

NACIONALISMO Y FEDERALISMO EN SOCIEDADES CON DIVISIONES ÉTNICAS: LOS CASOS DE CANADA Y SUIZA *

Por JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA

Introducción.—Canadá: Observaciones generales sobre la crisis canadiense. Características del nacionalismo canadiense. Los mecanismos institucionales de la integración canadiense: Provincialización contra centralización; mecanismos interestatales de integración; seccionalismo del sistema de partidos. La crisis general del sistema federal. El nacionalismo quebequés.—Suiza: Observaciones generales. Las bases históricas y materiales del pluralismo suizo: Bases históricas; bases materiales; el ritmo de la centralización. Características del nacionalismo suizo. Los mecanismos institucionales protectores del pluralismo suizo: A) La institucionalización de la igualdad lingüística: a) En la ley; b) En la práctica. B) Ejemplos de protección de las lenguas: a) La declaración del romanche como lengua nacional; b) Ayuda a los grupos más débiles. C) El funcionamiento del cantón como unidad política básica: a) Competencias; b) Mecanismos intraestatales y de referéndum.—Observaciones finales. Conclusiones.

* Esta investigación —con el título *Nationalism and Federalism in Societies with ethnic cleavages: the cases of Canada and Switzerland*— constituyó mi trabajo fin de curso presentado en la London School of Economics and Political Science para la obtención del grado Master of Science in Politics en el curso 1977-1978. Deseo mostrar mi agradecimiento a los profesores Kedourie, Letwin y Wolf-Phillips por sus sugerencias y aliento en su planteamiento y redacción. También quisiera recordar a compañeros con los que mantuve estimulantes conversaciones sobre el tema, especialmente Chris Rhodes, Brian Krants y Manu Escudero. Mi agradecimiento también a la Fundación March que posibilitó generosamente mi trabajo en Londres y con cuya autorización se publica ahora este estudio.

INTRODUCCION

Aunque la historia de los experimentos federales, el relato de sus fracasos ha reducido el carácter de panacea que el federalismo tenía hace varios años, son tan acuciantes los problemas institucionales planteados por las minorías étnicas que la organización federal, cualesquiera que sean sus deficiencias, sigue siendo considerada una «solución» a las pretensiones políticas de los grupos étnicos.

Estamos en un mundo en el que menos del cuatro por ciento de la población vive en un Estado que se corresponde exactamente a su grupo étnico; lo cual no puede ser de otro modo si comparamos la existencia de sólo 135 Estados frente a la de miles de grupos étnicos (1).

Esta situación se convierte en conflictiva debido principalmente al hecho de que tras el nacionalismo los grupos étnicos desean tener su propio Estado como la expresión, la garantía y el impulso de su propio sentido de identidad (2).

La demanda por parte del grupo étnico de su derecho a la autodeterminación —que es la reclamación nacionalista esencial— es consecuencia tanto de un proceso de autoconciencia cuanto de la crisis de legitimidad de las instituciones en que se encuentra políticamente incluido.

El grupo étnico —categoría elemental humana caracterizada por una cierta unidad de raza y cultura— reconoce su propia identidad sólo en relación y normalmente en oposición con otros grupos como consecuencia de sus contactos exteriores.

El proceso de autoconciencia, impulsado por los medios tecnológicos de comunicación, es dirigido por una élite —el núcleo nacionalista— interesada profesionalmente en la realización política de la comunidad y que normalmente cuenta con el apoyo de un grupo o clase socialmente relevante de ésta. La crisis de la industrialización al poner la identidad del grupo en peligro y/o al subrayar las diferencias económicas entre las regiones es la coyuntura

(1) «En la actualidad todos los Estados, salvo catorce, contienen al menos una minoría importante y la mitad de las catorce excepciones se caracterizan por una situación con elementos "irredentistas" puesto que el grupo étnico dominante se extiende más allá de las fronteras del Estado». WALTER CONNOR: *The politics of Ethno-nationalism*, en «Journal of International Affairs», vol. 27, núm. 1, 1973, pág. 1.

Portugal es el único país europeo occidental sin ninguna minoría indígena.

(2) E. KEDOURIE: *Nationalism*, Londres, 1974, pág. 9; BURDEAU: *Traité de Science Politique*, vol. II, pág. 117; M. WEBER: *Economía y Sociedad*, México, 1969, pág. 327, y H. KOHN: *Historia del nacionalismo*, México, 1949, pág. 27.

histórica más apropiada para que este proceso de autoconciencia tenga lugar.

El otro proceso se encuentra relacionado con la crisis del concepto tradicional de legitimidad. Tras, principalmente Locke y Rousseau, y de acuerdo con el ejemplo de los Estados Unidos y la institucionalización llevada a cabo en el artículo segundo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la Revolución francesa, tiene lugar una traslación de la soberanía del rey a la nación o al pueblo. «Una vez que se acepta que la soberanía reside en el pueblo, cualquier grupo que se considere a sí mismo constituyendo un pueblo diferenciado cree tener derecho evidente a crear su propio Estado de modo incontestable» (3).

Pienso que esta breve reflexión sobre la base social e intelectual del nacionalismo es importante para comprender las dificultades del federalismo al intentar organizar la coexistencia de diferentes grupos étnicos en el mismo estado. ¿Tiene el federalismo, podemos preguntarnos, alguna posibilidad de éxito con sus armas de la razón, la tolerancia y el espíritu negociador frente al exclusivismo y la intolerancia, reforzados por la propia experiencia de opresión y explotación, que caracterizan en muchos casos al nacionalismo?

El rasgo sobresaliente del Estado federal es su carácter de compromiso. El gobierno federal es casi siempre aceptado como una propuesta que es inferior a la ideal, como una transacción alcanzada después de que el sueño de la autodeterminación como medio de preservar la propia identidad ha resultado imposible (4).

Al contrario de lo que ocurre con el gobierno unitario que es considerado normal, evidente por sí mismo y autojustificado, «el gobierno federal —ha escrito Wheare— debe justificar su existencia». Los lazos federales se basan en consideraciones utilitarias, en el cálculo racional de las necesidades e intereses de la propia comunidad y en consecuencia no se ofrecen de modo inmediato (5).

El federalismo en cuanto «comunidad formada por comunidades que

(3) WALTER CONNOR, *loc. cit.*, pág. 5.

(4) «Al igual que en Canadá, también en la India, Paquistán, Malasia, Nigeria, Africa Central y Suiza, minorías lingüísticas, raciales y religiosas que temían la discriminación a manos de mayorías numéricas, pero que eran incapaces por sí mismas de mantener una genuina independencia, han considerado la autonomía provincial dentro de un sistema político federal como el modo de preservar su identidad y modo de vida propios.» R. C. WATTS: *Federalism and Multicultural Societies*, Ottawa, 1966, página 28.

(5) «Normalmente no se precisa razonar la cualidad del franco-canadiense, pero es perfectamente posible razonar la participación de Quebec en la Confederación.» DAVID CAMERON: *Nationalism, Self-Determination and the Quebec Question*, Canadá, 1970, pág. 109.

mantienen su peculiaridad de grupo» (6), como criterio de organización en la que «diversas comunidades se unen bajo un mismo gobierno para algunos fines y al mismo tiempo conservan gobiernos diferentes para otros objetivos, viviendo unidas y al tiempo rechazando el unitarismo» (7), es una forma de gobierno muy difícil, basada en un equilibrio entre fuerzas centrífugas que llevan a la desintegración y fuerzas integradoras que impulsan al país hacia una progresiva centralización.

Por consiguiente, el principal problema del federalismo es contrarrestar las tendencias seccionalistas de las partes integrantes —cuyas bases son realidades psicológicas innegables (8)— y en particular la tendencia hacia el propio Estado, con la lealtad a la creación federal, desarrollando «sobre y por encima de su sentimiento nacionalista particular, un sentido de nacionalidad común» (9).

Los esfuerzos para construir esta nueva lealtad, compatible pero no subordinada a la lealtad a los Estados, han sido obstaculizados, como ha visto Friedrich, por la consideración popular de la exclusividad de este sentimiento, porque se piensa que las lealtades compartidas son fuente de conflicto, a pesar del hecho de que la experiencia humana conoce la división de lealtades por ejemplo en las relaciones interpersonales de la familia y la profesión.

El equilibrio entre las lealtades —verdadera expresión del espíritu fede-

(6) C. J. FRIEDRICH: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londres, 1968, página 183.

(7) K. C. WHEARE: «Federalism and the Making of Nations», en *Federalism, Nature and Emergent*, edited by Arthur W. MacMahon, Nueva York, 1955, pág. 30.

(8) La vinculación afectiva preferente con los Estados —antes que con el Estado federal— ilustra una de las características del hombre: su especial afecto y lealtad hacia lo que le rodea inmediatamente. «Cuanto más amplio es el ámbito de la lealtad y simpatía de los hombres más diluidos se convierten estos sentimientos. La más firme lealtad es para la familia, después para la ciudad, para el país, para el Estado... Sólo nos queda una tenue lealtad para la humanidad en su conjunto...» En la discusión de «When Federal Government is justifiable», de K. C. WHEARE, en *Federalism* de G. Sawyer, Melbourne, 1952, pág. 125.

(9) En una evaluación de las causas que produjeron el fracaso de varios experimentos federales, Thomas M. Frank señala que los llamados prerequisites materiales o culturales del federalismo (lo que él denomina factores finalistas secundarios o terciarios): la coparticipación de una herencia colonial, la posesión de la misma lengua, la perspectiva de ventajas económicas de complementariedad, o la coincidencia de fines a corto plazo, pueden ser considerados elementos útiles e incluso necesarios, pero no causas suficientes para asegurar su éxito. «Lo que es esencial y faltaba en las cuatro federaciones era el convencimiento del ideal mismo de la federación y líderes carismáticos o acontecimientos que lo produjeran». T. M. FRANK: *Why Federations Fail*, Nueva York, 1966, pág. 197.

ral— se consigue conteniendo las tendencias centrifugas de las partes integrantes cuyas aspiraciones nacionalistas deben ser amortiguadas, y, de modo más concreto, a través de la elaboración en pie de igualdad del contenido y símbolos del nuevo nacionalismo, rechazando la asimilación de todos los integrantes según las pautas establecidas por uno de los miembros.

Los miembros de una federación deben abandonar genuinas ambiciones nacionalistas porque su pretensión al propio Estado y a la lealtad exclusiva de su población, son imposibles en una situación en que se espera que las partes del conjunto desarrollen una común nacionalidad y acepten una posición de minoría en el gobierno del todo (10).

El apaciguamiento de las tensiones seccionalistas en el sistema es conseguido cuando se ofrece a las partes componentes, en compensación por el abandono de sus ambiciones nacionalistas, un conjunto adecuado de «instrumentos federales» que protejan y garanticen su propia identidad.

En primer lugar, la federación debe reconocer un campo de competencias exclusivas de los estados, lo que Loewenstein llama federalismo inter-estatal.

La distribución de competencias debe tener en cuenta aspectos emocionales, de modo que se garantice a las comunidades la propia dirección de las cuestiones culturales y lingüísticas, evitando de este modo cualquier sentimiento de opresión cultural que son tan peligrosos como fáciles de manipular (11).

Ha de aceptar criterios admitidos de eficiencia administrativa según los cuales donde es posible el control inmediato de los destinatarios sobre los servicios se incrementa la cualidad de éstos.

Debe, en fin, permitir competencias económicas porque ello confiere seguridad a la comunidad sobre las bases materiales de su autonomía y por razones derivadas del actual carácter descentralizado de muchas actividades económicas. Los dispositivos federales intraestatales, de otro lado, deben garantizar la participación de las nacionalidades o regiones en el gobierno central a través de instrumentos como el senado regional, el establecimiento de un tribunal con participación regional que juzgue los conflictos de com-

(10) WHEARE, en MACMAHON, *loc. cit.*, pág. 30.

(11) Un hombre reputado tan poco sensible a los agravios culturales como Lenin, comprendió que «respecto de nada son tan sensibles los "insultados" nacionales como respecto del sentimiento de igualdad, aunque el menoscabo de ella se produzca no intencionalmente, sino en forma de broma» (citado en mi trabajo «Una nota sobre la política de las nacionalidades en la Unión Soviética», en *Saioak*, núm. 2, San Sebastián, 1978).

petencias entre las regiones y el centro, y una atención especial a la «cuota» regional en la composición del Gobierno y la Administración.

De ordinario la demanda de autonomía está en relación directa con el nivel de satisfacción por la participación conseguida. Si se descuida el nivel de participación de una comunidad en el conjunto, la autonomía adquirirá para ella mayor importancia (12). Desde esta perspectiva las demandas de autonomía son el resultado no sólo de la autoconciencia, sino de la marginación.

El sistema de partidos, principalmente gracias a mecanismos electorales, puede, como demuestra el caso canadiense, influir en la integración del sistema, facilitando u obstaculizando tendencias seccionalistas. La acción federal puede reforzar la integración del sistema luchando contra la acumulación de divisiones en la infraestructura de la sociedad federal. A este respecto Suiza es afortunada porque las divisiones religiosas no coinciden con las lingüísticas, ya que la manipulación de estas variables es muy reducida. Pero el gobierno puede lograr a través de su intervención, que, por ejemplo, discontinuidades en el desarrollo económico y en el grado de modernización no coincidan con las zonas lingüísticas, evitando que las diferencias culturales aparezcan reforzadas de modo peligroso con homólogos sentimientos de explotación o discriminación.

Las tendencias centrífugas adquieren importancia cuando las razones que en un tiempo propiciaron la unión han perdido importancia (13). Este

(12) «Quebec and Confederation: then and now», de I. CHARLES BONENFANT, en D. C. THOMSON: *Quebec Society and Politics*, Ottawa, 1973, pág. 62.

(13) Wheare establece su propia lista de factores conducentes a la unidad en *op. cit.*, págs. 37-38; DEUTSCH en *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, 1957, pág. 58; RIKER en *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964, págs. 15-16. RIKER y DEUTSCH insisten en la intervención de las élites políticas interesadas en el pacto; BIRCH subraya que la amenaza bélica puede venir no sólo del exterior, sino de las partes componentes de la Federación (casos de Nigeria y Malasia). BIRCH: *Approaches to the Study of Federalism*, págs. 10, 18, 19.

La lista de factores de WATTS casi coincide con la de WHEARE: el deseo de conseguir o mantener una genuina independencia política, la esperanza de beneficios económicos derivados de la pertenencia a una unidad económica interdependiente más amplia, las expectativas de un incremento en la eficiencia administrativa, la necesidad de una defensa militar efectiva, la visión de un prestigio internacional mayor, la contigüidad geográfica, la presencia de un sentimiento de comunidad interregional derivado de la asociación histórica, algunos lazos culturales o alguna similitud de instituciones políticas o sociales, la actividad de un liderazgo dinámico y conciliador y en las federaciones coloniales el papel del gobierno imperial en el proceso constituyente. R. C. WATTS, *op. cit.*, págs. 55-56.

tipo de evolución característica de sociedades que experimentan un rápido desarrollo político y económico, indica el carácter dinámico del equilibrio federal que requiere una redefinición continua sobre nuevas bases.

Ello es particularmente cierto de los motivos estratégicos y económicos de la federación. En el caso de Canadá la evolución económica del país —reforzando la regionalización y la dependencia estadounidense de Quebec en vez de la integración de Canadá— y la desaparición de la amenaza de agresión del Sur han invalidado los argumentos en favor de la unificación debilitando la base del sistema federal (14).

Como veremos en el caso de Quebec, el peso de los intereses creados de las burocracias regionales en apoyo de las tendencias seccionalistas del federalismo es muy importante. Las burocracias y las asambleas legislativas provinciales suministran una salida profesional a políticos y funcionarios cuya legitimación y carreras personales dependen del mantenimiento y refuerzo, en lo posible, de las áreas autónomas de poder.

Pero como hemos dicho anteriormente el espíritu federal no depende únicamente del debilitamiento de la lealtad seccional. Necesita contribuciones positivas que creen una vinculación afectiva a la más amplia comunidad del Estado federal. Ello puede conseguirse: *a)* a través de los mecanismos de participación en el sistema federal, tendentes a que los miembros se reconozcan a sí mismos en la voluntad de la colectividad, evitando el sentimiento de «ellos» contra «nosotros» en las actitudes de las partes integrantes, y *b)* a través de la colaboración de las regiones en la construcción de los símbolos y caracteres de la colectividad; la cultura política del Estado federal debe integrar contribuciones, tan iguales como sea posible, de todos los estados, evitando la identificación exclusiva de la Unión con uno de sus elementos, al que se asimilarían todos los demás.

Como consideración final debemos referirnos a la posible manipulación del sistema federal por determinadas élites regionales que saben que con referencia a los agravios étnicos la conciencia de mal trato de un grupo no se corresponde necesariamente a las dimensiones exactas de la discriminación de que es objeto. Estas élites también conocen el rendimiento emocional de la presentación de quejas históricas, porque la discriminación y el mal trato de las minorías en el pasado son más influyentes en la conciencia de un grupo étnico que su situación en el presente, hasta el punto de que la con-

(14) FRANK señala que estos dos motivos no operan en la mayoría de las nuevas federaciones. La falta de amenaza de guerra no contribuye a la unión de las partes de una federación. De otro lado, una región pobre prefiere algún tipo de unión económica con un país próspero, aunque lejano, antes que con su vecino pobre.

ciencia de discriminación continúa incluso después de que ésta ha sido eliminada en la realidad (15).

En conclusión, podríamos afirmar que el federalismo aparece como una difícil «segunda» solución a las pretensiones políticas de los grupos étnicos. Se basa en una cuidadosa disposición de mecanismos institucionales, pero le falta un vínculo afectivo que se ha de construir aprovechando las tendencias unificadoras y conteniendo las fuerzas desintegradoras del sistema. Sus resultados son susceptibles de manipulación emotiva por las élites seccionistas.

CANADA

La crisis canadiense. Observaciones generales

Canadá parece ser el ejemplo perfecto de federación imperfecta, existiendo una literatura inmensa sobre la crisis del sistema (16). Este conjunto de material impreso que debe más que un poco a una larga tradición canadiense de hiperintrospección (17) parece también olvidar a veces que, a fin de cuentas, en este país el federalismo ha funcionado bastante satisfactoriamente y que si se logra la redefinición de un nuevo equilibrio lo mismo podría ocurrir en el futuro (18).

Según el marco conceptual establecido en las páginas anteriores interpreto la crisis actual como el resultado del choque entre dos nacionalismos en

(15) Véase sobre esta cuestión, W. R. KEECH: «Linguistic Diversity and Political Conflict», en *Comparative Politics*, abril 1972, pág. 398.

(16) Véase, por ejemplo, sobre la profundidad de la crisis el juicio de R. L. WATTS: «Canadá puede estar entrando en un período crítico para su supervivencia como federación. Diríase que hemos alcanzado un estadio crítico en la progresiva polarización de las divisiones políticas y que a menos que seamos capaces de detener esta tendencia el proceso de desintegración puede convertirse pronto en irreversible», «The survival or Disintegration of Federations», en *One country or Two*, edited by R. M. Burns, Montreal, 1971.

Comentando el tamaño de la literatura sobre la crisis, BLACK se ha referido a «miríadas de discursos, innumerables conferencias, artículos jurídicos y libros académicos e incluso algunas discusiones semipopulares en los medios de comunicación social», EDWIN R. BLACK: *Divided loyalties: Canadian Concepts of Federalism*, pág. 1.

(17) Canadá es una sociedad inmune a su «neurosis» de interrogarse sobre sí misma. W. L. MORTON: *The Canadian Identity*, Toronto, 1972, pág. 130.

(18) Véase la introducción de JOHN J. DETSCH a *One Country or Two*, *op. cit.*, página 2, o el mismo volumen «The British Parliamentary System and Canadian Federalism», de W. R. LEDERMAN.

competición que no han encontrado acomodo conveniente en la organización federal (19).

El federalismo canadiense no ha sido capaz de neutralizar en un sector importante de población, concentrado principalmente en Quebec, la lealtad hacia un nacionalismo seccionalista, el nacionalismo de los francocanadienses. Como hemos de ver en seguida, debido tanto a la falta de un espíritu verdaderamente federal en los anglocanadienses como a deficiencias institucionales, las élites francocanadienses han podido argüir ante sus compatriotas que el sistema federal funcionaba exclusivamente en favor de los anglocanadienses y que no garantizaba el mantenimiento de su propia identidad.

Aun siendo las más importantes, las quejas de Quebec no han sido las únicas tensiones seccionalistas del sistema (20). Además el sistema canadiense ha experimentado tensiones procedentes de un proceso paralelo en el tiempo de continentalización de la economía y regionalización de muchos de los servicios sociales y económicos más valiosos para los individuos y las comunidades (21). Lo cual ha debilitado las razones de la unidad nacional, facilitando la acción de tendencias centrífugas. Sin duda éste es el contexto en que el nacionalismo quebequés ha de ser situado para facilitar su comprensión.

Las características del nacionalismo canadiense

Lo que hemos llamado aspectos «positivos» del espíritu federal, la elaboración del contenido y la creación de los símbolos del nacionalismo común, se han caracterizado siempre en el caso de Canadá por una débil intensidad y unos rasgos excesivamente británicos.

La frialdad del nuevo nacionalismo canadiense, aunque fuera necesaria para evitar tensiones (22) y resultase positiva al impedir el parroquialismo y

(19) Véase JEAN LOUIS ROY: «Dynamique du nationalisme quebequois», 1945-1970, página 2, en *Canadian Review of Studies in Nationalism*, 1976.

(20) Acerca de los problemas de las regiones occidentales: D. V. SMILEY: *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, Toronto, 1976, págs. 92 y sigs. Sobre los problemas de Alberta: «Canadian Federalism in Transition», en *The Political Quarterly*, abril-junio 1977, pág. 155.

(21) Sobre estos problemas véanse los estudios de GARTH STEVENSON: «Federalism and the Political Economy of the Canadian State», en el volumen editado por LEO DANITCH: *The Canadian State: political economy and political power*, Toronto, 1977; y E. R. BLACK y A. C. CAIRNS: «A different perspective on Canadian Federalism», en el volumen editado por PETER MEEKISON: *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Toronto, 1968.

(22) MALLORY, *loc. cit.*, pág. 153

chauvinismo que son frecuentes en otros nacionalismos (23), ha resultado ser un *handicap* tanto a la hora de escapar a la integración económica y cultural de Canadá en los Estados Unidos cuanto para competir con el seccionamiento del nacionalismo quebequés que está dotado de una superior integración intelectual y emocional.

El pacto de la Confederación fue concebido como solución a problemas de diferente carácter: culturales —para prevenir la absorción de la comunidad francesa—, estratégicos —defensa frente al potente vecino del Sur— y económicos —el deseo de un centro con autoridad suficiente para abrir los vastos territorios del Oeste—. Los motivos de la unión no comprendían el amor mutuo de las «dos razas fundadoras». Canadá pertenecería al grupo de naciones-estados formadas «no por pueblos que desean intensamente vivir juntos, sino más bien por pueblos que no podían vivir separados» (24).

El caudal de legitimidad del Gobierno central —cualesquiera que fuesen las inclinaciones de la Constitución en su favor— dependía más de su éxito económico en la consecución del crecimiento económico y un nivel de vida elevado que de «un sentimiento generalizado de patriotismo» (25). En 1867 Canadá era solamente una colonia inglesa cuyos habitantes carecían de sentido de nacionalidad. «Su primera vinculación era —ha escrito Michel Brunet— con su tierra natal provincial. Su segunda vinculación, al menos en el caso de la mayoría anglosajona, era con la Reina y el gobierno de la Madre Patria» (26).

Puesto que Canadá rechazó la exclusividad racial como la base de la comunidad por su necesidad de integrar poblaciones de origen, por lo menos, inglés y francés, y carecía de «un modelo ideológico de nueva vida» que exigiese la asimilación de los emigrantes —como ocurría en el caso del *melting pot* estadounidense— permaneció abierta la vía a un nacionalismo «no nacionalista». El nacionalismo canadiense de tipo «mosaico» se concibió como integrador de diferentes comunidades étnicas, adecuado a la protección de los intereses culturales —y de todo tipo— de sus partes componentes.

Sin embargo, y a pesar del considerable encanto del *mosaic model*, la metáfora no respondía exactamente a la realidad, como ha observado uno

(23) JOHN MEISEL en «Cancel out or Pass on: a view of Canadian Present options», en la obra citada de BURNS, pág. 161.

(24) JEAN CHARLES BONENFANT: «L'Esprit de 1867», en *Revue d'histoire de l'Amérique française*, junio 1963, pág. 38. Citado en RAMSAY COOK: *Canada and the French Canadian Question*, Toronto, 1966, pág. 61.

(25) E. R. BLACK y A. C. CAIRNS, *art. cit.*, pág. 83.

(26) MICHEL BRUNET: «Canadians and Canadiens», en el volumen editado por RAMSAY COOK: *French Canadian Nationalism*, Toronto, 1969, pág. 288.

de sus mejores expositores. «Las posiciones de poder, influencia y prestigio han solido ser adjudicadas a los canadienses de descendencia británica y el énfasis persistente en el origen étnico ha contribuido posiblemente a perpetuar esta situación» (27).

Los descendientes británicos han negado a los francocanadienses plena participación en la condición canadiense, considerándolos un grupo especial que por accidente histórico existe en Canadá y goza de ciertos derechos. «Se piensa que el francocanadiense está, pero no es de Canadá» (28).

Otros escritores, en cambio, han preferido explicar las relaciones entre las dos comunidades en términos de indiferencia más que de marginación o incluso de explotación (29). Los ingleses no asociaron a los franceses a la construcción de la nación canadiense, no siendo capaces de convergerlos para «hacer grandes cosas juntos». En efecto, a pesar del hecho de que la apertura del Oeste fue más obra de Cartier que de MacDonalld, la contribución de los francocanadienses a la colonización fue mínima, ya que fue realizada de modo preferente por inmigrantes ingleses, americanos y europeos. La historia de Canadá, dice Merton, es la historia de «dos soledades» (30).

La frialdad de los lazos comunitarios y el desequilibrio de la organización federal hacia el lado inglés ha llevado a muchos autores a dudar de la existencia de algún sentimiento de nacionalidad en Canadá (31).

(27) ALLAN SMITH: «Metanhor and Nationality in North America», en *The Canadian Historical Review*, 1970, pág. 250.

(28) El reconocimiento de que en el pasado los francocanadienses se han beneficiado sustancialmente menos que los anglocanadienses de la participación en las ventajas políticas y económicas del Estado común no es exclusivo del nacionalismo francocanadiense. De hecho, P. ELLIOT TRUDEAU se ha referido a la «apropiación» inglesa de la imagen de Canadá y de la mayor parte de sus instituciones importantes. «En el pasado el Departamento de Asuntos Exteriores ha ofrecido una imagen de Canadá como país exclusivamente de habla inglesa. Podríamos decir casi lo mismo de otros departamentos y corporaciones públicas. La capital federal es una capital inglesa. Los francocanadienses tienen que superar serios *handicaps* especialmente desde un punto de vista lingüístico.» P. E. TRUDEAU, introducción a su *Federalism and The French Canadians*, Toronto, 1968.

(29) Esta es la tesis de PIERRE VALLIÈRES: *White Niggers of America*, Toronto, 1971.

(30) «No fue tanto que los ingleses no respetaran a sus compatriotas franceses cuanto que no supieron comprenderles y quererles... Los francocanadienses rara vez recibieron afecto y comprensión del gobierno federal de Canadá y de los anglocanadienses, al menos hasta la aprobación de la *Official Languages Act* de 1969» MORTON, *op. cit.*, pág. 121.

(31) JOHN MEISEL, por ejemplo, constata la falta en Canadá de una cultura popular secularizada totalmente desarrollada, esto es, «una serie verdaderamente compartida de símbolos, héroes, acontecimientos históricos, enemigos o incluso ambiciones...»

Si existe alguno, como ha visto Meisel, estaría basado en el orgullo compartido del papel de Canadá en el mundo internacional y en el disfrute en todo el país de parecido nivel de vida (32).

Los mecanismos institucionales de la integración canadiense

Ya se les considere causa o exponente de la debilidad del espíritu federal debemos dedicar alguna atención a los mecanismos institucionales, *the federal instrumentalities*, del sistema federal canadiense. En la actualidad dos rasgos principales indican la existencia de tensiones debilitadoras del sistema. En primer lugar, lo que al principio fue un sistema centralista en el que «las concesiones hechas a las presiones de la geografía, identidades étnicas e historias peculiares eran mínimas» (33), se ha convertido en un país en desintegración en el que la cuestión esencial es si las presiones descentralizadoras que afloran a la superficie pueden o no ser resistidas por el sistema federal sin que éste pierda su carácter esencial.

Por otra parte, la participación conferida a las partes integrantes en la elaboración de la voluntad estatal —la dimensión del federalismo intraestatal— ha resultado claramente insuficiente.

Esta insuficiencia de representación en los órganos centrales del Estado ha producido tanto un sentimiento de marginación del sistema cuanto una transferencia de las pretensiones provinciales al ámbito de la distribución de competencias con efectos peligrosamente desintegradores.

A. *Provincialización contra centralismo*

La literatura atribuye la «provincialización» del sistema federal a la interpretación por parte del *Judicial Committee of the Privy Council* de, principalmente, la cláusula de la sección 92 de la *British North America Act* que confiere a las asambleas de las provincias el poder sobre «la propiedad y los derechos civiles en las provincias»; como consecuencia de la interpretación judicial más comúnmente adoptada se ha alterado la localización de los poderes residuales en la Confederación de modo que se ha impulsado la provincialización (34).

«Canadian Parties and Politics», en *Contemporary Canada*, edición de RICHARD H. LEACH, Duke University, 1967.

(32) JOHN MEISEL, contribución citada en BURNS: *One country or two*, pág. 159.

(33) E. R. BLACK y C. A. CAIRNS, *art. cit.*, pág. 83.

(34) Tras el *Local Prohibition Case* de 1896, la interpretación judicial confiere el poder residual a las regiones y limita el poder del centro a las materias enumeradas,

Probablemente no se ha señalado de modo suficiente que la interpretación judicial de la Constitución se corresponde con las aspiraciones centristas de la Confederación (35), ha habituado a las provincias a luchar contra el poder federal y ha disminuido el prestigio del pacto constitucional de la Unión.

Los períodos de centralización en la historia constitucional de Canadá se han limitado a situaciones de emergencia, tales como los primeros años de la Confederación, y épocas de guerra y depresión, cuando la misma supervivencia del país se hallaba en cuestión. La centralización implicaba la intervención de la Administración federal en prácticamente todas las competencias de exclusiva jurisdicción provincial: recursos naturales, bienestar social, construcción de carreteras, gobierno local, etc. Su base financiera, especialmente durante y después de la segunda guerra mundial, ha sido el consentimiento de las provincias a ceder los impuestos sobre la renta y sociedades a cambio de una participación en el producto de los impuestos (*tax rental agreements*) y subvenciones condicionadas (*conditional grants*).

Los períodos de centralización han influido poderosamente en el equilibrio federal. De un lado, la centralización ha afectado la sensibilidad autonomista de los francocanadienses, debilitando en consecuencia su identificación con el Gobierno Federal, al tiempo que la unidad de la comunidad inglesa resultaba reforzada.

De otro lado esta centralización ha provocado un resentimiento de las provincias, que perdieron el control sobre sus propias prioridades, debiendo abandonar sus derechos constitucionales sobre sus competencias reservadas;

las similares a éstas y las emergencias naturales. Como ha explicado WHEARE el apartado «propiedad y derechos civiles de la provincia» de la sección 92 ha tenido una amplia interpretación; mientras que la cláusula «la regulación del tráfico y comercio» otorgada al dominio de la sección 91 se ha interpretado restrictivamente y el poder general «de legislar para la paz, orden y buen gobierno» ha sido limitado a las ocasiones de legislación de emergencia en grandes crisis nacionales. WHEARE: *Federal Government*, cap. IV, Oxford, 1947.

(35) SMILEY piensa que es exagerado atribuir la provincialización del sistema exclusivamente al Comité Judicial. Y menciona otros factores que actuaron en una línea de vigorización de las provincias: como el *Parliamentary Act* de 1873 que dio fin a la posibilidad de ser a la vez miembro del Parlamento federal y las Legislaturas provinciales; el surgimiento de fuertes líderes y partidos provinciales capaces de desafiar al dominio; las circunstancias económicas adversas de 1873 en adelante que privaron al gobierno de parte de la legitimidad que de otro modo podía haber tenido; la incapacidad de las autoridades del dominio de ayudar efectivamente a las minorías de las provincias en sus conflictos educativos, y la elección en 1873 y 1896 de gobiernos federales liberales más próximos a la sensibilidad provincial que los conservadores que sustituían. SMILEY, *op. cit.*, pág. 22.

al mismo tiempo el hecho de que el Gobierno Federal utilizase la administración provincial como el agente de su expansión, incrementó la capacidad de las burocracias de las provincias suscitando en ellas para el futuro «el deseo de tener mayor libertad para utilizar recursos con que responder a sus necesidades según su criterio» (36).

B. *Mecanismos intraestatales de integración*

La carencia de adecuados instrumentos intraestatales ha privado al sistema federal canadiense de un importante factor de integración facilitando el camino a las tendencias seccionistas.

En contra de las expectativas originarias de conceder al *Senado* un rol importante en el equilibrio federal, de hecho éste nunca ha sido considerado un vehículo efectivo de las actitudes e intereses provinciales y ello tanto en razón de la competencia constitucional a él encomendada como por la dependencia de sus miembros del nombramiento del gobierno. «El Senado raramente ha pretendido aparecer como el defensor de los derechos provinciales o seccionales y cuando lo ha hecho no ha presentado títulos de consistencia suficientes» (37).

El *gabinete* ha perdido en la actualidad el carácter regional que solía tener. Para MacDonald el gabinete tenía que ser «en cierto modo una cámara de compensación política en donde los portavoces provinciales ofrecieran su apoyo a cambio de compensaciones a sus regiones de origen» (38). De modo diferente, y aunque Trudeau ha intentado reforzar la presencia de franco-canadienses en cuanto tales en el gabinete, en la actualidad el peso regional específico de los ministros no existe. Los ministros son escogidos en razón de su competencia y no de su representación regional. «Desde la salida del fallecido James G. Gardiner y de Jack Pickersgill, es difícil pensar en algún ministro que haya tenido una base de apoyo provincial o regional, independientemente del que le confiere el jefe del Gobierno» (39).

(36) J. R. MALLORY, *art. cit.*, pág. 153.

(37) SMILEY, *op. cit.*, pág. 208. El primer interés del Gobierno canadiense de coalición era no tanto la distribución de competencias entre centro y regiones cuanto la organización federal del Parlamento Central. «Desde luego se concedería poder local a los cuerpos locales, pero esto era considerado cuestión de poca dificultad. Las bases del principio federal residían en el Parlamento central y en el equilibrio entre la Cámara de los Comunes de un lado y el Senado de otro.» PETER WHITE: *The Life and Time of Confederation*, Toronto, 1962, págs. 110-111.

(38) JEAN HAMLIN: «The First Years of Confederation», Ottawa, 1967. Citado en SMILEY: *The Structural Problem of Canadian Nationalism*, pág. 336.

(39) SMILEY, *op. cit.*, pág. 209.

La incapacidad del sistema para conseguir alguna forma de representación regional en el nivel del gabinete puede reforzar la sensación de marginación en algunas regiones susceptibles de la Unión (40). Esta parece haber sido la experiencia de Quebec durante los años de gobierno conservador, en especial durante la época de Diefenbaker. En este período, caracterizado de otra parte por un impulso considerable de energía y talento en la política provincial de Quebec, un cierto número de importantes políticos y funcionarios francocanadienses abandonó la plataforma federal por la provincial de Quebec.

El *funcionariado* hasta la adopción del sistema de mérito tras la primera guerra mundial, contribuyó de modo efectivo a la integración nacional del sistema federal. En los tiempos de la Confederación y durante varias décadas después, el reclutamiento de la burocracia federal se hizo por el sistema de patronazgo político. Los miembros del gabinete, nombrados según consideraciones regionales, seleccionaban a los funcionarios entre su burocracia política. Cualesquiera fuesen los defectos del sistema desde un punto de vista administrativo, la Administración resultaba ser ampliamente representativa de las regiones o provincias. Como consecuencia de la introducción del sistema de mérito, tuvo lugar una reducción de la participación de los francófonos, de modo especial en las categorías profesionales y ejecutivas, desequilibrio que las administraciones de Pearson y Trudeau han intentado remediar.

C. *El seccionalismo del sistema de partidos*

El funcionamiento del sistema de partidos en Canadá no ha compensado las tendencias desintegradoras del sistema federal, sino que, por el contrario, al menos según la mayor parte de la literatura, ha reforzado su seccionalismo.

Ya se preste atención a los mecanismos institucionales electorales, la organización de los partidos, los tipos de carreras políticas, o las finanzas de los partidos, aparece reforzada la autonomía de los partidos provinciales en de-

(40) Se ha de procurar evitar la ecuación miembros de las regiones y miembros actuando en favor de ellas, que G. LALONDE parece querer establecer. (Habla claramente de *quebequois rule* durante los gobiernos de Laurier, 1869-71; St. Laurent, 1948-57, y Trudeau, 1968-1979.) Una posición más prudente es asumida por MEISEL en *Canadian Parties and Politics*, pág. 136. Además, la representación de las regiones no se puede reducir a términos cuantitativos. «Más allá de la simple aritmética de la representación hay otras cuestiones más complejas como la importancia de los ministerios que se detentan y su estructura específica; así como la influencia que los ministros en concreto ejercen en las decisiones del gobierno.» MACRAE, *op. cit.*, pág. 251, sintetizando las contribuciones de F. W. GIBSON y R. VAN LOON a la *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*.

trimento de los nacionales. En efecto, encontramos: diferentes límites de los distritos y diferentes fechas para las elecciones provinciales y nacionales; no se establece suficiente relación jerárquica entre los partidos nacionales y sus secciones estatales; con la excepción del Nuevo Partido Democrático los sistemas de promoción en el nivel general y provincial de los partidos se encuentran separados; existe la independencia financiera de las secciones de los partidos como consecuencia de la mejor posición económica de las provincias más ricas en recursos naturales (Alberta, British Columbia) o de la institucionalización provincial en ese sentido (Quebec, Ontario).

La contribución del sistema electoral al seccionalismo del Estado canadiense ha sido objeto de particular atención. Tiene lugar, según un importante estudio de A. C. Cairns, de dos modos diferentes:

A) El sistema de escrutinio mayoritario uninominal refuerza electoralmente a los partidos políticos pequeños, concentrados territorialmente, en detrimento de los partidos políticos nacionales cuyo apoyo se encuentra más repartido.

De este modo el sistema estimula la identificación de provincias y secciones particulares con sus correspondientes partidos (41), transformando las contiendas entre los partidos en contiendas entre las provincias y secciones.

Por consiguiente, las provincias se encuentran representadas por partidos pequeños, aunque bien apoyados, que son incapaces de integrarse en otros mayores. Como debido a su tamaño se les niega acceso al poder, no pueden representar adecuadamente a sus partidarios. De ahí se sigue un incremento en el sentimiento de alienación de sus provincias correspondientes.

B) En un sistema de partidos en el que la política de éstos se determina por sus miembros parlamentarios por falta de estructuras extraparlamentarias en los dos partidos más importantes, el sistema electoral mayoritario priva a los partidos de portavoces en las secciones en que son relativamente débiles. En consecuencia, la política del partido es establecida sin tener en cuenta algunas regiones que no están representadas en el Parlamento, supravalorándose en cambio el peso de las regiones representadas.

En ambos casos, el seccionalismo resulta estimulado por el sistema de escrutinio mayoritario uninominal (42).

(41) Además el sistema mayoritario a través de una hipersimplificación tiende a monopolizar excesivamente al electorado.

(42) Si tomamos el ejemplo del partido conservador, la tesis es que «el sistema electoral le convierte en un partido menos francés porque le priva de representantes franceses en cuanto tales y porque —como resultado de esta ausencia, imposibilita que los miembros no franceses del partido abandonen sus perspectivas parroquialistas por medio de contactos con sus correligionarios franceses en el Parlamento.» ALAN

La crisis general del sistema federal

Nuestro estudio de la crisis canadiense ha señalado las deficiencias de los mecanismos de integración tanto institucionales como culturales. Nuestra tesis principal es que estas deficiencias se encuentran reforzadas bajo la presión y competencia del nacionalismo quebequés con el resultado de que el futuro de la Confederación se encuentra cuestionado.

En la sección siguiente nos ocuparemos del contenido ideológico del nacionalismo quebequés, basado principalmente en la interpretación de la historia de las relaciones entre Quebec y la Confederación, y que ha sido asumido por un grupo de profesionales con el apoyo activo de un grupo social relevante. Este nacionalismo, debido a su programa social, ha calado en importantes sectores de la población de Quebec a través de canales característicos.

El factor quebequés es importante en el desencadenamiento de los problemas del sistema canadiense, pero debe situarse en el contexto más amplio de una crisis general de la que es la principal, pero no la única manifestación.

La crisis corresponde a la evolución desde una situación como la de 1955 en que la posición del gobierno central se asemejaba a la del gobierno estadounidense, derrochando confianza y energía y con plena disposición a asumir nuevas y complejas responsabilidades (43), al momento presente en que todas las regiones compiten por evitar la interferencia federal y conseguir tanta autonomía como les sea posible.

Las dimensiones cuantitativas de la crisis de regionalización son bastante llamativas. En 1939 los gobiernos federal, provincial y municipal tenían la misma participación en los gastos públicos de Canadá. En 1944, bajo la presión de la guerra, la participación federal se elevó al 87 por 100. Para 1963 la cuota federal había descendido al 46 por 100; la provincial se había elevado al 26 por 100, y la municipal era del 28 por 100.

Según otros cálculos en 1974 casi un cuarto del gasto federal se dedicaba

C. CAIRNS: «Electoral System and Party System», en *Canadian Journal of Political Science*, marzo 1963, pág. 70.

(43) En una fecha tan tardía como 1958 el profesor CORRY pudo escribir, aunque ciertamente sin gran perspicacia: «El equilibrio federal se está inclinando de modo decisivo hacia el poder nacional, y es difícil ver cómo pueden continuar siendo autoridades coordinadas los gobiernos de los Estados y el gobierno nacional. A pesar de que las apariencias constitucionales se mantengan durante largo tiempo, los Estados regionales van a pasar seguramente a una posición política subordinada.» En MEEKINSON, *op. cit.*, pág. 60.

al incremento de los pagos hechos a los gobiernos provinciales mientras que este capítulo sólo suponía una décima parte en 1915.

Además, el gasto provincial entre estas dos fechas pasó de suponer el 6,4 por 100 del Producto Nacional Bruto al 16 por 100. Mientras, el gasto municipal permaneció estable. «Las provincias y municipios juntos gastan ahora más que el gobierno federal.»

Varios factores explican el descenso federal de su posición predominante e indican la profundidad de la crisis del sistema federal:

a) Las potencialidades de la región como unidad económica se han visto reforzadas por causa de la fuerte dependencia de Canadá del comercio exterior y por la especialización regional de la economía.

La economía canadiense se ha inclinado definitivamente hacia la explotación de los recursos naturales —que se encuentran constitucionalmente bajo jurisdicción provincial— dependiendo de la inversión estadounidense y con preferencia por el mercado mundial sobre el nacional. En consecuencia, las nuevas clases dirigentes ya no necesitan un fuerte gobierno central «para vender materias primas a una Europa o Japón hambrientos de recursos naturales». Más bien, sus intereses residen en la consecución del control de sus estados provinciales y el fortalecimiento de éstos frente a Ottawa.

Por causa de la especialización regional existe con frecuencia una contraposición de intereses entre las diferentes élites (44), las cuales necesitan el control de su respectivo gobierno para asegurar los suyos. Su exclusivismo se defiende mejor desde el gobierno provincial que desde el nacional que debe intentar un acomodo entre todos.

Además, los servicios de infraestructura de las comunicaciones, la salud o la sanidad se encuentran organizados según divisiones provinciales.

b) Ha habido un desencanto con los resultados de la política económica nacional. Las políticas económicas y fiscales nacionales han demostrado ser incapaces de asegurar el pleno empleo, la estabilidad de los precios y un crecimiento sostenido desde finales de los cincuenta en adelante. En particular, «en los años recientes el uso de la política fiscal para contrarrestar fluctuaciones económicas parece haber perdido significado» (45).

c) A pesar de mejoras en las comunicaciones las razones geográficas del

(44) «El aceite y el gas se encuentran concentrados en Alberta, la madera en British Columbia, la fabricación de automóviles en Ontario, etc... Ontario quiere gas natural barato mientras Alberta quiere venderlo a alto precio. Ontario quiere protección de las importaciones de Japón y acceso al mercado estadounidense, pero British Columbia sabe que Japón está a punto de dejar atrás a los Estados Unidos como cliente para sus exportaciones.» G. STEVENSON, *loc. cit.*, pág. 89.

(45) E. R. BLACK y A. C. CAIRNS, *op. cit.*, pág. 89.

federalismo canadiense siguen siendo válidas. «Las grandes distancias del país requieren todavía descentralización burocrática y política y dificultan seriamente la disolución de las identificaciones parroquiales» (46).

d) Varios grupos y élites, a pesar de las tendencias hacia la integración de la comunidad nacional, se orientan principalmente hacia el área regional.

Por ejemplo, miembros de las élites políticas y, en particular, los implicados en partidos pequeños con sólo escasas oportunidades de éxito en el campo federal, pueden considerar la provincia como su principal ámbito político.

Pero las élites interesadas en la expansión del gobierno provincial no son exclusivamente políticas, pueden también estar integradas por profesionales a quienes la Administración provincial suministra una importante salida. «Educadores, biólogos forestales, especialistas en producción eléctrica, ingenieros de ferrocarriles, inspectores de seguridad pública, científicos, asistentes sociales y un amplio número de administradores especializados encuentran sus vidas íntimamente ligadas al auge y la prosperidad del gobierno provincial» (47).

El nacionalismo quebequés

La actual crisis canadiense puede ser interpretada como el fracaso del sistema político para detener el progreso del nacionalismo quebequés. Según la versión nacionalista, el sistema federal no ha resultado adecuado para el acomodo de los dos pueblos, las dos razas fundadoras, sino que, por el contrario, ha servido de instrumento de dominación del francés por el inglés.

La tarea del nacionalismo quebequés es convencer a los francocanadienses que su identidad no puede ser mantenida en el sistema político actual; y para realizarla ha experimentado una interesante metamorfosis que la ha convertido de un movimiento reaccionario en un credo secular y dinámico.

Como ocurre con otras ideologías la «verdad» de los postulados nacionalistas carece de importancia. Lo que importa es que aparezcan plausibles en una comunidad de rasgos diferenciados y con quejas étnicas y que son susceptibles de manipulación, como ideología legitimadora, en beneficio de un sector relevante de la sociedad.

La plausibilidad de la alternativa nacionalista se encuentra reforzada cuando, como en Quebec, se propone como la respuesta a las amenazas a la identidad de la comunidad causadas por una rápida industrialización que

(46) *Ibid.*, pág. 93.

(47) *Ibid.*, pág. 94.

opera, además, dentro de la crisis institucional del estado federal. Las actuales dimensiones del nacionalismo quebequés, la aspiración al propio Estado (48) y la utilización del poder político para asegurar la «supervivencia» de la comunidad francesa (49) suponen alteraciones del viejo nacionalismo.

El viejo nacionalismo no tomó en cuenta la voluntad nacional hacia la consecución de la soberanía completa, limitándose a las tareas de preservar la lengua y religión de los franceses. Ideológicamente aceptó el liderazgo de la Iglesia y, como consecuencia de la autonomía cultural reservada a la comunidad francesa, no puso en cuestión el sistema político. Como ha señalado Fernand Oullet este nacionalismo tradicional —tendente al aislamiento cultural con su insistencia en el valor de la tierra y la religión— proporcionaba una base favorable para el compromiso gracias a lo cual la coexistencia entre las dos razas pudo ser bastante efectiva. El Canadá francés era una comunidad definida por su carácter religioso y misión apostólica, arraigada en la tierra y que despreciaba los valores industriales.

El núcleo de la doctrina se establecía en la actitud de Tardivel: «No es necesario que poseamos industrias o dinero. Ya no seríamos francocanadienses, sino americanos casi como los demás. Nuestra misión es poseer la tierra y expandir ideas. Aferrarnos al suelo, criar familias numerosas, mantener el calor de la vida intelectual y espiritual, éste debe ser nuestro papel en América» (50).

En una ideología dominada por la Iglesia no había sitio para considerar la actividad o incluso la existencia del Estado porque la jerarquía juzgaba a éste un competidor por la lealtad primaria del pueblo.

A pesar de su larga duración (51) esta ideología fue de poca utilidad

(48) «¿Adónde lleva el nacionalismo? Me parece que lleva de modo lógico y natural a la plena realización de la nación, al tránsito de la supervivencia a la vida, de la defensa a la acción, y de la resistencia a la expresión y a la creación. Paralelamente lleva a la definición y creación de un "Estado nacional".» JEAN MARIE LEGER: «Where does nationalism lead», en COOK, *op. cit.*

Como es bien sabido el «premier» R. Levesque se ha comprometido a la celebración de un referéndum sobre la separación de Quebec de la Federación.

(49) «Esta es una frase típica de Levesque: "Nosotros podemos llegar a ser los únicos dueños de nuestra propia casa"», en RAMSAY COOK: *Canada and the French Question*. El reconocimiento de este rasgo se encuentra muy generalizado en la copiosa bibliografía sobre el nacionalismo quebequés. Véase, por ejemplo, H. GUINDON: «Two cultures: and Essay on Nationalism, Class and Ethnic Tensions», en R. H. LEACH: *Contemporary Canada*, pág. 50; o MALLORY, *op. cit.*, pág. 154.

(50) En COOK, *op. cit.*, pág. 86. Igualmente el famoso *Sermon on the Vocation of the French Race in Canada*, de M. A. PAQUET. Esta visión se convierte en un retrato clásico en la novela *Marie Chapdelaine*, de LOUIS HERNON.

(51) «Incluso un poco antes de la primera guerra mundial cuando escasamente

cuando el efecto nivelador de la industrialización terminó con la vida parroquial en la que la vieja cultura había arraigado y cuando la disminución de la tasa de natalidad de la comunidad francesa hizo inevitables las perspectivas de asimilación.

El nuevo nacionalismo ha señalado los costes sociales y culturales que para la comunidad francesa ha supuesto esta política de autosegregación, revelando la inadecuación de la organización federal para la supervivencia de su identidad manifestada a través de la historia de las relaciones entre las comunidades francesa e inglesa.

Los costes del aislamiento de los francocanadienses han sido casi catastróficos para ellos. Su reluctancia a moverse en un contexto inglés les ha impedido participar adecuadamente en la vida económica tanto fuera como en el mismo Quebec donde la mayoría del poder comercial, financiero e industrial estaba en las manos de los ingleses y donde su falta de un buen dominio del idioma inglés ha obstaculizado su promoción (52).

La condición de ser «proletario e inquilino en nuestra propia patria» se completa, en el análisis nacionalista, con la perspectiva para la comunidad francesa de la absorción cultural, dada la disminución de la tasa de nacimientos y la reluctancia de los niños inmigrantes a aprender francés.

Estos rasgos parecían ser especialmente amenazadores durante los cincuenta y, en este sentido, la redefinición del nacionalismo quebequés aparece como la respuesta al Estado central superintervencionista y al atosigante nacionalismo canadiense de este período de tiempo (53).

el 10 por 100 de los que vivían en Quebec trabajaban en granjas, muchos francocanadienses continuaban considerándose ligados a la tierra.» Si los intelectuales y artistas, con apenas excepciones, se refugiaban en el sueño retrospectivo, «cientos de miles de familias en su búsqueda de sustento diario, llevaban una vida urbana, experimentando su propia evolución interior». ANDRÉ LAURENDEAU: «Is there a crisis of Nationalism?», en COOK, *op. cit.*, pág. 267.

(52) Véase JOHN MEISEL: «Cancel Out and Pass On», en BURNS: *One Country or Two*.

(53) Véase COOK: *The meaning of Confederation*, págs. 188-189: «Lo que preocupaba a los francocanadienses en los años cincuenta era que un gobierno central todopoderoso pudiera convertirse en instrumento no de la dualidad existente, sino de un nacionalismo homogéneo que asfixiase a la minoría.» Después de la segunda guerra mundial el gobierno central no abandonó los impuestos sobre la renta y de sucesiones, para así poder contar con instrumentos financieros con que operar en jurisdicciones provinciales como vivienda, planificación urbana, desarrollo de recursos naturales o formación profesional. Aunque no se pudo conseguir un acuerdo con las provincias en el Consejo de Reconstrucción de 1945, gran parte de lo que se propuso fue realizado poco a poco durante la década siguiente. Además, en 1948 el gobierno central tomó tres importantes decisiones constitucionales sin consultar con las provin-

Los nacionalistas explican la condición actual del pueblo francocanadiense como la consecuencia del funcionamiento del sistema político que históricamente ha sido contrario a sus intereses. El gobierno federal es considerado como una estructura política apropiada étnicamente por los anglocanadienses y un instrumento de los intereses y aspiraciones nacionales de éstos.

El plan primitivo de asimilar al francés fracasó por causa de circunstancias no queridas —falta de inmigrantes ingleses y rebelión estadounidense— y las «condiciones federales» del país se impusieron contra la voluntad inglesa pero en su beneficio (54). La experiencia histórica ha demostrado que los francocanadienses no encontraron en el Estado canadiense ni satisfacción a sus reclamaciones ni garantías a sus derechos. «¿Cuándo han tenido los franceses en materias federales una influencia importante en Ottawa? Su oposición a las dos guerras, bajo los conservadores en 1917 o con los liberales en 1942, no consiguió casi nada. El gobierno central ni siquiera respeta el bilingüismo en sus servicios fuera de Quebec» (55). En consecuencia, los francocanadienses deben proseguir su búsqueda de una patria (56).

La consecuencia lógica de este resentimiento contra el monopolio inglés.

cias. Se trataba de la admisión de Newfoundland en la Confederación; el convertir a la Corte Suprema en la instancia final de apelación de todos los casos en Canadá, y establecer un procedimiento de reforma de la Constitución.

(54) Véase principalmente Michel Brunnet: «Historical Background of Quebec's Challenge to Canadian Unity», en *Quebec Society and Politics, Views from the Inside*, Toronto, 1973.

(55) ANDRÉ LAURANDEAU, *op. cit.*, pág. 265.

(56) Sigamos el arquetipo de BRUNET. La esperanza de los francocanadienses de hallar una patria cultural sufrieron una decepción con la crisis de las escuelas de New Brunswick —1873—, el *affaire Riel* —1885— y la agitación de Orangement en Ontario. Surgieron de nuevo esperanzas con la victoria en la última década del siglo XIX de Laurier, pero éste no pudo cambiar el hecho de que «Canadá era un dominio británico habitado por una mayoría de canadienses que hablaban inglés y consideraban a su país "su" patria, sin la menor intención de alterar sus objetivos nacionales para complacer a los francocanadienses». La insatisfacción del Canadá francés con la Federación aumentó al hacerse patentes con la crisis de las escuelas las limitaciones de Laurent que no pudo asegurar los derechos de la minoría católica, a pesar de hallarse garantizados constitucionalmente; y como consecuencia del estallido de nacionalismo pan-británico con ocasión de la entrada de Canadá en la guerra de Sudáfrica. Todos estos incidentes recordaron a los francocanadienses «que el país en que vivían no podía ya ser considerado su patria». BRUNET: «The French Canadians Search for a Fatherland», en P. RUSSEL: *Nationalism in Canada*, Toronto, 1966, página 54. El resentimiento y la sensación de alienación acompañaron también las crisis del reclutamiento obligatorio de las dos guerras mundiales; y la conciencia del destino cultural de las minorías francesas fuera de Quebec.

de las instituciones políticas ha sido la pretensión por parte de los habitantes de Quebec a sus propias instituciones y, de modo principal, tras un período en el que se fuerza la mayor autonomía posible —dentro de la organización federal— a un estado exclusivo.

Por debajo de esta importante transformación de los postulados nacionalistas está el cambio de una política de *supervivencia* a una política de *épanouissement*. El Estado, en el nuevo credo, no es sólo la garantía de la vida peculiar de la comunidad, sino el animador y su resorte principal.

El Estado se convertirá en instrumento transformador al servicio de la comunidad. «Debe ser —dice Levesque— más que un simple factor en el desarrollo y la emancipación económica de Quebec; debe ser un agente creador. De otro modo no podremos hacer más que lo que hemos hecho hasta ahora, esto es, esperar dócilmente al capital y la iniciativa de otros. Los otros, desde luego, vendrán por su propio interés, no por el nuestro. Nosotros solos, a través de nuestro Estado, podemos llegar a ser los dueños de nuestra propia casa» (57).

En el pasado, la Iglesia era el principal instrumento de la «supervivencia», hoy lo es el Estado. La institución regía una situación en la que el objetivo era la autopreservación de la sociedad frente a las influencias externas. Hoy el Estado es el agente adecuado para una situación en la que la autopreservación significa la aceptación, incluso la bienvenida, del cambio, pues se ha comprendido que «si el Canadá francés quiere permanecer igual, todo debe cambiarse» (58).

Las tendencias niveladoras del industrialismo sólo pueden ser contrarrestadas controlando sus efectos en la identidad de la comunidad a través de la mediación del propio Estado.

Además, por medio de sus servicios, el Estado impide la erosión de la comunidad y fortalece sus sentimientos nacionalistas, porque hoy el nacionalismo va más allá del ámbito de la identificación psicológica y supone el planteamiento de demandas al Estado (59).

El éxito del nuevo nacionalismo no depende sólo del radicalismo de sus posturas (60), sino que está relacionado directamente con su adecuación a

(57) En COOK, *op. cit.*, pág. 14.

(58) En CAMERON, *op. cit.*, pág. 153.

(59) Véase «Federalism, Nationalism and the Scope of Public Activity in Canada», de DONALD SMILEY, en PETER RUSSEL, *op. cit.*, pág. 97. Detrás de la reclamación de un papel nacionalista para el Estado están la convicción de que una cultura no puede persistir sin una base económica sana, y la idea de que la lealtad de los ciudadanos hacia la comunidad es mayor cuando la comunidad les asegura su bienestar.

(60) Aunque sin llegar a las mismas conclusiones finales de los nuevos naciona-

las necesidades de una «nueva clase media» producto y agente de la industrialización y con su capacidad, principalmente a causa de su programa social demócrata, de lograr un impacto en amplios sectores del electorado francófono.

El cambio de las élites en que el nacionalismo descansa es casi tan llamativo como su renovación ideológica. Los líderes tradicionales de la nación procedían de las antiguas profesiones: el clero, el Derecho, la medicina. En cambio, las nuevas élites son, esencialmente, la clase media de los *managers*, ingenieros, periodistas, cronistas de radio y funcionarios sindicales, «la mayoría producto de la expansión de las universidades» (61).

La «revolución tranquila» (*the «quiet revolution»*) —el período durante los sesenta tras la llegada de los liberales al poder en que tuvo lugar la experiencia del poder del propio Estado (62)— ha sido calificada como una «revolución burocrática» y el descontento separatista, se ha dicho, «equivale, en último término, a una protesta contra un real o imaginario bloqueo de puestos de trabajo» (63).

El nacionalismo legitimó la expansión de los servicios del Estado y el mantenimiento de la exclusividad lingüística, medios por los que la nueva clase media francófona se aseguró la superación de los límites estructurales a su crecimiento (64).

Utilizando el Estado como empresario, cuya intervención creciente es justificada por el nacionalismo, los candidatos franceses, «profesionales y semiprofesionales, asalariados u oficinistas, más jóvenes y cualificados» pu-

listas, la crítica del viejo nacionalismo fue hecha principalmente por grupos que operaban en instituciones como la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Laval y en empresas culturales como la Cité Libre. Estos grupos emprendieron la crítica sistemática del viejo carácter de la sociedad de Quebec y sobre todo del papel de la Iglesia y la Unión Nacional, considerados anacrónicas en una sociedad que estaba experimentando una rápida industrialización. «Esta oposición ideológica —señala RIOUX— quería llenar el vacío que se había formado entre la cultura de Quebec —ideas, valores, símbolos, actitudes, motivaciones— y la sociedad de Quebec —tecnología, economía, urbanización, industrialización.» MARCEL RIOUX: «The Development of Ideologies in Quebec», pág. 272, en *Communities and Culture in French Canada*, Toronto, 1978.

(61) Véase MALLORY, *op. cit.*, pág. 154.

(62) Sobre la revolución tranquila véase por ejemplo «Political Institutions and Quebec Society», de ANDRÉ LAROQUE, en THOMPSON: *Quebec Society and Politics*, o la introducción de THOMPSON en dicho volumen.

(63) HERBERT GUINDON: «Social Unrest, Social Class and Quebec's Bureaucratic Revolution», en *Queen's Quarterly*, vol. LXXXI, pág. 154.

(64) HERBERT GUINDON: «Two Cultures: An Essay on Nationalism, Class and Ethnic Tension», en *Contemporary Canada*, ed. R. H. LEACH, págs. 50-51.

dieron encontrar una salida profesional que el carácter anglófono del sector privado les negaba o no satisfacía completamente.

El funcionamiento del nacionalismo quebequés constituye un excelente ejemplo de la manipulación de una ideología cuyo carácter «esencialista» o «significado espiritual» sus partidarios son muy aficionados a subrayar. Como ha visto Guindon, los puntos de vista económicos y sociales del nacionalismo quebequés fueron académicamente marginales y políticamente inefectivos hasta «el surgimiento de la nueva clase media y su acceso al poder político. Sus puntos de vista se han convertido en la ideología unificadora que confiere cohesión política a esta nueva clase social» (65).

Un último aspecto de interés del nacionalismo lo constituye el esfuerzo del Partido Quebequés por superar las fronteras de clase. Aunque sus victorias en distritos de clase obrera —concretamente en las elecciones de 1970 el Partido Quebequés obtuvo seis de sus siete escaños en distritos mayoritariamente obreros de Montreal— han sido explicadas en razón de la falta de apoyo a los liberales en los mismos más que por fuerza propia, existen algunos indicios de que el partido cuenta con apoyo interclasista. Por ejemplo, en las elecciones de 1973 los sindicatos más importantes de la provincia le apoyaron informalmente y el 38 por 100 de los trabajadores respaldaron al candidato del partido. Este tipo de cuestiones espera una explicación todavía (66).

Este apoyo en sectores de la clase obrera se ha atribuido a la penetrabilidad del nacionalismo, como valor de la clase media, a través de los estudiantes francocanadienses de baja extracción social (el 37 por 100 de los estudiantes francocanadienses pertenecen a familias de clase obrera, contra el 17 por 100 de los anglocanadienses).

También se ha dicho que los sindicatos apoyan al Partido Quebequés por el carácter interclasista de éstos (67). Probablemente no se ha prestado atención suficiente al contenido socialdemócrata de la ideología del Partido Nacionalista, cuyo programa de «desarrollo económico planificado y democracia participativa», intervencionismo estatal y servicios asistenciales resulta especialmente atractivo a las clientelas de clases medias y trabajadoras (68).

(65) HERBERT GUINDON: *Social Unrest...*, pág. 156.

(66) R. HAMILTON y M. PINARD: «The Bases of Parti Québécois Support», en *Canadian Journal of Political Science*, 1976, pág. 7.

(67) *Social Pluralism in Quebec: Continuity, Change and Conflict*, de R. OSSENBERG, pág. 121.

(68) MARCEL RIOUX, *op. cit.*, pág. 273.

S U I Z A

Observaciones generales

Podríamos afirmar que el sistema federal canadiense no ha resuelto el problema de la acomodación de los dos nacionalismos en competición. Los mecanismos de integración política —tanto los culturales como los institucionales— han sido débiles y especialmente una de las partes —Quebec— ha encontrado argumentos para culpar de sus problemas sociales y culturales al trato que ha recibido en la Federación. De hecho, las divisiones económicas han reforzado las divisiones religiosas y étnicas, preparando el terreno para la conciencia emocional de marginación y explotación. Como hemos visto, las consecuencias políticas de este proceso se han realizado plenamente con las tendencias niveladoras de la industrialización, la crisis general del sistema federal y el surgimiento de la nueva clase media de Quebec.

Por el contrario, lo primero que hay que decir acerca del federalismo suizo es que no es una «solución» a los problemas políticos del nacionalismo. De hecho, el mérito del sistema es que ha evitado la necesidad de este sentimiento en los cuatro grupos culturales de la Federación (69). El sistema federal suizo ha garantizado la supervivencia a estos grupos, les ha proporcionado una participación adecuada en la construcción de la nacionalidad común y les ha dado ventajas materiales, de modo que ninguno de ellos ha sentido la necesidad de reclamar el derecho a tener su propio Estado o agregarse a su vecino connacional.

En algunos aspectos (históricos, demográficos, estratégicos o materiales) las circunstancias de la experiencia suiza son únicas. Sin embargo, el estudio de los mecanismos utilizados en Suiza para evitar el planteamiento de la cuestión nacional puede resultar útil para debilitar su intensidad en otros países.

(69) «El nacionalismo suizo —ha escrito un experto suizo— no esá basado en una conciencia cultural o nacional definible en términos lingüísticos o étnicos. Tampoco supone un acuerdo o una federación entre grupos lingüísticos opuestos entre sí en un momento concreto. La Suiza alemana, francesa e italiana son nociones geográficas sin existencia política o constitucional que no constituyen bloques en el campo de los partidos políticos o sindicatos económicos, ni siquiera en las iglesias o confesiones religiosas.» LEUTHY: «Incidences politiques de la pluralité linguistique en Suisse», en *Schweizer Monatshefte*, agosto 1966, pág. 404.

Las bases históricas y materiales del pluralismo suizo

A) La coexistencia lingüística en Suiza puede ser considerada un logro sobresaliente en un mundo caracterizado por los problemas políticos causados por las reclamaciones de tipo étnico-cultural. Ello se ha conseguido sin los dolores de la centralización y la homogeneización cultural obligatorias llevadas a cabo en otros países durante el período de la formación a la monarquía absoluta y que implicaban por lo común el predominio de una de las partes componentes sobre las demás (70).

La orientación exclusivamente defensiva de la Confederación hizo innecesaria la centralización hasta el punto de que hasta finales del siglo XVIII no hubo autoridad central ni cuerpo legislativo común, ni siquiera ejército o leyes comunes, careciendo de una Dieta, compuesta de delegados enviados por los cantones soberanos, que fuese la forma exterior de coerción (71).

Cuando la Confederación, formada exclusivamente de cantones germánicos, extendió su dominio a territorios franceses e italianos no encontró dificultad, dada su propia estructuración descentralizada, en respetar la peculiaridad y lenguas diferentes de éstos. «Por su propia tradición de localismo y particularismo los cantones gobernantes se vieron inducidos a respetar su autonomía local y diversidad lingüística» (72).

B) La bibliografía suele prestar atención a las llamadas bases materiales del pluralismo suizo. Estas son: el mantenimiento del equilibrio demográfico entre las comunidades lingüísticas, el carácter transversal de las divisiones existentes y el ritmo histórico peculiar de la centralización suiza.

a) Según Meyer y Mali, desde 1850 no se ha producido alteración significativa alguna en la posición de cada una de las lenguas nacionales —ale-

(70) Véase *Nationalism and Liberty*, de HANS KOHN, Londres, 1956, pág. 18, y «The Jura Problem: Ethnic Conflict in Switzerland», de KURT B. MEYER, en *Social Research*, 1968, pág. 708.

(71) DENIS DE ROUGEMONT: *La Suisse ou l'Histoire d'un Peuple Heureux*, página 22.

(72) KURT B. MEYER, *loc. cit.*, pág. 711.

Se aseguró a los cantones sometidos su participación en los asuntos locales —aunque bajo vigilancia— y el uso del italiano y francés en los tribunales y la Administración. Véase también H. WEILENMAN: «La Question Linguistique en Suisse», en *Res Publica*, 1962, pág. 299. Sin embargo, esta política fue conculcada en algunas ocasiones. Por ejemplo, en 1583, «la venta ambulante en francés fue objeto de multa y seis años más tarde se adoptaron medidas contra la entonación francesa "bárbara y molesta a los oídos" de oraciones y sermones en latín en las iglesias». R. C. BROOKS: *Civic Trinin in Switzerland*, Nueva York, 1930, pág. 296.

mán, francés, italiano y romanche—, permaneciendo considerablemente estable la composición lingüística de la población. De 1850 a 1890, aproximadamente el 70 por 100 de la población suiza ha sido siempre germanoparlante y un poco más del 20 por 100 francoparlante.

Esta proporción, aunque se incline hacia el lado alemán, ha podido ser mantenida gracias a que la mayor tasa de natalidad de la población de habla alemana (73) es contrarrestada por los efectos de la migración interna. Vive más gente alemana en las regiones francesas que al contrario (74); por otra parte, en las regiones francesas la asimilación se realiza más fácilmente.

Los francoparlantes se resisten a aprender alemán porque, de hecho, si quisieran hacerse entender en los cantones alemanes, tendrían que aprender dos lenguas difíciles: el alemán federal y una variante dialectal del mismo.

La frontera entre las lenguas es cuidadosamente conservada. De 1900 a 1950 sólo han cambiado su mayoría lingüística una o más veces seis comunidades de entre más de 3.000. Estas comunidades pertenecen al Jura Bernés y la mayor parte de ellas son muy pequeñas (75).

El equilibrio lingüístico se encuentra basado no sólo en este equilibrio demográfico, sino en la aplicación del principio —no escrito— de territorialidad según el cual cada cantón tiene el derecho a preservar y defender su propio carácter lingüístico contra todas las fuerzas externas que tiendan a alterarlo o a ponerlo en peligro. Este principio es consecuencia de la soberanía de los cantones en materias culturales y según el mismo todas las escuelas deben enseñar la lengua oficial de la comunidad de que se trate (76).

El ejercicio por parte de los cantones de este principio supone la favorable disposición del inmigrante a integrarse en la cultura de su nuevo cantón —expresada principalmente en el enrolamiento de sus hijos en las escuelas locales— y el reconocimiento por parte de su comunidad de origen de la existencia de áreas culturales de influencia.

(73) El excedente de población (nacidos menos muertos) por cada mil habitantes era 8,8 en la Suiza alemana, 5,4 en la Suiza francesa y 2,5 en Ticino. M. A. MALLI: «Aspects Statistiques de la Repartition des Langues en Suisse», en *Res Publica*, 1962, página 257.

(74) En 1960 había más habitantes que hablaban alemán en la Suiza francesa (126.000) que franco-suizos en la Suiza alemana (74.000). MELI, *loc. cit.*, núm. 255.

(75) La divisoria de las zonas lingüísticas no se corresponde con los límites de los cantones. Catorce cantones son enteramente alemanes, tres completamente franceses y uno italiano. Berna (84 %, alemán), Friburgo (67 %, francés) y Valais (66 %, francés) son bilingües. En los Grisones, el alemán, italiano y romanche son idiomas oficiales, pero el alemán, que es hablado por el 55 % de la población, tiene preferencia.

(76) Véase *Switzerland: An Example of Cultural Co-existence*, de K. D. McRae, Toronto, 1964, pág. 12.

La observancia del equilibrio lingüístico es, como vio Burckhardt, «uno de los fundamentos mismos del Estado» contribuyendo decisivamente a la coexistencia étnica, pues por causa de él «cada grupo étnico está seguro de que los otros grupos no harán ningún progreso a su costa, ni de modo oficial o privado, ni que lo intentarán siquiera» (77).

b) Además del equilibrio demográfico ha habido otros modos de evitar la cristalización de divisiones políticas siguiendo líneas lingüísticas. Toda la literatura está de acuerdo en señalar que la coincidencia parcial de áreas lingüísticas y religiosas ha disipado las lealtades de los ciudadanos y ha evitado el reforzamiento mutuo de identidades.

La no coincidencia de áreas lingüísticas francesas y protestantismo y de áreas lingüísticas germanas y catolicismo, o al revés, ha producido una situación en la que, como dice Siegfried, «no se ha intentado formar ninguna coalición de lengua y religión con base en un territorio determinado» (78).

Como ha observado Leuthy, el hecho de que de los cinco cantones franceses, tres sean protestantes y dos católicos, y que de los diecinueve cantones y semicantones alemanes, diez sean protestantes y nueve católicos, «crea libertades y afinidades que sirven de contrapeso a las interrelaciones lingüísticas» (79).

c) En Suiza las disparidades económicas no han reformado las divisiones lingüísticas, evitando de este modo subrayar las peculiaridades culturales o fortalecer el sentimiento de explotación de las regiones más atrasadas, como ha ocurrido en Quebec, o acentuar la identidad de zonas comparativamente supradesarrolladas, como en Cataluña o el País Vasco.

En Suiza las disparidades económicas son mayores dentro de cada grupo lingüístico que en los grupos entre sí. Los contrastes campo-ciudad así como la división industria-agricultura atraviesan claramente los límites lingüísticos (80).

Meyer ha señalado que si se toma como índice de industrialización la proporción de personas ocupadas en trabajos no agrícolas, resulta que dos cantones de habla francesa (Genève y Neuchâtel) están en segunda y cuarta posición, respectivamente, en la lista de los veintidós cantones, con el francófono Vaud y el italiano Ticino en el medio, mientras los bilingües Friburgo

(77) WALTER BURCKHARDT: «Kommentar der Schweizerischer Bundeversammlung», vm. 29, citado en KOHN, *op. cit.*, p. 116.

(78) ANDRÉ SIEGFRIED: *La Suisse Démocratie-Témoin*, Neuchâtel, 1948, pág. 137.

(79) H. LEUTHY: «Has Switzerland a Future? The Dilemma of a Small Nation», en *Encounter*, 1962, pág. 25. Véase también G. A. CODDING: *The Federal Government of Switzerland*, Londres, 1961, pág. 12.

(80) McRAE, *op. cit.*, págs. 19-20.

y Valais y el trilingüe Grison pertenecen al grupo menos industrializado, junto con siete cantones alemanes.

Por lo que respecta a la urbanización, Genève y Lausanne —ciudades de habla francesa— están entre las cinco ciudades suizas mayores con más de 100.000 habitantes, mientras las otras tres —Zurich, Basel y Berna— son de habla alemana (81).

La uniforme incidencia de la industrialización ha impedido contrastes económicos entre regiones o cantones, lo cual ha resultado ser un importante factor de estabilidad social, evitando las concentraciones industriales típicas del siglo XIX, con sus suburbios y proletariado desarraigado (82).

Nuestra explicación de la modélica aceptación suiza de los grupos culturales se basa en el hecho de que éstos no se han politizado: en razón del equilibrio demográfico y el carácter transversal de las divisiones existentes, las comunidades lingüísticas no han visto amenazada su existencia o reforzada su identidad.

C) En Suiza la cristalización política de los grupos lingüísticos ha sido evitada también por el lento proceso —aunque constante y profundo— de la centralización (83).

La base de esta afirmación es la idea de que los sentimientos de inseguridad dentro de los grupos culturales de una sociedad dividida lingüísticamente —raíz de su conciencia política— se agrandan con la aceleración del proceso de centralización (84). El hecho de que los mecanismos federales,

(81) MAYER, *loc. cit.*, págs. 717-718.

(82) LEUTHY, *op. cit.*, *Encounter*.

(83) El progreso de la centralización ha llevado a algunos —como a Meynaud— a pensar que en vez de reservar los poderes residuales a los cantones, como hace el artículo tercero de la Constitución, sería técnicamente más simple conferir «las atribuciones generales a la Confederación y las subsidiarias a los cantones» (MEYNAUD: *La Démocratie Sémi-Directe en Suisse, 1945-1968*, Montreal, 1970, pág. 105. Sobre el ritmo y las causas de la centralización, véase E. RAPPARD, «De la Centralization en Suisse», en *Revue Française de Science Politique*, 1962. A las razones de tipo económico, militar o social que explican —según Rappard— el incremento constante de la centralización sería conveniente añadir el hecho de que el Tribunal Federal puede revisar la constitucionalidad de las leyes promulgadas por los cantones, pero no la de las leyes y decretos federales; y que la existencia de instituciones de democracia directa en el nivel cantonal, complicando el funcionamiento de los cantones, hace preferible la atribución de nuevos poderes a la confederación.

(84) Véase HENRY H. KERR: *Switzerland: Social Cleavages and Partisan Conflict*, página 26. Esta generalización, confirmada en lo que yo sé por los procesos de centralización-modernización de Canadá y España, se basa en las observaciones de Deutsch referidas a los efectos de diferentes grados de movilización social. Una rápida movilización social consolida las comunidades uniformes, «mientras que tiende a provocar

sobre todo los *referenda* populares, hayan resultado un instrumento útil contra el proceso de la centralización (85) ha afectado positivamente los sentimientos de seguridad de las partes integrantes de la Confederación, incrementando su identificación con el sistema federal.

Características del nacionalismo suizo

El sistema federal suizo debe su estabilidad no sólo a los factores históricos o materiales que han impedido la consolidación política del seccionamiento, sino también, y principalmente, a la construcción adecuada de una nacionalidad común, expresión de un fuerte y ponderado espíritu federal, y al reconocimiento de «instrumentos federales» (*federal instrumentalities*) que garantizan la variedad federal del país.

La carencia de una monarquía centralizadora y uniformizadora en el proceso formativo del Estado suizo, relacionada con el propósito eminentemente defensivo de la Confederación, ha llevado a los suizos a construir su nacionalidad sobre bases peculiares que les han ahorrado las etapas consideradas normales en Europa a que ya nos hemos referido (86).

Caracteriza a los suizos la ausencia de costumbres comunes y en ellos la diversidad es realmente nota llamativa: propiamente hablando, sólo después de 1815 cuentan con una «historia común»; y, por supuesto, los suizos no satisfacen los requisitos de nacionalidad considerados más importantes, esto es, una lengua y una literatura comunes. «En lugar de ello participan modestamente en tres literaturas y hablan tres lenguas nacionales, por no mencionar el reto-romanche y alrededor de setenta dialectos» (87).

Desde luego, la nación suiza no se basa en la unidad lingüística o étnica, sino en la voluntad de pertenecer al mismo Estado y de participar en sus culturas e instituciones peculiares: respeto del pluralismo, federalismo, par-

tensiones o destruir la unidad de aquellos Estados cuya población se encuentra dividida ya en varios grupos de diferentes lenguas, culturas o modos de vida» (KARL DEUTSCH: *Social Mobilisation and Political Development*, citado en Kerr, pág. 26).

(85) Véase MEYNAUD, *op. cit.*, pág. 105.

(86) «A Suiza le faltan todos los rasgos clásicos de unidad natural y cohesión nacional: la monarquía, la lengua única, la homogeneidad étnica, la religión dominante e incluso un cierto aislamiento geográfico. Refuerza con cuidado todo lo que las viejas naciones han intentado eliminar por considerarlo causa de divisiones: la autonomía de sus Estados integrantes, la libertad religiosa, los privilegios de los grupos minoritarios y toda clase de pluralismos que se puedan imaginar: culturales, sociales, económicos, políticos, administrativos, fiscales y hasta judiciales» (DENIS DE ROUGEMONT, *op. cit.*, página 100).

(87) BROOK, *op. cit.*

ticipación popular, organización colegial del poder, ejército no profesional, etcétera.

Kohn ha reconstruido la historia intelectual de este nacionalismo «político» que ha preferido insistir —contra el modelo alemán— en la participación en tradiciones e instituciones liberales, antes que en lazos raciales o lingüísticos.

Desde la creación en 1760 de la Sociedad Helvética (88), tres rasgos principales han caracterizado el nacionalismo de los intelectuales y constituyentes suizos: la interpretación de la historia de Suiza como la de un pueblo amante de su independencia y libertad (89); la afirmación del valor intrínseco del pluralismo cultural y político considerado no ya como obstáculo de la unidad, sino como factor de enriquecimiento nacional (90): su carácter liberal. El hombre es el fundamento y el fin de la comunidad. Promoviendo la individualidad y autonomía de sus ciudadanos, el Estado se asegura su permanencia sobre bases firmes y duraderas (91).

Estos principios se expresan de manera feliz en el mensaje sobre el significado y misión de Suiza del Consejo Federal de diciembre de 1938 ante el peligro totalitario de sus poderosos vecinos. «La idea nacional de Suiza no se basa en factores raciales o biológicos, descansa en una decisión espiritual.» Aunque los suizos rechazan la determinación biológica de las fronteras políticas mantienen su libertad de «permanecer conscientes de nuestros lazos culturales con las tres grandes civilizaciones». El Estado federal suizo es una asociación de repúblicas libres; no las absorbe, sino que los federa... Suiza se basa en el respeto de la dignidad del individuo. Consideramos este

(88) «Para despertar de nuevo entre los suizos su conciencia de comunidad, ayudándoles a restablecer una posición de honor para su país» (KOHN, *op. cit.*, pág. 27).

(89) Los suizos volvieron la vista «a los orígenes de su nación cuando en una Europa cada vez más sometida al feudalismo y al absolutismo, comunidades libres de campesinos y burgueses establecieron y preservaron su libertad». Para la visión de Keller de la historia suiza, véase KOHN, *op. cit.*, págs. 95-97.

(90) Véase la argumentación de Lecharpe (1798): el multilingüismo, a pesar de sus inconvenientes prácticos, era considerado como un enriquecimiento cultura y un disolvente de incomprensiones. Véase KOHN, *op. cit.*, pág. 47. He aquí la defensa de Keller del federalismo suizo: «Sin el lazo federal no existirían ciudadanos suizos y sin los cantones con sus diferencias y contrastes no existiría federación suiza. Esto constituye el elemento primordial de nuestra patria» (en Kohn, pág. 76). En 1848, en el preámbulo de la Constitución, se reconocía por primera vez la existencia de la nación suiza. Su continuidad histórica queda asumida al declararse en el primer artículo que «los pueblos de los veintidós cantones soberanos de Suiza forman unidos la Confederación Suiza» (véase KOHN, *op. cit.*, pág. 110, y WILLIAM E. RAPPARD: *La Constitution Fédérale de la Suisse (1848-1948)*, cap. II, Neuchâtel, 1948).

(91) Véanse las ideas nacionalistas de Pestolozzi en KOHN, *op. cit.*, pág. 61.

principio como nuestro concepto básico y lo proclamamos como una tarea esencial de la nación» (92).

Las razones de un miembro del grupo alemán, francés o italiano para preferir permanecer siendo suizo a integrarse en la nación que habla su lengua son muy importantes. En primer lugar, el suizo no sufre traba alguna en las relaciones culturales que desee mantener con Berlín, París o Roma.

En segundo lugar, goza de un nivel de autonomía y participación políticas de los que no puede disfrutar en Francia, Italia y Alemania (93) —y esto es especialmente cierto respecto de períodos recientes de la historia de Alemania—; en tercer lugar participa de importantes ventajas desde un punto de vista estratégico y económico en razón de su pertenencia a un Estado neutral en la intersección de las más importantes rutas comerciales con la prosperidad que ello implica (94).

Encontramos, por consiguiente, en Suiza un «espíritu nacional» mucho más fuerte que en Canadá. Ello se ha conseguido también porque la experiencia de construir una nueva nacionalidad ha sido un éxito.

El nacionalismo suizo ha evitado el peligro de identificarse exclusivamente con los rasgos de uno de los componentes del país y ha practicado, a satisfacción de todos, un verdadero modelo «mosaico» de nacionalismo.

De otro lado las razones en favor de la unión —pluralismo tolerante, neutralidad política y prosperidad económica— no han resultado erosionadas por el paso del tiempo como ha ocurrido en Canadá, donde la falta de una «amenaza de los Estados Unidos» y la regionalización económica están invalidando los argumentos en favor de la Unión de los Padres fundadores.

Los mecanismos institucionales protectores del pluralismo suizo

Las tendencias seccionalistas del sistema son neutralizadas no sólo por la natural transversalidad de las divisiones o la igualdad en la contribución de los grupos étnicos en la cultura política, o por la persistencia de las fuerzas promotoras de la unidad, sino también por la existencia de mecanismos institucionales que reconocen y dan protección a los rasgos federales —caracte-

(92) En KOHN, *op. cit.*, págs. 128-129.

(93) Los suizos saben que sus peculiaridades —especialmente las locales— están mejor garantizadas dentro de su organización federal. «Consideran su lengua como algo importante, desde luego, pero, sin embargo, como parte de la vida local suiza. Además, los suizos cultivan la literatura peculiar de cada sección del país y son aficionados a innumerables cultos, tradiciones y costumbres. Todo esto se vería en peligro si se produjese la unión política con Alemania, Francia o Italia» (BROOK, *op. cit.*, pág. 302).

(94) Véase Hugh Seton-Watson, *Nations and States*, Londres, 1977, pág. 77.

rísticas distribuidas territorialmente— en una sociedad. Esto se consigue en Suiza a través de la adecuada institucionalización de la igualdad lingüística y, principalmente, a través de la importancia que se reconoce a los cantones en la vida política del país, los cuales cuentan con sus propias esferas de competencia y participan en el proceso de legislación y toma de decisiones federales a través de mecanismos intraestatales y de referéndum.

A) *La institucionalización de la igualdad lingüística*

a) La igualdad de las tres lenguas principales está reconocida en la Constitución y se observa en la práctica en las instituciones con una escrupulosidad bastante satisfactoria en su conjunto. El artículo 116 de la Constitución establece, en efecto, que «el alemán, el francés y el italiano serán considerados las lenguas oficiales de la Confederación». Este principio si no estuviera constitucionalmente garantizado, podría haber sido deducido del artículo 4.º, que establece la igualdad ante la ley. Del mismo modo la igualdad de los cantones —principio político bien establecido— implica la igualdad de las lenguas.

Este artículo se refiere exclusivamente a las relaciones entre los individuos y la confederación, o entre los cantones y la confederación, pero no comprende las relaciones entre los cantones y el individuo porque en materias lingüísticas los cantones disfrutan de autonomía, aplicando su propio régimen lingüístico —normalmente monolingüismo— según, tal como vimos, el principio de la territorialidad.

Lo importante, sin embargo, es prestar atención a la práctica efectiva del principio de igualdad, esto es, a la legislación y usos según los cuales se verifica el reconocimiento de la igualdad lingüística.

En el *Parlamento Federal* la igualdad de las tres lenguas se observa en fase final del proceso legislativo (publicación de las leyes); pero el italiano no se utiliza en el mismo proceso (mensajes del Consejo Federal, proyectos de ley, iniciativas), sino sólo en casos de proyectos de ley de cierta importancia. En lo que se refiere a la Asamblea Federal únicamente en raras y algo ceremoniosas ocasiones se concede al italiano hablado el papel sugerido en la Constitución (95).

En la *Administración General*, en las relaciones internas, los problemas lingüísticos se resuelven según criterios de oportunidad. Lo cual significa que el bilingüismo se reconoce como práctica general, mientras la lengua italiana es casi ignorada.

(95) MCRÆ, *op. cit.*, pág. 26.

Respecto a las relaciones con el público es necesario distinguir precisamente entre servicios descentralizados y centralizados. En los primeros se observa el principio de territorialidad; en los segundos se practica el bilingüismo aunque existen algunas instituciones de apoyo a la lengua italiana, por ejemplo, el secretariado para la lengua italiana, agregado a la Cancillería Federal, y los funcionarios de traducción italiana agregados a la dirección de cada departamento (96).

Con relación al empleo de la lengua en los *Tribunales*, éstos son los principios que se aplican: En los casos civiles de apelación los fallos tienen lugar en la lengua en que se examinó el caso en primera instancia o, si no, en la de la decisión inmediatamente inferior.

En casos de primera instancia los fallos se dan en la lengua de las partes o, si difieren, en la del demandado (o demandados).

En los procesos penales la lengua de instrucción es la de los acusados (97).

En los casos civiles o penales cantonales se observa el principio de territorialidad.

b) La igualdad de las lenguas se encuentra reforzada por disposiciones y usos que intentan asegurar la participación en las instituciones de gobierno de gente de las diferentes zonas lingüísticas.

En la *Cámara Alta*, donde los dos representantes de cada cantón son elegidos según las disposiciones de la ley cantonal, los cantones pueden establecer especial representación para sus minorías lingüísticas (Berna ofrecía un escaño a los distritos del Jura francés).

El Reglamento del *Consejo Nacional* establece que en las comisiones parlamentarias y en el Buró de diez miembros del Consejo Nacional que determina los miembros de las Comisiones se refleje la fuerza de los partidos y también «en la medida de lo posible» las tres lenguas oficiales.

La composición del *Consejo Federal* se determina por una serie compleja de reglas que completan la exigencia institucional de que no puede haber dos consejeros procedentes del mismo cantón. La costumbre prescribe que Berna y Zurich, cantones germanos, estén siempre representados (98). Una tercera plaza —con las excepciones de 1875, 1881, 1944, 1947 y 1966— ha sido siempre para el cantón francés de Vaud.

Las otras cuatro plazas se distribuyen de modo que en el Consejo Federal

(96) Véase *Res Publica*, 1962. «Les principes de Droit de Langues en Suisse».

(97) *Res Publica*, *idem*.

(98) La norma fue rota en 1872. Véase J. FRANÇOIS AUBERT, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, vol. II, 1967, pág. 533.

haya al menos dos latinos. Esto es, además del de Vaud, siempre hay otro consejero precedente de un cantón francófono o del italiano Ticinio (99).

La representación de los grupos lingüísticos en la Administración se inclina hacia el lado alemán, cuyos miembros tienen los mejores puestos. Según las estadísticas disponibles de 1959 la Suiza francesa se encuentra sustancialmente infrarrepresentada en la Cancillería Federal y los departamentos militares y de interior, aunque suprarrepresentada en los departamentos políticos —por ejemplo, Asuntos Exteriores—. «Considerados por categorías, en 1959 los franceses se encontraban infrarrepresentados en la categoría mejor pagada (12 de 79, o 15 por 100) igual que los italianos (2 de 79, o 2,5 por 100), aunque su representación era más proporcionada en las siguientes categorías (100).

Esta infrarrepresentación en la Administración no debe atribuirse a discriminación del grupo más numeroso hacia los otros, sino al hecho de que los alemanes cumplen con más frecuencia las exigencias del bilingüismo de la Administración Central (101).

La Constitución —artículo 107— requiere que en el Tribunal Federal, cuyos miembros son elegidos por la Asamblea Federal, debe haber representantes de todas las lenguas oficiales.

Desde 1943 el número de sus miembros ha sido 26, con 12 componentes alternos, y en la práctica tanto la Suiza francesa como la italiana han estado representados más que proporcionalmente. Se espera que todos los jueces tengan un buen conocimiento de las tres lenguas oficiales y en las deliberaciones del Tribunal cada juez participa en su propia lengua.

B) Ejemplos de protección de las lenguas

El delicado tratamiento en Suiza de la igualdad de las lenguas queda ilustrado por la declaración del romanche como lengua «nacional» en 1938 y por la ayuda que los grupos culturales pequeños reciben para el mantenimiento de sus lenguas.

En 1934, como consecuencia de una campaña lanzada años antes, el gobierno ejecutivo de los Grisones, aunque declarándose contento con las concesiones no oficiales hechas al romanche en el pasado, solicitó el reconoci-

(99) Aubert señala que la única excepción a la regla de la mínima presencia de dos latinos se produjo en el período comprendido desde 1876 y 1881. De 1912 a 1913, 1920 a 1934, 1948 a 1950 y 1955 a 1961 hubo incluso tres latinos (AUBERT, *loc. cit.*, página 533).

(100) McRAE, *op. cit.*, pág. 28.

(101) SIEGFRIED, *op. cit.*, págs. 170-1.

miento del romanche como lengua nacional. El Consejo Nacional respaldó la propuesta porque, según su argumentación, «tenemos el deber de defender, incluso a costa de nuestro bienestar económico, nuestra riqueza espiritual» y apoyó la tenaz lucha del pueblo romanche en defensa de su lengua materna. Lo mismo hizo el pueblo suizo. El 20 de febrero de 1938 más de la mitad del electorado fue a las urnas y aprobó con el 92 por 100 de los sufragios, y en todos los cantones, las propuestas encaminadas a dar satisfacción moral a los grisonos, reconociendo el alemán, el francés, el italiano y el romanche como lenguas nacionales de Suiza. No se derivaban ventajas administrativas de este reconocimiento, sólo importaba el hecho de que a través del referéndum de 1938, el pueblo suizo cayó en la cuenta de la existencia de una «cuarta Suiza» (102). La ayuda federal a los grupos más débiles se realiza de varios modos. En aplicación del artículo 27 bis de la Constitución que establece los subsidios a los cantones para ayudarles a cumplir sus obligaciones en el campo de la educación primaria el total que la Federación paga, haciéndose cargo de las dificultades especiales de las minorías, supone para cada niño italiano casi siete veces la cuota normal y más de diez veces para cada chico romanche.

Además existen subsidios anuales federales dedicados específicamente a la defensa de las lenguas y culturas italianas y romanches, entregados directamente a los cantones o a instituciones tales como la «Liga Romantscha» o la «Fundación Prohelvética» o a proyectos como los cuatro diccionarios de múltiples volúmenes de los dialectos suizos (103).

C) *El funcionamiento del cantón como unidad política básica*

Sin embargo, y aunque pueda parecer paradójico, el funcionamiento del cantón como unidad básica de la vida del federalismo suizo, ha resultado ser el dique más efectivo a las tendencias seccionalistas de la Federación.

El apego al cantón ha servido de contrapeso a las fuerzas uniformistas de la Federación, pero sobre todo ha evitado el predominio de las lealtades lingüísticas o religiosas. De acuerdo con la distribución constitucional de competencias los problemas culturales son abordados por los cantones, de modo que cuando alcanzan la palestra federal se encuentran amortiguados y han perdido la virulencia que los pudiera haber hecho susceptibles de manipulación emocional.

(102) McRAE, *ibid.*, pág. 10. Véase también KOHN, *op. cit.*, págs. 118-119, y RAPARD, *op. cit.*, págs. 363-364.

(103) McRAE, *op. cit.*, págs. 52-55.

Los suizos prefieren identificarse más con su cantón o el país como un todo que con su grupo lingüístico y ello es verdad de modo particular en el caso de los suizos alemanes e italianos. Sólo el 16 por 100 de los suizos alemanes, el 14 por 100 de los italianos y el 29 por 100 de los franceses se consideran a sí mismos en primer lugar alemanes, italianos o franceses, respectivamente (104).

Según nuestra interpretación ello es debido a que la lealtad hacia el cantón es superior a la lealtad para con el grupo lingüístico. Esto es importante porque ningún seccionalismo peligroso para la unidad del país puede proceder de una unidad territorial del tamaño del cantón, en el supuesto improbable de que las lealtades se mostrasen incompatibles.

El fuerte apego de los suizos a su cantón ha sido unánimemente observado en la literatura (105) y es debido a otras razones que las puramente emocionales (106).

a) *Competencias*

A pesar del progreso constante de la centralización, las competencias cantonales son notables. Su competencia exclusiva comprende la organización política y administrativa de los cantones (art. 5.º), la organización y el procedimiento de los tribunales y la administración de justicia (arts. 64 y 64 bis), el ejercicio de derechos políticos (arts. 43, 44 y 45), la educación secundaria, la protección de la naturaleza, el paisaje y la energía hidráulica. Además hay otras materias en las que la Federación establece los principios generales, pero en las que hay intervención de los cantones: dirección de escuelas primarias (art. 27 bis), privación de derechos políticos (art. 66), caza

(104) «The Swiss and their Politics», en *Government and Opposition*, 1976, página 307.

(105) Véase, por ejemplo, LEUTHY, «Has Switzerland a Future?: The Dilemma of the Small Nation», en *Encounter*, 1962, vol. 19; DUNN, «Consociational Democracy», en *Comparative Political Studies*, abril 1972, págs. 17-18; RAPPARD, *op. cit.*, pág. 205; BROOK, *op. cit.*, pág. 14; SIEGFRIED, *op. cit.*, pág. 271.

(106) Subrayadas, por ejemplo, por Rappard: «El cantón es para el suizo corriente una realidad concreta, quizá la república por cuya defensa lucharon sus antepasados contra otros suizos, muy a menudo el sitio donde nació y que fue el marco de su infancia y juventud; la "ciudad" cuya lengua o dialecto habla y donde conoce al magistrado, sus vecinos y donde quizá tiene a sus amigos. Verdaderamente el cantón, conjunto de recuerdos históricos y experiencias cotidianas, constituye el objeto de su patriotismo. La Confederación se encuentra más alejada, es más joven, menos personal y más abstracta. Se impone por su estructura política más que por su realidad social» (RAPPARD, *De la Confederation en Suisse*, pág. 155).

y pesca (art. 25) (107). Pero la intervención de los cantones tiene lugar principalmente en la ejecución de la ley federal —constituyendo lo que es descrito a veces como federalismo ejecutivo— (108), lo cual es considerado con acierto como un factor que hasta cierto punto compensa a los cantones por la pérdida gradual de muchos de los poderes de legislación con que contaban originariamente.

b) *Mecanismos intraestatales y de referéndum*

Pero donde tiene lugar el reconocimiento de la importancia política del cantón es en la intervención de éste, como tal, en la formación de la voluntad federal, a través de mecanismos intraestatales y de referéndum. La intervención de los cantones como órganos de la Confederación es considerada por muchos el rasgo sobresaliente del federalismo suizo (109).

Prestemos a este extremo alguna atención:

a) *La Cámara Alta, el Consejo de los Estados, es concebida en función de los Estados.*—Los cantones deciden el modo de elección de sus dos delegados y les abonan su sueldo de parlamentarios (arts. 80-83 de la Constitución Federal). Aunque según el artículo 91 éstos votan sin instrucciones, se supone —o al menos se suponía— que atenderían especialmente a los intereses de sus cantones... De hecho, no obstante, las actitudes de los consejeros de los Estados vienen determinadas exclusivamente por su ideología o intereses particulares. Como el método que prepondera para su elección es el de mayoría simple queda excluida la pertenencia a la Cámara Alta de miembros de partidos radicales, lo cual ha conferido al Consejo de los Estados un carácter rural, conservador y celoso de los derechos de las minorías.

El Consejo de los Estados tiene los mismos poderes que el Consejo Nacional que es elegido en base a su población.

El Consejo Nacional también depende de los cantones puesto que los cantones y semicantones son sus distritos electorales y, además, cada cantón tiene garantizado un delegado cualquiera que sea su población.

b) *El cantón toma parte en la legislación constitucional.*—La adopción de enmiendas constitucionales o de una nueva Constitución necesita la aceptación de la mayoría de ciudadanos suizos que toman parte en la votación

(107) Véase JOHN ROHR, *La Suisse contemporaine. Société et Vie Politique*, París, 1972, págs. 225-227; G. SAUSER-HALL, *Guide Politique Suisse*, Lausanne, 1965, páginas 100-101.

(108) SAWER, *Modern Federalism*, pág. 21.

(109) AUBERT, *op. cit.*, pág. 226.

y de la mayoría de los Estados (art. 123). Ello se refiere al caso en que la propuesta proceda del Parlamento o cuando la enmienda haya sido presentada por 50.000 ciudadanos (iniciativa constitucional), ya sea en la forma de un texto articulado o de proporción general. En este último supuesto la aprobación por el pueblo obliga al Parlamento a preparar un texto correspondiente que ha de ser sometido a un segundo referéndum. Aunque el Parlamento no puede menos de someter una iniciativa popular a referéndum puede presentar un contraproyecto que a veces produce la retirada de la iniciativa original por sus proponentes (110).

El referéndum obligatorio es requerido también dentro del siguiente año a la adopción de decretos federales promulgados bajo el procedimiento de urgencia y que infrinjan la Constitución (111).

Es interesante hacer notar que hasta 1969 sólo en dos ocasiones la voluntad de la mayoría de la población suiza fue frustrada por una mayoría contraria de cantones (un intento de unificación de pesas y medidas en 1817 y un proyecto de ley para mejorar la protección del inquilino y el consumidor en 1955) (112).

Pero en 1970, 1973 y 1975 consideraciones federalistas llevaron a los cantones a rechazar enmiendas tendentes a extender los poderes federales en el campo de las finanzas públicas, la educación y la política económica. Esta nueva situación está forzando a la Federación centralizadora a recurrir al procedimiento de urgencia para promulgar leyes que considera necesarias, pues los cantones parecen más propicios a conceder poderes temporales a la Federación —aunque impliquen invasión de competencias cantonales— que a sancionar de modo permanente distribuciones de competencias en su favor (113).

c) *El derecho de pedir la celebración de un referéndum.*—El referéndum legislativo puede celebrarse a petición de ocho cantones sobre leyes federales, decretos federales de alcance universal (art. 89.II), ciertos tratados internacionales obligatorios y decretos federales promulgados bajo el procedimiento de urgencia, pero que no infrinjan la Constitución.

El número de ocho para los cantones reclamantes fue fijado para evitar

(110) SAUSER-HALL, *op. cit.*, págs. 121-123, y K. R. LIBBEY, «Initiatives, Referenda and Socialism in Switzerland», en *Government and Opposition*, 1972.

(111) De otro modo pierden vigencia al término de este período y no pueden volverse a poner en vigor (art. 89 bis).

(112) Véase AUBERT, *op. cit.*, vol. I, págs. 158-159.

(113) Hasta el momento ningún decreto federal, sometido a referéndum obligatorio, por alteración de la constitución, ha sido vuelto a promulgar.

la hostilidad de los siete estados de la Sonderbound... Pero este instrumento no ha sido utilizado nunca (114).

d) *El derecho a pedir la reunión de la Asamblea Federal.*—A petición de cinco cantones se puede convocar una sesión extraordinaria del Parlamento (art. 82.II). Este precepto ha permanecido como letra muerta.

e) *El derecho de iniciativa.*—Según el artículo 93.II de la Constitución cada cantón tiene el derecho de iniciativa tanto constitucional como legislativa. Este derecho se ejerce por el órgano u órganos que fije la legislación cantonal.

f) *El procedimiento de consulta.*—Existe una práctica —incluso exigida por la Constitución (arts. 22 bis II; 27 ter II; 27 quáter IV; 32.II; 34 sexies)— de consulta del Consejo Federal a los cantones en la preparación de las leyes. Asume dos formas: o las comisiones de expertos integran funcionarios de los cantones; o, de otro lado, los preproyectos de ley, resultado del trabajo de las comisiones, son comunicados a los ejecutivos cantonales que quedan invitados a hacer observaciones.

Además de estos mecanismos debemos recordar nuestras observaciones precedentes sobre las reglas de la participación de los cantones en el Consejo Federal y las funciones de los cantones relativas a la aplicación y ejecución de la ley federal.

Observaciones finales

La acción conjunta de circunstancias históricas, contratendencias demográficas y materiales e instrumentos culturales e institucionales ha conseguido en Suiza el resultado de un federalismo equilibrado y una comunidad bien integrada. Lo cual no significa que no hayan existido disparidades de juicio ante importantes problemas (115) o no hayan tenido lugar ten-

(114) AUBERT, *op. cit.*, vol. I, pág. 227.

(115) Leuthy ha puesto de relieve la existencia de actitudes diferentes de los suizos franceses y los alemanes respecto a problemas tales como la idea de Europa, el armamento nuclear, el derecho al voto de las mujeres y las relaciones con los países comunistas. Por ejemplo, como él señala, «el muro de Berlín ha impresionado más a la opinión alemana que a los franco-suizos; sin embargo, el antiamericanismo de De Gaulle ha encontrado más eco en la Suiza francesa» (*Incidences politiques de la Pluralité Linguistique en Suisse*, pág. 406). Otros autores, por ejemplo Ruffieux, han subrayado el antimilitarismo de los suizos franceses o el fuerte anticomunismo de los germanosuizos. Sin embargo, no deben exagerarse las divergencias. Mcynaud, estudiando setenta referendums de 1845 a 1968 no ha encontrado más que dos casos en los que la opinión francesa ha sido contraria a la tendencia general. En el referéndum sobre armamento

siones étnicas especialmente profundas ante crisis internacionales (116).

Pero podemos obtener una idea del alcance de la intensidad del seccionalismo en Suiza considerando su más importante exponente: el problema del Jura. La resolución de los jurasianos a separarse del cantón de Berna, aunque algo «no-suiza», en razón de su intensidad «nacionalista», siempre ha permanecido —como ha observado Friedrich— dentro de los límites de la aceptación del Estado suizo (117).

nuclear —26 de mayo de 1963— sólo los cantones franceses aceptaron la necesidad de someter a voto popular las decisiones relacionadas con el equipamiento del ejército suizo con armas nucleares. En el referéndum de 30 de septiembre de 1956 sobre los gastos de la Asamblea Federal, los cantones franceses se singularizaron declarándose en favor del control popular de la autoridad central (MEYNAUD, *op. cit.*, vol. I, págs. 196-197; vol. II, pág. 343). El profesor francés distingue varias características del comportamiento y las orientaciones políticas de los franco-suizos: menos participación electoral (37,3 % en Valais frente al 64,2 % en Zurich); apoyo al intervencionismo económico del Estado, y un deseo de plena participación de Suiza en el terreno internacional frente a opuestas tendencias en los cantones alemanes.

(116) Las divisiones entre los suizos fueron esencialmente serias durante la primera guerra mundial sobrepasando a las viejas diferencias religiosas o las diversidades cantonales. Como señala Kohn, «la guerra de 1914 suscitó en la neutral Suiza pasiones que amenazaron destruir la unidad moral del país» (KOHN, *op. cit.*, pág. 128). A la llegada de la segunda guerra mundial Suiza se encontró en una situación estratégica más precaria, pero con más seguridad intelectual que en 1914, pues el totalitarismo se había mostrado, a los ojos de todos los suizos, incompatible con los mismos fundamentos de la nación.

(117) En el caso de Jura no ha tenido lugar la afortunada conjunción de factores históricos y demográficos, con tendencias que se contrarrestan, e instituciones integradoras que explican el éxito político de Suiza. En los distritos del norte de Jura las divisiones religiosas y económicas han reforzado las lingüísticas, y la lucha por el reconocimiento de la identidad política y cultural desde que se produjo la anexión a Berna ha originado un frustrante sentimiento de discriminación a pesar de los logros conseguidos en los años cincuenta. La solución a este problema se planteaba de modo difícil dentro del marco institucional del cantón por causa del pequeño tamaño y consiguientemente peso electoral escaso de la población de Jura (131.000 habitantes de un total de 759.000 del cantón) y las divisiones existentes dentro de los mismos distritos —los protestantes y más ricos distritos del sur eran más fríos acerca del proyecto de separación y el distrito alemán del norte se oponía a él claramente.

Contra el ejemplo de Quebec y posiblemente por causa de las ambiciones políticamente limitadas de los jurasianos y la capacidad típicamente suiza para la comprensión de las minorías, los jurasianos se sienten mejor entendidos en la Confederación a cuyo terreno han decidido trasladar el problema.

Sobre este problema pueden verse: «Linguistic Diversity and Political Conflict (Some observations based on four Swiss Cantons), de WILLIAM R. KEECH, en *Comparative Politics*, abril 1972, y «Nationalism in Switzerland and Canada», de T. WAR-

CONCLUSIONES

El Estado federal se ha concebido como la forma política en la que diferentes grupos, incapaces de conseguir y mantener su propia independencia, pueden preservar su identidad.

La inicial falta de legitimidad emocional del Estado federal —que es aceptado siempre por razones prácticas como una segunda solución— debe ser compensada por un cuidado sistema de mecanismos institucionales que garantice a las partes componentes un área autónoma de competencias y les permita intervenir en la toma de decisiones del Estado común, compensándoles por el abandono de sus pretensiones de exclusividad nacionalista. Por otra parte, la cultura política de toda la comunidad debe depender de la igual contribución de sus partes, evitando la identificación de la Unión como uno de sus elementos de modo que se fuerce la asimilación de los otros.

De este modo se amortiguan las tendencias seccionalistas del sistema cuando las partes componentes, a través de un funcionamiento adecuado de instrumentos federales interestatales e intraestatales, sienten que su propia identidad no se halla en peligro.

El proceso de modernización-centralización, acentuando la identidad de algunas partes o poniendo en peligro el mantenimiento de la personalidad de otras, puede afectar la acumulación de divisiones en el sistema, causando tensiones en su seno.

Nuestro análisis de Canadá ha mostrado que los mecanismos de integración política —tanto culturales como institucionales— no han funcionado de modo adecuado.

Debido a factores estructurales (acumulación de divisiones económicas, culturales y étnicas), factores políticos (las instituciones del Estado canadiense se han inclinado del lado británico) y factores culturales (efectos dislocadores de una rápida industrialización en la comunidad canadiense francesa) una importante élite seccionalista —respaldada por un grupo social relevante— ha encontrado argumentos para negar la conveniencia del sistema, presentándolo como el instrumento exclusivo de la población de la región británica.

BURTON en *Nationalist Movements*, edición de A. Smith, Londres, 1976; además del artículo citado anteriormente de Meyer.

Post Scriptum: Sobre el referéndum acerca de este problema que ha tenido lugar en Suiza el 24 de septiembre de 1978, aceptando la creación del nuevo cantón de Jura, véase la nota de J. IGNACIO CASES en la *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, núm. 4, 1978.

El nacionalismo quebequés —actuando en un contexto general de crisis y reforzando tensiones de otras partes— está presionando sobre el sistema de modo casi intolerable para éste.

En contraste, Suiza aparece casi como el ejemplo perfecto del funcionamiento adecuado de un sistema federal.

Ningún nacionalismo competidor pone en cuestión el sistema (los separatistas jurasianos no rechazan el Estado suizo), y los mecanismos integradores han reforzado los factores naturales que frustran las posibles tendencias seccionalistas del Estado Federal.

De hecho, el sistema federal suizo no es una «solución» al problema nacionalista, sino un modo de organización política que ha evitado felizmente el planteamiento de este problema.

Los suizos han impedido la cristalización política de los grupos culturales consiguiendo la neutralización de las tendencias seccionalistas por la acción de:

a) *Mecanismos naturales*, como son: el mantenimiento del equilibrio demográfico entre las comunidades lingüísticas, el carácter transversal de las divisiones existentes y el ritmo peculiar de la centralización suiza.

b) *La construcción adecuada de una nacionalidad común*, evitando el peligro de su identificación exclusiva con los rasgos de una de las partes integrantes del país.

c) Especialmente, la existencia de *mecanismos institucionales* que reconocen los «rasgos federales» de la sociedad. Esto se consigue en Suiza a través de la adecuada institucionalización de la igualdad lingüística y —principalmente— por medio del reconocimiento de la importancia de los cantones en la vida política del país.

En contraste con Canadá, Suiza ha construido un sistema integrador sobre mejores bases naturales con divisiones que se entrecruzan en lugar de reforzarse mutuamente. Esta ventaja ha sido subrayada por el carácter no desigual y lento de sus procesos de centralización e industrialización. Además de esto un «espíritu federal» superior ha garantizado suficientes mecanismos de integración, así como la construcción de una cultura política que incluye la participación de todas sus partes.

Tomando como base los dos casos estudiados aquí podríamos proponer la siguiente generalización: el federalismo parece adecuarse a aquellos supuestos en los que comunidades diferentes sin un sentimiento nacionalista exclusivista están dispuestas a aceptar, a la vista de su experiencia histórica y/o su interés futuro, una nacionalidad superior y común, siempre que se hayan garantizado constitucionalmente sus derechos a la autonomía y su participación en el gobierno y la cultura política comunes.