

LA GLOBALITZACIÓ I ELS SISTEMES FEDERALS

Xavier Arbós Marín

SUMARI: 1. Introducció. – 2. La pauta d'anàlisi. a) La influència sobre les estructures. b) La influència sobre les identitats col·lectives. – 3. Les hipòtesis de futur. a) El club global. b) La governança compartida. c) L'onada cibernètica. d) Els dominadors regionals. – 4. Valoració final. – *Resumen-Abstract*.

1. Introducció¹

Els títols que veiem als catàlegs de les llibreries ens donen una idea d'allò que crida l'atenció de les ciències socials. I entre aquests assumptes, la globalització n'és un que genera una nombrosa literatura. No sempre tot el que es publica manté l'interès al cap d'uns anys, però alguns llibres ho aconsegueixen. És el cas d'una obra col·lectiva, de títol minuciosament detallat: *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems. A Comparative Analysis*. El que destaca, i que pot justificar aquesta modesta anàlisi, és, en primer lloc, l'objecte. Els sistemes federals són una referència quan es tracta de trobar models d'organització política que permetin garantir la unitat i el respecte a la diversitat. Ara bé, la seva pròpia viabilitat pot veure's condicionada per la influència de la globalització i, si és el cas, pels processos d'integració regional. En segon lloc, l'obra val la pena per la qualitat de la feina dels responsables. La tasca dels directors de les obres col·lectives pot limitar-se a l'articulació de textos, sense que sempre hi trobem un fil conductor clar. En aquest cas, en canvi, els responsables presenten treballs que s'adapten a les finalitats preteses, seguint pautes de la ciència política. Les qüestions tractades (integració global, integració regional...) i els referents (els sistemes federals) són clàssic en els treballs

1. A propòsit de: Harvey Lazar, Hamish Telford i Ronald L. Watts (ed.): *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems. A Comparative Analysis*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003. Les referències a pàgines concretes es faran al text de la recensió, sense nota a peu de pàgina.

d'aquesta disciplina. També cal afegir que, com és habitual quan la ciència política s'ocupa de sistemes federals, algunes variables institucionals i jurídiques hi són tractades. No perd mai, però, un rigor terminològic molt lloable en una anàlisi que, d'entrada, descarta l'ús del concepte de globalització, massa genèric: prefereix prendre en consideració els processos d'integració global i regional.

Llàstima, potser, que ens trobem amb un concepte com el de "governança" en què es perd la diferència entre allò que és descriptiu (acció de governar) i prescriptiu (el "bon" govern). És el cas del llibre blanc sobre la governança europea preparat per la Comissió el 2001. "Governança", és traducció de "governance",² paraula anglesa que deriva del francès medieval "gouvernance". S'ha introduït a les ciències socials sobretot per l'obra de James N. Rosenau el 1992,³ i a l'inici era emprat com sinònim de l'acció de govern allà on no hi ha "govern" en sentit formal; és a dir, en l'àmbit de les relacions internacionals, on té un sentit subsidiari en absència d'òrgans legislatius o executius universals. En l'actualitat, com és palès en l'obra que comentem, el concepte opera també amb referència als àmbits en els quals hi ha institucions governamentals, com són els estats federals. Potser en les relacions internacionals sigui útil parlar de governança per parlar de la decisió resultant de la confluència d'actors públics i privats.⁴ Però quan es passa del pla global al més concret dels estats, "governança" fa perdre la precisió de la descripció, que ha de distingir entre allò que és formal i allò que és informal.

Els objectius, anunciats des de la primera pàgina, busquen determinar l'abast dels efectes de la integració en els sistemes federals. La integració, però, es considera en dos vessants: global i regional. La primera, planetària, és el resultat parcial del procés de globalització econòmica, a la qual encara se li busquen expressions polítiques. L'es-

2. Vegeu Amadeu Solà: "Governabilitat i governança: una proposta terminològica", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 35, 2001, p. 30. Probablement, per parlar de l'acció de govern allà on no hi ha un "govern" en sentit formal seria més correcte dir "governament", paraula acollida pel diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans. Philippe Moreau Defarges: *La gouvernance*, Paris: Presses Universitaires de France, 2003, p. 5.

3. James N. Rosenau: "Governance, Order and Change", dins James N. Rosenau i Ernst-Otto Czempe: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 1-29.

4. Commission on Global Governance: *Our global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 2

pai del mercat és el món, però no hi ha una integració que hi correspongui. De fet, és dubtós que la lògica del mercat, característica de la globalització, porti a la integració. La feblesa de l'ONU mostra per ella mateixa la feblesa de la integració política global. En l'àmbit econòmic la referència immediata és l'Organització Mundial del Comerç, però el grau d'integració que propicia sembla més baix que el d'altres organismes regionals. La segona, la integració regional, té manifestacions més explícites i institucionals. El cas europeu és una referència natural, que contrasta força amb altres organitzacions. Hauríem de demanar-nos si podem parlar d'integració allà on no hi ha cap element formal que l'explíciti, i no es manifesta en cap estructura.

Cal advertir que els responsables del llibre no intenten buscar gaire diferències conceptuals entre els plans global i regional; de fet, en una tendència a l'acrònim que no podem aplaudir, se n'inventen un (p. 2) per referir-se de manera indistinta a la integració global i regional: GARI (Global And Regional Integration). Potser hagués estat desitjable una mica d'aprofundiment en allò que distingeix les dues dimensions de la integració. La integració global, com apuntàvem, té una feble traducció en la política i en el control dels efectes de la globalització econòmica, i la integració regional pot ser-ne una reacció que busca fer-hi el contrapès. És cert que l'inici de la integració europea s'explica per raons que no tenen a veure gaire amb la globalització de finals del segle xx. Ara però, sens dubte, ha esdevingut un organisme que pot ser entès com un espai de protecció davant algun dels efectes de la integració econòmica global.

Davant aquesta tendència a la integració, les preguntes inicials de l'obra (p. 1) són força raonables: els sistemes federals, en resulten centralitzats o descentralitzats?; la seva dinàmica interna, i el pactisme que se suposa inherent a aquesta mena de comunitats polítiques, en reben alguna conseqüència?; les identitats col·lectives, en surten afectades?; és igual l'impacte en sistemes federals diferents?

La voluntat de respondre a aquestes preocupacions va portar a l'organització d'un col·loqui a Ottawa el desembre de 2000, i d'aquesta reunió acadèmica va néixer el llibre. Després d'un capítol inicial que també avança conclusions, hi trobem capítols corresponents als països que constitueixen diversos tipus de federació. En primer lloc, els Estats Units i Austràlia, presentats conjuntament en la mesura que representen exemples d'una evolució centralitzadora. En segon lloc, tres

sistemes federals en els quals, contràriament, es manifesta una línia descentralitzadora: Canadà, Suïssa i l'Índia. En tercer lloc, Sud-àfrica és presentada com un sistema federal "en compressió" ("hourglassing"), en el qual es va fent més estret el camp d'actuació dels governs intermedis. Finalment, el quart apartat es refereix a dos sistemes que experimenten una transformació sense un horitzó tan clar com els anteriors: el de la Unió Europea i el de la República Federal d'Alemanya.

2. La pauta d'anàlisi

Les preguntes inicials de l'obra es concreten en una pauta d'anàlisi d'acord amb el que reclama una comparació política rigorosa. En tots els casos, els autors han d'examinar el mateix ventall de qüestions, i formular pronòstics a quinze anys vista que encaixin en les variables que els directors de l'edició proposen. En cada capítol, de manera més o menys explícita es mesura l'impacte dels processos d'integració en els arranjaments institucionals, en les identitats col·lectives i en els equilibris polítics. Pel que fa les previsions (p. 26 i seg.), s'han pres en consideració dues variables, que són, d'una banda, la concentració o difusió del poder, i, de l'altra, la seva intensitat. El que representa el grau de concentració del poder és fàcilment comprensible d'acord amb els conceptes de centralització i descentralització. Quant a la segona variable, la "intensitat", cal entendre el grau d'activitat reguladora del poder. En un model més liberal, la producció normativa és, en teoria, baixa. Si l'orientació s'adequa a allò que ha estat tradicionalment distintiu de la socialdemocràcia, la lògica del mercat es veurà interferida per les normes. Es plantegen quatre hipòtesis, que mereixen una consideració una mica detallada. El joc d'aquestes variables dóna quatre models: el "club global", la "governança compartida", l'"onada cibernètica" i els "dominadors regionals", que val la pena examinar perquè representen una aportació valuosa i original de l'obra.

La pauta que proposen els responsables del llibre pot presentar-se de manera més simplificada. Els autors de cada capítol no distingeixen sempre entre arranjaments federals i els equilibris intergovernamentals, encara que en el capítol introductorí es presenti una distinció entre els arranjaments institucionals (p. 11) i la dinàmica dels equilibris intergovernamentals (p. 22). La distinció entre institució i procés és impecable teòricament. Ara bé, sembla que per constatar si un sistema federal experimenta alguna influència exògena, la prova

es manifesta en el pla de les estructures. Per aquesta raó pensem que n'hi ha prou a distingir entre la dimensió organitzativa i la que fa referència a qüestions identitàries.

a) La influència sobre les estructures

L'estructura institucional, que té a veure molt més amb "govern" que amb "governança", registra les influències externes. En un temps en el qual les fronteres han deixat de ser barreres insalvables per als fluxos econòmics i de comunicació, el disseny de les institucions experimenta alguns canvis. Cal, però, distingir entre la integració global i la integració regional. Els responsables de l'obra n'apunten la necessitat (p. 3), però potser no arriben a una delimitació prou clara, al nostre parer. És cert que la integració regional pot entendre's com una reacció als riscos econòmics, polítics o identitàries de la globalització econòmica. Ara bé, aquesta reacció és una resposta institucional, explícita i formalitzada: molt més de "govern" que de "governança". Són els governs els que posen en marxa els instruments jurídics necessaris per edificar l'organisme regional corresponent. La globalització és de caràcter marcadament econòmic, i respon a una lògica de mercat, que cap govern planetari pot regular. Els governs existents, en canvi, sí que poden intentar condicionar la globalització econòmica mitjançant processos d'integració regional. Amb aquesta excepció, compartim la tesi dels directors de l'obra, que indiquen que la integració regional pot ser, justament, un factor que pretengui corregir la integració global.

La viabilitat de la integració regional, però, es veu afectada per l'estructura normativa en cada cas.⁵ El punt de partida és òbviament l'atribució a la federació de la capacitat de signar els tractats internacionals que donin peu a l'existència dels ens en els quals és concreti la integració regional. Això posa en relleu la importància de les institucions federals, atès que són elles, i no els estats federats, les que tenen un paper rellevant en allò que la doctrina del federalisme coneix com el "treaty-making power". Per recordar un clàssic, podem evocar el que deia Madison als *Federalist Papers*: "Si hem de ser una nació

5. Mark Tushnet: "Globalization and Federalism in a Post-Printz World", *Tulsa Law Journal*, vol. 36, núm. 11, 2000, p. 11-41 (p. 18).

en tot, també hem de ser-ho amb relació a altres nacions".⁶ L'anàlisi, doncs, ha de considerar el grau de condicionament que els ens federats poden exercir en el procés de ratificació del tractat corresponent, a través de les institucions federals on són representats. I les condicions poden ser diferents si ens fixem en el pes de la representació dels estats federats: als Estats Units cal que el Senat doni el seu acord per una majoria de dos terços (article II, secció 2.2), mentre que al Canadà no és necessària la intervenció del Parlament. Val a dir que els països que han estat colònies britàniques, com el Canadà i Austràlia, ha pogut pesar la inèrcia de la competència que en matèria de relacions exteriors va mantenir la Corona britànica. Això va comportar que allò que corresponia de fet a l'executiu britànic, passés a l'executiu australià i canadenc a partir de l'*Statute of Westminster* de 1931.⁷

La visió comparativa que ens ofereix el llibre proporciona molts matisos, d'acord amb les particularitats de cada país. Als Estats Units predomina l'opinió favorable a la globalització i al mercat lliure, i s'afirma que la globalització ha generat centralització. Ara bé, en opinió de John Kincaid (p. 73) en aquesta afirmació hi ha més retòrica que substància. Igualment, tenen poc interès en els processos d'integració regional, mantinguts en una dimensió econòmica (p. 64-65) com és el cas de l'Acord de Lliure Comerç d'Amèrica del Nord (ALCAN, també conegut per les sigles en anglès NAFTA i francès ALENA). El Canadà, que té un alt grau d'integració econòmica amb els Estats Units, no es troba massa afectat en el seu sistema d'equilibris federals pels processos d'integració regional (article de Richard Simeon, p. 127). En canvi, Austràlia es veu marcada per una modificació del model social que sintonitza amb les polítiques de mercat lliure pròpies de la globalització. Ens explica Brian Galligan (p. 107-110) que el país va experimentar un

6. *The Federalist Papers*, núm. 42, (James Madison): "If we are to be a nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other nations". Citem l'edició de Clinton Rossiter Nova York, The New American Library, 1961 [1788], p. 264.

7. Vegeu Peter Hogg: *Constitutional Law of Canada*, Toronto: Carswell, 1992, p. 284-285, en relació amb la pràctica esporàdica de presentar a l'aprovació del Parlament algun tractat, sempre per iniciativa del govern federal. Sobre l'efecte de l'*Statute of Westminster*, vegeu Jacques-Yvan Morin i José Woehrling: *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, Montreal: Thémis, 1994, 2 vol., vol. I, p. 395, Un cas menys extrem que el canadenc és el d'Austràlia. Tot i que per història constitucional és comparable amb el Canadà, la constitució australiana (1988), en l'article 51.19, dóna al Parlament la facultat de legislar sobre afers exteriors. El Canadà, en canvi, la llei constitucional de 1867 no ha estat modificada pel que fa l'article 91 (competències del Parlament), i no inclou una matèria que formalment corresponia a la metròpoli.

procés de desregulació a partir dels anys 1986-87. En aquesta tendència, per les implicacions que comportava per als estats de la federació australiana, es va crear una plataforma per aplegar el primer ministre federal i els dels estats: el Consell dels Governos Australians (Council of Australian Governments, COAG). Austràlia participa d'un fòrum de debat, com és el conegut per les sigles APEC, que corresponen, en anglès, a "Cooperació Econòmica Àsia-Pacífic". En canvi, resta al marge de l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), que reposa en el tractat d'amistat i cooperació del Sud-est asiàtic de 1967, i que s'apropa més a una fórmula d'integració regional. El cas de l'Índia, analitzat per Mahendra Prasad Singh és similar a l'australià en la importància que hi té la desregulació interna per tal de promoure la llibertat del mercat interior. L'important sector públic de l'economia comença a liberalitzar-se a partir de la dècada dels 90, però el país s'integra poc en organismes regionals: és un gegant a la zona, i té friccions serioses amb algun dels seus veïns. De fet (p. 217), la dinàmica de la integració ha afectat poc l'estructura institucional de la federació, llevat de la pràctica de consultar els estats més directament afectats per algunes polítiques concretes: el comerç de cafè amb l'estat de Kerala, amb Bengala Occidental, les aigües fluvials fronteres amb Bangladesh i les relacions amb Sri Lanka de l'estat de Tamil Nadu.

La resta de federacions analitzades semblen presentar particularitats que no són fàcils d'acomodar en una pauta general. La Confederació Helvètica parteix d'una tradició de neutralitat que pesa en els processos d'integració, fins al punt d'associar-se a variables lingüístiques. En l'article de Jürg Steiner (p. 182 i seg.) es veu força bé com, davant els processos d'integració europea, hi ha una diferència entre francòfons i germanòfons: més favorables els primers que els segons. Això atia el conflicte lingüístic i fa trontollar el consens, gairebé mític, sobre la neutralitat suïssa. Sud-àfrica evoluciona partint del règim de l'*apartheid*, i amb el govern d'un partit "ambivalent" respecte als ens federats (Nico Steytler, p. 247). El seu procés d'integració regional ve determinat per la necessitat de sortir d'un passat ominós, i és destacable que en aquest punt el Consell Nacional de les Províncies, l'equivalent d'un Senat federal, té capacitat de veto dels acords internacionals de Sud-àfrica (p. 245). En qualsevol cas, l'autor del capítol no s'atreveix a arribar a cap conclusió tancada pel que fa els impactes dels processos d'integració (p. 259). Per contrast, l'evolució de la República Federal d'Alemanya (RFA) sembla indestruïble de la integració europea i de la integració dels mercats (Rudolf Hrbeck, p. 330, 337, 340). L'efecte

més notable ha estat el d'incentivar elements de federalisme competitiu, al costat de la línia general de federalisme cooperatiu que caracteritza Alemanya (p. 331). Aquest darrer sembla consubstancial al país, que no va conèixer cap etapa de federalisme dual. El primer model respon al descontentament dels *Länder* més desenvolupats amb relació a la pèrdua de pes que experimentaven en el context del federalisme cooperatiu. D'altra banda, com és prou sabut, els *Länder* han aconseguit participar en els processos de decisió europeus, i això fa que calgui considerar les característiques dels assumptes que són, alhora, internacionals, federals i subcentrals.

Només queda referir-nos a la Unió Europea, i les particularitats del cas semblen difícils de combinar amb les altres estructures federals. Convé recordar que els plantejaments explícitament federalistes d'Altiero Spinelli varen ser descartats en els orígens del procés d'integració, i van predominar els plantejaments funcionalistes.⁸ És una mostra d'integració regional, i, per tant, no té massa sentit valorar el grau en què és afectada per processos d'integració regional. Hi ha més interès a estudiar, com fa Liesbet Hooghe (p. 305), el grau en el qual la Unió Europea ha pogut influir en els equilibris interns: aquest paràmetre és el que més s'assemblaria al que examina les relacions que es donen en les federacions. És clar que l'èxit més gran és el de la pacificació (p. 306), i porta a evocar el projecte kantianà. Tot i que Kant concebia la seva "federació" amb abast universal, per assolir la pau perpètua, també perfilava unes estructures lleugeres que segurament avui mereixerien l'aprovació dels euroescèptics.⁹ Potser, però, la idea que s'ha aconseguit frenar la formació de blocs regionals s'acabarà revisant. L'any 2005 ha vist una aturada considerable del procés d'integració per manifestacions directes dels electors de França i Holanda en referèndum, i la incertesa és molt gran.

8. Nark F. Imbert: "Functionalism", dins David Held i Andrew McGrew: *Governing Globalization*, Cambridge: Polity Press, 2003, p. 290-304 (p. 294). Vegeu també Richard Bellamy i David Castiglione: "Between Cosmopolis and Community: Three Models of Rights and Democracy within the European Union", dins Daniele Archibugi, David Held and Martin Köhler (ed.): *Re-Imagining Political Community*, Stanford: Stanford University Press, 1998, p. 152-178 (p. 156).

9. Immanuel Kant: *La pau perpètua*, Barcelona: Barcino, 1932 [1795], p. 28: "Aquesta federació no es proposa d'obtenir cap poder de l'Estat, sinó simplement de mantenir i assegurar la llibertat d'un Estat en si mateix, com també la dels altres Estats federats, sense, però, que per això calgui que se sotmetin –con els individus en l'estat de naturalesa– a lleis polítiques i a una coacció legal." (Traducció d'Eduard Serra). Vegeu també Daniele Archibugi: "Principles of Cosmopolitan Democracy", dins Daniele Archibugi, David Held and Martin Köhler (eds.): *Re-Imagining Political Community*, citat, p. 198-228 (p. 212-216).

La integració, regional o propiciada per la globalització té, com veiem, efectes diferents segons els casos. I segurament és el tipus d'economia de cada país el que, afectat per la globalització explica l'abast dels canvis. Austràlia i l'Índia han propiciat una desregulació, i això ha alterat l'estructura del sistema federal.¹⁰ Els Estats Units troben en la globalització el reflex del propi model econòmic, i han de canviar poques coses. Canadà, que té una economia fortament connectada amb la dels Estats Units, no registra grans alteracions en les seves estructures federals. Tampoc no trobem signes clars d'influència en les anàlisis que llegim amb relació als altres països, amb la probable excepció de la República Federal d'Alemanya. En general, la globalització econòmica afecta els nivells de govern que tenen capacitat normativa en els àmbits que poden ser rellevants en cada cas: des de la propietat intel·lectual a l'urbanisme, o des de la legislació sindical al medi ambient. I normalment significa desregulació, el que és un procés que cada federació ha de resoldre. Si hi opta, com sembla que ha fet l'Índia, l'estructura federal en resultarà influïda. Si no s'hi llença de ple (cas canadenc), els equilibris no en resulten afectats.

Hi ha, doncs, un element rellevant i formal que dóna la mesura de l'afectació: el repartiment de competències. I, al costat, elements de cultura política com són la solidaritat i el consens. Amb relació als Estats Units, Varat¹¹ planteja una hipòtesi que pot generalitzar-se: allà on hi ha un sentiment compartit de vinculació amb la federació, serà més continguda la temptació d'utilitzar de manera proteccionista els instruments jurídics derivats del repartiment de competències. I, pel que fa al consens, és un element importantíssim en el funcionament dels sistemes federals, i gairebé imprescindible per a la realització dels

10. Llevat, potser, de la necessitat de definir l'abast de la projecció exterior dels seus estats quan usen les seves competències per raons que tenen més a veure amb qüestions polítiques que en desequilibris del sistema federal. Vegeu l'article de Kincaid, p. 68-72. El cas de referència és *Crosby v. National Foreign Trade Council* 530 U.S. 363 (2000), resultant d'una llei de Massachussets que posava impediments a les empreses localitzades a l'estat que invertissin a Myannar, l'antiga Birmània. Vegeu Michele S. Cadin: "State Autonomy and International Policy Making: *Crosby v. National Foreign Trade Council*", *New England Journal of International and Comparative Law*, vol. 8, 2002, p. 183-214.

11. Jonathan D. Varat: "Economic Integration and the Interregional Migration in the United States Federal System", dins Mark Tushnet (ed.): *Comparative Constitutional Federalism. Europe and America*, Westport: Greenwood Press, 1990, p. 21-65 (p. 49-50).

canvis constitucionals que puguin ser necessaris.¹² La permanent crisi constitucional canadenca té el seu origen en una reforma constitucional feta sense consens, i alguna cosa semblant podria dir-se de l'aparent atzucac en què es troba el procés europeu. D'altra banda, la necessitat de consens ha esdevingut molt rellevant en el terreny de les relacions internacionals, allà on es juguen els ritmes i tendències d'integració. Es constata el final de l'anomenat "consens permissiu", pel qual els governs dels estats (federals o no) desenvolupaven la política internacional gaudint de l'aquiescència genèrica dels governats. Ara, moltes veus crítiques amb una gran capacitat de mobilització, posen en dubte les opcions internacionals dels propis governs. Segons alguns especialistes, el que es busca és el "consens participatiu".¹³

b) La influència sobre les identitats col·lectives

Si de consens parlem, és clar que les identitats col·lectives en són un factor molt important a qualsevol país. I hi ha sistemes federals, plurinacionals o multilingües, en els quals l'acomodació de la diversitat identitària pot ser crucial per a la seva supervivència: només cal pensar en el Canadà, en Rússia o en la crisi de l'antiga Iugoslàvia. En un món interconnectat, el particularisme més minoritari pot ser conegut amb un parell de clics, i generar notícies que obrin els informatius de mig món. Avaluar la importància dels processos d'integració és d'un gran interès, vista la transcendència que tenen les identitats col·lectives. El llibre, des d'aquest punt de vista, resulta una mica insatisfactori, en la mesura que el lector no hi troba allò que sembla evident per a qualsevol que segueixi l'actualitat, i hi veu alguna afirmació general que topa amb l'experiència. És veritat que no a tots els països estudiats hi ha tensió identitària relacionada amb les tendències d'integració global o regional. Als Estats Units no els afecta gaire; són motor d'integració econòmica global i reticents a les integracions polítiques

12. Ronald Sturm: "Federalism and Constitutional Politics: A Theoretical Perspective", dins Rainer-Olaf Schultze i Ronald Sturm (ed.): *The Politics of Constitutional Reform in North America. Coping with New Challenges*, Opladen: Leske und Budrich, 2000, p. 117-128, diu (p. 126) que "the most important precondition for constitutional change, and a resource often in short supply, is consent."

13. Pierre-Marc Johnson i Karel Mayrand: "Citizens, States and International Regimes", dins Thomas Courchene i Donald Savoie (ed.): *Governance in a World Without Frontiers*, Montreal: Institute for Research in Public Policy / Institut de recherche en politiques publiques, 2003, p. 369-395 (p. 381).

regionals. Els problemes identitaris que tenen són interns, i és lògic que no s'estudiïn gaire al llibre. Hi ha casos, en canvi, on els elements identitaris són poc considerats, i s'hi donen greus problemes. Convé no perdre de vista que poden tenir molta importància en l'estabilitat de les federacions, com es reconeix en el pla teòric.¹⁴ Hi trobem a faltar el mateix grau d'atenció que la que es dona als elements institucionals, i és per això que aquesta secció serà més curta que l'anterior.

Que hi ha relació entre els processos d'integració i les identitats col·lectives, és una hipòtesi força plausible. Ara bé, sembla difícil arribar a tesis d'abast general si es posen en el mateix pla els efectes de la globalització econòmica i les conseqüències de l'únic procés d'integració regional amb ambicions polítiques, com és la construcció europea. En el primer cas, s'esperonen reaccions on es barregen plantejaments d'afirmació identitària i de resistència a la lògica del capitalisme global: els que davant d'un restaurant de menjar ràpid criden "botifarra sí, hamburguesa no!" ho formulen amb una expressiva ironia.¹⁵ En el cas europeu, es donen reaccions que són de naturalesa diferent segons si el procés és percebut com un problema (sobiranistes francesos) o com una oportunitat (sobiranistes catalans). Sense perdre de vista, a més, el debat sobre la identitat europea i el seu suport col·lectiu. Potser la dificultat rau en un punt de vista que, d'entrada, sembla limitat. Els responsables del llibre (p. 18) semblen interessats, sobretot, en la formació d'identitats "transnacionals"; les identitats col·lectives de nacions sense estat semblen considerades en la mesura que tinguin a veure amb relacions "transnacionals", i no com a actor autònom (p. 20). La lògica és que, si hi ha integració, s'afebleixen les fronteres i, en conseqüència, es donen les condicions per a la formació d'identitats situades a cavall de les demarcacions estatals. Ara bé, convé no oblidar que la globalització econòmica pot comportar la flexibilització de les fronteres i fins i tot l'obsolescència de la sobirania. En cap cas, però, permet concloure que augmenten les situacions d'integració. Fins i tot quan, feliçment, s'expandeix la democràcia i no només l'economia de mercat, es poden desfermar fortíssims conflictes identitaris. Amy

14. Vegeu, per exemple Mikhail Filippov; Peter Ordeshook; Olga Shvetsova: *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 228, i Will Kymlicka: *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 345.

15. Una interessant crítica al discurs que protesta contra la "McDonalització" del món pot veure's a Joseph Heath i Andrew Potter: *The Rebel Sell*, Toronto: Harper and Collins, 2004, p. 238-244.

Chua¹⁶ ho planteja d'una manera força plausible amb referència primària als països menys desenvolupats. La selecció de països de l'obra només n'inclou dos que entren dins aquesta categoria: l'Índia i Sud-àfrica, i, francament, les anàlisis queden curtes. A l'Índia, el conflicte provocat a l'estat de Maharashtra per l'empresa Enron (p. 221) es presenta sense valorar les dimensions identitàries, per no parlar d'altres problemes que afecten les minories religioses del país. De l'anàlisi referida a Sud-àfrica podrien fer-se crítiques similars,¹⁷ tot i que es destaca el paper d'agregació que compleix l'estructura del partit més important: el Congrés Nacional Africà. També s'aporta una dada interessant: s'assenyala que l'estat de Western Cape, és amb Quebec, admès com a observador a l'Assemblea de les Regions d'Europa des de 1999 (p. 261).

Això ens porta a destacar la importància que té la projecció exterior dels estats federats, especialment quan s'hi dóna consciència nacional. La globalització, d'una banda, en facilita el procés. Manuel Castells ho explica, de manera sintètica i força bé:¹⁸ la fragmentació social contemporània porta a primer pla reclamacions identitàries, que els estats no poden satisfer de manera simultània a altres demandes. En aquestes circumstàncies es produeixen crisis de legitimitat, més o menys greus segons el cas, i, per tal de pal·liar-les, s'obren processos de descentralització. Processos, que, no cal dirho, són aprofitats en el territori pels col·lectius amb sentiments de pertinença, que troben un espai institucional. A més, en la mesura que les "seves" institucions assumeixen competències vinculades a la vida quotidiana de la gent, tenen aquí una font de legitimitat que perden els estats.¹⁹ Aquests tenen prou feina en la gestió dels efectes de la globalització econòmica, però resulta que en aquest terreny de les relacions internacionals es troben la competència d'estats federats o nacions sense estat que busquen la seva projecció exterior. Certament, aquesta projecció pot ser motivada per factors com la personalitat dels líders o els interessos

16. Amy Chua: *World on Fire. How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, New York: Doubleday, 2003, p. 9.

17. Vegeu, amb relació a l'Índia, Amy Chua, citat, p. 253-254, i Arshi Khan: "Federalism and Non-territorial Minorities in India", dins G. Alan Tarr; Robert F. Williams i Josef Marko (ed.): *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*, Westport: Praeger, 2004, p. 199-212. Amb relació a Sud-àfrica, Amy Chua, citat, p. 97-100.

18. Manuel Castells: *The Power of Identity*, Oxford: Blackwell, 1997, p. 271-272. També Pierre-Marc Johnson i Karel Mayrand: "Citizens, States and International Regimes", citat, p. 376.

19. Vegeu Michael Keating: *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, London: MacMillan, 1996, p. 218-219.

econòmics, però està clar que les nacions sense estat hi troben un incentiu suplementari en el reconeixement derivat de la seva projecció exterior.²⁰

La força de les identitats col·lectives varia. Dels països estudiats, i a banda de les consideracions fetes fins ara, aquells que es troben al món desenvolupat presenten perfils força diferents. Alemanya i els Estats Units són els més homogenis, i la cultura que es genera als Estats Units es projecta arreu. El Canadà i Suïssa, en canvi, són aparadors de la diversitat, si més no pel reconeixement institucional de la diversitat lingüística. Al Canadà (p. 142 i seg.), l'impacte de la globalització en el marc de l'ALCAN ha donat un nou perfil al nacionalisme quebequès. Richard Simeon destaca que els independentistes entenen que aquest integració econòmica, que donen per descomptat que inclouria el Quebec independent, fa menys problemàtica la viabilitat de la secessió. Tot seria més difícil si el Quebec hagués de partir de zero en la negociació d'acords comercials amb els Estats Units. I no s'empitjoren gaire amb l'ALCAN els problemes del francès a l'Amèrica del Nord; la pressió que rep de l'anglès no canviaria gaire. El problema més greu és, precisament, el del Canadà en el seu conjunt, i del Canadà anglòfon en particular. La federació canadenca és oficialment bilingüe, i això té una dimensió simbòlica per contrast amb els Estats Units. Si marxa el Quebec, el francès pot diluir-se al Canadà, acabar el bilingüisme oficial i pot començar a esborrar-se la distinció amb els Estats Units. La insistència canadenca en l'anomenada "excepció cultural" en els processos d'integració econòmica és molt lògica: més enllà de la protecció de l'autonomia de les seves indústries culturals, s'hi juga molta part d'allò que identifica el Canadà al món.

Suïssa es troba en una situació diferent, perquè no ha conegut un separatisme com el del Quebec. L'impacte del procés d'integració europea, en canvi ha començat a marcar distàncies entre els grups lingüístics. En les consultes populars, la majoria dels cantons de parla alemanya es manifesten contraris a tot allò que pugui fer sortir Suïssa

20. Stéphane Paquin; Guy Lachapelle: "¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?", dins Francesc Morata; Stéphane Paquin; Guy Lachapelle (eds.): *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2004, p. 85-103. També Montserrat Guibernau: *Nations without States. Political Communities in a Global Age*, Cambridge: Polity Press, 2000, p. 180; Charles Taylor: "The Politics of Recognition", dins Charles Taylor et al.: *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 25-73.

de la seva neutralitat tradicional, com ara l'adhesió a les Nacions Unides o a la Unió Europea. En canvi, els francòfons, que són minoritaris, acostumen a mostrar-s'hi favorables. Aquesta tendència pot arribar, segons Steiner (p. 185), a suscitar dubtes sobre la continuïtat de Suïssa com a país. No ho veu probable, però explica com la forma en què el país reacciona als processos d'integració està fent trontollar allò que sembla essencial per definir la personalitat del país: la neutralitat. La pèrdua del pes de la religió ha diluït vincles que unien grups per damunt les identitats lingüístiques. En altres temps, els catòlics francòfons eren més a prop dels catòlics germanòfons que dels protestants del seu grup lingüístic (p. 182). Ara, superades també rivalitats tradicionals entre cantons de la mateixa llengua, la variable lingüística sembla explicar gran part dels coportaments polítics. Podríem afegir que aquesta polarització fa més difícil un consens essencial en el sistema polític suís. Yannis Papadopoulos²¹ destaca que dos elements característics com en són el federalisme i la democràcia directa han servit per integrar les minories. Ara semblen posar en evidència allò que divideix el país, especialment amb relació a Europa.

Al llibre, la reflexió que s'hi fa sobre la integració europea planteja alguna discrepància de fons. Les línies generals de l'apartat que Liesbet Hooghe dedica a la influència sobre les identitats col·lectives (p. 311 i seg.) estan exposades amb claredat, però deixa de banda una qüestió important, com és la influència que la integració pot tenir en la formació d'una identitat col·lectiva europea. El debat ha rebut aportacions molt significatives, com és la de Jürgen Habermas amb relació al demos europeu,²² i té una substància diferent de la que resulta de la descripció dels grans corrents polítics que ens ofereix Hooghe. És cert que la referència a una identitat europea sembla avui més prospectiva que descriptiva, però creiem que mereixia més atenció. El que deixa atònit el lector és allò que trobem a la pàgina 312. Després de recordar que hi ha moltes probabilitats que les cultures petites siguin assimilades per les grans, diu "A Europa, com al Canadà, la cultura més gran és angloamericana."²³ De quina cultura ens parla?

21. Yannis Papadopoulos: *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, París: L'Harmattan, 1997, p. 27-39.

22. Jürgen Habermas: "Por qué Europa necesita una Constitución", *New Left Review*, núm. 11, 2001, p. 5-25 (p. 15-16).

23. "In Europe, as in Canada, the larger culture is Anglo American".

A l'inici de l'epígraf ens presenta dos pols de la vida política, que entén que poden descriure el que s'ha donat en les societats industrials. Un pol seria el format pels ecologistes, els alternatius i els liberalprogressistes. L'altre, pels tradicionalistes, els autoritaris i els nacionalistes.²⁴ No sembla assenyat, quan es vol tractar d'identitats nacionals concretament, procedir a una generalització tan gran. I menys encara presentar-ho com una clivella cultural ("cultural cleavage", p. 311). Si la cultura a què es refereix és la cultura política, resulta difícil acceptar l'afirmació. Els sistemes de valors i de partits, els comportaments electorals poden tenir semblances, però és del tot inversemblant que es puguin assimilar amb els "angloamericans".

3. Les hipòtesis de futur

Acabem de veure el que, al nostre entendre, és un error greu. Deriva probablement d'un error d'anàlisi. Si ignorem els perfils propis dels sistemes de partits d'Europa, o fins i tot el que es manifesta al Parlament Europeu, llavors tot encaixa en aquests pols de la política en les societats industrials. El resultat d'aquesta operació de destil·lació podem trobar-lo arreu i enlloc, i l'operació no sembla gaire útil. Més interessant, en canvi, és l'exercici de la prospectiva. Comporta riscos evidents, i en el cas que ens ocupa són perceptibles. Recordem que el llibre deriva d'un congrés que va tenir lloc al desembre de 2000. És a dir, abans dels atemptats de l'onze de setembre de 2001 contra les Torres Bessones de Nova York i de les guerres de l'Afganistan i l'Iraq. I abans, també, dels "nos" francès i holandès al Tractat constitucional europeu. Tan la predisposició dels Estats Units envers processos d'integració com la perspectiva de la unificació europea són molt diferents de les que existien en el moment de redactar inicialment els textos del llibre. En qualsevol cas, aquí ens limitarem a deixar a la consideració del lector les previsions que apareixen en el text.

Un cop dit això, però, cal reconèixer l'interès de l'exercici de prospectiva. Fa un moment criticàvem una descripció inversemblant per la deformació dels objectes a què vol fer referència. En la prospectiva no cal ser tan exigents en la representació dels objectes, perquè el que volem és donar un fonament raonable a la nostra imaginació.

24. Tradueixo "libertarians" per "liberalprogressistes" (p. 311).

En aquest sentit, la proposta dels responsables del llibre és suggeridora. Recordem que prenen en consideració, sempre a escala global, dues variables: la concentració del poder i la seva intensitat. Per concentració cal entendre la centralització, i la intensitat es refereix al nombre de normes amb què els poders públics aspiren a regular el mercat. Si el poder es concentra en poques mans, i s'organitza, tindrem el model de "club global": l'economia global és dirigida per pocs. Per contrast, amb menys concentració en pocs països, però amb voluntat d'organització i de capacitat normativa, tenim el model de "governança compartida". La idea és la de regular entre iguals i, en la mesura que es pugui, l'economia global; fins i tot en aquest model s'admeten ONG i governs subcentrals. Pot donar-se també una situació en la qual hi hagi poca concentració de poder i poca regulació: són les noves tecnologies les que permeten un gran dinamisme del mercat en allò que pot comparar-se a una "onada cibernètica". En aquest cas, el protagonisme dels estats queda en segon pla, i són les empreses les que hi tenen un paper més actiu. Si, en canvi, hi ha concentració de poder però poca disposició a dictar normes tindrem blocs regionals que poden topar en funció dels propis interessos econòmics. És clar que no a tot arreu existeixen blocs iguals, i, a diferència del que diuen els responsables del llibre (p. 29) és molt diferent el que pot fer Alemanya en un entorn institucionalitzat, com és la UE, del que pot fer en el seu context l'Índia, que té conflictes fronterers gravíssims, o Sud-àfrica amb uns veïns en crisi econòmiques brutals, o els Estats Units, que poden fer gairebé el que volen, en qualsevol situació.

Aquesta classificació, com pot veure's, no reflecteix la situació d'hegemonia dels Estats Units potenciada per les guerres de l'Afganistan i l'Iraq. En les quatre hipòtesis hi ha diversos actors, i en cada bloc, gran o petit, es parteix d'un cert equilibri. L'actualitat ens mostra un panorama en el qual en el món global els Estats Units actuen sense contrapès visible, amb una Europa incapaç de concertar la política exterior. Un cop presentada aquesta excepció, que subratlla un punt d'anacronisme del text, podem entrar en la proposta.

a) *El club global*

Als Estats Units, en aquesta hipòtesi, es preveu l'impuls de la centralització interna (p. 79) atesa la lògica normativa d'aquest model en el qual els governs centrals són els que negocien entre ells i

han de concentrar la capacitat de decisió. I com és natural, cal partir de la idea que en aquest club hi serien els Estats Units, segur. En canvi, segons que ens explica Steiner (p. 186), Suïssa en quedaria fora. Ara, en aquesta situació s'obriria un debat molt intens entre els partidaris de mantenir la neutralitat com un valor que identifica la nació, i els que creuen que això porta a una política poc realista. Hi hauria més referèndums, i més fragmentació.

L'anàlisi des d' Austràlia (p. 118) té una reflexió més valorativa: Galligan no veu malament un món en el qual pocs manin, si ho fan de manera honesta ("decent", en el text) i ordenada. Com que, a diferència dels Estats Units, no és previsible que Austràlia formi part d'un club tan selecte, en aquest model el país no es veuria arrossegat per les tensions centralitzadores. El cas del Canadà és una mica diferent, ja que forma part del selecte G-7, que en la realitat és el que més s'assembla al club global. Però, segons Richard Simeon (p. 165), el Canadà podria sentir-s'hi estrany en la mesura que pogués influir negativament en l'àmplia distribució de poders de la seva federació. L'Índia, en canvi, segons l'especulació que presenta podria sentir-s'hi ben a gust. Hi hauria més centralització, pel pes que assolirien les relacions internacionals en aquest club, però com que hauria millorat el context de seguretat del seu entorn, el govern central desconfiaria menys dels plantejaments autonomistes dels estats federats (p. 226).

Sud-àfrica, per la seva banda, no es pot permetre somnis optimistes com l'Índia. Si hi ha club global Steytler (p. 266-267) imagina una situació en la qual els amos del món han abandonat el continent africà a la seva sort, i reserva per a Sud-àfrica i Nigèria la funció de policia. En aquest panorama, ni tan sols es pren en consideració el que això podria representar per a l'estructura federal del país. Hrebeck, en la seva prospectiva sobre Alemanya, es troba en una posició ben diferent. Entén (p. 365) que Alemanya i la UE serien membres del club, en un món "interdependent". I que això permetria als *Länder* més dinàmics augmentar les seves possibilitats de projecció externa. Amb relació a Europa, Hooghe (p. 319) fa una anàlisi molt interessant. Preveu que en el club global la UE es trobaria en la situació d'haver d'optar entre nivells diferents de regulació dels mercats, i que això podria portar a divisions internes. La previsió de Hooghe és ara força convincent.

b) La governança compartida

Soprèn una mica el que afirma Kincaid en la seva anàlisi dels Estats Units (p. 80), perquè considera que la de governança compartida és, de les quatre, la hipòtesi més probable ("the most probable scenario"). Reconeix que els Estats Units són reticents a formar part d'organismes en els quals hagin de compartir el seu poder, però també diu, amb una certa raó, que en aquesta hipòtesi ens trobaríem amb una extensió de la fórmula interna dels mateixos Estats Units i de la UE. En això coincideix amb la previsió que per a Europa formula Hoghe, encara que apunta (p. 318-319) possibles conflictes entre l'Organització Mundial del Comerç i la UE pel que fa la regulació del comerç internacional. Igualment, Europa podria tenir dificultats per actuar en el pla internacional, a causa dels problemes vinculats al seu procés intern de presa de decisió. Des de la perspectiva alemanya (p. 364), la governança compartida s'entén com una fórmula similar a la UE, i Hrbeck imagina que la repercussió sobre les relacions federals internes seria equivalent a la que es dona amb relació a Europa: més capacitat de projecció per als *Länder* més forts, i més federalisme competitiu.

Per a Austràlia (p. 117-118), la governança compartida sembla el plantejament més desitjable. Especialment si aquesta mena de governança propicia un món amb un comerç més liberalitzat, on la desregulació de l'economia australiana trobi un entorn més fàcil. Galligan imagina també que en aquesta hipòtesi el govern federal, en relació amb els estats, perdria pes. El mateix es preveu en el cas del Canadà (p. 165-66), on, segons Simeon, la governança compartida s'assembla bastant a la doctrina oficial de la política exterior del Canadà. Ara bé, també creu que el govern federal perdria pes en favor dels governs de les províncies, perquè aquestes podrien actuar amb més projecció exterior. Una tendència semblant es donaria a l'Índia (p. 224-225). Prasad Singh dóna molta importància a l'estabilitat i la pau regional, i dóna per fet que en un marc de governança compartida desapareixerien les tensions militars de la regió. En aquest context, baixaria la desconfiança mútua entre el govern de la federació i el dels estats i es frenaria aquest factor de centralització. No es preveu, però, que es redueixi la importància del govern federal en les relacions internacionals. Igualment, Steytler imagina una Sud-àfrica més descentralitzada (p. 264-266), però de manera diferent. Partint de la millora de la situació econòmica que es donaria a la regió, quedarien en evidència els governs de les províncies. Les grans ciutats administrarien millor

els seus recursos i la lluita contra la pobresa, el seu paper es veuria més valorat. Això podria provocar una reacció dels poders provincials, i l'aparició fins i tot de moviments d'autodeterminació. Per contra, des de Suïssa (p. 187) el model de governança compartida seria un factor de pacificació. Representa la cara menys negativa de la integració, i això faria que el debat sobre la neutralitat, amb aquest referent, perdés virulència. Les relacions entre la federació i els cantons serien més fàcils, i el federalisme funcionaria millor.

c) L'onada cibernètica

De manera molt expressiva, Kincaid diu que en aquesta onada els Estats Units no només hi navegarien ben a gust, sinó que podrien atribuir-se el mèrit d'haver-la posat en marxa (p. 79-80). Aquesta predisposició favorable s'acompanya de la previsió de resposta davant dels riscos que comporta Internet. A la vista del perill del ciberterrorisme i de les dificultats de control de la xarxa, es posarien en marxa mecanismes de cooperació intergovernamental amb participació d'empreses privades. Des d' Austràlia, en canvi, no hi ha gaire optimisme a l'hora d'imaginar un futur en el qual domina el descontrol de les relacions electròniques. Internament, segons Gilligan (p. 118), es produirien desequilibris entre les zones rurals i les grans ciutats i, en aquestes condicions, el govern federal hauria d'assumir els poders necessaris per compensar les regions desfavorides. Simeon, amb relació al Canadà (p. 166) no arriba a la mateixa conclusió. Coincideix en que augmentarien els desequilibris interns, però creu que el govern federal no tindria prou força per replantejar el model. Al contrari, el dinamisme posaria en primer pla les províncies i les àrees metropolitanes que fossin focus d'innovació. Un efecte similar es donaria a Alemanya (p. 364-365), però, en aquest cas els beneficiaris serien els *Länder* més desenvolupats. Coincidiria la previsió amb la referida al Canadà, en el sentit de considerar que perdria pes el govern federal. També seria el cas de Suïssa (p. 187), on, a més, el debat sobre la neutralitat esdevindria buit en desaparèixer el món dominat pels estats. Quant a Europa, Hooghe sosté que els efectes serien comparables als que es donarien en el supòsit del club global (p. 320). La diferència seria un grau de fragmentació més alt.

A l'Índia (p. 226-227), l'onada cibernètica no representaria massa canvis respecte a la situació actual, ni afectaria les relacions entre

el govern central i els estats. El país, ens ve a dir Prasad Singh, es troba en un nivell tecnològic suficient per incloure'l a l'onada cibernètica. En canvi, pel que diu Steytler, Sud-àfrica (p. 270-271) viu una situació d'endarreriment dramàtic en allò referent a les noves tecnologies. Preveu en tot cas que els governs locals, en ser més petits i dinàmics, poden avançar més que les províncies gràcies a un entorn que afavoreix la innovació.

d) Els dominadors regionals

Recordem que, en la definició dels responsables del llibre, la situació pot recordar la política de blocs. Cadascun d'ells té un cert grau d'integració interna, però competeixen entre ells en el pla comercial. En aquesta hipòtesi, Kincaid (p. 79) planteja que els Estats Units serien un dels dominadors regionals, mentre la Unió Europea i la Xina serien els altres dos. La situació no afectaria, en aquesta anàlisi, els equilibris federals interns. Sembla lògic pensar que el món actual també pot ser entès d'acord amb aquest model. En qualsevol cas Gillian, en parlar d' Austràlia (p. 116-117), considera aquesta la pitjor situació de les quatre que es plantegen. Si es configurés un bloc regional, el més probable és que Austràlia en restés al marge, i el seu govern federal hauria de ser molt fort per tal de maniobrar en les relacions internacionals per acostar-se als blocs. També Suïssa (p. 186) se'n trobaria al marge, i en un món més insegur que en la hipòtesi del club global. Llavors es tornaria a donar el debat sobre vinculació o no a la UE, en el que es repetirien les divisions que coneixem. Per al Canadà, ens recorda Simeon (p. 164-165), s'ha de tenir en compte l'estreta relació econòmica que existeix amb els Estats Units. I alhora, com a contrapès potencial, destaca que aquesta relació suscita debat. Hi ha sectors interessats a evitar que la integració econòmica dilueixi la identitat canadenca. Quant als equilibris interns, Simeon no veu gaires possibilitats de recuperació del poder per part del govern federal: ja ara, províncies com Alberta no tenen cap problema en fer "lobby" per protegir els seus interessos a Washington. D'Alemanya, Hbreck en diu coses semblants (p. 365-366), partint de la base que el país exerceix una influència notable en el seu bloc, la UE. I tampoc no preveu en aquesta hipòtesi res que no hagi dit amb relació als *Länder* més dinàmics: en un escenari de blocs, continuarien promovent els seus interessos amb un alt grau d'autonomia. Pel que fa Europa com a tal, Hooghe pràcticament deixa de banda l'anàlisi d'aquesta hipòtesi.

L'Índia i Sud-àfrica són, com Austràlia, països que se situen a la perifèria dels blocs existents. Però, a diferència d'Austràlia el seu desenvolupament és menor que el dels països industrialitzats. També trobem, entre l'Índia i Sud-àfrica, anàlisis diferents. Del primer cas destacarem, el que, al nostre entendre, mostra un to una mica propagandístic. Prasad Singh considera que l'Índia ha viscut la situació de dominadors regionals (p. 226) des que va "derrotar decisivament el Pakistan Occidental i alliberar Bangladesh". Aquest episodi militar va ser decisiu, sembla, perquè el Pakistan va "adonar-se finalment que no podria derrotar l'Índia" i perquè "altres estats de l'Àsia meridional van descobrir que l'Índia no tenia intenció de conquerir la regió". Ara bé, els atacs terroristes de l'onze de setembre van confirmar la posició índia "llargament mantinguda" que el fonamentalisme islàmic "al Pakistan i l'Afganistan era una amenaça greu per a la seguretat internacional". En aquestes condicions, amb un conflicte al Punjab provocat pel "terrorisme islàmic" i recolzat pel Pakistan (i indirectament per la Xina), el govern central haurà de continuar frenant el federalisme. Almenys així ho argumenta Prasad Singh, en un text que no proposaríem com exemple d'equanimitat. El punt de vista que Steytler ofereix sobre Sud-àfrica, en canvi, té un to que sembla més acadèmic (p. 268-269). El país ha vist com el mercat europeu i el dels Estats Units eren molt poc accessibles, i s'ha integrat a la Comunitat Sud-africana de Desenvolupament amb altres estats del seu entorn. Lamentablement, no s'ha aconseguit el creixement econòmic esperat, i a l'hora de controlar la despesa interna, les províncies han estat perjudicades.

4. Valoració final

La lectura de l'obra que comentem és molt instructiva, tot i que deixa alguns aspectes oberts a la crítica. Els estudis federals no poden ignorar la globalització econòmica, i és convenient que s'interroguin sobre la influència que les federacions experimenten. Ara bé, els límits entre globalització i integració han d'estar més clars del que els hem trobat definits. Podem admetre que la globalització signifiqui la integració dels mercats, però no gaire més. No està clar que comporti integració social; almenys no ho està gens en aquells que busquen en el seu estat les barreres contra el que consideren efectes perversos de la globalització. Entre d'altres, un creixement del mercat a costa dels serveis socials. Es té por que la integració dels mercats porti a la desintegració de la societat. Per això diem que la integració regional pot

tenir un sentit antagònic a la integració global. I en la mesura que té a veure amb els mercats, la integració global s'adiu poc amb tot allò que tingui capacitat de control normatiu sobre ells. És a dir, amb els sistemes polítics, federals o no.

No hem d'enganyar-nos, però. Els sistemes polítics funcionen amb recursos econòmics, i com més en depenen, més perden la seva autonomia.²⁵ La capacitat de decidir sense condicions, justificada en la sobirania o en la competència exclusiva, es difumina. Excepte en el cas dels recursos simbòlics, que alguns nivells de govern semblen administrar amb més credibilitat que d'altres. Per això és tan important afinar quan es tracta de les identitats col·lectives, perquè són dels pocs factors d'integració disponibles. I poden ser-ho també de disgregació, però l'experiència mostra que és una opció la de trobar el seu encaix en una estructura federal. I també veiem que quan l'estat federal actua en plataformes regionals, hi ha estats federats que aprofiten l'avinentesa per defensar els seus interessos. Entre els quals alguns situen la projecció d'una identitat específica que busca reconeixement.

Tot plegat, dóna valor al federalisme. És prou coneguda la importància de la doctrina per fer funcionar un sistema. Assumida pels actors, aquests actuen a partir de conviccions que fan innecessària l'aplicació de les regles específiques: estan interioritzades. També pot ajudar a imaginar un sistema de bell nou, i la història de la construcció europea sense impulsos federalistes inicials. Finalment, si pensem en institucions d'abast mundial que puguin propiciar una integració més profunda i vinculant, ens porta a alguna mena de federació mundial. Hem recordat Kant, i per citar un autor més recent, podem referir-nos a Ulrich Beck, que insisteix en la importància dels principis del federalisme en l'era de la globalització.²⁶

25. Maria Rosario Ferrarese, a *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bolonya: Il Mulino, 2000, p. 56. diu: "via via che la politica rivela sempre più scopertamente la propria dipendenza delle risorse, sembra perdere quell'«autonomia» che sembra caratterizzarla come «sovranità», ossia come istanza originaria".

26. Ulrich Beck: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós, 1998 (traducció de *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt: Shurkamp Verlag, 1997), p. 187 i 189-190. Vegeu també Alberto Díaz Cayeros: "Globalización y federalismo", dins Miguel Carbonell i Rodolfo Vázquez (dir.): *Estado constitucional y globalización*, Mèxic: Porrúa, 2001, p. 121-137.

Aquestes consideracions no treuen cap valor a l'enfocament polítològic de l'obra, amb un rigor general que destaquem un cop més. Ara, a la vista de les anàlisis parcials, potser hem de concloure que s'ha buscat la comparació entre països que no es poden comparar en tot. Sud-àfrica i l'Índia semblen massa diferents per poder ser comparats amb altres països en el context de la integració, global o regional. Aquesta integració significa coses molt diferents per als països altament desenvolupats i per als països que estan en vies de desenvolupament o molt per sota la mitjana. Tampoc vol dir el mateix quan s'és part d'un organisme regional que quan se n'està al marge. En altres paraules, són tots comparables perquè són sistemes federals, però no ho són tant des de l'òptica de la integració.

Per acabar, destaquem per damunt de tot l'exercici de prospectiva. No és només original; és que vèiem més reflectida la realitat quan els autors imaginaven el futur. El lector tenia la sensació que era llavors, en el moment de pensar en el futur, quan es decantaven els elements veritablement transcendents en l'anàlisi política. Potser la millor manera de presentar la realitat és donar-li un sentit. No pas perquè el tingui, sinó perquè d'aquesta manera ens sembla creïble.

RESUMEN

Los sistemas federales, indica el autor, son una referencia en la búsqueda de modelos de organización política; su viabilidad, no obstante, puede verse condicionada por la influencia de la globalización y los procesos de integración regional. Partiendo del análisis de una obra dirigida por Lazar, Telford y Watts sobre el impacto de la integración global y regional en los sistemas federales, el autor presenta su propio punto de vista sobre la cuestión, estudiando, asimismo, los efectos de dichos procesos de integración sobre la estructura institucional y sobre las identidades colectivas existentes en un Estado, y analizando las perspectivas de futuro que, tomando como base varios modelos federales de todo el mundo, se enuncian en la obra mencionada adoptando como ejes el grado de concentración del poder y la intensidad de la actividad reguladora en las sociedades estudiadas.

ABSTRACT

This article is a revised analysis of the work by Lazar, Telford and Watts (2003) *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems. A Comparative Analysis*, Harvey Lazar, Hamish Telford and Ronald L. Watts (eds.): *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems. A Comparative Analysis*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003. The article's starting point is the book's main thesis, that is, an analysis of the consequences that such different integration processes can have both on the institutional structures and on the collective identities of federal systems; in this sense and in the light of these changing pressures on the nature of federalism, the article raises a question: to what extent federalism and federal arrangements would remain a reference for carrying out institutional reforms as well as for a politically and socially practicable system.