures institucionals i les tradicions culturals

42 Arhtur M. Schlesinger, Sr. *The Birth of the Nation*. Nova York; Alfred Knopf, 1968, pp. 83.

43 *Nota de l'ed.* Horace Walpole (1717-1797), 4t comte d'Orford, polític i escriptor anglès.

44 Vegeu Gary Wills. *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*. Garden City, NY: Doubleday, 1978.

que servien de portadores de les idees pactistes encara eren fortes el 1787, si bé cada vegada adoptaven més formes seculars. Els redactors, en canvi, s'havien compromès en una empresa completament secular. El 1787, el corrent teològic d'idees pactistes i el corrent filosòfic d'idees contractuals havien arribat a estar tan entremesclades en el concepte de constitucionalisme que es fa difícil separar-ne els efectes. Ara bé, tenint en compte que el sistema federal establert pels redactors presenta moltes més similituds amb els sistemes polítics proposats pels teòlegs federals i implementats en les seves formes de govern eclesiàstiques que no pas amb els sistemes polítics proposats per Hobbes i Locke, i que els americans ja pactaven en les societats civils molt abans que els filòsofs especulatius adoptessin la idea, és difícil evitar la conclusió que les idees pactistes van tenir, al capdavall, una influència més decisiva que no pas les de la «nova ciència política».

A més, els sistemes dels filòsofs anglesos no es podien aplicar directament als Estats Units perquè, ja al 1787, el país era simplement enorme comparat amb la minúscula Anglaterra. Si bé aquestes importants idees revolucionàries com a «drets naturals» sens dubte pertanyien a la tradició lockeana, també es basaven en la tradició pactista, i es van adaptar més al marc federal del constitucionalisme americà que no pas al marc monàrquic de Hobbes o al marc parlamentari de Locke. Així, doncs, no és exacte limitar-se a definir els Estats Units d'Amèrica simplement, o ni tan sols principalment, com una nació lockeana.

Govern popular i solució federal

Es miri com es miri, el federalisme tal com s'entén modernament és una invenció americana. Com indica la bibliografia

de la campanya de ratificació constitucional (tant federalista com antifederalista), el federalisme va ser pensat pels pares fundadors per ser alguna cosa més que un compromís estructural pragmàtic concebut per fer possible la unificació de diversos estats sota un govern nacional únic. També era més que una divisió geogràfica de poder a fi de garantir la convivència. El federalisme, per als seus creadors americans, representava una nova alternativa política per resoldre els problemes de les societats civils que governaven, una alternativa que es va desenvolupar des de teories polítiques, institucions i pautes de comportament sorgits de diverses aplicacions de la idea de pacte a la colonització del litoral marítim oriental des del començament del segle XVII en endavant.

El federalisme dels fundadors estava bàsicament pensat per proporcionar nous mitjans per al desenvolupament d'un sistema de govern viable, un sistema de gestió de la política reeixit, una manera raonable d'abordar els problemes del govern popular i un mitjà decent de garantir la justícia i la moral civils. És més: els seus inventors van concebre el federalisme com l'únic mitjà vàlid per resoldre els eterns problemes de qualsevol societat civil que pretén transformar-se en una bona comunitat, concretament una societat que es construeix sobre la roca del govern popular —els problemes d'equilibri de la llibertat humana, l'autoritat política i l'energia governamental a fi de crear un sistema polític alhora fort, durador, democràtic i just. Creien que el seu invent era capaç de resoldre aquells problemes perquè es basava en principis fonamentals vàlids i estava construït per utilitzar les tècniques polítiques correctes, si no necessàries, per, si més no, satisfer aquests principis. D'això n'estaven convençuts, i al cap de poc es va unir a aquesta convicció el poble americà com un tot —i no únicament perquè la seva invenció resolgués direc-

tament qüestions importants amb les quals, segons preveien, es confrontarien els Estats Units. L'essència de la seva solució era l'aplicació del principi federal no únicament a les relacions entre governs, sinó al conjunt de relacions polítiques de grups («bàndols», en la terminologia de Madison) i d'individus amb el govern.

Les seves pròpies fonts intenten justificar la seva posició dient-nos per què els fundadors ho veien d'aquella manera. Desgraciadament, els mites actuals impedeixen que molts considerin aquelles fonts en els seus propis termes. D'una banda, n'hi ha molts que creuen que el federalisme és únicament producte de les circumstàncies, que la mateixa natura (o si més no l'experiència prèvia) dictava que la República Americana es construís sobre la roca dels poders governamentals difosos de manera que qualsevol discussió d'un «principi federal» fos un intent *post facto* de descobrir un invent polític únic o original quan les consideracions polítiques comunes fossin realment suficients. Fixant-se en la gran extensió de terra sota la bandera dels Estats Units ja l'any 1787, en la gran diversitat de pobles que es va unir sota la seva protecció, en el compromís general amb el govern popular que dominava a la zona i en la preexistència de 13 colònies, molta gent va concloure que la distribució formal de poder entre els governs «central» i «local» era inevitable perquè hi pogués haver una unió, i que els fundadors de la República simplement van idear els mecanismes necessaris per fer que l'*status quo* fos políticament viable.

Aquest punt de vista s'estén al segle xx, a causa del seu ús particularment útil a aquells que accepten dues perspectives complementàries del federalisme americà d'avui dia. Una és la idea que els redactors de la Constitució eren hostils al govern popular i van utilitzar el federalisme per limitar la «de-

mocràcia» distribuint poders de manera no democràtica. Aquesta escola veu la història americana subsegüent com la lluita per establir el govern popular contra la voluntat dels fundadors de la Constitució. Conseqüentment, creuen que el sistema de la Constitució per a la distribució del poder esdevé cada vegada més obsolet a mesura que la nació es torna més «democràtica». L'altra idea accepta la premissa que els fundadors eren antidemocràtics, però els excusa pels problemes de comunicació que hi ha en una zona tan extensa i diversa que, per tant, necessitava aquesta distribució de poders. La seva reivindicació és que, com que els problemes de comunicació han disminuït, la distribució de poders és cada vegada més obsoleta.[45]

Superficialment sembla que la història doni suport als mites actuals. La implantació d'establiments a les costes nordamericanes sota diferents règims i cartes havia portat a l'aparició el 1776 d'un mínim de 13 colònies i estats fermament arrelats. La nova nació va heretar la base per a algun tipus de pla federal, i fins i tot es podria dir que no tenia alternativa en aquesta qüestió. Les investigacions recents han augmentat la credibilitat d'aquest punt de vista, indicant el punt fins al qual les colònies americanes es beneficiaven *de facto* d'una relació federal amb el rei i amb el parlament anglès abans de la independència.

Però l'existència d'estats no era garantia que poguessin estar units sota un govern. És més, no hi havia cap garantia

45 Per a diversos punts de vista del segle XX de la Constitució, vegeu Charles Beard. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. Nova York: Macmillan, 1962; Edward S. Corwin. *The Constitution and What It Means Today.* Nova York: Atheneum, 1963; i Martin Diamond. *As Far Republican Principles Will Admit: Essays by Martin Diamond*. Editat per William A. Schambra. Washington, DC: American Entreprise Institute, 1992.

que la unificació pogués adoptar cap altra forma que no fos una confederació poc rígida mentre els estats es mantinguessin intactes com a societats civils políticament sobiranes, o cap altra forma que la completa unió política si no ho feien. En relació amb això, els factors de la grandària i la diversitat no eren en absolut determinants. La distribució —oposada a la concentració de poder— no és una funció de dimensions i de diversitat *per se*, sinó una funció d'inclinacions polítiques republicanes.

Els estudiosos dels governs comparats —des de l'època d'Aristòtil fins a la nostra, inclosa la generació de fundadors de la República— han estat completament conscients de les possibilitats d'un govern centralitzat, fins i tot en els imperis més grans i diversos. A l'època d'Aristòtil, l'imperi persa ocupava més de 3.000 milles «des de l'Índia fins a Etiòpia», i incloïa més de 100 nacionalitats i grups ètnics diferents, cada un localitzat en la seva pròpia terra, si bé, al llarg dels 200 anys d'existència, estava governat per un despotisme que, mentre va tenir una actitud benvolent envers el manteniment de les lleis i els costums locals, concentrava tant poder polític com era possible a les mans de l'emperador.

Locke, Montesquieu i els pares fundadors coneixien l'imperi otomà, que estava organitzat de manera semblant. Ells, com la nostra pròpia generació, també van trobar un dels despotismes centralitzats més grans de tots els temps en la forma de l'Imperi rus. Quan Cortés era virrei de Mèxic, l'imperi rus, sota Ivan el Terrible, ja cobria una àrea més gran que els Estats Units originals (888.811 milles l'any 1789). Els russos van iniciar la seva marxa cap a l'est al segle XVI i, a l'època en què els puritans colonitzaven Nova Anglaterra, van arribar al Pacífic. L'any de la Revolució Gloriosa i de l'establiment de la supremacia parlamentària a Anglaterra,

els russos havien consolidat el seu domini centralitzat sobre set milions de milles quadrades i dotzenes de nacions, pobles i tribus. Si preguntéssim a un rus del segle XVIII sobre les conseqüències polítiques d'un gran domini, el més probable és que la resposta fos que l'expansió del territori és útil per protegir l'absolutisme, perquè les dificultats de comunicació interna que fomenta ajuden a impedir revoltes populars a escala nacional.

Si preguntéssim a un francès del mateix segle quin és el millor mètode per formar una nació a partir d'una sèrie de «sobiranies» més petites, sens dubte recordaria la història de França i defensaria la subordinació política i administrativa completa de les entitats a fi que quedessin absorbides per un govern central, així com l'eliminació de tots els vestigis de la seva autonomia local per minimitzar les possibilitats d'una guerra civil. Fins i tot és molt probable que un anglès del segle XVIII conscient del problema secular d'absorbir Escòcia dins de Gran Bretanya hagués abordat el problema de la unificació nacional d'una manera semblant, tret que potser hauria afegit un toc de descentralització com a pal·liatiu dels sentiments llibertaris. El 1787, els americans que es prenien la molèstia de reflexionar sobre aquesta qüestió eren conscients de tots aquests exemples. No és casual que *El Federalista* hagués d'escarrassar-se a rebutjar l'argument que un govern nacional més fort hauria obert la porta inevitablement al despotisme descentralitzat.

Un examen més detallat de la situació entre 1775 i 1801 dóna proves convincents que, sense tenir en compte els factors existents per encoratjar alguna forma de divisió de poder entre un govern general i els governs estatals, el desenvolupament d'un sistema federal més fort que el representat als Articles de la Confederació no va ser de cap manera decretat

amb antelació. El que revela una anàlisi com aquesta és el punt fins al qual els fundadors dels Estats Units estaven compromesos amb la idea de govern popular, i realment implicats en la cerca de la millor forma d'organització —la millor constitució— per a la república, una organització que garantís les llibertats del poble i alhora evités la debilitat dels anteriors experiments de govern popular.

Fins i tot en aquest cas, els fundadors no tenien gaires precedents que els guiessin. No únicament no hi ha exemples de cap govern que hagi reeixit en un vast territori d'altra manera que no fos un fort govern centralitzat, sinó que hi havia molt pocs territoris governats de manera «republicana», i cap d'ells era exemple de federalisme, com més tard van comprovar els americans. Les dues organitzacions polítiques aleshores existents que més s'havien acostat a resoldre els problemes d'unitat nacional sense centralització governamental eren les Províncies Unides dels Països Baixos i la Confederació Suïssa, i totes dues servien societats pactistes. No tan sols totes dues eren repúbliques molt petites, de les dimensions de Massachusetts i Nova Jersey, sinó que el fracàs de la primera per solucionar els seus problemes constitucionals i el període posterior al govern a causa d'un executiu incompetent i d'una oligarquia antirepublicana era ben conegut, mentre que en el cas de l'última era poca cosa més que una associació protectora d'estats independents amb poca consciència nacional. Tampoc podia ser un exemple atractiu per als constructors de la nació americana que estaven compromesos amb el republicanisme i la nacionalitat comuna de tots els nord-americans.

En un sentit, doncs, els pares fundadors només tenien dos models contemporanis per triar, i tots dos mostraven una gran debilitat i prometien ben poc per a la perpetuació del govern popular. Podrien haver intentat unir diversos estats en

un d'unificat però descentralitzat al voltant del govern de Gran Bretanya, o bé podrien haver establert una confederació poc rígida d'estats sobirans, unida només per a propòsits de defensa i de relacions exteriors que, si bé a penes podrien governar adequadament ni que sigui en àmbits de la seva responsabilitat, oferirien unes oportunitats mínimes per al despotisme nacional.

Hi havia els que defensaven el primer model, particularment entre els oficials més joves de l'Exèrcit continental. En diversos moments van animar Washington a establir una dictadura constitucional (que possiblement podria haver conduït a un sistema polític semblant al tipus de democràcia establerta per Napoleó a França en la dècada de 1790) o a assumir una monarquia constitucional (que presumiblement hauria conduït a un sistema polític semblant al tipus d'oligarquia aristocràtica que existia a l'Anglaterra del segle XVIII). Mentre que, efectivament, en diverses ocasions Washington va sotmetre'ls durant la mateixa guerra (la més famosa de les quals va ser la seva confrontació amb ells a Newburgh, N.Y.), un d'ells, el tinent coronel Alexander Hamilton, va continuar defensant la monarquia constitucional en la mesura en què va gosar fer-ho, a la Convenció Constitucional.

El model de la confederació poc rígida va ser el que es va seguir durant la guerra com a extensió natural dels Congressos continentals celebrats des de 1765 fins al 1775. Si els fundadors s'haguessin acontentat amb el sistema «decretat per endavant», un sistema «dictat» per l'estatus real dels Estats Units el 1776, haurien acceptat aquesta alternativa i mantingut els Articles de la Confederació que van ser adoptats per ratificar precisament aquest tipus de confederàcia. Sovint s'havia comparat aquest sistema amb les diverses lligues hel·lèniques que unien diversos estats ciutat només fins al

punt en què compartien un propòsit comú, invariablement el de la pròpia defensa. Aquestes lligues adoptaven petits despotismes, així com petites democràcies. No tenien cap funció en la determinació dels règims interns dels estats membres ni eren protectors de les llibertats humanes o del govern popular.

Entre els que defensaven aquesta via d'acció, hi havia alguns notables patriotes de la primera lluita revolucionària. Aquests temien sobretot el despotisme en governs grans, i desconfiaven de qualsevol idea segons la qual un govern nacional fort podia continuar sent republicà. Fossin quins fossin els seus punts de vista sobre la possible tirania de la majoria, tenien més tendència a confiar en governs més petits amb la supervisió de les llibertats del poble sobre la base que eren més accessibles al poble. Patrick Henry era el més franc d'aquest grup, i es va mantenir ferm i intransigent amb la seva creença fins al final.[46]

Com tots sabem, els fundadors no van triar cap alternativa, sinó que més aviat van inventar-ne una tercera. La seva alternativa estava animada per un desig de perfeccionar la unió del que ja creien que era una nació existent per donar-li el poder per actuar com a govern, alhora que es mantenia republicana i democràtica. En el desenvolupament de la seva solució, van transcendir els límits del pensament polític anterior a fi d'idear la manera de protegir les llibertats del poble de qualsevol amenaça.[47]

46 Sobre els antifederalistes, vegeu Herbert Storing. *The Complete Anti-Federalist*. Chicago: University of Chicago, 1951; Jackson Turner Main. *The Antifederalists*. Chicago: Quadrangle Books, 1964; i Cecelia Kenyon. *The Antifederalists.* Indianapolis: Bobbs Merril, 1966.

47 Sobre les opinions dels fundadors, vegeu Martin Diamong. «Democracy and the Federalist: A Reconsideration of the Framers' Intent» dins *As Far Republican Principles Will Admit*; Gary McDowell. *The American Founding: Politics, Statesmanship and the Constitution*. Port Washington, NY: Kennikat Press, 1981;

La seva alternativa reflectia un gran pas en el sentit de pensar en el govern popular, perquè, si bé acceptaven la mateixa idea de pacte i contracte que animava els Articles de la Confederació, es negaven a admetre la idea simplista que les possibilitats per al despotisme augmentaven en proporció directa a les dimensions del país que s'havia de governar. Estaven completament convençuts, per la història i per l'experiència personal, que els petits governs, en el seu cas, els estats, podien ser tan despòtics com els grans —que la qüestió era en quins principis i quines directrius s'estructurava una societat civil i el seu govern. És més: els fundadors estaven convençuts per la història i l'experiència que els governs democràtics poden ser tan tirànics com els autocràtics si es basen en majories simples i il·limitades. En particular, les democràcies pures estaven subjectes als vaivens de la passió i, per tant, a la promoció de la injustícia, i fins i tot les repúbliques hi eren propenses si es permetia que una facció regnés sense restriccions. Com a amics de la llibertat humana i del govern popular, trobaven necessari desenvolupar un sistema polític que pogués protegir el poble dels governs despòtics, tant si eren grans com petits, tant si eren democràtics com si no ho eren.

La seva solució, la federació —una materialització operativa de la idea del pacte—, estava pensada per tractar totes aquestes contingències comparant-les entre elles a fi de crear uns punts de tensió permanents que limitarien la difusió de la passió popular o l'excés governamental, trencarien o debilitarien el poder de les faccions i exigirien unes majories amb una

---

Marvin Meyers. *The Mind of the Founder: Sources of the Political Thought of James Madison*. Hanover, NH: Brandeis University Press, 1981; i *The Federalist*, amb una introducció de Clinton Rossiter. Nova York: New American Library, 1961.

base àmplia per adoptar accions polítiques significatives. Localitzar tota la sobirania en el poble com un tot i alhora repartir l'exercici dels poders sobirans entre diversos governs —un de general i altres de regionals— era, per als fundadors, un mitjà de comprovar les tendències despòtiques, majoritàries o d'altre tipus, en els governs grans i petits, alhora que es preservava el principi del govern popular. La interdependència dels governs nacionals i estatals era per garantir-ne la capacitat de controlar-se els uns als altres tot capacitant-los per cooperar i governar enèrgicament. En paraules de *Publius*, van defensar remeis republicans per a malalties republicanes.

En termes organitzatius, l'impuls perenne de la batalla entre centralització i descentralització s'evitaria amb la introducció del principi de no-centralització. La diferència era crucial. La descentralització, fins i tot quan implica control local, assumeix l'existència d'una autoritat central que té el poder de concentrar, delegar o tornar a concentrar el poder més o menys a voluntat. La no-centralització assumeix que no hi ha una autoritat central com a tal, sinó que el poder és cedit directament pel poble a diverses autoritats, generals i regionals i, encara més, que l'autoritat nacional pot gaudir d'una preeminència màxima que, de fet, és molt real, i que aquestes autoritats legítimament no poden arrabassar-se el poder.

Els autèntics sistemes federals han de ser sistemes no centralitzats. Fins i tot en situacions pràctiques en què sembla que només hi hagi la fina frontera de l'esperit entre la no-centralització i la descentralització, és aquesta fina frontera la que determina l'extensió i el caràcter de la difusió de poder en un règim particular.

El poble dels Estats Units i els seus líders ampliarien aquest aspecte del federalisme, que en part es descriu en el llenguatge corrent com un sistema de «controls i equilibris», cap a la

majoria d'altres àmbits de la seva vida política. Tant els governs dels estats com el govern nacional tenen competències que no es poden prendre entre ells, ni tan sols quan tots en comparteixen l'exercici. El principi també va ser aplicat a les relacions de les diverses branques de govern —executiu, legislatiu i judicial— en cada pla, fins i tot abans de l'invent del federalisme. Posteriorment això es va aplicar a l'estructura i a l'organització del sistema de partits, que consisteix en dues coalicions nacionals d'organitzacions de partits estatals i locals substancialment independents supervisades posteriorment per la independència d'acció que els «congressos dels partits» tenen reservada dins de cada una de les dues coalicions. Aquest principi va ser aplicat als altres processos de la política, i fins i tot al sistema econòmic de la nació de moltes maneres diferents i que ara seria massa llarg d'enumerar.

El principi federal estableix el to de la societat civil nordamericana fent-la una societat d'interessos equilibrats amb connotacions igualitàries, de la mateixa manera que el principi monàrquic fa que la societat civil britànica s'orienti cap a les classes i les elits a pesar de les pressions democràtiques, i el principi col·lectivista estableix el to de la societat civil russa fent-la antiindividualista, fins i tot quan és igualitària. En termes polítics, això és perquè el principi federal estableix les relacions de poder bàsiques i els termes bàsics per als processos de distribució de poders dins la societat civil dels Estats Units. Els fundadors entenien el paper d'aquests principis centrals a l'hora de decidir el marc per al desenvolupament d'un sistema polític; sabien que, si bé els orígens del principi central de tota societat civil estan arrelats en la seva cultura, els redactors de constitucions tenen una oportunitat important de millorar l'aplicació del principi i la direcció del seu desenvolupament futur.

Resumint, el federalisme tal com el van concebre els seus fundadors va ser un esforç per protegir els drets humans establint conscientment unes institucions i uns procediments que donarien al govern els poders adequats i al mateix temps, forçarien els governants a aconseguir un grau elevat de consentiment des de tots els segments de la ciutadania a la qual servien abans, actuant d'altres formes que no fossin les habituals. Com que requeria unes majories extraordinàries per a les grans accions, la Constitució es basava en la idea que hi ha una diferència qualitativa entre una majoria simple formada per un problema concret i el consens més gran que permet que els governs continuïn funcionant de generació en generació.

4

Epíleg[1]

El federalisme ha esdevingut una qüestió important en els afers mundials, i conseqüentment en la ciència política, després de molts anys de no haver-n'hi fet cas com a tema pertinent de l'estudi polític tret de les relacions intergovernamentals en sistemes específicament federals, sobretot als Estats Units. El federalisme hauria de ser entès tant en el seu sentit més restringit de relacions intergovernamentals com en el més ampli de combinació d'autogovern i de govern compartit per mitjà de la distribució del poder constitucionalitzat amb una base no centralitzada.

El federalisme a l'agenda política

Cada vegada és més clar que, utilitzant una analogia biològica, el mateix federalisme és un gen que inclou diverses espècies.[2] Una, la federació, a la qual la majoria de la gent s'hi refereix com a federalisme, és la forma de govern inventat pels funda-

1 *Nota de l'ed.* Aquest capítol final del llibre *Federalism and the Way to Peace* («A final Word», pp. 159-170) és una reedició de l'article originalment publicat al 1993 «International and Comparative Federalism» a *PS: Political Science & Politics,* Vol. 26, No. 2 (Jun., 1993), pp. 190-195.

2 Daniel J.Elazar. *Exploring Federalism.* Tucaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.

dors dels Estats Units en la Constitució de 1787.[3] Aquesta forma estableix un govern general comú dins el qual es pugui formar una organització política, unes unitats constituents que es governin a si mateixes i, alhora, comparteixin un govern constitucional comú de tot el conjunt. Les competències són delegades a aquest govern general pels ciutadans de totes les unitats. La seva dissolució només pot tenir lloc a través del consentiment de totes o d'una majoria de les unitats constituents. El govern general té accés directe a cada ciutadà i té supremacia en aquelles àrees en què l'autoritat està garantida.[4] Entre les federacions modernes arquetípiques hi ha els Estats Units, Suïssa i el Canadà.[5] La segona espècie, la confederació, era la forma de federalisme acceptada abans de 1787. En una confederació, les unitats constituents formen una unió, però continuen retenint una gran part de la sobirania i de les competències constituents. Aquestes unitats estableixen i mantenen un control continuat sobre el govern general, que ha de tractar-hi per arribar a la ciutadania. La secessió de les unitats individuals és possible amb l'acord constitucional previ i sense el consentiment general. Entre les confederacions clàssiques hi ha la Lliga aquea grega i les Províncies Unides dels Països Baixos. El millor exemple modern és la Comunitat Europea, actualment Unió Europea.[6]

3 Marint Diamong. «Democracy and The Federalist: A Reconsideration of the Framer's Intent». *American Political Science Review*, 12: i Vincent Ostrom. *The Political Theory of a Compound Republic*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1986.

4 K.C. Weare. *Federal Government*. 4a ed. Nova York: Oxford University Press, 1963; Preston King. *Federalism and Federations*. Baltimore: John Hopkins Univesrity Press, 1982; i Ivo Duchacek. *Comparative Federalism: The Territorial Dimensions of Politics*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

5 Max Frenkel. *Federalismus und Bundessat. Band I: Foderalismus*. Berna: Verlag Peter Lang, AG, 1984; i Donald V. Smiley. Canada in Question: Federalism in the Eighties. 3a ed. Toronto: McGraw Hill, 1980.

6 Christopher Hughes. *Confederacies*. Leicester: Leicester University Press, 1963; Murray Forsyth. *Unions of States*. Leicester: Leicester Universitu Press, 1982:

Una tercera espècie és la federàcia, una relació asimètrica entre un estat federat i un gran poder federat que proporciona una unió potencial basada en l'estat federat i que manté una autonomia interna més gran a canvi de renunciar a certes formes de participació en el govern del poder federat. Als Estats Units, aquest tipus d'ordenació s'anomena *commonwealth*. Tant Puerto Rico com les illes Mariannes septentrionals són federàcies.[7]

Una quarta espècie, l'estat associat, és semblant a la federàcia en el mateix sentit que confederació s'assembla a federació. Totes dues són igualment asimètriques, però, en un estat associat, l'estat federat està menys vinculat al poder federat, i la constitució que els vincula normalment té disposicions per la ruptura de lligams entre aquests dos sota certes condicions determinades.[8] Els Estats Units ha entrat a formar part en estructures d'estats associats amb els Estats Federals de Micronèsia, les illes Marshall i Palau.

A més, hi ha altres ordenacions quasifederals que s'haurien de tenir en compte, com ara les unions (p. ex. el Regne Unit), les lligues (l'Associació de Nacions del Sud-est asiàtic), els condominis (Andorra amb França i Espanya), la regionalització constitucional (p. ex. Itàlia) i l'autonomia constitucional (p. ex. el Japó).[9]

Cada una d'aquestes formes o algunes variants solucionen un problema concret de governament en el món, amb l'ob-

---

Elazar. *Exploring Federalism*; i Elazar, ed. «The Continuing Legacy of the Articles of the Confederation». Publius 12., núm. 4, 1982.

7 Carl J. Friedrich. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Nova York: Praeger, 1968, i Elazar. *Exploring Federalism.*

8 R. Michael Stevens. «Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and the Survival of the Small Republic». *Publius* 7, núm. 4, 1977, pp. 177-204; i Elazar. *Exploring Federalism.*

9 Elazar. *Exploring Federalism*, 1987.

jectiu de resoldre els problemes de combinar un govern comú per a la totalitat amb suficient autogovern per a les parts, i/o d'establir un sistema de distribució de competències per fomentar l'autogovern democràtic del tot o de les parts. Al segle xx, començant amb la Revolució russa, diversos règims totalitaris van adoptar el que ells anomenaven federalisme en un esforç per consolidar el seu govern totalitari, mentre que es permetia el mínim d'autonomia cultural necessària per als diversos grups ètnics concentrats en el seu territori. Durant els anys següents, es va sostenir un debat entre els estudiosos del federalisme sobre si les ordenacions federals dins dels sistemes totalitaris podien honestament reivindicar que se les considerés federals. Uns defensaven que, ja que el federalisme és essencialment un mecanisme per millorar el republicanisme democràtic i requereix un poder compartit, els sistemes totalitaris, amb la seva oposició inherent a la distribució de competències, no podien ser veritablement federals. D'altres defensaven que, si bé això era cert en general, l'impacte del federalisme, fins i tot el que pretenia ser de cara a la galeria, condueix a donar un cert tipus de força institucional-constitucional als interessos etnoterritorials que els capacita per sobreviure, si més no amb una base limitada. Al capdavall, tots tenien raó.[10]

Un cop els seus règims totalitaris van ser abolits, la URSS, Txecoslovàquia i fins i tot la relativament benèvola federació iugoslava es van dissoldre. En dos d'aquests casos, la solució va comportar conflictes sagnants. Alhora, els resultats va ser la fundació de nous estats basats en les directrius federals establertes prèviament, segons les quals cada unitat ètnica

10 Murray Forsyth, ed. *Federalism in the Soviet Union*. Leicester: University of Leicester Press, 1990; Bilis Katz and Benjamin R. Schuster, ed. *Dialogue on Comparative Federalism*. Filadèlfia: Center for the Study of Federalism, 1978.

constituent afirmava la seva sobirania i independència. També és cert que, en almenys dos dels tres règims, caldrà trobar solucions federals alternatives per establir o mantenir la pau.

La lliçó que podem treure de tot això és que, en definitiva, el federalisme és una qüestió de relacions. Tant si es materialitza en constitucions i institucions com en estructures i funcions, al final el que compta són les relacions.[11]

L'estudi comparat del federalisme

L'expansió de l'estudi comparat del federalisme va basar-se internacionalment en les mateixes raons que fan que el mètode comparat sigui atractiu en altres camps: 1) un millor autoconeixement, 2) aprendre d'altres que s'enfronten als mateixos problemes o a altres de similars, 3) el valor i el plaer de compartir informació per a una comprensió més gran, i 4) la construcció d'una teoria comuna que sigui d'ajuda per a tots els estudiosos. El federalisme com a tema té el gran avantatge de comptar amb mecanismes inherents per controlar i avaluar: tota bona qüestió teòrica ha de tenir una bona dimensió pràctica, i a l'inrevés. Si això també és cert en el cas d'altres àmbits de la ciència política, totes dues dimensions són finalment essencials per a l'estudi del federalisme. La teoria federal ha de ser validada mitjançant els resultats pràctics, i tota pràctica federal, per ser federal, ha de satisfer uns determinats requeriments teòrics.[12]

11 Daniel J. Elazar. *Governing Peoples and Territories.* Filadèlfia: Institute for the Study of Human Issues, 1983.

12 Valerie Earle, ed. *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice.* Itasca, IL: F.E. Peacock, 1968; i Friedrieh. *Trends of Federalism.*

El treball comparat se centra en sis àrees principals: 1) teoria, 2) institucions, 3) constitucions, entre elles, la llei constitucional, 4) fundacions, és a dir, l'establiment o l'organització de sistemes federals, 5) funcions o relacions intergovernamentals i 6) matèries fiscals, com els impostos i les despeses intergovernamentals. I encara s'hi podria afegir una setena àrea de casos i temàtiques. En totes aquestes àrees s'ha iniciat una feina profitosa, i que no ha deixat de ser-ho.[13]

S'han plantejat qüestions teòriques i pràctiques sobre: 1) les constitucions dels sistemes federals, inclosos els processos de disseny i d'autoorganització constitucional que es troben al cor de les organitzacions polítiques federals constitutives, 2) l'estructura constitucional dels sistemes federals i els sistemes que utilitzen aquestes ordenacions federals, sobretot les formes i estructures de les unitats constituents i les del govern

13 Sobre la teoria del federalisme, vegeu Johaanes Althusius. *Politics.* Trad. Frederiek Camey. Boston: Beaeon Press, 1964; Ostrom. *The Political Theory of a Compound Republic;* Elazar. *Exploring Federalism;* i Rufus S. Davis. *The Federal Principle: A Joumey Through Time in Quest for Meaning.* Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1978. Sobre institucions federals, vegeu William H. Riker. *Federalism: Origin, Operation, Significance.* Boston: Little, Brown, 1964; i Duchacek. *Comparative Federalism.* Sobre constitucions i llei constitucional, vegeu William D. Livingston. *Federalism and Constitutional Change.* Oxford: Clarendon Press, 1956; Robert T. Bowie i Car1 J. Friedrich, ed . *Studies* in *Federalism.* Boston: Little, Brown, 1954; Keith Banting and Richard Simeon, ed. *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change.* Toronto: University of Toronto Press, 1985; Thomas Franck. *Why Federations Fail: An Inquiry in the Requisites for a Successful Federation.* Nova York: New York University Press, 1966; i Ronald L. Waus. *New Federations.* Toronto: University of Toronto Press, 1991. Sobre funcions federals, vegeu Arthur Macmahon, ed. *Federalism: Mature and Emergent.* Nova York: Columbia University Press, 1955; i Frenkel. *Foderalismus und Bundessat.* Sobre matèries fiscals, vegeu Russell Mathews, ed. «Federalism in Australia: Current Trends», dins *Publius 7,* núm. 3, 1977; i James Maxwell. *Financing State and Local Govemments.* 3a ed. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977. Sobre casos i temàtiques, vegeu Ramash Dutta Dikshit. *The Political Geography of Federalism.* Nova York: Halsted Press, 1975.

general en què participen les unitats constituents i els seus ciutadans, 3) qüestions de distribució i divisió de poders o competències per mitjà de governs generals i constituents, o dels seus representants o substituts, 4) l'establiment i el manteniment d'institucions separades per a governs federals i constituents, 5) la combinació particular dels processos d'autogovern i de govern compartit, i les estructures institucionals que inclouen aquests processos, que poden diferir d'un sistema polític a un altre, però que han d'estar internament equilibrades en cada cas a fi que el federalisme tingui èxit, 6) la distribució i la divisió de les competències i responsabilitats fiscals, l'augment dels ingressos i les despeses i, 7) les diferències entre ordenacions federals simètriques i asimètriques.

És ben sabut que no hi ha dos sistemes federals idèntics; cada sistema ha aconseguit el seu propi equilibri entre divisió i distribució de competències. Per exemple, en els sistemes federals de parla anglesa, les funcions constitucionals més importants normalment les duen a terme institucions diferents per a cada àmbit governamental, mentre que en el model dels països de parla alemanya, les àmplies competències atribuïdes al govern general es modifiquen habitualment en la mesura que les institucions de les unitats constituents reclamen la gestió d'aquestes competències. Aquest és un dels factors que dificulten trasplantar institucions, mecanismes o procediments d'un sistema federal a un altre sense gaires modificacions substancials a fi d'adaptar-les a un sistema diferent.

A més, els tipus d'equilibri general que es persegueixen difereixen entre federacions i confederacions, ordenacions federals simètriques i asimètriques, i altres tipus d'ordenacions federals. En altres paraules, una Unió Europea forta no són

els Estats Units d'Europa.[14] La primera és una confederació mentre que la segona és una federació, és a dir, una altra cosa molt diferent. Al mateix temps, en el context de la cultura política europea, uns Estats Units d'Europa serien molt més burocràtics i centrats en l'executiu que no pas els Estats Units d'Amèrica, fet que hauria de ser un factor decisiu per decidir si transformar la UE en una federació o no.

El que hem après

¿Què n'hem après, de fer un estudi comparat del federalisme a escala internacional? El que actualment s'accepta com el gruix de coneixement en aquest camp es pot resumir com segueix.

Primer: l'existència de la societat civil és vital per a la idea de federalisme com ho testimonia el fet que el federalisme modern no es va desenvolupar fins que la idea de societat civil es va convertir en la pedra angular de la política occidental.[15] En aquest sentit, la societat civil és un ordre polític i social en què el govern emmarca la societat, però tot dos estan bàsicament separats. El govern queda delimitat per l'àmbit públic. L'àmbit privat, que és legítim en el seu propi dret i està protegit contra la intervenció indeguda del govern, té espai suficient. El resultat és el govern limitat en què els individus poden perseguir la felicitat per a ells mateixos tal com l'entenguin. Hi ha un poder governamental suficient per

14 Michael Burgess, ed. *Federalism and Federation in Western Europe.* Londres: Croom Helm, 1966.

15 Alan Seligman. *The Idea of a Civil Society.* Nova York: Free Press, 1992); i John Locke. *Second Treatise on Government.* ed. Peter Laslett. Nova York: Mentor Books, 1965.

manejar els afers públics que requereixen una intervenció potencialment coercitiva, però fins i tot una gran part del sector públic està organitzada per individus que s'uneixen per cooperar i aconseguir fins comuns. La societat civil està constituïda per individus i les seves associacions, mentre que la societat civil federal també implica aquelles associacions exhaustives que serveixen la multitud de dimensions més grans o més petites en què es divideix la societat civil. Les societats civils més completament federals rebutgen la idea de l'estat reificat, i en canvi el govern és concebut com la més exhaustiva de les associacions, però no pas més que això.

Segon: la teoria política dels països de parla anglesa i, en particular, la teoria federal americana no té cap concepte d'estat *per se*. Els ciutadans políticament sobirans (normalment descrits com políticament sobirans sota Déu) pacten entre ells per formar un cos polític o una comunitat, i aleshores, per mitjà del mateix pacte, o per un de secundari, estableixen diversos governs i els atorguen les competències que el poble creu convenients. No hi ha cap govern totalment sobirà; només posseeix aquelles competències que li han estat delegades pel poble sobirà, i els governs poden existir l'un al costat de l'altre sobre una base coincident o dins d'àmbits diferents formats per governs d'abast general, si bé les relacions entre ells i a dins d'ells han d'estar organitzades d'acord amb uns principis i unes pràctiques intergovernamentals adequats.

Als sistemes federals de l'Europa continental i als que estan influïts pel pensament polític europeu, el poble políticament sobirà estableix la seva societat civil per contracte i també estableix un «estat» perquè els serveixi a ells i a la seva societat civil. El seu «estat» és més separable de la societat civil pel que fa a l'estructura que no pas una associació política d'abast general, i sembla que estigui més centralitzat que

no pas un simple conjunt o agrupació de governs. Amb tot, també es pretén que sigui un instrument subordinat per al poble sobirà que el va establir.

En tots dos casos, el resultat hauria de ser un sistema polític organitzat com una matriu de governs que serveixen arenes polítiques més grans i més petites, en què el govern federal actua d'institució marc de l'arena més gran de la societat civil, i els poders constituents emmarquen i serveixen els seus propis àmbits dins d'aquest marc. Aquesta matriu contrasta amb el model jeràrquic de la piràmide de poder en què l'estat es troba per sobre dels governs de nivells mitjans i més baixos (o més sovint denominats «autoritats», tot reservant el terme «govern» per a l'estat, com l'expressió del poder sobirà en la societat civil) i del poble, que, de fet, es troben a sota de la piràmide. La matriu federal tampoc es basa en un centre de poder únic envoltat d'una perifèria que està més o menys relacionada i que té influència sobre aquest centre, és a dir, un model oligàrquic.

Tant el model jeràrquic com l'oligàrquic són «naturals» en el sentit que, en el decurs habitual dels esdeveniments, el poder s'organitzarà d'una forma piramidal o al voltant d'un únic centre, i les elits gravitaran cap al poder, que és a dalt de tot de les piràmides, o bé cap als centres de poder.[16] El federalisme pot ser entès com un mitjà constitucional que contribueix a prevenir unes jerarquies o una centralització com aquestes. La no-centralització constitucional, establerta per l'ús dels principis i ordenacions federals, fa servir el poder de les institucions deliberadament establertes amb el propòsit de prevenir o, si més no, fer notar l'impacte de la «llei de ferro

16 Roberto Michel. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy.* Nova York: Dover, [1915] 1959).

de l'oligarquia». La identificació i la comprensió de les possibles formes de no-centralització constitucional en termes de què és possible i què existeix realment, són un dels interessos més grans de l'estudi del federalisme.

Una de les maneres de conceptualitzar la no-centralització constitucional com a federació o confederació és determinant les càrregues de poder dins de la matriu. En una federació, l'arena mes gran és també la més exhaustiva i la potencialment més forta, i controla aquells propòsits vitals que donen forma a l'organització política, mentre que, en una confederació, les principals unitats constituents mantenen les càrregues principals de poder i fins i tot deliberadament uneixen jerarquies o models centre-perifèria, i limiten la relativa igualtat de la matriu a les relacions entre institucions més comprensives, o en el cas dels àmbits locals al conjunt de la matriu. No obstant, sense la matriu és bàsicament impossible parlar de federalisme amb prou fonament.[17]

Tercer: el federalisme és bàsicament una matriu que es basa en el territori.[18] Si bé aquesta matriu pot augmentar o enfortir-se per consocionalisme o pel reconeixement d'altres formes de compartir el poder no territorial, tot ha hagut de trobar una base territorial correcta. En els temps actuals (a diferència del federalisme tribal premodern), el federalisme en qualsevol altra forma no ha durat gaire. Això pot ser degut al fet que és possible establir un ordre constitucional durador per als territoris i per als pobles que hi viuen, però no és possible fer-ho sobre una base no territorial, perquè és molt difícil delimitar les fronteres necessàries per dividir i distribuir competències segons unes directrius internes.

17 Elazar. *Exploring Federalism*.
18 Duchacek. *Comparative Federalism*.

Quart: per reeixir, tot el territori d'una organització política ha d'estar emmarcat en un sistema federal. Les organitzacions polítiques que estableixen territoris autònoms, fins i tot amb poders reals, per a minories especials en certes parts del país, però que, en canvi, retenen el control total sobre els territoris restants a les mans del govern general, generen una situació en què les regions que tenen uns poders especials són convertides en perifèriques. Quan el govern general ha d'exercir tant poders generals com locals, està en situació no únicament d'espantar les regions federades, sinó fins i tot d'atribuir-los un excés de competències. En qualsevol cas, és molt probable que el resultat final sigui el conflicte, sobretot quan sovint aquestes estructures institucionals s'utilitzen per acomodar aquelles diferències ètniques que representen un gran perill per al federalisme.

La divisió de tot el territori d'un cos polític en unitats constituents no ha de ser exactament igual, sinó que es pot basar en desigualtats distribuïdes entre les diferents unitats, si bé cap unitat és prou desmesurada o predominant per posar en perill, o semblar que la posi, la integritat de les competències de les altres unitats. Dins la Federació alemanya del Segon Reich, Prússia simplement aclaparava la resta d'estats de la federació, fins al punt de tenir institucions prussianes que funcionaven com a federals. En canvi, als Estats Units, amb estats tan grans com Califòrnia o Nova York, d'una banda, i tan petits com Rhode Island, de l'altra, amb totes les variants que hi hagi entre ells, possiblement s'han estat beneficiant de la dispersió de desigualtats com a elements estabilitzadors en casos en què es tenen en compte factors com la geografia i la cultura polítiques.

També existeix la divisió equitativa en un territori en el que podria anomenar-se institucions forals (que ve del *fuero*

espanyol), o acords bilaterals entre el govern federal i les unitats constituents específiques. Així, l'Espanya contemporània, en adoptar la constitució de 1978 va preveure l'essència d'un sistema federal insistint en la divisió de tot Espanya en comunitats autònomes regionals i, al mateix temps, va preveure per als bascos i els catalans, a més d'altres comunitats autònomes que ho volguessin (finalment s'hi van afegir gallecs i andalusos), que negociessin les seves pròpies ordenacions governamentals amb Madrid fins al punt d'assignar-los la competència de governs regionals. La majoria de les altres parts del país van decidir tirar endavant amb la divisió general de competències establerta per la constitució i amb les lleis orgàniques decretades amb aquest objectiu. En qualsevol cas, cada unitat constituent havia de tenir el seu propi govern amb un mínim de competències reals, que li eren assignades i estaven protegides constitucionalment.[19]

Cinquè: tots aquests elements de disseny constitucional i de construcció institucional, introduïts per resoldre sistemes relativament complexos de divisió i distribució de poders i autoritat, només reeixiran en la mesura que estiguin al servei d'una ciutadania amb una cultura política que els doni suport o, com a mínim, els resulti beneficiosa. L'existència d'una cultura política federal és actualment ben acceptada pels estudiosos del federalisme comparat, si bé els continguts exactes encara es troben en procés d'anàlisi.[20] Està clar que la majoria dels sistemes federals que han reeixit són els que compten amb unes cultures polítiques de suport. De tots els

19 Cesar Diaz. «The State of the Autonomic-Process in Spain». *Publius* 11. núm. 3-4, 1981. pp. 193-218.

20 Duchacek. *Comparative Federalism;* Elazar. *Exploring Federalism*; i Elazar, «The Continuing Legacy».

països, Suïssa és el que té una cultura política federal més forta, però també es troben importants elements de suport en altres federacions «clàssiques».[21]

Si la cultura política no dóna suport al federalisme, com a mínim ha de ser bona per acceptar relacions i estructures constitucionals-institucionals federals, i per fer-les funcionar. Si la cultura política és prou neutral, o si la varietat de cultures polítiques dins d'una possible entitat federal s'acaben equilibrant, és possible aconseguir algun tipus d'estructura institucional federal. Ara bé: si la cultura política és hostil, les possibilitats de qualsevol tipus de federalisme queden molt minvades.[22]

Sisè: l'existència de la voluntat de federar-se és vital.[23] En les millors circumstàncies, la mateixa cultura política produeix la voluntat de federar-se. En alguns casos, aquesta voluntat es pot haver desenvolupat com a resultat de les circumstàncies i a pesar de la cultura política. En el primer cas, les possibilitats d'una utilització reeixida dels principis federals augmenten considerablement, si bé, en el segon, la voluntat de federar-se pot servir de contrapès a un entorn cultural i polític negatiu.

Setè: tots els sistemes i estructures institucionals federals han d'estar construïts de tal manera que garanteixin un acord mutu ampli amb el propòsit de funcionar. Normalment els sistemes federals es basen en el consens del poble sobre una sèrie de polítiques per establir unes institucions comunes que

21 Sobre la cultura política federal de Suïssa, vegeu Benjamin Barber. *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974; Denis de Rougemont. *La Suisse, ou l'histoire d'une peuple heureux.* Lausanne: Le Livre du Mois, 1965; i André Siegfried. *Switzerland.* Trad. Edward Fitzgerald. Nova York: Duell, Sloan and Pearce, n.d.

22 Franck. *Why Federations Fail;* i Frenkel. *Foderalismus und Bundessat.*

23 Duchacek. *Comparative Federalism;* i Elazar. *Explorlng Fedelarism.*

facin de marc, normalment per mitjà d'un «paquet» d'ampli abast conegut com a constitució. Un cop establert, la majoria de sistemes federals poden incorporar noves unitats constituents mitjançant algun procediment constitucional establert. En algunes confederacions antigues que comprenien organitzacions polítiques independents preexistents, era més probable que tots els membres s'hi afegissin posteriorment. D'altres, però sobretot les confederacions noves, han estat constituïdes per mitjà de xarxes d'acords més que no pas a partir d'una simple fusió. Això és cert en el cas de la Unió Europea i les Antilles, per exemple. I també és cert en el cas dels fundadors de la Suïssa medieval i de la primera època moderna, la qual, al segle XIX, es va transformar d'una confederació basada en una xarxa d'acords en una federació per mitjà d'un nou paquet constitucional.[24] És possible que la Unió Europea avanci, o no, en la mateixa direcció, tot i que, fins ara, la seva política de fer servir xarxes d'acords sembla que li vagi bé, si és que el seu objectiu és la confederació o un sistema equivalent.

Vuitè: per tenir èxit, tot sistema federal ha de desenvolupar un equilibri adequat entre cooperació i competició entre el govern general i les unitats constituents.[25] Això inclou la combinació adequada d'estructures separades amb unes relacions funcionals cooperatives, una jurisprudència i una cultura administrativa basada en la cortesia i en una negociació oberta. En termes americans, es pot dir que hi ha una necessitat, tant per part del govern general com de les unitats cons-

24 André Eschet-Schwartz. «Can the Swiss Federal Experience Serve as a Model of Federal Integration», dins Daniel J. Elazar, ed. *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch* ,Lanham: University Press of America, 1991; de Rougemont. *La Suisse;* i George Codding Jr. *The Federal Government of Switzerland.* Londres: Allen and Unwin, 1961.

25 Elazar. «The Continuing Legacy».

tituents, de mesurar el federalisme cooperatiu i el federalisme dual a través dels quals els governs poden treballar junts per aconseguir els fins comuns necessaris. Al mateix temps, si no és que cada govern pot retenir la seva pròpia capacitat de prendre decisions i la llibertat per dir que no, aleshores aquesta «cooperació» esdevé una màscara per a la coerció per part del govern federal. D'això en tenim uns quants exemples, com ara la institució d'un sistema legal i administratiu més jeràrquic a Àustria, per mitjà de l'adquisició federal de les àmplies competències dels estats en matèria tributària així com la manipulació d'aquestes competències per mitjà de la Comissió de Subvencions a Austràlia, o a l'Índia mitjançant l'ampli ús dels poders del president, per esmentar-ne només tres casos.[26]

Novè: les discussions de les federacions sovint se centren en les diferències entre la separació de poders i els sistemes parlamentaris, sobretot els de la modalitat de Westminster. Els tribunals constitucionals han estat particularment importants en els sistemes de separació de poders durant la cooperació administrativa intergovernamental, mentre que en els sistemes parlamentaris ha estat molt acusada l'aparició de cossos col·legiats de primers ministres, de ministres de justícia o del que sigui, com a mecanismes de presa de decisió informals però crítics.[27] Mentre que tots dos tipus de sistemes fan servir tots dos mecanismes (en els sistemes parlamentaris

26 Vegeu Fried Esterbauer, Guy Heraud i Peter Pemthalers, ed., *Foderaiísmus.* Viena: Wilhelm Braumuller, 1977; Geoffrey Sawer, «Constitutional Issues in Australian Federalism», dins *Publius* 7, núm. 3, 1977, pp. 21-34; i Anup Chand Kapur. *Constituitonal History of India: 1765-1970.* Nova Delhi: Niraj Prakashan, 1970.

27 Ronald L. Watts. *Executive Federalism: A Comparative Analysis.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1989.

del segle xx, els executius controlen les assemblees legislatives més a consciència i són més capaces de parlar en nom d'aquests últims a través de les seves majories legislatives), els grups col·legials poden parlar en nom de les seves organitzacions polítiques respectives i aconseguir prendre decisions, si no és que són desafiades per fonts extraparlamentàries. (De fet, aquest ha estat el cas pel que fa als problemes constitucionals del Canadà). En els sistemes de separació de poders, els executius no poden controlar les assemblees legislatives i, per tant, aquests sistemes són menys adequats per ser usats pels cossos col·legiats tret del cas de les decisions tècniques, mentre que els tribunals constitucionals tendeixen a afavorir les institucions federals, si no és que els mateixos tribunals representen també les unitats constituents.

Els sistemes de separació de poders depenen, en particular, de constitucions escrites d'ampli abast, adoptades per consens i en què les qüestions constitucionals són judicables (tot i que els sistemes parlamentaris han estat avançant en aquesta direcció). Els sistemes federals de parla anglesa generalment depenen de documents constitucionals bastant flexibles, mentre que els sistemes federals de parla alemanya requereixen documents constitucionals més precisos i amb menys espai per al canvi informal per mitjà de la interpretació. Els segons són esmenats més extensament i formalment amb més freqüència que no pas els primers.

Forces que s'oposen al federalisme

Els estudis recents també ens han conduït a entendre més bé les forces que s'oposen al federalisme en nom de la centralització i dels que persegueixen la fragmentació. Els enfoca-

ments jacobins, totalitaristes i gerencials s'inclouen dins la primera categoria. El jacobinisme transforma l'igualitarisme d'una manera tan radical que cap desviació no es considera realment acceptable, i només es permeten les més menors, mentre que la idea que el poder compartit és legítim s'oposa als principis totalitaris. Les jerarquies administratives tendeixen a actuar contra el federalisme de maneres més limitades. En principi no són ideològiques, però també han donat lloc a una ideologia, la del «gerencialisme», que, en conjunt, ha treballat en contra de la no-centralització federal i de la distribució de competències. En general, durant les primeres dues terceres parts del segle XX, les tendències consolidacionistes del federalisme en la societat van fer que mantenir el federalisme fos més difícil.

En la segona categoria, el nacionalisme ètnic és probablement la força més gran contra el federalisme. El federalisme ha esdevingut una «solució» molt popular per als problemes de conflicte ètnic en el discurs públic. De fet, les federacions ètniques es troben entre les més difícils de sostenir, i és probable que sobrevisquin menys perquè les unitats constituents basades en nacionalismes ètnics normalment no es volen agrupar amb el tipus d'unitats sòlides necessàries per a una federació. És possible que les confederacions d'estats ètnics tinguin més possibilitats de reeixir. Les federacions ètniques corren el perill de patir una guerra civil, mentre que les confederacions corren el perill de secessió. La gestió del nacionalisme ètnic és avui dia una de les raons més comunes i alhora més difícils per al federalisme.

El nacionalisme ètnic és el més egocèntric dels nacionalismes, i la base més difícil sobre la qual erigir un sistema de distribució competencial constitucionalitzat, l'essència del federalisme. La teoria federal requereix el nacionalisme com la

base del consens al marge del contingut demogràfic, un consens que permeti tant la divisió com la distribució de competències. La majoria de nacionalismes actuals, en canvi, emfasitzen aquells factors que separen els pobles: la llengua, la religió, els mites nacionals, etcètera. En realitat, els sistemes federals multiètnics són aquells en què, com a mínim, hi ha una certa divergència entre les unitats constituents i les divisions ètniques. El tipus de nacionalisme que encaixa amb el federalisme és el que es formula a través del pacte o del consens públic dels ciutadans, i que es materialitza en els documents constitucionals adequats que delimiten el sistema federal i les unitats constituents.

En general, el nacionalisme de tipus ètnic del segle XIX tendeix a subordinar tot el govern lliure a la seva posició d'intransigència. El federalisme és un camí democràtic intermedi que requereix negociació i compromís. Tots els aspectes de la societat que promouen posicions intransigents fan que el federalisme sigui més difícil d'assolir, si no impossible.

Moltes de les expectatives per a la utilització de principis i estructures institucionals federals, si bé són ostensiblement lògiques, també sovint són il·lusòries. Amb tot, mai en la història els principis i ordenacions federals no havien estat tan àmpliament utilitzats, i amb èxit, com en els nostres temps. El federalisme ha tingut tendència a atreure els partidaris que busquen panacees. Però els principis, les estructures institucionals i les pràctiques federals, com les de la mateixa democràcia, si bé són aplicats de manera imperfecta, sovint han donat més forces a la pau i a la democràcia al món. L'estudi comparat del federalisme s'hauria d'emprendre tenint en compte tot això.

V

De l'estatisme al federalisme: un canvi de paradigma

Daniel J. Elazar
Bar-Ilan University i Temple University

Article original: «From Statism to Federalism: A Paradigm Shift», a *Publius*, vol. 25, núm. 2 (Spring, 1995), pp. 5-18, Oxford University Press

Aquests últims anys, un nombre cada vegada més gran d'estudiosos i estadistes han pres nota del fet que el món com un tot es troba immers en un canvi de paradigma des d'un món d'estats, modelats segons l'ideal d'estat nació desenvolupat al principi de l'època moderna, al segle XVII, fins a un món on ha disminuït la sobirania estatal i han augmentat les vinculacions interestatals de caràcter federal[1] constitucionalitzat. Això ho han assenyalat estudiosos tant del federalisme com de les relacions internacionals, cadascun d'ells des de la seva pròpia perspectiva, i ha ocasionat una convergència d'interessos des de perspectives diferents.

Aquest canvi de paradigma va començar després de la Segona Guerra Mundial. Amb tot, és possible que les Nacions Unides —fundades a San Francisco el maig de 1945 com una simple aliança d'estats políticament sobirans amb l'elevat objectiu de mantenir la pau al món—, fossin el primer pas cap a aquest canvi de paradigma, o bé que el canvi comencés un any abans, quan, en plena guerra, els aliats de les Nacions Unides es van reunir a Bretton Woods (New Hampshire) per crear un nou sistema monetari mundial.

1 Aquí utilitzo el terme *federal* en el sentit històric més ampli, no simplement per descriure la federació moderna sinó totes les ordenacions federals, entre les quals hi ha les federacions, les confederacions i altres sistemes confederals, federàcies, estats associats, autoritats conjuntes especials amb rang constitucional i altres. Vegeu Daniel J. Elazar. *Exploring Federalism.* Tucaloosa: University of Alabama Press, 1987, i Daniel J. Elazar. *Federal Systems of the World: A Handbook.* 2a ed. Londres (Anglaterra): Longman, 1944.

A pesar dels desenvolupaments de l'Europa occidental, que han conduït a la disminució radical de la sobirania política dels estats membres de la Unió Europea, i de desenvolupaments similars en altres parts del món, en particular al Sud-oest d'Àsia (p. ex. l'Associació de Nacions del Sud-est Asiàtic [ASEAN]) i al Carib, no va ser fins a la caiguda, primer, de l'imperi soviètic i, més tard, de la mateixa Unió Soviètica, entre 1989 i 1993, que el caràcter exhaustiu i decisiu d'aquest canvi de paradigma es va fer evident per a la majoria de la gent, fins i tot (o potser sobretot) per als que segueixen de prop les qüestions públiques. La majoria d'aquests últims estaven, i potser encara ho estan, vinculats amb el paradigma anterior segons el qual els blocs que construeixen l'organització del món són els estats políticament sobirans, la majoria dels quals, si no tots, s'esforcen per ser estats nació i optimitzar la seva independència d'acció i de decisió. Si bé n'hi ha pocs que siguin conscients d'aquest canvi de paradigma tal com ha tingut lloc, i que alguns l'han defensat com un objectiu polític important, a la majoria d'observadors sembla que aquest canvi els hagi agafat desprevinguts.

Els canvis del paradigma antic

L'ambaixador Max Kampelman, que ha tingut present el canvi, s'hi ha referit de la manera següent:

> La interdependència del món i la globalització de la seva economia no impliquen ni suggereixen la desaparició de l'estat nació, que es mostra resistent com a important focus d'orgull nacional i de preservació ètnica.... En una anàlisi recent de les perspectives d'una confederació entre Israel, la Riba Occidental i Jordània, Abba Eban comentava la contradicció aparent d'un món

políticament fragmentat al costat d'un altre d'econòmicament integrat, i suggeria que les confederacions regionals poden harmonitzar aquesta contradicció.

Durant centenars d'anys, la societat internacional ha estat organitzada sobre la base d'uns estats de sobirania autònoma, la integritat territorial i la independència política dels quals estaven protegides i garantides per un dret internacional en evolució. La Carta de les Nacions Unides, en la materialització i la reflexió dels valors del sistema estatal, reafirmava el principi de no-utilització de la força a les fronteres internacionals i el principi complementari de no-intervenció en els afers exteriors.

A aquest principi, Woodrow Wilson (...) a començament del segle xx n'hi introduïa un de nou, el de l'autodeterminació dels pobles, que interpretava com un cop contra el colonialisme. El seu efecte, però, va produir conseqüències malicioses en moltes parts del món. Cada vegada més, la violència associada als conflictes ètnics es justifica amb afirmacions del dret d'autodeterminació. El que s'ha malentès és el fet que el dret d'autodeterminació dels pobles certament no inclou el dret a separar-se de les fronteres de l'estat nació establertes i legitimades internacionalment.

El món és molt més petit. No hi ha escapatòria al fet que un murmuri o un rumor en una part del món es pot sentir immediatament a totes les parts del planeta, amb les conseqüències que se'n deriven.

Però la comunitat política internacional no ha seguit el ritme de les consecucions tecnològiques i científiques. Igual que el cos humà fa un esforç natural per mantenir en equilibri el creixement dels diferents components, i que es considera que el cos està desfigurat si el creixement d'un braç o d'una cama és significativament inferior al de l'altre, també la comunitat política internacional es desfigura si el seu coneixement s'obre a noves

perspectives pel que fa al desenvolupament, mentre que els components social i polític es mantenen a l'Edat Mitjana.[2]

Intentem entendre la naturalesa d'aquest canvi de paradigma. No és que els estats desapareguin, sinó que el sistema estatal adquireix una nova dimensió, una dimensió que va començar com un complement i que ara acaba superposant-se —i, si més no en alguns aspectes, suplantant— el sistema que va prevaldre en l'època moderna. Aquesta superposició és una xarxa d'acords vinculant no tan sols militarment i econòmicament per raons *de facto*, sinó que també esdevé constitucionalment vinculant *de jure*. Aquesta superposició restringeix cada vegada més el que s'anomenava sobirania d'estat i obliga els estats a diferents combinacions d'autonomia i de govern compartit per fer possible que totes sobrevisquin. Això vol dir federalisme, entès en el sentit polític més ampli com un gènere que implica combinacions d'autogovern i de govern compartit més que no pas el tipus de federalisme acceptat en l'època moderna, és a dir, la federació.

Això ha estat exacerbat per la legitimació postmoderna de la identitat ètnica. Cada grup que aconsegueix presentar la reivindicació d'una identitat ètnica separada pot, d'aquesta manera, reivindicar el reconeixement com a legítim i té dret a algunes mesures d'autopreservació i d'autoexpressió política, si les persegueix. No tots els grups ètnics potencials ho fan, ni tots els grups busquen les mateixes formes d'autoexpressió política, sinó que ara més que mai hi ha la possibilitat que

2 Max Kampelman. «Negotiating Toward a New World: The Art of Conflict Resolution Through Diplomacy». Parlament a B'nai Brith. Jerusalem, 13 d'octubre de 1993.

l'expressió política d'aquests grups autodeterminats guanyi legitimitat.

Les implicacions d'aquest canvi de paradigma són enormes. Si abans cada estat s'esforçava per l'autosuficiència, l'homogeneïtat i, amb poques excepcions, per la concentració d'autoritat en un únic centre, sota el nou paradigma tots els estats han de reconèixer també la seva interdependència, la seva heterogeneïtat i el fet que els seus centres, si és que han existit mai, ja no són centres únics, sinó parts d'una xarxa amb múltiples centres que cada vegada està menys centralitzada, i que tot això és necessari per sobreviure en el nou món.

Suggerir que som testimonis d'un canvi de paradigma important no significa que el resultat sigui perfecte, ni tan sols que funcioni en tots els casos. Els humans continuen sent humans, i els seus conflictes són molt reals. Gairebé per força, en un món que reconeix tants grups ètnics, alguns d'aquests grups entraran en conflicte amb els estats on estan localitzats o bé entre ells. Per tant, el conflicte ètnic ha esdevingut un problema mundial important i cada vegada més ha atret l'atenció com a tal —i no pas en poca mesura— a causa de les terribles conseqüències dels conflictes ètnics més visibles en la nostra època.

Probablement, allò que ha merescut més atenció del federalisme és la seva condició de mitjà per resoldre els conflictes ètnics en un món que ha redescobert les dures realitats de l'etnicitat i que ha perdut la confiança en què la modernització els pugui resoldre. Això no obstant, ja fa molt temps que els estudiosos més realistes del federalisme reconeixen que les demandes ètniques són de les més excloents del món, i que la mateixa consciència ètnica que fa que en un cert sentit el federalisme sigui necessari, també fa que sigui encara més difícil i menys probable que tingui èxit. L'honestedat exigeix re-

conèixer aquesta trista paradoxa i que se'n confrontin les realitats, tant per part dels partidaris de l'autodeterminació ètnica com dels partidaris del federalisme.

Potser la solució està tant en l'extensió dels vincles federals com en la seva profunditat. Durant la major part de l'època moderna, si més no des de l'establiment de la federació nord-americana per mitjà de la Constitució dels EUA de 1787, la major part del món ha considerat el federalisme com una federació pura i simple. Altres formes de federalisme, sobretot la confederació i les ordenacions confederals, que havien estat considerades federals fins al 1787, no únicament han deixat de ser funcionals, sinó que han deixat de ser considerades opcions federals raonables per a l'organització de govern.

L'ascens i la transformació del sistema d'estat modern

L'antic sistema d'estats va ser producte de l'època moderna. Havent donat forma pràctica als nous estats nació de l'oest d'Europa, com França a final de l'Edat Mitjana o Prússia al segle XIX, aquests estats es basaven en la idea que, concentrant el poder en una autoritat o centre únic, el mateix estat podia estar prou controlat i el seu entorn suficientment dirigit per aconseguir l'autosuficiència o, si més no, un màxim d'autosuficiència en un món que inevitablement podria ser hostil o, en el millor dels casos, neutral envers els interessos de cada un dels estats i en el qual les aliances reflectirien unes coalicions d'interessos temporals que no durarien més enllà d'aquesta convergència. La vella màxima «l'estat no té amics, només interessos» és representativa d'aquesta situació. En realitat, els primers estats nació poderosos van ser les monarquies, defensores dels drets divins dels reis per protegir el poder i l'autoritat

centrals. Després d'una sèrie de revolucions modernes, primer dirigides teòricament per persones com Thomas Hobbes, Baruch Spinoza i John Locke, i després a la pràctica, els reis van ser desposseïts dels seus poders exclusius, i es van formar nous centres de poder, presumiblement basats en la ciutadania i en el consentiment popular però, de fet, amb els mateixos poders centralitzats, únicament conferits a juntes i directors, assemblees aparentment representatives i funcionaris governamentals que parlaven en nom de l'estat. Només en uns quants casos, les anteriors dispersions de poder van ser constitucionalitzades i es van haver de prendre en consideració. Això va conduir a l'establiment de federacions, unes formes de federalisme amb unes línies clares de supremacia nacional i, si més no pel que fa a les relacions exteriors i a la defensa, amb amplis poders nacionals. Si bé aquestes formes pot ser que fossin mitigades *de facto*, *de iure* sempre estaven a disposició de les autoritats nacionals per si volien utilitzar-les.[3]

El segon element definidor de l'estat nació era la seva lluita per l'homogeneïtat. Cada estat havia de ser convergent amb la seva nació i cada nació amb el seu estat. Quan la gent no encaixava bé en aquest llit procustià, es feien esforços per obligar-los a encaixar-hi. Això es feia o bé per pressió interna (com a França, on el govern, en nom de l'estat, va combatre els bretons, els occitans, els provençals i els llenguadocians, entre d'altres, fins i tot negant-los el dret a triar els noms dels seus fills si no apareixien en la llista francòfona oficial), o per pressió externa (com als Balcans, on els petits estats nacio-

3 John Kincaid. «Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-Operation». *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, ed. Hans J. Michelmann i Panayotis Soldatos. Clarendon, Anglaterra: Oxford University Press, 1990, pp. 54- 75.

nals amb minories a l'altre costat de les seves fronteres lluitaven regularment entre ells en un esforç per conquerir els territoris on vivien els seus ciutadans, exterminant o expulsant els que no es definien com a pertanyents a la mateixa nacionalitat,com passa a la Bòsnia d'avui dia). En conseqüència, les guerres modernes eren bàsicament de dos tipus: guerres imperialistes pensades per fer possibles uns estats més poderosos capaços d'esdevenir encara més autosuficients apoderant-se del control dels pobles, dels territoris i dels recursos que podien ser usats en aquesta direcció, o guerres nacionalistes pensades per reunificar parts de la nació amb l'estat nacional.

Al final no es va poder aconseguir cap d'aquests tres objectius. En molts casos no s'aconseguien en absolut; en altres s'aconseguien temporalment, fins que els que en sortien perjudicats aconseguien revoltar-se. I altres van demostrar ser inabastables per cap mitjà sostenible. Normalment, la combinació de tots tres factors n'impedia la consecució.

Com va assenyalar fa vint anys el desaparegut Ivo Duchacek, que era txec i, per tant, havia estat exposat a la futilitat d'aquests esforços a l'Europa central entre la Primera i la Segona Guerra Mundial, dels estats que aleshores hi havia al món, el 90 per cent contenia minories del 15 per cent o més de la població total dins de les seves fronteres. Del 10 per cent restant gairebé tots tenien minories nacionals que vivien fora de les fronteres del seu estat.[4] Des que Duchacek va documentar aquest fet, les coses s'han fet més complexes, com veiem amb la gran ressurgència del conflicte ètnic en una o altra forma arreu del món, un factor que ha esdevingut cata-

4 Ivo Duchacek. «External and Internal Challengest o the Federal Bargain». *Publius: The Journal of Federalism* 5, primavera, 1975, pp. 41-76.

litzador per al nou paradigma a l'hora de buscar maneres de vèncer aquests conflictes.

En realitat, l'autosuficiència no va ser mai abastable. És bo recordar que el liberalisme econòmic modern, que essencialment es basava en el principi de lliure comerç, va emergir poc després de l'aparició de l'estatisme modern per desafiar els fonaments econòmics de l'estatisme expressades mitjançant el mercantilisme, que perseguia l'autosuficiència. En part, el liberalisme econòmic va emergir per la problemàtica del mercantilisme, que va tirar endavant, *inter alia*, gràcies a la revolució nord-americana contra Gran Bretanya. Quan aquesta política va fallar, va ser substituïda per l'imperialisme com un mitjà perquè aquests estats nació moderns recuperessin l'objectiu de l'autosuficiència. L'imperialisme va fracassar a mitjan segle xx, no tan sols perquè els pobles subjugats el van rebutjar, sinó també perquè els subjugadors van ser influïts per una sensibilitat moral democràtica.

Tampoc va ser la resposta el lliure comerç, en el sentit liberal del segle xix, perquè era una extensió del concepte vuitcentista de la «societat automàtica», és a dir, el concepte que el govern podia ser eliminat, si no substituït, pel «mercat» o «la marxa de la història», o per la bondat original dels humans desencadenats, i tenia els mateixos defectes que aquests conceptes quan s'aplicaven al món real. Al començament de l'època moderna, els que van conceptualitzar i provocar les revolucions modernes entenien que tota societat estava emmarcada per un govern, i que eren les institucions del govern les que donaven a cada societat la seva identitat i caràcter. En un esforç per atorgar més espai a la vida social privada i a l'individualisme, van desenvolupar la idea d'una «societat civil» preservadora d'aquesta comprensió del paper del govern en la societat, que es remuntava als principis de la civi-

lització, però establia tres esferes separades o separables: la governamental, la pública però no governamental (associacions voluntàries), i la privada, cada una de les quals veia absolutament essencial per a la societat civil materialitzar-se en el sentit previst. Amb el temps, però, les seves teories van quedar submergides en una mena de comprensió mecànica de la «societat» com a societat civil suplantada i que existia en ella mateixa i per ella mateixa, amb govern o sense.

Les ideologies del segle XIX, per molt diferents que fossin pel que fa a la manera de conceptualitzar la humanitat i al que volien per aconseguir la societat ideal imaginada, tenien això en comú. Totes creien que podien assolir els seus objectius alliberant els mecanismes socials automàtics que mourien «naturalment» les coses en la direcció correcta. Això és cert tant si parlem del *laissez faire*, que considerava que el mercat era el mecanisme automàtic adequat, com de l'anarquia, que pensava que la bondat de la humanitat, alliberada dels grillons de la civilització, produeix el resultat desitjat, o del marxisme, que veia que això ho feien els processos històrics, o del que fos.

A mitjan segle XX, després dels intents d'aconseguir el capitalisme *laissez faire* que van conduir a una injustícia social i econòmica i a la Gran Depressió, i que altres intents van portar a una altra forma de totalitarisme i al *götterdämmerung* [crepuscle dels déus] de la Segona Guerra Mundial, la major part del món estava desenganyada d'aquesta idea. El lliure comerç anava en contra no únicament dels interessos il·legítims dels pobles i de les diferents organitzacions polítiques, sinó també en contra dels seus interessos legítims, i, mentre que el seu valor era cada cop més reconegut, també hi havia la necessitat de sotmetre'l sota algun tipus de marc que mantingués les normes i els estímuls ne-

cessaris perquè fos el màxim de profitós i beneficiós possible per a tothom.

És més, el *götterdämmerung* de la Segona Guerra Mundial havia aclarit uns quants punts: un, que els possibles estats militarment poderosos s'havien de comprometre d'alguna manera per evitar catàstrofes totals i, dos, que els pobles no se sotmetrien a ser governats per altres als quals no consideressin vinculats amb ells d'una manera prou significativa.

Emergeix el nou paradigma

I tot això va rematar-ho la introducció de l'energia nuclear en l'equació. La bomba atòmica i les seves successores van deixar clar a tothom, exceptuant els bojos del món, que la sobirania absoluta ja no era possible, que fins i tot el poder més fort del món tenia límits en allò que podia fer perquè el seu poder fos sentit sense provocar una reacció catastròfica que seria autodestructiva. L'«equilibri de terror» dels anys de la Guerra Freda generat per l'imperialisme soviètic però restringit pel seu realisme nuclear, va ser un intent de submissió del sistema d'estats antic a les noves realitats.

Evidentment, un equilibri de terror només podia ser un mecanisme temporal. Com temien les dues grans potències i moltes de les més petites, altres menys interessades a mantenir un equilibri adquiririen les mateixes armes de terror al moment adequat amb conseqüències imprevistes però no gaire esperançadores. Així, doncs, dins l'equilibri del terror, sobretot fora de l'opressiu bloc comunista, que intentava utilitzar noves versions de velles tècniques imperialistes per conservar el poder del seu estat i de la classe dirigent, es van començar a fer esforços per superar el sistema antic i trobar

noves maneres d'obtenir el control de la situació per a satisfacció de tothom.

Així va néixer la Comunitat Europea (CE), ara Unió Europea, inicialment una xarxa de tractats que establia vincles funcionals entre els diversos estats de l'oest d'Europa. Aquesta comunitat es remunta a 1949, el començament de l'era postmoderna, si bé el primer tractat —la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer— es va firmar formalment el 1958. Al començament, els vincles funcionals estaven ancorats en l'esforç per reconciliar els dos estats europeus rivals —França i Alemanya— sobre una base pacífica per prevenir futures guerres entre ells. Al moment oportú, la Comunitat Europea va evolucionar d'uns acords consultius a una unió amb les autoritats funcionals conjuntes establertes per tractat internacional, a unes ordenacions confederals per esdevenir més endavant, amb l'adopció del Tractat de Maastricht per part la Unió Europea (UE), una confederació. Aviat es van posar en marxa esforços semblants en altres parts del món, en part influïdes per l'experiència de la CE/UE i estimulades pel reconeixement d'unes necessitats similars.

Simultàniament, els dos grans blocs de la Guerra Freda, sota el lideratge de la superpotència dominant en cada un d'ells, van intentar construir uns lligams ostensiblement més lliures però igualment vinculants en els àmbits d'economia i defensa. Els fomentats per la Unió Soviètica eren lligams imperials antiquats amb una aparença ideològica nova. Per tant, no va ser sorprenent que fracassessin amb l'enfonsament de l'imperi soviètic, a final de la dècada de 1980 i principi de 1990.

Els que van ser desenvolupats per al món lliure ho van fer sota el lideratge dels Estats Units, que tenia la generosa perspectiva de reconstruir Europa per al seu interès i convertir-ne els components en socis seus, encara que això pogués com-

portar moments àcids als Estats Units, perquè a la llarga seria millor. Així, després de la Segona Guerra Mundial, els Estats Units van reconstruir tant els seus aliats com els que havien estat els seus enemics a Europa, i també a l'Orient Llunyà, i generosament van donar recursos propis per fer-ho possible.

En un cert sentit, el món de la postguerra tornava al nou paradigma, però no el buscava per ell mateix. La primera tasca després de la Segona Guerra Mundial era ressuscitar l'antic sistema d'estats, amb un mínim de modificacions. És a dir, els líders mundials van emprendre la reconstrucció dels antics eixos de poder sobre una base rehabilitada de manera que poguessin ser readmesos en la família de nacions, una reconstrucció dels països aliats devastats per la guerra perquè poguessin tornar a funcionar com a membres iguals de la comunitat d'estats mundial, i de diversos acords de seguretat col·lectius (p. ex. les Nacions Unides) per intentar garantir la pau mundial. A conseqüència del començament de la Guerra Freda, les Nacions Unides van esdevenir més simbòliques que no pas eficaces, si bé va ser casual que la URSS i els seus satèl·lits s'haguessin retirat de les Nacions Unides abans de l'esclat de la guerra coreana, que va deixar aquesta organització lliure per adoptar una posició circumstancial sobre un problema d'aquesta magnitud i donar el seu suport i cobertura a la defensa de Corea del Sud, liderada pels EUA.

Fins i tot abans d'això, al món s'havia establert un nou sistema monetari per mitjà del Bretton Woods Agreement, documentat al Congrés financer i monetari de les Nacions Unides, celebrat a New Hampshire el 1944. Aquest congrés va donar lloc a l'establiment d'un Fons Monetari Internacional i del Banc Internacional per a la Reconstrucció i el Desenvolupament. Si bé aleshores es va dedicar poca atenció a les seves implicacions polítiques, el seu desenvolupament poste-

rior i l'establiment d'un ordre econòmic mundial en estat embrionari han tingut unes conseqüències polítiques molt importants.

Mentrestant, s'havia constituït l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN) com un pacte de seguretat col·lectiva occidental. Retrospectivament, veiem l'OTAN com un pas important cap al nou paradigma. Si bé quedava lluny d'establir una ordenació confederal, constituïa el que Karl Deutschf oportunament va denominar «comunitat de seguretat» sota la tutela dels Estats Units, que aleshores era clarament l'única superpotència occidental.[5]

En canvi, mentre que els esforços per establir federacions o estats descentralitzats a l'Alemanya occidental, al Japó i a Itàlia van servir satisfactòriament com a part del procés de reconstrucció, i que un petit nombre de federacions va aconseguir sobreviure a la descolonització, com ara l'Índia, el Pakistan (més sobre el paper que no pas en la pràctica, però sobrevivint, malgrat tot), Malàisia i Nigèria, els esforços per federalitzar agregacions d'estats preexistents com a federacions, com ara els fracassats Estats Units d'Europa, no van tenir gens d'èxit. En la dècada de 1950, però, els països de l'Europa occidental van començar a buscar el que ells anomenaven solucions funcionals més que no pas federals per als seus problemes d'unió amb una base més limitada. A poc a poc, aquestes solucions van evolucionar cap a unes ordenacions confederals per prendre la iniciativa i provocar el canvi de paradigma.

També al Carib es van iniciar uns esforços similars. Al començament, Gran Bretanya va intentar constituir una federa-

5 Karl Deutsch i Sidney Burrell. *Political Community and the North Atlantic Area.* Princeton, N J.: Princeton University Press, 1957.

ció de les Antilles a gran escala, que va fracassar, però de les cendres van emergir les ordenacions confederals que unien la majoria d'aquestes mateixes illes. Les illes són per definició insulars; és a dir, la federació era massa per a elles, però, tot i perseguir la independència, també sentien que necessitaven compartir certes funcions (p. ex., la moneda, l'educació i un Tribunal Suprem).

De la mateixa manera, Espanya, en un esforç per preservar el model estatista més antic però dins d'un context de deriva cap a l'autonomia de les regions perifèriques més fortes, va prendre algunes decisions a fi d'introduir la descentralització regional. Així, doncs, els seus líders van posar el país en el camí de la federalització alhora que controlaven l'impuls secessionista dels bascos, els catalans i altres. En la dècada de 1970, Itàlia va aconseguir el sistema regional que els aliats havien requerit per introduir-lo immediatament en la seva constitució de després de la guerra. Bèlgica, fent front a uns problemes ètnics entre flamencs i valons cada vegada més intensos, va adoptar la federació en la dècada de 1980 en un esforç per resoldre'ls. Així, sense abandonar de manera conscient el sistema d'estat, el paradigma federal en essència s'acostava a un segment del món cada vegada més important i significatiu.

En l'altra direcció hi ha els Països Baixos, que havien esdevingut, segons la seva constitució, un «estat descentralitzat unitari» després de les guerres napoleòniques, i van abandonar la confederació sense derivar cap a la federació quan es van retirar del seu imperi. Les seves colònies del Carib es van transformar en federàcies, és a dir, en uns estats internament independents però vinculats als mateixos Països Baixos en una relació federal asimètrica semblant a la d'una federació, designada formalment com el Regne dels Països Baixos amb

la seva pròpia constitució, però essent les seves institucions de govern més importants que les dels Països Baixos pròpiament dits.

La Taula 1 enumera tots els tipus de federació que funcionen actualment.

Tot això va ser realçat per la nova realitat econòmica, que va conduir a estats constituents de federacions existents a haver-se d'integrar en el sistema internacional com a estats a fi d'assegurar el seu desenvolupament econòmic. Des que va començar, aquesta deriva no ha fet sinó guanyar impuls.

Les relacions transfrontereres entre ciutats, cantons, estats federals i províncies a Europa i a l'Amèrica del Nord s'havien començat a desenvolupar fins i tot abans. Després de la Segona Guerra Mundial, el nombre i l'extensió d'aquestes ordenacions va començar a augmentar exponencialment.[6]

Durant l'administració del president John F. Kennedy als Estats Units, a principi de la dècada de 1960, els estats americans també van començar a trobar el seu camí cap a l'arena internacional. Abans d'això, havia prevalgut la filosofia constitucional convencional —és a dir, que les qüestions d'afers exteriors eren competència exclusiva del govern federal—, tret de quan hi ha un interès directe d'algun estat federat, normalment relacionat amb la immigració d'un grup o d'un altre (p. ex., els esforços per part de Califòrnia per excloure els immigrants japonesos al tombant del segle), o qüestions d'interès polític per als càrrecs electes (p. ex., el suport verbal del governador de Michigan als ucraïnesos i a

6 Susan J . Koch. «Toward a Europe of Regions: Transnational Political Activities in Alsace». *Publius*: T*he Journal of Federalism* 4. Estiu, 1974, pp. 25-41; James W . Scott. «Transborder Cooperation, Regional Initiatives, and Sovereignty Conflicts in Western Europe: The Case of the Upper Rhine Valley». *Publius*: *The Journal of Federalism* 19. Hivern, 1989, pp. 139-156.

la independència polonesa durant els anys de la Guerra Freda). Animats pel departament de Comerç dels EUA, els estats van començar a buscar a l'estranger mercats per als seus productes, a animar els inversors exteriors perquè invertissin dins les seves fronteres, i fins i tot a implementar programes d'ajuda tècnica nord-americana en el món en vies de desenvolupament.[7]

Cap a la dècada de 1970, la frontera entre els estats políticament sobirans i els federats començava a esborrar-se. Cap als anys noranta, gairebé s'havia convertit en un sistema internacional «sense costures» que incloïa tant els més de 180 estats «políticament sobirans» com els més de 350 estats federats (o constituents).

Així, lentament, va començar a emergir el nou paradigma, sense una planificació conscient i, amb el temps, va anar guanyant impuls. A mitjan dècada de 1970, fins i tot a molts els semblava que la Comunitat Europea no sobreviuria. Després, en la dècada de 1980, va reprendre impuls amb totes aquestes formes de federalisme.

La debilitat creixent del mateix imperi soviètic va contribuir a la creixent transformació del sistema de tractats internacionals d'abast mundial, com ara l'Acord General sobre Comerç i Aranzels (GATT) i l'aleshores recent establerta Conferència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa (CSCE), en aliances més constitucionalitzades que, si bé es mantenien dependents dels seus estats membres, també tenien mitjans més importants per fer que aquests estats membres aconseguissin uns acords multilaterals executables sobre

7 Dennis Palumbo. *American Politics*. Nova York: Appleton-Century-Crofts, 1973; John Kincaid. «The American Governors in International Affairs». *Publius*: *The Journal of Federalism* 14. Tardor, 1984, pp. 95-114.

qüestions específiques dins el context dels seus mandats. Cada un d'aquests casos és una història per ell mateix, una història que necessita ser explicada per entendre més bé les dimensions del canvi de paradigma. El GATT no únicament va mantenir el comerç mundial relativament obert durant dècades, sinó que cada ronda de renegociació també ampliava els acords per al comerç obert i feia més difícil per a qualsevol dels estats, fins i tot per als més poderosos, oposar-hi resistència. Després de semblar que un atzucac darrere l'altre conduirien al fracàs del GATT, la ronda de 1993 es va cloure com la més extensa de totes. Això es va reflectir estructuralment i simbòlicament en la part de l'acord que preveia que l'1 de gener de 1995, el GATT es convertiria en l'Organització Mundial de Comerç (OMC), que ja no s'estructurava com una aliança sinó com una organització internacional.

La CSCE va esdevenir el mitjà per forçar la Unió Soviètica, sota el mandat de Mikhail Gorbachev, a entrar en un programa de liberalització que al final la va conduir a la caiguda. I això va aconseguir-ho insistint en l'aplicació dels estàndards dels drets humans de l'Europa occidental al bloc oriental, lentament però inexorablement. Avui dia, la CSCE continua sent un guardià dels drets humans per a tot Europa.

La situació al 1990

Quan ja ha amainat la tempesta, en la dècada de 1990, trobem més federacions que mai que inclouen més població que mai. Això es pot considerar com la pedra fundacional del nou paradigma. Actualment, hi ha vint-i-una federacions que contenen uns 2.000.000.000 de persones (el 40% de la població mundial). Aquestes federacions estan dividides en 350 estats

Taula 1. *Varietats d'ordenacions federals (amb exemples escollits)*

Unió	Federació	Confederació	Federàcia	Estatalitat associada	Condomini	Lliga
			Territorial			
Antigua-Barbuda Japó Illes Solomon Vanuatu	Argentina Austràlia Brasil Les Comores Alemanya Malàisia Mèxic UEA Estats Units Veneçuela	Comunitat del Carib	Dinamarca-Illes Fèroe Índia-Caixmir Portugal-Açores Portugal-Madeira RU-Guernsey RU-Illa de Jersey RU-Illa de Man	França-Mònaco Itàlia-San Marino Suïssa-Lichtenstein		ANSA Benelux OTAN Lliga Nòrdica
Itàlia El Sudan Tanzània El Regne Unit	Àustria Canadà Índia Nigèria Pakistan Rússia Espanya Suïssa Iugoslàvia	Comunitat Europea	Països Baixos-Curaçao Dinamarca-Groenlàndia	Països Baixos-Antilles Holandeses Índia-Buthan	Andorra-França i Espanya	
			Consociacional			
Birmània Xina Colòmbia Guinea Equatorial Els Països Baixos Papua - Nova Guinea Sud-àfrica El Líban	Bèlgica		Finlàndia- Illes Aland US-Puerto Rico US-Illes Mariannes Septentrionals	Nova Zelanda-Illes Cook Nova Zelanda-Illes Nieu US-Illes Marshall US-Micronèsia US-Palau		

federats o constituents (en contrast amb els més de 180 estats políticament sobirans).

Vinculades a aquestes federacions o al costat d'elles, hi ha nombroses ordenacions federals d'un tipus o d'un altre, normalment asimètriques (federàcies i estats associats), per la qual cosa el poder federal té una relació constitucional amb un estat federal més petit sobre una base diferent de les relacions d'estats federals normals, una relació que conserva més autonomia per al petit estat federat o que es basa en algun lligam entre una federació occidentalitzada i els seus pobles aborígens. Els Estats Units, per exemple, tenen acords de federàcia amb Puerto Rico (recentment reafirmats pel poble de Puerto Rico en un altre referèndum) i amb les illes Marianes septentrionals. Els Estats Units també reconeixen diversos centenars de tribus americanes natives (índies) dins les seves fronteres com a «nacions internes dependents» amb uns certs drets residuals de sobirania i certs poders reservats. Aquestes nacions actualment adquireixen una importància real, ja sigui per mitjà d'una autonomia tribal responsable o per mitjà dels ingressos produïts pels casinos de joc que han obert les tribus en territoris tribals. Els estats federats de Micronèsia, les illes Marshall i les Palau, anteriorment territoris en fideïcomís dels Estats Units arrabassats al Japó durant la Segona Guerra Mundial, han obtingut la independència com a estats associats vinculats als Estats Units per a necessitats de defensa i desenvolupament.

De fet, una de les manifestacions del nou paradigma és la manera com el federalisme ha tingut un paper en la restauració de la democràcia en diversos estats. Ja hem mencionat Espanya. El federalisme també es va manifestar en la restauració de la democràcia a l'Argentina i al Brasil. En realitat, al Brasil l'existència del federalisme fins i tot va preservar un

mínim de govern lliure durant la dictadura militar a través dels governadors d'estat, que podien continuar en el poder i fins i tot tenir eleccions limitades per la seva força, tant política com militar. Es tracta d'una història no contada de l'experiència brasilera sota el mandat dels generals que els estats del Brasil van mantenir la seva policia estatal sota el control dels governadors. En els estats més grans, aquestes forces arribaven a estar constituïdes per 40.000 homes entrenats que estaven més ben organitzats i preparats que no pas l'exèrcit brasiler, el qual, en gran mesura, es componia de reclutes que servien durant un temps limitat. Així, doncs, els governadors podien respondre a les amenaces federals amb l'ús de la força.[8] El federalisme ha estat un mitjà per intentar estendre la democràcia a Veneçuela, on els governadors d'estat, que feia poc s'havien transformat en funcionaris electes, van tenir un paper decisiu en la protecció de la democràcia durant l'últim intent d'expulsió del president, i sembla que sigui un instrument per transformar Mèxic, a poc a poc, d'un sistema polític de partit únic a un de multipartidista. Més dràstica va ser la manera com es va utilitzar el federalisme per reunificar Alemanya després de la caiguda de la República Democràtica Alemanya. El territori de l'RDA va ser primer dividit en cinc *länder* federats (estats federals) i aleshores aquests cinc estats, juntament amb els onze *länder* federats de la República Federal Alemanya més Berlín (prèviament un estat associat), van formar la república federal ampliada.

Més enllà d'aquest cercle de federacions, han nascut les noves confederacions, com la Unió Europea, que vincula fe-

8 Entrevistes a Brasil fetes per l'autor, 21-30 de juliol de 1980.

deracions (com Alemanya), unions (com Gran Bretanya) i estats unitaris (com França) en unes ordenacions federals de nou estil. Altres que formen part d'aquesta categoria són la Comunitat d'Estats Independents (CIS), la successora de la Unió Soviètica, i la Comunitat del Carib, construïda al voltant i més enllà de CARICOM —el Mercat Comú caribeny—, l'hereu de la fracassada Federació de les Antilles. Si bé les dues últimes no es troben tan lluny del camí cap a la confederació com la UE, totes dues avancen en aquesta direcció, cada una a la seva manera.

Molts dels estats que formen part d'aquestes noves confederacions han desenvolupat les seves pròpies federàcies i relacions d'estat o s'han descentralitzat internament, i han reflectit una altra dimensió del canvi de paradigma. Tenim, per exemple, Portugal i les Açores, o Mònaco i França.

Les estructures més flexibles del tipus lliga mencionades abans, com la CSCE a Europa i l'OTAN per a la Comunitat de l'Atlàntic Nord, que han anat més enllà dels seus estatus com a grups d'estats vinculats per mitjà de tractats a fi d'adquirir certes competències constitucionals limitades però no obstant reals, representen el següent cercle més enllà de les federacions i les confederacions.

En la dècada de 1990, aquestes estructures van començar a ser complementades per àrees regionals de lliure comerç, les més antigues de les quals —que vinculaven Bèlgica, els Països Baixos i Luxemburg com a nacions del Benelux— bàsicament han estat desbancades per la Unió Europea, mentre que les més noves, com ara l'Associació Nord-americana de Lliure Comerç i l'ANSA, ofereixen tota mena de promeses per al futur dels seus membres i per a la seva expansió. Per exemple, l'acord de lliure comerç d'Austràlia-Nova Zelanda, que va néixer cap al final de la Segona Guerra Mundial, ha començat

a integrar els dos països en àmbits econòmics i socials més enllà del comerç. Cada vegada més, la relació, més que purament bilateral, té lloc entre Nova Zelanda i els diferents estats d'Austràlia. Per fer-ho veure encara amb més precisió, l'acció recent del Gulf Cooperation Council de posar fi al boicot secundari i terciari de la Lliga Àrab contra Israel va fer una cosa que aquests sis estats, entre ells una prudent Aràbia Saudita, només podien fer col·lectivament. Individualment no haurien estat capaços de fer un pas com aquest en absència d'una acció prèvia per part de la Lliga Àrab.

I, en últim lloc però no pas menys importants, hi ha els acords similars d'àmbit mundial. Com hem vist amb l'última ronda de negociacions del GATT, aquests acords també s'estan convertint en més que simples tractats. A pesar del fet que el seu acord anterior era simplement un tractat, les nacions industrials capdavanteres del món van descobrir que no podrien viure sense aquest tractat, de manera que havien de resoldre les dificultats greus entre ells, tant si volien com si no, i continuar endavant.

Finalment, hi ha aquelles organitzacions internacionals el rang de les quals és tal que, si més no, els estats políticament independents estan virtualment obligats a participar-hi i a acceptar les polítiques d'aquestes organitzacions com si fossin seves, començant amb la International Postal Union, establerta al segle XIX per regularitzar les comunicacions mundials. Hi ha hagut un creixement continu, tot i que desigual, d'aquest tipus d'organitzacions.

Així, al llindar del tercer mil·lenni de l'era cristiana i en la segona generació de l'època postmoderna, el canvi de paradigma sembla que hagi avançat prou, i que continuï avançant. En realitat, fins i tot els escenaris més problemàtics de la primera generació de l'època postmoderna semblaven haver

escollit paradigmes federals per resoldre els seus conflictes presumiblement «insolubles»: 1) la Comunitat d'Estats Independents de l'anterior Unió Soviètica; 2) la nova constitució de Sud-àfrica, gairebé federal; 3) la Declaració de Principis Israeliana-palestina i l'Acord del Caire, i el tractat de pau entre Israel i Jordània, que es basa en la capacitat de les dues parts més Jordània per establir una xarxa d'autoritats conjuntes, així com desenvolupar les entitats autònomes com a estats o a la manera d'estats; i 4) més recentment, la declaració britànico-irlandesa d'Irlanda del Nord i les consegüents declaracions locals d'alto el foc, que obren la porta a les negociacions de pau per a aquesta zona turbulenta, també segons criteris que combinen l'autonomia i el govern compartit, si bé encara molt vagues.

El que és igualment interessant és que el dret internacional ja ha experimentat un canvi considerable per acomodar-se a la nova deriva.[9] Com que el dret internacional en la seva forma actual s'ha desenvolupat a partir del sistema d'estats de Westfàlia, s'ha convertit en una de les barreres més importants per a l'allunyament de l'estatisme. La majoria dels que es dediquen professionalment a les relacions internacionals han estudiat el dret internacional i els seus conceptes, i s'han casat amb la perspectiva de Westfàlia de la sobirania d'estat, una perspectiva en què tenien influència ajudant a seguir controlant el pensament convencional sobre els acords internacionals i interestatals. Com diuen els científics polítics, si en

9 Moshe Hirsch *et al*. *Yerushalayimle 'An?* (Cap on va Jerusalem?) Jerusalem: Makhon Institute for Israel Studies, 1994; Ruth Lapidoth.*Yerushalayim-HeibetimMe dini'im u' Mishpati'im* [Jerusalem en una perspectiva legal política). Jerusalem: Institute for Israel Studies, 1994; Enrico Molinaro. «Gerusalemme e i Luoghi Santi» [Jerusalem i els Llocs Sagrats]. *La Comunità Internazionale 2*, 1994.

períodes de calma el dret pot modelar la realitat, en períodes de canvi, el dret acabarà seguint la realitat i trobant maneres d'adaptar-s'hi i de justificar-la.

Han de passar moltes coses abans que aquest nou paradigma arreli tant com l'anterior. Entre les coses que encara han de passar, hi ha que els experts i les figures públiques reconeguin el nou paradigma, de manera que intentin entendre'l i que el promocionin, cada grup a la seva manera. El que es pot dir sobre aquest nou paradigma és que, mentre l'antic paradigma d'estat molt sovint era més una recepta per a la guerra que no pas el contrari, el nou paradigma federal també és, si funciona, una recepta per a la pau.

9 788439 388029