
Defensive Federalism. Protecting Territorial Minorities from the «Tyranny of the Majority»

Ferran Requejo i Marc Sanjaume-Calvet (eds.)

Londres i Nova York: Routledge, 2023. 226 p.

ISBN 9781032281964

FÉLIX MATHIEU

Universitat de Winnipeg (Canadà)

f.mathieu@uwinnipeg.ca

Entre els cercles acadèmics i governamentals, cada vegada hi ha més interès en els estudis federals. En part, té a veure amb el fet que un major nombre d'estats unitaris han adoptat algunes característiques del federalisme, com una autonomia institucional a través de l'autogovern per a les comunitats regionals subestatal. En conseqüència, el camp dels estudis federals ha experimentat un vigor renovat perquè ha calgut reconèixer que els sistemes federals no es poden entendre amb un plantejament binari simplista. Això ha comportat l'exploració de noves àrees de recerca a mesura que els experts s'aparten de les classificacions analítiques estrictes com la d'estat unitari enfront d'estat federal i, en canvi, adopten un plantejament més dinàmic per entendre els règims polítics i la dinàmica institucional. Aquest recull d'articles contribueix a aquesta tendència de diverses maneres.

Defensive Federalism vol projectar nova llum sobre «de quina manera l'augment de la globalització, així com el pluralisme social, cultural i nacional, influeixen en el federalisme en les actuals democràcies liberals» (p. 1). En concret, ofereix una perspectiva conceptual i analítica original que deriva del que els editors i col·laboradors anomenen *federalisme defensiu*.

Com a plantejament conceptual, el federalisme defensiu implica la idea de protegir i assegurar el desenvolupament de «les entitats territorials d'autogovern contra la tirania de la majoria i revisitar com s'haurien de materialitzar els principals valors liberal-democràtics, com la llibertat, la igualtat, la dignitat i el pluralisme, en les democràcies federals d'avui dia» (p. 2). En aquest sentit, les contribucions que el volum compila s'interessen, principalment, tot i que no exclusivament, en els casos de sistemes federals que abasten una pluralitat de *comunitats nacionals*: «Els casos empírics s'han escollit tenint en compte les institucions analitzades, i inclouen sistemes de govern tant uninacionals com plurinacionals. Volem reflectir les tècniques institucionals i de procediment federals defensives, com cambres superiors, assignació de competències,

repartiment del poder, acords d'autonomia, polítiques *out-out*, executius que comparteixen poder, tribunals federals i els governs de diversos nivells de la UE» (p. 12).

Com a marc analític, el federalisme defensiu obliga els investigadors a estudiar els sistemes federals no només «des de dalt» (primacia de la visió des del centre i els seus interessos associats), sinó també a adoptar una perspectiva «des de baix» (p. 197), i veure com influeix la dinàmica federal en els socis federats. Així, fa referència a «una perspectiva analítica que se centra en un *disseny institucional* més just i factible per implementar millor els valors liberal-democràtics esmentats tant en les federacions com en els països regionals descentralitzats» (p. 2).

Les aportacions que s'han agrupat en aquest volum s'han guiat per dues línies generals (vegeu p. 194-196):

- (1) Més enllà de la retòrica política i constitucional, l'autogovern dels organismes territorials en federacions i estats regionals està ben protegit a la pràctica? Quines són les institucions més adequades per protegir i desenvolupar l'autogovern? Com evolucionen?
- (2) El federalisme és un sistema institucional sòlid per al reconeixement constitucional i l'avenimentesa política de nacions minoritàries en estats plurinacionals? El federalisme és realment efectiu a l'hora de protegir i desenvolupar l'autonomia i l'autogovern de les minories nacionals?

En general, cal lloar la tasca dels diversos col·laboradors i dels editors per haver produït un volum que és coherent, intuïtiu, que fa pensar i, sobretot, aporta matisos. Tots els capítols parlen explícitament del concepte clau del federalisme defensiu i aborden com s'aplica en una varietat de casos. El llibre tracta temes relacionats amb l'autonomia regional i l'autogovern a Bèlgica (Patricia Popelier) i la dinàmica de govern compartit a Escòcia i al Regne Unit (Nicola McEwen), de la mateixa manera que es planteja com funcionen els dissenys institucionals asimètrics en un escenari comparatiu (Maja Sahadžić) i, en concret, al Canadà (Kenneth McRoberts). Investiga els efectes del poder de veto en sistemes federals tot centrant-se en Suïssa (Sean Mueller) i ofereix una perspectiva del paper dels jutges constitucionals en la protecció de l'autonomia de les entitats subestatsals des d'una perspectiva comparativa (Karl Kössler). A més, amplia l'abast dels estudis federals amb la incorporació en el debat de l'aportació d'organitzacions supranacionals com la Unió Europea, per entendre millor la dinàmica federal contemporània (Peter A. Kraus), a la vegada que valora la viabilitat del federalisme defensiu en relació amb els escenaris de repartiment de poder consociatius (Allison McCulloch).

Malgrat que les conclusions a què arriben els autors apunten unes tendències generals, aquest volum també és un recordatori de la importància que té el context. Per exemple, si agafem el cas de Bèlgica i la seva típica dinàmica centrífuga, Patricia Popelier se centra en la cerca de «l'equilibri adequat entre les reivindicacions de l'autonomia subnacional per una banda i la cohesió i l'eficàcia de tot el sistema en conjunt de l'altra banda» (p. 61). Així, argumenta que aquest segon no s'hauria d'equiparar a la manca de la primera, i viceversa. Nicola McEwen, per la seva

banda, reflexiona sobre els impactes del Brèxit per a Escòcia en concret, i destaca que l'autogovern sense el govern compartit potser no seria suficient per capacitar formes efectives de federalisme defensiu. De la mateixa manera, Karl Kössler mostra que «els jutges de cadascun dels quatre països (Canadà, Índia, Bèlgica, Espanya) han protegit amb dents i ungles l'autogovern territorial en alguns aspectes i no tant en d'altres, la qual cosa confirma la importància d'un plantejament diferenciat i en profunditat» (p. 169).

El capítol de Peter A. Kraus se centra en la Unió Europea (UE) i recorda també el valor fonamental del context i els matisos. Malgrat que defensa que la UE —com a institució profederal— permet mecanismes de federalisme defensiu per als seus membres constitutius formals, ho fa amb un biaix estadista. De fet, com explica a bastament, «la mateixa igualtat que els estats reivindiquen quan interactuen entre si, sovint no la concedeixen a les seves subunitats territorials o a les minories que queden sota el seu control unilateral. [...] El puzzle de la sobirania a Europa, doncs, no és només el puzzle de la governança en diferents nivells, o del govern segmentat, sinó que és un puzzle marcat per les contradiccions d'un sistema d'estats els components del qual tendeixen a negar en el seu funcionament intern el que reivindiquen per a ells quan es confronten entre si» (p. 190).

Els lectors apreciarien també el valor analític de la conclusió general que aporten els editors del volum —cosa que sovint es troba a faltar en els llibres de reculls. En les seves observacions finals, Ferran Requejo i Marc Sanjaume-Calvet entren en un diàleg constructiu amb els arguments que aporten els diversos col·laboradors seleccionats per ells mateixos. Al final, afirmen que «els seus resultats són més escèptics que optimistes quan es tracta d'avaluar l'ús defensiu pràctic de les institucions federals» (p. 197). En concret, observen que «hi ha una manca de regles procedimentals suficients per garantir l'autonomia regional i l'autogovern, i argumenten que en general les cambres superiors no aconsegueixen protegir l'autogovern d'una manera efectiva» (p. 195). Igualment, s'observa que «els tribunals constitucionals regionals/federals tendeixen a afavorir les opcions cooperatives per damunt de l'autogovern» (p. 195).

D'altra banda, Requejo i Sanjaume-Calvet defensen que «les asimetries constitucionals i polítiques i els procediments d'autoexclusió semblen una manera millor d'assolir els objectius de protegir l'autogovern i acceptar la diversitat nacional» (p. 196). De manera que el volum conclou que «la protecció de l'autogovern, així com un veritable reconeixement de la diversitat nacional i la seva acceptació política, requereix procediments específics, com asimetries simbòliques, institucionals, procedimentals i jurisdiccionals —incloent-hi l'àmbit internacional—, normes legals o polítiques d'autoexclusió, i un conjunt de procediments de govern compartit quan aquests objectius s'hagin establert clarament» (p. 197).

Per dir-ho en poques paraules, *Defensive Federalism* és un recull d'aportacions de gran valor tant per als acadèmics com per als professionals. Per als primers, ofereix una perspectiva innovadora de les agendes de recerca més recents i en curs sobre estudis federals, i apunta cap a nous horitzons per a futures recerques científiques. Per als segons, la varietat de casos estudiats i de

temes abordats ofereix una perspectiva important del que es podria esperar que passés com a resultat d'una via institucional específica en comparació amb una altra. A més, el concepte de «federalisme defensiu» podria ser un concepte acceptat a llarg termini tant pels acadèmics com pels professionals, perquè és intuïtiu i a la vegada té un fonament empíric.