



¿Puede contribuir el federalismo al manejo de la diversidad étnica y nacional?

POR JOHN MCGARRY

En muchas partes del mundo, la respuesta a la pregunta del encabezado es un sonoro “No”. La mayor parte de los estados en África, Europa del Este y Asia se resisten ferozmente a la idea de dar cabida a las comunidades nacionales y étnicas a través de instituciones federales.

En Europa Occidental, los franceses también son hostiles al federalismo. Incluso los norteamericanos, quienes viven en la primera y más antigua de las federaciones, tienden a oponerse a utilizar al federalismo para otorgar derechos de autogobierno a diversas comunidades. Los norteamericanos delimitaron conscientemente las fronteras internas de su propia federación para evitar esta demanda. Hoy, cuando los expertos estadounidenses promueven el federalismo para otros países, tales como Iraq, tienen en mente el modelo norteamericano: una federación donde las fronteras internas se intersectan entre sí, en vez de hacerlas congruentes con sus fronteras étnicas y nacionales.

Las fragmentaciones postcomunistas

La más amplia oposición al federalismo multinacional (o multi-étnico) está relacionada con la creencia de que no funciona. Se piensa que otorgar autogobierno a comunidades diferentes desencadena fuerzas centrífugas que conducen a la fragmentación o división del Estado. Este enfoque es muy popular porque existe suficiente evidencia para apoyarlo.

Los críticos del federalismo multinacional gustan de señalar particularmente la experiencia de la Europa del Este post-comunista. Mientras que todos los Estados unitarios comunistas de Europa oriental permanecieron unidos después de 1989, las tres federaciones multinacionales se desintegraron (la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia). Las federaciones también experimentaron transiciones más violentas que las de los Estados unitarios.

Años antes, las federaciones multinacionales alrededor del mundo que fueron formadas durante la euforia de la

John McGarry encabeza la Dirección de Investigación de Canadá sobre Nacionalismo y Democracia de la Universidad de Queen's. Este artículo es un trabajo conjunto con Brendan O'Leary, al que se puede acceder desde el sitio web del Foro de Federaciones www.forumfed.org seleccionando "Search Federalism Library" y tecleando "Comparative" para la región y "McGarry" en el nombre del autor.

descolonización tuvieron escenarios similares. Se fragmentaron en el Caribe (la Federación de las Indias del Oeste); en la Federación Africana del Este de Kenia, Uganda y Tanganika; en África del Sur (Rodesia del Norte y del Sur y Nyasalandia); en Etiopía; y en Asia (Pakistán; la Unión de Malasia). La federación nigeriana logró permanecer unida, pero sólo después de una sangrienta guerra civil y décadas de dictaduras militares.

A la luz de esta evidencia, sería difícil argumentar que el federalismo es una panacea para los Estados con diversidad étnica y nacional. También está claro que dotar a grupos nacionales de sus propias unidades federales les proporcionaría recursos para organizar movimientos secesionistas, si así lo desearan.

...los principales fracasos federales, que incluyen la Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia y Nigeria, prácticamente fueron falsas o pseudo-federaciones.

Pero, ¿la evidencia –como algunos críticos sugieren– indica que el federalismo multinacional no funciona bajo ninguna circunstancia?

Claramente, la respuesta es no.

Los críticos señalan la evidencia de los fracasos, pero también existen importantes historias de éxito. Canadá y Suiza, dos de los más antiguos Estados federales del mundo, otorgan derecho al autogobierno a sus principales comunidades étnicas, lingüísticas o de naciones. Recientemente, Bélgica se ha reconceptualizado como una federación étnica y España también ha asumido varios

rasgos federales multi-étnicos. Más notablemente, la India –la democracia postcolonial más grande y exitosa del mundo– también es un Estado “etno-federal”.

No genuinamente federales, sino débiles económicamente y antidemocráticos

Sorprendentemente, los críticos del federalismo no subrayan que grandes fracasos federales, incluyendo la Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia y Nigeria, en la práctica fueron falsas o seudofederaciones. En muchos casos, se vieron forzadas a unirse. En la práctica eran Estados altamente centralizados. Asimismo, carecían de democracia. Este último hecho por sí solo significó que sus gobiernos no representaban a sus poblaciones y que no había posibilidad de diálogo o cooperación entre las diferentes comunidades nacionales. Por ello, difícilmente sorprende que sus minorías decidieran liberarse en cuanto hubo oportunidad de hacerlo.

Todas las federaciones postcoloniales y comunistas que se separaron eran económicamente débiles. Debido a la corrupción o a las deficiencias de la planeación económica centralista, no

podieron ofrecer un estándar de vida elevado o aceptable a sus poblaciones. Esto fue difícil de manejar para las regiones relativamente emprendedoras de estos Estados, como Eslovenia o las Repúblicas Bálticas.

Los críticos del federalismo multi-étnico tendrían más fuerza si pudieran demostrar que cualquiera de los fracasos federales podrían haber sido gobernados democráticamente como Estados unitarios o federaciones al estilo americano. Sin embargo, hay poca evidencia para apoyar este punto de vista. Hasta Lenin, que se oponía fuertemente al federalismo multi-étnico, comprendió que concederlo era la única manera de mantener unida a la Unión Soviética. De la misma manera, y contra sus propias preferencias, Tito se vio forzado a adoptar el federalismo en Yugoslavia.

El que únicamente las federaciones en la Europa del Este comunista se separaran deja a un lado el hecho fundamental de que eran, por mucho, los Estados más diversos nacionalmente. Después de todo, esto mismo explica por qué se instauraron las federaciones en un principio. De esta manera, hay suficientes argumentos para sostener que su inestabilidad fue el resultado tanto de su diversidad como de sus estructuras institucionales etno-federales.

¿Un grupo más grande?

Para ponerlo de otra manera, todas las federaciones fracasadas carecieron de una comunidad étnica dominante que representara una mayoría avasalladora de población de la federación y que hubiera sido capaz de mantener unida a la federación durante una crisis.

El hecho de que los Estados Unidos haya sido construido alrededor de un grupo dominante –los anglosajones blancos protestantes– explica por qué es más estable que Nigeria que carece de un grupo claramente dominante. La misma comparación permite explicar por qué la Federación Rusa es más estable y a prueba de secesiones de lo que fue la Unión Soviética. Los rusos representan una mayoría de 81.5% en la Federación Rusa; mientras que en la Unión Soviética eran solamente el 51%.

Ambas evidencias muestran que el federalismo multinacional no está condenado al fracaso y que existen algunas condiciones que hacen más probable su éxito.

Por ejemplo, una federación tiene más probabilidades de éxito si tiene una comunidad étnica dominante. Esto es así porque dicha mayoría tiene la fuerza para resistir el secesionismo. También puede ser que sienta la suficiente confianza como para hacer concesiones a otros grupos. Las federaciones multinacionales

Suiza: Cada cantón es diferente

Arnold Koller, entrevistado por el personal del Foro

Suiza no existiría sin un sistema federal. Los suizos han estado hasta ahora convencidos de que, en un país tan pequeño, con cuatro lenguas y cuatro culturas, no podríamos vivir juntos pacífica y satisfactoriamente sin ser una federación. Ello significa dar mucha autonomía a los distintos grupos nacionales que componen nuestra nación.

En Suiza hay cuatro grupos nacionales: germanohablantes, francohablantes, italo hablantes y un grupo muy pequeño de rético hablantes. Hay una parte de Suiza que es germanohablante y también contamos con una parte francohablante. En las regiones limítrofes hay una gran mezcla. Hay tres cantones bilingües, uno trilingüe y ciudades como Biel/Bienne donde todo el mundo habla francés y alemán.

La constitución suiza deja toda la autonomía posible a estos grupos, autonomía que todos respetan: la confederación, los cantones y cada ciudadano suizo. Siempre digo que el federalismo no es sólo una estructura constitucional sino también una cultura profundamente enraizada. Tenemos que aprender el federalismo como una actitud básica de respeto mutuo, que permite la diversidad y la unidad. Creo que es lo que estamos haciendo verdaderamente en mi país.

Podría decirse que el federalismo es complicado porque es excepcional y que un Estado muy centralizado es más fácil de gobernar. Pero no estoy de acuerdo con la idea de que el federalismo es costoso; al contrario, el federalismo acerca mucho más la política a los ciudadanos. Las necesidades de un cantón rural como el mío, Appenzell, son muy distintas a las de un gran cantón urbano como Ginebra. Creo que un Estado centralizado siempre tiende a tratar a todo el mundo de la misma manera, mientras que un Estado federal nos ofrece la posibilidad de encontrar soluciones bien adaptadas a cada cantón. Appenzell, el cantón en el que vivo, es el menor de Suiza y sólo tiene 15.000 habitantes. Es mayoritariamente rural. Hay muchas explotaciones agrícolas y el turismo constituye el segundo plano de nuestra economía, pero se trata de un cantón muy antiguo, con una tradición muy vieja.

Nuestra primera constitución federal data de 1848. Suiza es, después de los Estados Unidos, la federación más antigua del mundo y ya hemos efectuado unas 140 revisiones parciales de nuestra constitución. Alguien la llamó “armario demasiado lleno”. Ahora la hemos actualizado y me parece que hemos introducido novedades bastante importantes para dotarnos de algunas normas de cara a nuestro comportamiento confederal.

Cuando se fundó, nuestra federación sólo tenía 22 cantones. Actualmente tiene 23 con el nuevo cantón de Jura [*nota editorial: Si se cuentan los semicantones, el total es 26*]. El cantón de Jura era al principio una región francohablante dentro del cantón germanohablante de Berna. Para formar un nuevo cantón, en primer lugar los municipios tienen que votar al respecto. Después tenían que votar ambos cantones: el nuevo cantón de Jura y el de Berna. Por último, Suiza también tenía que votar y tanto en Suiza como en el cantón hubo mayoría a favor. Me parece que fue un buen ejemplo de tolerancia y la tolerancia es un principio básico del Estado federal.

Arnold Koller es ex presidente de Suiza. También es miembro de la junta directiva del Foro de Federaciones.

sin un grupo fuerte tienen más probabilidades de ser inestables porque existen más posibilidades de que haya grupos que piensen que pueden prevalecer sobre otros. Esto significa que no podemos extrapolar la experiencia de la Unión Soviética al futuro de Rusia porque los rusos son mucho más dominantes dentro de la Federación Rusa de los que lo fueron en la URSS.

La distribución del poder

Otra condición indispensable para el éxito es la siguiente: una federación tiene más probabilidades de permanecer si todos los grupos están representados dentro del gobierno federal. Quienes apoyan el federalismo multi-étnico normalmente defienden esta medida como un método para dar autonomía a distintas comunidades.

Algunas veces, se argumenta que una virtud del federalismo es que permite que grupos que están excluidos del centro se conformen con su propio poder regional. Este razonamiento ignora el hecho de que el federalismo se refiere tanto al gobierno compartido como al autogobierno, y que todas las federaciones confían importantes poderes a sus gobiernos federales. Un grupo que se encuentre a sí mismo fuera del gobierno federal, con menos participación dentro éste tendrá más incentivos para la secesión. En todas las federaciones exitosas existe evidencia de que las prácticas de distribución de poder en el nivel federal son cruciales, así como de que en las federaciones fracasadas nunca existió tal distribución de poder.

Democracia, Estado de derecho y libertad de elección

Las federaciones auténticamente democráticas tienen más probabilidades de éxito que las falsas o seudofederaciones. Una auténtica federación democrática permite a los representantes de sus comunidades nacionales involucrarse en diálogos y negociaciones sobre sus intereses, preocupaciones y aspiraciones. Dichas actividades son prerequisites para el desarrollo de prácticas cooperativas.

Una federación democrática auténtica también se basa en el Estado de derecho. Esto es, se respeta la división constitucional de los poderes y los derechos de las minorías. En el mejor de los casos, las federaciones fracasadas se encontraban aún en el proceso de democratización. Esto no significa que las federaciones democráticas siempre tendrán éxito. Sin embargo, no debemos asumir por ello que Canadá, Bélgica, India y Suiza seguirán el camino de las federaciones fracasadas.

Las federaciones que se han establecido voluntariamente tienen más probabilidades de permanecer que aquellas que han sido forzadas a hacerlo. Las federaciones voluntarias, establecidas como resultado de negociaciones entre líderes de los diferentes grupos, tienen más probabilidades de ser consideradas legítimas por sus ciudadanos que aquellas federaciones que han sido impuestas. Estas federaciones también tienen más probabilidades de promover prácticas de apertura e integración para con todos sus grupos.

Las federaciones multinacionales exitosas, incluyendo a Canadá y Bélgica, surgieron de acuerdos voluntarios. Por otro lado, la mayor parte de las federaciones fallidas, se construyeron sin el

Canadá y Suiza, dos de los más antiguos Estados federales del mundo, otorgan derecho al autogobierno a sus principales comunidades étnicas, lingüísticas y nacionales.

consentimiento de todas sus comunidades. Esta condición no es un buen augurio para Bosnia-Herzegovina, que debe su origen a los Acuerdos de Dayton, Ohio, impuestos internacionalmente.

Las federaciones multinacionales prósperas tienen más probabilidades de tener un futuro exitoso que aquellas que se encuentran en situaciones económicas difíciles. No debería exagerarse la importancia de los factores económicos cuando lo que está en juego es la identidad, pero las dificultades de las federaciones comunistas y postcoloniales fracasadas se vieron exacerbadas por su incapacidad para brindar bienestar material a sus ciudadanos.

Algunas lecciones para Iraq

¿Qué podría significar esto para Iraq, donde actualmente existe un intenso debate sobre la importancia del federalismo multi-étnico?

Iraq tiene a su favor una expectativa de prosperidad derivada de sus enormes recursos petroleros. Siempre será más fácil compartir la riqueza que compartir la pobreza. Pero esta riqueza deberá ser cuidadosamente administrada y distribuida, no como fue la de Nigeria. Esto podría ser posible con un programa de homologación regional justo y equitativo para todas las provincias de Iraq.

Un Iraq federal tiene probabilidades de estabilidad si los árabes –que constituyen cerca de 80% de la población– logran convertirse en una mayoría nacional cohesionada. Si, como parece ser, los árabes se fragmentan en grupos intra-chiítas y grupos chiíta-sunitas, la única manera de que una federación iraquí funcione será desarrollando sólidas prácticas de distribución de poder entre los grupos kurdos y árabes dentro del gobierno federal, incluyendo los servicios judiciales, burocráticos, militares y policíacos. Las perspectivas de éxito aumentarán si la federación emerge internamente de una negociación hecha por los líderes de todos los grupos.

También ayudará al funcionamiento de la federación si quienes negocian la nueva constitución y quienes lleguen al dominio de las nuevas instituciones son auténticos representantes de sus seguidores. Esto sugiere que el proceso de construcción de la constitución debe ser lo más democrático posible, y que ninguna fuerza extranjera deberá escoger delegados, directa o indirectamente. ⑥