

«FEDERALISMO ASIMÉTRICO»: LA IMPOSIBLE RENUNCIA AL EQUILIBRIO (*)

FRANCISCO CAAMAÑO

A veces es necesario vencer la tiranía de la semántica y formular hipótesis transgresoras que rompan, por así decir, la lógica de los significados. Así ocurre, en mi opinión, con el concepto «federalismo asimétrico», cuyo éxito en el debate político, particularmente en el de la España que nos toca vivir, es directamente proporcional a la imposibilidad de dotarlo de un mínimo de contenido científico, susceptible de ser proyectado sobre realidades geopolíticas distintas. Y es que, a pesar de los esfuerzos teóricos habidos en esa dirección, todavía no resulta fácil asegurar si bajo esa expresión se hace referencia a una patología del Estado Federal o a un modelo alternativo y jurídicamente viable de articulación del poder sobre el territorio.

La palabra federal (*foedus*: pacto, tratado) nos sugiere la idea de una alianza entre iguales (1), mientras que la asimetría es término que evoca un panorama de desequilibrio, falta de proporción y armonía. El federalismo asimétrico se nos presenta, así, como un modelo cuyo principal patrón configurador lo constituye un consenso vinculante sobre la necesidad de garantizar una desigualdad en el ejercicio del poder en función de los territorios. Desigualdad que se convierte en el único modo de asegurar jurídicamente la convivencia pacífica (ordenada) entre comunidades desiguales (2).

(*) DIRCEO TORRECILLAS RAMOS: *O federalismo assimétrico*, Editorial Pléiade, Sao Paulo, 1998.

(1) «*Foedus* es paz que se hace entre los que pelean y viene de fides; o de faeciales, es decir, de los sacerdotes, que eran los que hacían las alianzas o foedera mientras las guerras las hacían los seglares». La definición que tomo de ISIDORO DE SEVILLA, *Etimologías* (18.2.11) me parece de una inquietante coetaneidad.

(2) Ahora bien, aunque el criterio lo impongan los sacerdotes y no los seglares, la alianza, como todas aquellas que se sitúan en el origen de los Estados, no puede ocultar el dominio de los vencedores sobre los vencidos.

Desde otra perspectiva, el federalismo asimétrico es la propuesta intelectual y programática que mueve a determinadas formaciones nacionalistas frente a lo que consideran la progresiva difuminación de su identidad como consecuencia de ciertas dinámicas equiparadoras y de no diferenciación propias del Estado Federal. Si circunscribimos esta referencia al contexto más limitado de nuestro suelo, el federalismo asimétrico es, básicamente, la alternativa propuesta por la coalición nacionalista catalana Convergencia y Unión, y asumida por otras fuerzas políticas nacionalistas, frente a lo que se considera una situación de fatiga y agotamiento de los criterios hermenéuticos (fundamentalmente de origen jurisprudencial) que han guiado la construcción del Estado de las Autonomías. En efecto, en fechas recientes se ha planteado directamente la necesidad de acometer una relectura del Título VIII de nuestra Constitución en clave de federalismo asimétrico, de suerte que el denominado *hecho diferencial* (o seña de identidad de cada comunidad nacional) permita articular tratamientos diferenciados no sólo en el diseño y la implimentación de las políticas propias, sino también en aquellas comunes a todas las Comunidades Autónomas.

Indudablemente, este último dato es suficiente, por sí solo, para suscitar la curiosidad del lector español sobre el libro del Profesor Dirceo Torrecillas Ramos, publicado por la Editorial Pléiade, Sao Paulo, 1998, y cuyo título es, precisamente, *O federalismo assimétrico*. Un libro, de incuestionable utilidad, en el que se encuentran informaciones y análisis fundamentales para cualquier acercamiento a este concepto: desde su origen y realidad en el Derecho Comparado —incluido el caso español— hasta un examen de los pros y contras del modelo.

Tras constatar la existencia de una suerte de fuerza inercial implícita que informa la evolución de los Estados Federales, según sean en origen producto de una agregación (centrípeta) o de una segregación (centrífuga), y examinar las distintas técnicas que históricamente se han ido estableciendo al servicio del Estado Federal (*dual federalism*, federalismo de cooperación...) se adentra el autor en el estudio del federalismo asimétrico cuya carta de nacimiento sitúa en el conocido trabajo de Charles D. Tarlton, «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation» (*Journal of Politics*, vol. 27, 4, 1965, págs. 861-874), y en el que estos dos conceptos antagónicos son aplicados como ejes sobre los que proyectar las relaciones y los medios a través de los cuáles, en un sistema federal, un Estado-miembro se relaciona, ya sea por referencia al sistema en su conjunto, a la autoridad federal o cada uno de los demás Estados-miembros.

Con arreglo a esta propuesta teórica la simetría es definida como el «nivel de conformidad» o, si se prefiere, como el elemento comúnmente compartido

en las relaciones existentes entre el Estado-miembro y la Federación, y el Estado-miembro y los demás, individualmente considerados. El ideal de conformidad o de simetría se alcanzaría en aquel Estado políticamente descentralizado que adopta una igualdad jurídica común, de modo que la división de poderes entre el Estado-miembro y la Federación sea virtualmente la misma en cada caso. Por el contrario, el eje de asimetría significa desigualdad, tanto entre las comunidades políticas federadas como respecto de la Federación. La desigualdad política, cultural sociológica o económica, se traduce en términos de Derecho y, sobre todo, en términos de reparto del poder, de suerte que es posible diferenciar entre una asimetría de la solidaridad y una asimetría de la desigualdad (esto es una desigualdad desigualitaria). La evolución histórica de los distintos sistemas federales comparados son el mejor ejemplo de cuanto ahora se quiere significar.

En la realidad resulta del todo imposible encontrar un Estado Federal en el que, a pesar de su declaración formal de igualdad jurídica entre las partes (relaciones entre Estados-miembros y relaciones de estos con la Federación) exista, además, una plena igualdad sociocultural y económica, aun cuando compartan unas coordenadas básicas al respecto. Ello conduce que la igualdad formal en el ejercicio del poder se vea en la práctica modificada por políticas de corrección, de carácter compensador entre las distintas partes del territorio, de suerte que quienes tengan más colaboren o contribuyan a la mejora de quienes tengan menos. Estas políticas de re-equilibrio y, por ende, de solidaridad con otros territorios, tendentes a la equiparación de la calidad de vida y de los niveles de satisfacción de la ciudadanía del Estado al margen de la concreta adscripción territorial a un Estado-miembro, ocasiona una clara asimetría en la carga financiera y de gasto, de suerte que quienes más producen menos reciben. La igualdad jurídico-formal se ve quebrada por políticas solidarias correctoras de la desigualdad que, como tales, son inevitablemente desiguales si se examinan en un eje *input/output* en relación con cada Estado-miembro.

Ahora bien, no es esta clase asimetría la que interesa analizar en orden a determinar la existencia de un modelo de Estado distinto del típicamente federal que, por lo demás, encaja perfectamente en el tipo anteriormente descrito, coincidente, en muchos de sus efectos, con el llamado federalismo de cooperación. No. La asimetría que interesa al constitucionalista y que persigue la formulación de un cauce alternativo para la integración estatal de distintas sensibilidades colectivas es aquella que asume una desigualdad jurídica de raíz y que, por lo tanto, no permite a la Federación políticas de solidaridad que, en cierto modo, quedan a la libre decisión de los Estados-miembros. Las desigualdades entre Estados-miembros no pueden ser corregidas desde la autoridad federal porque ellas son la esencia misma del modelo de Estado. Si, en una

perspectiva histórica, el Estado, como centro abstracto de imputación del poder, es la conquista de la igualdad formal frente al privilegio (unidad de derecho, unidad de fuero, unidad de jurisdicción), el federalismo asimétrico es un modelo *pre-estatal* de organización del poder, en el que sus sujetos -no ciudadanos, sino colectividades más o menos vinculadas por una voluntad política compartida- mantienen su diversidad y convierten toda política de la comparación en agravio. La descentralización del poder no se mide o gradúa por relación con el que corresponde a la autoridad política central. Esa técnica es la propia del Estado Federal. Lo singular del federalismo asimétrico es que el poder de cada Estado-miembro se mide, además, por relación con lo demás Estados-miembros, a quienes no está permitido avanzar hacia la «diferencia» ajena, porque el privilegio no es un derecho.

No obstante, y por extraño que resulte, esta filosofía de la desigualdad gana progresivamente terreno en la praxis político-institucional porque, en efecto, si bien la igualdad jurídica (e incluso, en lo posible, la material) del individuo es un criterio básico y comúnmente aceptado como un derecho del hombre (políticas antidiscriminatorias...), es un criterio disfuncional cuando se traslada a los pueblos y a sus elementos de identificación cultural. Aquí, la dignidad del grupo y de los hombres que lo integran comporta el derecho a la diferencia. Y es la fuerza de esa diferencia del grupo la que se impone progresivamente a las políticas de la homogeneidad. En Nigeria las diferencias étnicas terminaron por imponer su *ley de la diferencia* frente a intentos pasados de distribución territorial de poder. En España el peso del ayer y la propia realidad política existente en el momento constituyente forzó un modelo asimétrico en origen, de reconocimiento expreso de autonomía política para las nacionalidades históricas y de apertura a la posibilidad de acceso a la misma para otras uniones territoriales y regiones. La idiosincrasia cultural y política de Quebec obligó a la Constitución del Canadá a contemplar la regulación de un estatus constitucional diferenciado para aquella comunidad. En resumen, es la asimetría de facto la que obliga a la asimetría jurídica en la vertebración territorial del Estado. En efecto, democracia y cultura son conceptos que no se complementan con la armonía deseada. El respecto al derecho a la cultura de los demás, la tolerancia para con lo ajeno, no puede llevarse a límites que destruyan el derecho a la tolerancia. La tolerancia, si quiere sobrevivir, tiene que dejar de serlo frente a la intolerancia. Sin duda, la aceptación de la diferencia es un buen punto de partida para articular el poder sobre el territorio. Pero toda estructura, tanto la político-jurídica como la social, tiene un límite de resistencia. El federalismo asimétrico es, en cierto modo, una arquitectura del riesgo (*hi-tech*), en la que la elasticidad de sus materiales compensa, en delicado equilibrio, la permanente amenaza de derrumbamiento.

Esta configuración de los Estados políticamente descentralizados nos ofrece, como primer interrogante de fondo, la duda sobre su propia viabilidad. Sabemos, y no mucho, acerca de algunos de los problemas que está suscitando y hemos individualizado algunas de las dinámicas centrífugas que lo animan. Contamos también con algunas soluciones institucionales capaces de reorientar las tendencias excesivas al desequilibrio y, en este sentido, el Profesor Torrecillas Ramos, nos ilustra con detalle sobre las particulares soluciones alcanzadas en cada país, analizando cuidadosamente aquellas fórmulas generadoras de asimetría que, sin embargo, resultaron funcionales para la lógica conjunta del sistema: los modos de representación y participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal (y de nuevo aquí podremos comprobar la alarmante disfuncionalidad de nuestro Senado), los instituciones intergubernamentales nacidas al servicio de los procesos de federalismo ejecutivo (una vía prácticamente inexplorada en España)... Incluso, se han hecho agudos diagnósticos sobre los peligros de la simetría en determinados contextos geográficos, pues, el reforzamiento excesivo del poder federal puede ocasionar una «crisis de la sobrecarga» -recibir más demandas de las que pueden ser atendidas- como el agudamente efectuado por el citado autor en relación con su país, Brasil. Tenemos, en consecuencia, ciertas informaciones sobre los primeros pasos de este modelo y, acaso, una primera hipótesis de trabajo: el futuro del federalismo asimétrico como potencial fórmula de articulación del poder sobre un determinado territorio, pasa inexcusablemente por el equilibrio. El imprescindible equilibrio de lo desigual. Si, como concluye nuestro autor con cita de M. Stevens (3), «la desproporción de fuerzas entre los miembros de una federación lleva a la desintegración de la asociación o a la subordinación de los miembros menores a los mayores», harán falta muchos alquimistas para alcanzar esa fórmula magistral.

(3) «Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and The Survival of the Small Republic», *The Journal of Federalism*, The Center for the Study of Federalism, vol. 7, núm. 4, otoño 1977, pág. 178.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

