

Federalisme, federacions i confederacions: cap a la hibridació

John Loughlin

UNIVERSITY OF CAMBRIDGE

jl602@cam.ac.uk

Rebut: 31/07/2016

Acceptat: 27/12/2016

RESUM

La manera tradicional de distingir els sistemes de govern territorials dels estats és entre confederacions, federacions i estats unitaris. Aquest article argumenta que aquestes distincions no descriuen adequadament la complexitat de sistemes polítics contemporanis. A més, emmarca la situació contemporània en el context històric del desenvolupament de l'estat nació i descriu com les diferents tradicions han portat a diversos graus de centralització i descentralització en diferents dimensions. No obstant això, avui dia, els dos sistemes, federals i unitaris, estan marcats per una complexitat d'ordenacions amb graus variables de centralització i descentralització en diferents dimensions. Les confederacions no són estats nació com a tals, sinó agrupacions d'estats nació. Dins dels mateixos estats nació hi ha una tendència a combinar les característiques federals i unitàries, per la qual cosa se n'ha fet una distinció poc definida, que hem anomenat una situació d'hibridació i que té conseqüències en l'organització i la pràctica democràtica.

Paraules clau: regionalisme, federalisme, confederalisme, governança territorial, l'estat híbrid.

ABSTRACT. *Federalism, federations and confederations: towards hybridity*

The classical manner of distinguishing territorial governance systems of states is between confederations, federations and unitary states. This article argues that these distinctions do not adequately describe the complexity of contemporary political systems. It places the contemporary situation in the historical context of the development of the nation-state and how different traditions led to different forms of territorial organization primary federal or unitary. Today, however, both federal and unitary systems are marked by a complexity of arrangements with varying degrees of centralization and decentralization along different dimensions. Confederations are not nation-states as such but groupings of nation-states. Within the nation-states themselves there is a tendency to combine both federal and unitary features thus blurring a clear-cut distinction. We have called this a situation of 'hybridity'. This has implications for democratic organization and practice.

Keywords: Regionalism, Federalism, Confederalism, Territorial Governance, The Hybrid State.

SUMARI*

- Introducció
- Aspectes històrics del desenvolupament de l'estat nació: dues tendències
 - La concepció absolutista de l'estat
 - La concepció pluralista de l'estat
- Estats confederals, federals i unitaris: distincions encara vàlides?
- L'estat híbrid
- Conclusions
- Referències bibliogràfiques

Autor per a correspondència / Corresponding author: John Loughlin. University of Cambridge. Department of Politics and International Studies. The Alison Richard Building, 7 West Road, Cambridge, CB3 9DT.

Suggeriment de citació / Suggested citation: Loughlin, J. (2017). Federalisme, federacions i confederacions: cap a la hibridació. *Debats. Revista de cultura, poder i societat*, 131(1), 19-30.

* Article traduït de l'anglès per Paula Escrivà Costa.

INTRODUCCIÓ

La distinció entre confederacions, federacions i estats unitaris és la manera clàssica en què les ciències polítiques han descrit els tipus bàsics d'organització territorial, i els dos últims són essencials per a la concepció moderna de l'estat nació. Els exemples d'aquests dos tipus són els Estats Units d'Amèrica (EUA) i França, respectivament, que són els dos estats nació però amb una relació diferent entre l'estat i la nació. En ordenacions confederals, la relació entre nació/ons i estat/s és també sovint complexa. La diferència entre estats federals i unitaris, d'una banda, i organitzacions confederals, de l'altra, és que la confederació en si no esdevé un estat nació de ple dret encara que es compartiquen certes funcions en l'àmbit confederal.

El present article argumentarà que aquestes distincions són inadequades per a descriure l'àmplia gamma d'ordenacions territorials en sistemes polítics contemporanis. El treball comença amb un estudi històric breu sobre els orígens de l'estat nació i com aquest va afectar les ordenacions territorials. A més, s'hi argumenta que dins dels sistemes federals i unitaris hi ha una varietat d'ordenacions, de manera que hi podem contemplar diferents tipus de federació i diverses formes d'estat unitari. Quant a les confederacions clàssiques, aquestes estan compostes per estats nació; per tant, una confederació no és en si un estat nació. La qüestió que ens plantejarem en aquest article és si la disgregació de nació i estat que ha conduït a ordenacions pluralistes en estats federals i unitaris significa que la manca del concepte d'estat nació de les confederacions realment encara té importància. A més, aquesta varietat esdevé encara més complexa com a conseqüència de la transformació de l'estat nació per l'impacte de macroprocessos com la globalització, l'europèitització (dins de la Unió Europea —UE— i d'aquells països que aspiren a ser-ne membres), les transformacions econòmiques i una nova divisió mundial del treball, el neoliberalisme, i el canvi social i de valors. Això no ha provocat l'abolició de l'antic sistema d'estats nació ni tampoc d'estats federals i unitaris, sinó un sistema més complex d'estats híbrids que combinen característiques dels dos (Loughlin, 2009). També

argumentarem que cal reexaminar el marc conceptual que utilitzem per a descriure i analitzar sistemes polítics contemporanis. Finalment, conclourem que aquesta anàlisi posa en evidència qüestions sobre la pràctica i la teoria democràtica que mereixen una reflexió més profunda.

ASPECTES HISTÒRICS DEL DESENVOLUPAMENT DE L'ESTAT NACIÓ: DUES TENDÈNCIES

L'estat sobirà estava ja en procés de formació abans de la Reforma (Spruyt, 1996), la Guerra dels Trenta d'Anys, la Pau d'Augsburg (1555) i el Tractat de Westfàlia (1648), però van ser aquests dos últims esdeveniments els que li van donar la seua forma moderna. Això significa que després de Westfàlia, amb la confirmació del principi *cuius regio, eius religio*, la sobirania va ser interpretada com la independència de la interferència de qualsevol altre estat. El Tractat de Westfàlia va crear estats confessionals —luterans i catòlics— dins del Sacre Imperi romà; així com el principi de la no-interferència referida a la ingerència d'un estat confessional en els afers d'un altre estat (Croxton, 1999). Seria anacrònic parlar de confederalisme durant aquest període modern primerenc, ja que aquest només es va desenvolupar realment amb la formació completa de l'estat nació (com veurem més endavant).

Aquest principi es va estendre més tard als estats calvinistes, com les Províncies Unides i Escòcia. Durant els segles XVII i XVIII va madurar la idea entre filòsofs polítics, com Hobbes i Locke, i els *philosophes* francesos que l'estat havia d'estar lliure de qualsevol implicació amb la religió organitzada, la qual cosa va preparar el treball preliminar dels intel·lectuals per a l'arribada de l'estat secular i, finalment, durant la Revolució Francesa, de l'estat nació. Cap al primer quart del segle XX, i malgrat la llarga història d'imperialisme, colonialisme i conflictes bèl·lics del segle XIX, el principi de no-interferència en els afers interns d'un altre estat havia esdevingut un principi bàsic en les relacions internacionals, consagrat pels principis wilsonians d'autodeterminació nacional a la Societat de Nacions. Encara roman avui dia com a principi organitzatiu de les Nacions Unides, tot i que

ha estat modificat per novetats com la «responsabilitat de protegir» davant de situacions de genocidi i delictes contra la humanitat (Orford, 2011).

El que va ser menys uniforme, tanmateix, va ser la manera en què s'organitzaven internament els estats luterans i catòlics del Sacre Imperi Romà resultants de la Pau de Westfàlia, més tard, calvinistes i anglicans. De vegades s'oblida que l'estat westfalià de 1648 i el període immediatament posterior no són l'estat westfalià de la teoria contemporània de relacions internacionals. Ben al contrari, l'estat westfalià inicial era, com s'ha remarcat abans, un estat confessional en el qual la teologia (catòlica, luterana i calvinista) va donar forma al propi estat. Aquest va ser un dels factors que van propiciar l'aparició de tradicions d'estat diferents (p. ex., el germànic, el francès, l'escandinau, l'anglès), que incloïen formes d'organització territorial que tenim actualment, tot i que els propis orígens teològics han sigut pràcticament oblidats (Dyson, 2010 [1980]). No obstant això, és important recordar aquests orígens.

De fet, tots els primers teòrics de l'estat, com Hobbes, Bodin, Althusius, Locke i Rousseau, les idees dels quals van ajudar a modelar l'organització de l'estat modern, van plasmar les seues teories en un context teològic, tot i que ells mateixos no eren religiosos o, fins i tot, eren anticristians. Dos d'aquests autors són especialment importants: Jean Bodin (1529/30-1596) i Althusius (1557-1638), perquè representen l'enfocament catòlic i calvinista, respectivament (tot i que altres autors dins d'aquestes tradicions van proposar altres enfocaments, ja que ni el catolicisme ni el calvinisme eren sistemes homogenis). Els dos escrivien en el context del desordre i la violència de després de la Reforma (Cavanaugh, 2009). Els dos pretenien trobar un sistema polític que acollira la diversitat religiosa interna dins dels estats confessionals i, alhora, mantinguera l'ordre públic i evitara la violència.

La concepció absolutista de l'estat

Bodin va ser un teòric de l'estat absolut que considerava que aquest havia de ser uniforme, centralitzat i amb un sol principi de sobirania que residia en el monarca

(Nemo, 2003: 79-108). La sobirania és indivisible i no pot ser compartida amb cap altre òrgan, com l'aristocràcia, l'església o, encara menys, les *persones*; per tant, descartava el que posteriorment s'anomenaria monarquia constitucional. La sobirania és perpètua i necessita homes hereus de la monarquia. És absoluta en el sentit que el sobirà és *legibus solutus*, és a dir, està per damunt de la llei i té la capacitat d'elaborar o derogar lleis. Finalment, la sobirania no està basada en un contracte amb les persones, fet que significaria que el sobirà comparteix sobirania amb el cos social, la qual cosa aniria contra el principi d'indivisibilitat.

No obstant això, i malgrat la seua naturalesa absoluta, la sobirania des d'una perspectiva humana es troba limitada per *les lois de Dieu et de la nature*. L'aplicació d'aquests principis porta cap a una classe particular d'estat: el jeràrquic i, per a Bodin, també corporativista. Això implica que les diferents parts de la societat —els *corps intermédiaires*, com la noblesa, el clergat i el tercer estat— estarien incorporades de manera harmoniosa a l'estat, sota l'autoritat del monarca. Finalment, Bodin va remarcar que un territori particular només havia de tenir una autoritat sobirana.

És fàcil veure com aquesta concepció de l'estat és la base de la tradició francesa de l'estat unitari «un i indivisible» (Tocqueville, 2011 [1865]) que, al mateix temps, va influir altres estats com Espanya, Itàlia i, evidentment, el nou estat belga fundat en 1830. En la seua forma secularitzada, l'estat també està lliure de les *lois de Dieu* i, fins i tot, de les *lois de la nature*. És obvi que la monarquia francesa havia estat compromesa en un procés de centralització des de l'inici de l'edat mitjana i, de diverses maneres, això va arribar a l'apogeu amb el regnat de Lluís XIV i el cardenal Richelieu. Tanmateix, la Reforma va reforçar aquestes tendències. El monarca francès s'aliava sovint amb grups protestants que s'oposaven tant a l'emperador del Sacre Imperi Romà com al papa de Roma. No obstant això, l'organització interna de l'estat estava molt més influïda per concepcions catòliques que per les de Luter o Calvino. Al llarg dels segles XVII i XVIII, i després de la Revolució Francesa, l'Estat francès va adoptar el que era bàsicament el seu caràcter secular modern.

La concepció pluralista de l'estat

Les teories absolutistes i monistes no van ser l'única resposta a les crisis i al desordre del segle XVI i XVII. Alguns pensadors van veure el pluralisme com un fenomen intrínsecament bo i ideat per a concebre sistemes que acolliren la diversitat. El calvinista alemany Johannes Althusius

concebia una forma política construïda federalment amb moltes capes de *consociacions*, com la família i els parents, els gremis i els estaments, les ciutats i les províncies —en contrast directe amb la concepció de Jean Bodin que defensava l'estat monàrquic unitari com a garant de l'ordre i l'estabilitat. Considerades com un tot, les diverses *consociacions* formen un sistema de «federalisme social», en el qual la representació és funcional (p. ex., els gremis professionals) i territorial (les ciutats i les províncies)¹

Hugo de Groot (1583-1645), un contemporani d'Althusius i amic calvinista, va elaborar en el seu *De iure belli ac pacis* (1625) la tesi que va esdevenir, pràcticament, la teoria moderna de les relacions internacionals i en la qual dóna importància a la independència dels estats, però també a la necessitat de compartir un conjunt comú de valors per tal d'evitar les guerres. Un aspecte important del plantejament calvinista, basat en l'Antic Testament, era la seua dimensió d'aliança: de la mateixa manera que les persones de Déu havien fet una *aliança* amb Déu, també les societats de Déu i els governants havien fet aliances entre ells. La República Holandesa, també coneguda com Províncies Unides dels Països Baixos (1581-1795), estava organitzada entorn d'una estructura federal i reflectia els principis d'Althusius després d'aconseguir la independència respecte del domini espanyol.

Segons Daniel Elazar, va ser el concepte catòlic (bodinià) més que el protestant (althusià) el que va esdevenir la forma dominant de l'estat modern, i la majoria d'estats nació van adquirir la forma

unitària centralitzada (Elazar, 1998: 2). Fins i tot els Països Baixos van adoptar el model d'estat unitari o, almenys, hi va ser imposat per Napoleó, tot i que les característiques més consociativistes de l'althusianisme es van mantenir en el funcionament real de l'estat. El cas holandès posa de manifest que, encara que un estat pugui adoptar una forma centralitzada d'estat unitari *de iure*, el funcionament real de la seua administració i les relacions entre l'estat central i les seues entitats territorials (els *gemeente*) pot estar de facto més prop d'un sistema federal (Hendriks, 2001).

Els EUA van ser la primera federació moderna i la seua fundació va estar fortament influenciada pels principis de l'acord dels seus fundadors puritans (McCoy i Baker, 1991). Tot i que tenien orígens en comú amb l'Anglaterra del segle XVII, i que la majoria van compartir la fe protestant i la llengua anglesa, les tretze colònies originals van desenvolupar característiques distintives. En primer lloc, estaven marcades per diferents versions del protestantisme: la puritana colònia de Massachusetts va professar una teologia diferent a la de la Virgínia episcopal (anglicana), sense fer menció als quàquers de Pennsilvània. A més, una colònia, Maryland, tenia orígens catòlics i Rhode Island era tolerant amb totes les religions, incloent-hi la jueva. En segon lloc, hi havia la diferència entre els estats esclavistes del sud i els no-esclavistes del nord. Durant la Guerra de la Independència dels EUA, es van unir contra la política tributària anglesa, però poc més els va unir. Per aquestes raons, l'experiència d'unió primerenca va prendre forma de confederació, la qual cosa va permetre les colònies individuals, que eren en realitat l'autonomia dels estats independents. Va ser després quan això es va considerar inviable i es va considerar i adoptar la federació completa. No obstant això, hi havia ambivalències per part dels pares fundadors respecte si la federació havia d'estar centralitzada o descentralitzada. James Madison va apostar per la primera opció, mentre que Thomas Jefferson ho va fer per la segona. El procés de consolidació del nou estat reflectia aquesta tensió que no ha desaparegut mai totalment (Kincaid, 2013).

¹ Per a una completa explicació de les idees d'Althusius, vegeu Hueglin (1999).

ESTATS CONFEDERALS, FEDERALS I UNITARIS: DISTINCIONS ENCARA VÀLIDES?

Aquesta història i el domini dels dos grans models —la federació dels EUA i l'Estat unitari francès— han conduït a la distinció clàssica entre els estats federals i unitaris que trobem en els llibres de text de ciències polítiques i de dret constitucional. No obstant això, aquesta divisió s'ha fet cada vegada més borrosa a mesura que els sistemes federals van començar a desenvolupar característiques dels estats unitaris, i els estats unitaris van esdevenir menys i menys unitaris, un fenomen que Burgess descriu com «la penombra del federalisme» (Burgess, 2013: 59).

Una part del problema és la dificultat de la definició: Què es considera una federació o una confederació i quan esdevé un estat unitari? Hi ha característiques fonamentals, a més de la pròpia definició, que ens permeten distingir entre les diferents categories? Un dels problemes de la definició en aquesta recerca ha sigut que els EUA, com a conseqüència de la seua posició històrica com a primera federació moderna del món descrita anteriorment i, també, per la força de la seua tradició de ciència política, van ser el model amb el qual es van avaluar els altres sistemes polítics per a determinar si eren federals o no. El model dels EUA es considerava el tipus de model ideal amb el qual es podien mesurar altres sistemes. I, de fet, diverses federacions posteriors, com les de l'Amèrica Llatina, van adoptar explícitament aquest model, de la mateixa manera que molts estats unitaris moderns, com Grècia, Finlàndia, Turquia i els països de l'Europa meridional i oriental, van adoptar el model francès.

Tanmateix, el domini del sistema federal dels EUA, entès com el model primari de federalisme, ha sigut qüestionat per estudis recents (Karmis i Norman, 2005). En primer lloc, hi ha, com s'ha esmentat abans, dues tradicions dins del federalisme estatunidenc: la madisoniana centralitzadora i la jeffersoniana descentralitzadora; la primera insisteix en el predomini del nivell federal i nacional i la segona, en la importància dels drets dels estats. Aquesta història ha estat present al llarg de la història dels

EUA amb oscil·lacions entre un enfocament i l'altre en diferents períodes, encara que Kincaid sosté que cap al segle xx l'enfocament centralitzador n'ha esdevingut el dominant (Kincaid, 2013). A més, alguns han argumentat que és un error veure el federalisme dels EUA com el model ideal amb el qual s'ha de mesurar la resta d'exemples. Ronald Watts, per exemple, afirma que tot i que és cert que els EUA van ser la primera federació moderna, només és un exemple d'un fenomen més ampli que ell anomena *sistemes polítics federals*. Aquest últim és el *genus* pel qual el federalisme dels EUA és una espècie; per tant, pot ser examinat des d'una perspectiva comparada (Watts, 1996: 2013).

Tant Watts com Elazar (1985) s'han preocupat d'examinar les diferents espècies d'organitzacions federals. No obstant això, encara que Watts afirma que «no hi ha un model únic i pur de federalisme aplicable a tot arreu» (Watts, 1996: 1), també diu que hi ha una noció bàsica de federalisme que inclou la combinació d'una norma compartida per a alguns propòsits i d'una norma pròpia per a d'altres dins d'un únic sistema polític perquè cap estiga subordinada a l'altra (Watts, 1996: 6-7). Dins de l'àmplia categoria de sistemes polítics federals, hi ha una varietat considerable d'organitzacions institucionals. Aquest fet comporta que no hi haja una única tipologia federal, sinó un ventall de tipologies que depenen del punt de vista des del qual s'analitza la federació (Watts, 2013: 25-32).

Watts distingeix deu punts de vista: (i) la maduresa de la federació, (ii) les bases de la seua diversitat interna, (iii) si ha sigut creada per agregació o per traspàs de competències, (iv) la seua grandària i la grandària relativa de les seues unitats constituents, (v) si és simètrica o asimètrica, (vi) com es reparteix el poder legislatiu i l'executiu, (vii) com es recapten i es distribueixen els ingressos regionals, (viii) si està basada en la separació de poders o en els principis parlamentaris, (ix) si s'ajusta al dret consuetudinari o al civil i (x) el grau de descentralització i no centralització. D'aquesta manera, es pot crear una tipologia d'acord amb cadascun d'aquests principis.

Per exemple, si tenim en compte el principi de la maduresa, es pot caracteritzar com a: (a) madura, (b) emergent, (c) postbèl·lica o (d) fracassada. Seguint el principi (iii), relatiu a l'agregació o al traspàs de competències, hi pot haver: (a) agregació d'estats separats anteriorment independents, (b) traspàs de competències des d'un règim previ unitari, (c) una combinació dels dos processos. I així successivament.

Malgrat aquesta complexitat, Watts identifica un nombre de característiques estructurals i processos polítics que són comuns en les diferents espècies de federalisme:

- Existència d'almenys dues ordres de govern.
- Una distribució constitucional formal del poder legislatiu i de l'executiu i la distribució dels recursos.
- Representació designada dels diferents punts de vista regionals.
- Constitució suprema escrita.
- Un àrbitre (en forma de tribunals, condicions per a referèndums o una cambra alta amb poders especials per a resoldre conflictes).
- Processos i institucions per a facilitar la col·laboració intergovernamental.

Watts desitja evitar una comprensió normativa del federalisme i subratlla que es tracta d'un conjunt pragmàtic d'acords per a abordar els problemes polítics, econòmics i socials concrets: «A la fi, el federalisme representa una tècnica pragmàtica prudencial, l'efectivitat de la qual depèn de la relació de la forma particular que s'ha adoptat o a la qual s'han adaptat les seues circumstàncies polítiques i econòmiques particulars» (Watts, 2013: 25).

Watts utilitza ací l'obra d'Elazar, que havia construït ja la seua pròpia tipologia ben elaborada. Elazar afirma que hi ha hagut un «canvi de paradigma» des de l'estat nació «modern» a un conjunt nou de realitats polítiques «postmodernes». Els elements de la nova tipologia els defineix així:

Confederació: : diversos governs preexistents s'uneixen per a formar un govern en comú per a propòsits estrictament limitats, sovint afers exteriors i defensa i, més recentment, econòmics, que continuen depenent de les seues polítiques constitutives fonamentalment i s'han de treballar a través d'aquestes.

Federació: Forma de govern composta per fortes entitats constituents i un fort govern general, cadascun dels quals té poders delegats pel poble i la facultat de tractar directament amb la ciutadania en l'exercici d'aquests poders.

Federàcia: Un govern més gran i un de més menut es relacionen de manera asimètrica en una relació federal en la qual l'últim té una autonomia considerable i, a canvi, té un paper mínim en el govern del poder més gran. De manera semblant a una federació, la relació entre aquests només es pot dissoldre per acord mutu.

Estat associat: Organització asimètrica semblant a la federació però que té en comú amb la confederació que pot ser dissolta per qualsevol de les dues parts a través de condicions preestablertes.

Consociació: Federació no territorial en la qual el poder polític es divideix en grups religiosos, culturals, ètnics o ideològics «permanents» i transgeneracionals coneguts com «faccions», «sectors», o «pilars», federats conjuntament i governats per les coalicions dels líders de cadascun.

Unió: Sistema polític compost de tal manera que les entitats constituents pròpies preserven la seua integritat respectiva, principalment o exclusivament a través dels òrgans comuns del govern general, més que a través d'estructures governamentals duals.

Lliga: Vinculació de formes de govern políticament independents per a propòsits específics que funcionen a través d'una secretaria comuna, en lloc d'un govern, de la qual els membres poden retirar-se unilateralment a voluntat, almenys formalment.

Autoritat funcional interjurisdiccional: Organisme establert per dues o més entitats polítiques per a dur a terme conjuntament una tasca o diverses tasques concretes.

Condomini: Entitat política governada per dos poders externs de manera que els habitants del sistema de govern tinguen un autogovern intern considerable (Elazar, 1994).

Elazar hi afig:

L'estat confederal, la federàcia, l'estat associat i les organitzacions de mercat comú són aplicacions postmodernes del principi federal i els politòlegs han redescobert el grau de federalisme implicat en els sistemes consociatius, les unions i les lligues. Hi ha moltes raons per les quals és d'esperar que el món postmodern desenvolupe noves aplicacions del principi federal a més dels acords que ja coneixem, incloent-hi les autoritats funcionals i els condominis. Així, la realitat mateixa reflecteix les diverses cares del federalisme (Elazar, 1994).

Elazar i Watts han fet un gran esforç per renovar els estudis sobre el federalisme a partir dels anys 70 i han cridat l'atenció sobre la complexitat de les formes de govern com sobre la inadequació de la simple distinció entre estats unitaris i federals. Tanmateix, sembla que els dos tenen una visió tradicional del confederalisme que, tot i que Elazar afirma que la seua anàlisi és «postmoderna», continua arrelada en una visió moderna de l'estat sobirà.

Al mateix temps que reconeix la seua contribució, Michael Burgess assenyala el possible origen d'aquesta confusió (Burgess, 2013: 45-60). Hi destaca notablement la seua manca d'apreciació de l'estat en si, que sol concebre's de manera diferent en el context nord-americà (almenys als EUA, tot i que Watts és canadenc) i en l'europeu. Malgrat que Burgess no ho afirma de manera explícita, la manca d'un concepte general d'estat, com l'*Etat* francès o l'*Staat* alemany, on és una entitat legal i moral (Loughlin i Peters, 1997), permet que trobem una ampla ventall

de pactes de govern que poden ser etiquetats com a *federal* o *quasifederal* o *federàcia*, tal com fa Elazar. De fet, com Murray Forsyth ha comentat, si algú s'ho proposa, pot trobar tipus d'acords federals quasi en qualsevol lloc. Per tant, probablement cal presentar la variable *estat* per a descriure i explicar correctament qualsevol conjunt de pactes i si es classifiquen o no com a federals. O més bé els diferents tipus de federalisme i de federacions poden estar relacionats amb el fet que un país particular es caracteritze per un estat centrat en la societat (com en la tradició anglòfona del Regne Unit, els EUA, Canadà, etc.) o per una societat centrada en l'estat (com en la major part de l'Europa continental) (Dyson, 2010 [1980]; Loughlin i Peters, 1997).

Per a Murray Forsyth, això també és important a l'hora de distingir «confederacions» de «federacions». El seu clàssic estudi en el qual les diferencia és molt interessant. Utilitza el terme alemany *Staat*: una confederació és un *Staatenbund*, mentre que una federació és un *Bundesstaat*. La qüestió de l'estat és particularment important pel significat de les constitucions en els acords federals. Forsyth distingia entre relacions «interestats» i «intraestats», i afirmava que una confederació «[ocupava] el terreny intermedi entre els mons interestatal i estatal, [...] anant més enllà d'un, però sense arribar absolutament a l'altre». (Forsyth, 1981: 6, ap. Burgess, 2013: 49).

En altres paraules, la confederació no era l'estat perquè no era «una unió d'individus en un cos polític, sinó una unió d'estats en un cos polític» (Forsyth, 1981: 6, ap. Burgess, 2013: 49). Una confederació estava basada en un tractat similar als que unien els estats. Tanmateix, en diferia en el fet que podia elaborar lleis per als seus membres —és a dir, per als estats membres—, però no per als membres individuals (ciutadans) d'aquells estats. No obstant això, Burgess assenyala que aquesta anàlisi és prou enganyosa, perquè, tal com James Madison va indicar en *Federal Papers* en 1788, la «confederàcia» d'aquell moment (és a dir, la confederació) podia actuar sobre els individus en alguns assumptes, com la pirateria o els serveis de correu. Un altre

problema amb la definició de confederació de Forsyth que no va tractar Burgess és l'assumpció que un estat està definit per un cos polític d'individus, la qual cosa significa possiblement la nació. Però aquesta definició confon estat amb estat nació i nega la possibilitat que hi puguin haver altres tipus d'estats a més dels estats nació, com ara els estats plurinacionals. Burgess continua presentant la seua pròpia tipologia des de la perspectiva de la democràcia federal i afirma que és necessari repensar i tornar a avaluar periòdicament les categories conceptuals davant dels nous esdeveniments polítics, socials i econòmics (Burgess, 2013: 56). Des de la perspectiva de la democràcia federal i donada l'evolució política recent, identifica sis models nous de federació:

1. Democràcies federals madures.
2. Democràcies federals defectuoses.
3. Democràcies federals incompletes.
4. Democràcies federals emergents.
5. Democràcies federals de transició.
6. Aspirants a democràcies federals.

El que és interessant d'aquests intents de crear diferents tipologies és que indiquen que la governança territorial és molt més complexa que la divisió bàsica rígida en estats confederals, federals i unitaris. Aquests intents confirmen la idea que els nostres sistemes polítics es caracteritzen per la hibridació i que evolucionen constantment. D'altra banda, la hibridació es troba present dins de certes limitacions i no implica una forma de govern totalment oberta. Més bé significa que hi ha característiques dominants en tots els llocs, per exemple, característiques federalistes, que coexisteixen amb d'altres de subordinades, com ara, tendències cap a la (re) centralització.

A més d'aquests models de federalisme nous i en evolució, Burgess destaca el que anomena la «penombra del federalisme», un tipus de zona de penombra amb tons grisos, més que blancs i negres, on els límits conceptuals són borrosos. Recapitulant el concepte de

confederació, però tractant-lo d'una manera diferent a la de Forsyth, es refereix també a un confederalisme en evolució on els estats que han sigut sòlidament federals o unitaris s'assemblen cada vegada més a les unions confederals. Cal afegir-hi que Bèlgica és un exemple d'aquest desenvolupament, ja que ha passat d'un estat unitari a un estat regionalitzat, a un estat federal i, potser, actualment, es dirigeix cap a una unió confederal.

El Regne Unit, tot i que no és una federació, es mou en aquesta direcció com a resultat del desig d'independència d'Escòcia. És a dir, des que Escòcia va votar no a la independència en el referèndum de setembre de 2014, és quasi segur que obtindrà més poders fiscal i legislatius. És molt probable que Gal·les faça demandes similars. És possible que aquest procés de federalització evolucione cap a un sistema més confederal, almenys des del punt de vista de les relacions d'Escòcia amb la resta del Regne Unit. Ja hi ha alguns elements confederals en les relacions entre Irlanda i el Regne Unit com a resultat dels acords de Divendres Sant. Per exemple, el Consell Britànic Irlandès és un òrgan que reuneix els governs regionals i nacionals de les illes Britàniques, incloent-hi els de l'illa de Man i les illes del Canal. Està inspirat en el Consell Nòrdic que agrupa els països escandinaus i Finlàndia, i s'ocupa de les qüestions polítiques que afecten tots els membres del Consell.

L'ESTAT HÍBRID

Tant Watts com Burgess han al·ludit a l'aparició de sistemes híbrids, amb estats que combinen diverses formes característiques federals i unitàries. La UE és un híbrid en si que té tant característiques federals com intergovernamentals (o confederals). Per captar què és el que produeix aquest sistema *borros*, cal tornar a considerar els canvis recents en la naturalesa del propi estat nació en si.

L'estat nació modern, l'emergència del qual s'ha descrit en la primera part d'aquest article, s'ha caracteritzat per una sèrie de particularitats, com

ara la centralització, la uniformitat, la simetria, i els models polítics dominants i hegemònics (Loughlin, 2009). Des dels anys vuitanta, aquest fet ha provocat una descentralització molt major, la no-estandardització, la asimetria i una barreja de models polítics, cap dels quals és hegemònic. Això ha donat com a resultat sistemes complexos que combinen els dos conjunts de característiques en diferents configuracions depenent de les condicions socials, polítiques i econòmiques. Aquest fet és tan vàlid per als estats unitaris que eren extremadament uniformes, com França i Suècia, com per als estats federals com Alemanya i Canadà. Una forma d'il·lustrar aquest canvi és examinant les maneres en les quals els enfocaments sobre la planificació i la governança han canviat al llarg d'un període d'uns trenta anys, aproximadament des de 1980 fins al dia d'avui (vegeu la Taula 1).

Aquestes reconfiguracions han sigut causades, sens dubte, per un complex conjunt de factors que es connecten i es reforcen mútuament, com la globalització, la regionalització, la descentralització, l'europeïtzació (de la UE i dels països que aspiren a formar-ne part), les noves formes de producció econòmica i la divisió mundial del treball, el sorgiment del neoliberalisme, el profund canvi social, l'aparició de noves tecnologies, etc. És evident que des dels anys vuitanta, hi ha hagut un canvi constant cap a una major descentralització política, una regionalització política i un reequilibri de les relacions entre les parts constituents dels estats nació. El Regne Unit, amb el seu procés de descentralització i les noves institucions que n'han sorgit, n'és un bon exemple. Però també ho són Bèlgica, Espanya i, fins i tot, Itàlia i França, que durant aquest període han dut a terme reformes territorials significatives en la mateixa direcció.

Taula 1: El paradigma canviant en la política regional i la governança territorial

	MODEL CLÀSSIC	MODEL CONTEMPORANI
ORGANITZACIÓ LÍDER	Govern central	Nivell regional
RELACIÓ ENTRE EL GOVERN CENTRAL I EL REGIONAL	Jerarquia	Igualtat en els nivells de govern
ENFOCAMENT DEL DESENVOLUPAMENT DE POLÍTQUES	Descendent/centralitzat	Col·lectiu/negociat/contractual
TIPUS I NATURA DE LA DESCENTRALITZACIÓ	Desconcentració administrativa	Descentralització política, funcional i fiscal, amb desconcentració administrativa
ESTIL DE LA PLANIFICACIÓ URBANA I RURAL	Jeràrquica i estandarditzada	El nivell nacional proporciona la direcció estratègica; el nivell local implementa i es permet la variació
TIPUS DE PLANS DE DESENVOLUPAMENT REGIONAL	Plans integrals i multisectorials que abasten tot el territori nacional	Estratègic amb enfocament espacial sobre les diferències regionals específiques
ENFOCAMENT TERRITORIAL	Simetria territorial	Asimetria territorial
ENFOCAMENT ESPECIAL	Àrees problemàtiques	Desenvolupament equilibrat i harmoniós de totes les regions, però reconeixent la diversitat regional
INSTRUMENTS CLAU	Regulació burocràtica, provisió del sector públic que sol estar estandarditzat	Suport financer reduït, provisions mixtes públiques/privades/voluntàries que fomenten les variacions locals
AJUDES GOVERNAMENTALS	Sistemes d'incentius, negocis i infraestructures sòlides que tendeixen a estandarditzar-se al llarg de tot el territori	Entorn empresarial i estructura dèbil basada en l'heterogeneïtat de les condicions locals

FONT: Adaptat de Roberts i Lloyd (1999); Bachtler i Yuill (2001), i Loughlin (2009)

Si això significa un creixement del confederalisme, ens torna a portar al problema de la definició. En el sentit en què Forsyth utilitza el terme, és a dir com a *Staatenbund* més que com a *Bundesstaat*, hi ha clarament alguns elements del confederalisme en els casos d'Escòcia, Catalunya i Flandes. Tanmateix, potser és més adient parlar de formes híbrides de governança territorial, la qual cosa no encaixa perfectament amb els antics marcs conceptuals perquè el terme *confederal* encara es basa en una concepció més antiga de l'estat que debatem ací i que està sent reemplaçat per un concepte més fluid i complex.

Es pot fer un comentari final en relació amb la hibridació: els estats no sempre evolucionen de manera lineal i directa des d'un període (centralització) a un altre (descentralització) i, fins i tot, tornant arrere (recentralització) amb límits clars entre cada període. És més probable que cadascun d'aquests períodes es done simultàniament dependent de la qüestió que es tracte, encara que un en siga el dominant. La governança contemporània, com per exemple la del Regne Unit, Canadà o la UE, pot, per tant, tenir una aparença un poc *desordenada* i de vegades difícil de determinar, però supose que és una comesa de la ciència política intentar fer-ho.

CONCLUSIONS

El que s'ha exposat anteriorment ens porta a una conclusió important: l'antiga divisió unitària/federal/confederal ja no és adequada per a descriure les estructures territorials dels estats contemporanis. Hi ha noves configuracions que es descriuen millor com a híbrides i que reuneixen característiques federals, regionalitzades i unitàries. Podríem pensar que aquestes ocupen diferents espais al llarg d'un espectre que Burgess anomena «democràcies madures», com la dels EUA, en un extrem, i els estats altament centralitzats (generalment petits) com Irlanda i Grècia, en l'altre. Els estats poden estar situats en diferents punts de l'espectre, dependent de quina dimensió de la tipologia de Watts s'examine. A més, hi pot haver descentralització política, desconcentració administrativa i (re)centralització fiscal al mateix temps.

Això significa que en els sistemes confederals, entesos com *Staatenbunden*, variarà dependent de la natura (híbrida) dels estats que els componen.

Tot això simplement descriu el que ocorre en el món real. Tanmateix, hi ha també una dimensió normativa. Cal avaluar els esdeveniments des de la perspectiva dels nostres sistemes democràtics. En quina direcció ens hauríem de moure? Aquesta és una pregunta crucial, ja que alguns d'aquests esdeveniments poden portar a un canvi radical en la natura d'un estat particular. Si Escòcia, per exemple, haguera votat a favor de la independència en setembre de 2014, hauria sorgit un Regne Unit nou i ben diferent. Aquest fet hauria afectat seriosament no només les relacions entre Escòcia i el Regne Unit sinó també les d'Irlanda i la Unió Europea. També hauria tingut repercussions a Espanya amb la qüestió catalana o, fins i tot, a Bèlgica amb la qüestió de Flandes. Si anem més enllà, assistim a la crisi a Ucraïna que demostra que les qüestions de governança d'estat i dels territoris tenen importants ramificacions en tota la zona de l'Europa oriental i les fronteres de Rússia.

Des del punt de vista del benestar de les poblacions dels nostres estats europeus, és millor per a les nacions i els estats mantenir-se junts que separar-se en estats independents? Podem assumir que la democràcia, l'estat de dret, els drets humans i el benestar material són característiques desitjables de la societat moderna. No obstant això, hi ha altres dimensions que també són importants, com el reconeixement de les particularitats lingüístiques, culturals o religioses dels habitants que viuen en aquests estats. Una altra vegada, Escòcia serveix com a exemple dels problemes que poden sorgir quan no hi ha aquest reconeixement. El distanciament d'Escòcia respecte de Londres té moltes causes que no podem examinar completament ací. Tanmateix, moltes de les queixes deriven de la percepció dels escocesos sobre el fet que Westminster, especialment durant el llarg període del govern Tory (1979-1997) de Margaret Thatcher i John Major, no va reconèixer l'especificitat de la seua cultura i els seus principis polítics. Un altre bon exemple n'és Catalunya, on hi ha hagut un distanciament de Madrid, com a conseqüència de la reticència a reconèixer la seua condició de nació.

El que sembla clar és que l'antic model clàssic d'estat nació, siga federal o unitari, ja no té la capacitat de proporcionar adequadament les condicions de legitimitat democràtica ni reconeixement cultural. Podria fer-ho sota les condicions d'alts nivells d'homogeneïtat i consens de valors com els que hi havia abans a països com Irlanda i Suècia. Avui dia, tanmateix, molts països occidentals, incloent-hi Irlanda

i Suècia, estan marcats per l'heterogeneïtat social i la ruptura del l'antic consens sobre els valors. Els models emergents de governança territorial reflecteixen aquests desenvolupaments, però representen també una *oportunitat* perquè els ciutadans, els intel·lectuals i els polítics concebisquen nous sistemes de governança democràtica i coexistència. Tal vegada, aquest siga el significat de les conferències Re-bel a Bèlgica.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Bachtler, J., i Yuill, D. (2001). *Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm?* Glasgow: University of Strathclyde.
- Burgess, M. (2013). The penumbra of federalism. En J. Loughlin, J. Kincaid, i W. Swenden, (ed.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 45-60). Londres / Nova York: Routledge.
- Cavanaugh, W. T. (2009). *The myth of religious violence: Secular ideology and the roots of modern conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Croxton, D. (1999). The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty. *The International History Review*, 21(3), 569-591.
- Dyson, K. (2010 [1980]). *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Colchester / Nova York: ECPR Press / Columbia University Press.
- Elazar, D. J. (1985). Federalism and consociational regimes. *Publius: The Journal of Federalism*, 15(2), 17-34.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Elazar, D. J. (1994). *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Recuperat el 18 d'abril de 2017 de <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>
- Elazar, D. J. (1998). *Covenant and Civil Society: the Constitutional Matrix of Modern Democracy*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Forsyth, M. (1981). *Unions of States: the Theory and Practice of Confederation*. Leicester / Nova York: Leicester University Press.
- Hendriks, F. (2001). The Netherlands: Reinventing tradition in local and regional democracy. En J. Loughlin et al., *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities* (p. 143-173). Oxford / Nova York: Oxford University Press.
- Hueglin, T. (1999). *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Karmis, D., i Norman, W. (ed.). (2005). *Theories of federalism: A reader*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Kincaid, J. (2013). The United States of America: from dualistic simplicity to centralized complexity. En J. Loughlin, J. Kincaid i W. Swenden, (ed.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 157-171). Londres / Nova York: Routledge.
- King, P. (1982). *Federalism and Federation*. Londres / Canberra: Croom Helm.
- Loughlin, J., i Peters, B. G. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. En M. Keating i J. Loughlin, (ed.), *The Political Economy of Regionalism* (p. 41-62). Londres: Routledge.
- Loughlin, J. (2007). *Subnational Government: the French Experience*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Loughlin, J. (2009). The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(1), 49-66.
- McCoy, C. S., i Baker, J. W. (1991). *Fountainhead of federalism: Heinrich Bullinger and the covenantal tradition*. Louisville: Westminster / John Knox Press.
- Nemo, P. (2003). *Histoire des idées politiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Orford, A. (2011). *International Authority and Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rittberger, B. (2009). Federalism. En I. McLean, i A. McMillan, (ed.), *The concise Oxford dictionary of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, P., i Lloyd, G. (1999). Institutional aspects of regional planning, management, and development: models and lessons from the English experience. *Environment and planning B: Planning and design*, 26(4), 517-531.
- Spruyt, H. (1996). *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Tocqueville, A. de (2011 [1856]). *The Ancien Régime and the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watts, R. L. (1996). *Comparing federal systems in the 1990s*. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Watts, R. L. (2013). Typologies of federalism. En J. Loughlin, J. Kincaid, i W. Swenden, (ed.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 19-33). Londres / Nova York: Routledge.

NOTA BIOGRÀFICA

El professor John Loughlin és investigador a Blackfriars, Oxford, membre emèrit de St Edmund's, Cambridge, i professor emèrit de Política, a la Cardiff University. Entre els seus llibres recents, trobem *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (2010) i el *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (2013). Ha assessorat governs nacionals i organitzacions internacionals.

