

LA CUESTIÓN DEL ESTADO EN EUROPA ORIENTAL

*Comunicación del académico Dr. Pedro J. Frías,
en la sesión privada del 9 de mayo de 1990*

LA CUESTIÓN DEL ESTADO EN EUROPA ORIENTAL

Por el Académico DR. PEDRO J. FRÍAS

1. LA HISTORIA SE HA ACELERADO PARA EL FEDERALISMO

Hasta hace unas décadas, el número de Estados federales no era significativo, aunque fueron los más poblados. Pero la historia reciente ha ofrecido muchas oportunidades a la descentralización política territorial. Los antiguos Estados unitarios de Europa Occidental son ahora fédero-regionales. Y cuando la conmoción del Este parece probar la universalización del modelo del Estado constitucional pluralista, también el federalismo ofrece soluciones transitorias o permanente para la reorganización estatal.

Ocurre que, por una parte, un mínimo de descentralización parece hoy indispensable para la eficiente asignación de funciones en el Estado; y ocurre, por otra, que las etnias y los dialectos están activos y buscan autonomía pero también expansión.

Si las minorías étnicas o lingüísticas fueran acotadas por fronteras definidas, la descentralización federal sería una solución. Pero las fronteras culturales de las minorías no siempre coinciden con las físicas o las históricas. De allí que la autonomía no sea solución definitiva en todos los casos.

Las nuevas oportunidades para el federalismo se han presentado en ciclos: uno fue el del Estado fédero-regional

en Europa y otro el del Este con la disolución de los partidos marxistas. Las minorías merecerán tratamiento a través de sus proyecciones étnica y lingüística porque son las que mantienen la tensión menos fraterna. Yugoslavia, las dos Alemanias y la Unión Soviética ofrecerán casos para el análisis. La conclusión verificará las limitaciones de las formas de Estado y de las operaciones políticas que denuncian la necesidad de reconciliaciones más profundas en el plano moral.

2. EL PRIMER CICLO: EL ESTADO FÉDERO-REGIONAL ¹

Bélgica, Italia, España y ahora también Francia, son Estados regionales inicialmente unitarios. Un Estado regional es el que reconoce autonomía para ciertas competencias o áreas con homogeneidad ambiental, social o económica.

¿Podemos enumerar al Estado regional entre las formas federativas contemporáneas? Aunque nuestra respuesta es afirmativa, mantenemos la interrogación frente a las vacilaciones de la doctrina.

Estas dudas se justifican no conceptualmente sino históricamente: es duro confesar que se ha cambiado la forma de Estado; es polémico poner en cuestión la unidad del Estado; duelen las motivaciones; en Bélgica los conflictos de las comunidades lingüísticas; en Italia las rivales hegemonías políticas del centro y la izquierda; en España el irredentismo de ciertos separatistas.

Estas tensiones presionan sobre la doctrina que parece inclinarse a considerar al Estado regional como un tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional. La fórmula la impuso tempranamente Gaspare Ambrosini, inolvidable presidente de la Corte Constitucional italiana, y tiene seguidores.

Satisface inicialmente esta explicación si se tiene en cuenta la comodidad de esclarecer las formas de Estado según combinaciones de principios opuestos. Así, decían los primeros comentaristas de la Constitución norteamer-

¹ Cfr. FRIAS y otros, *Derecho Público Provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 10.

ricana que el Estado federal era el equilibrio del unitarismo y la confederación, como la confederación puede ser definida como un cruzamiento entre una liga o una alianza y la federación. Es, pues, aceptable, más respecto de la génesis que del contenido, que el Estado regional sea entendido como el equilibrio entre unitarismo y federalismo. “Se trata siempre —escribe Antonio La Pergola— de una mediación entre dos polos extremos entre los que puede fluctuar el variado juego de las fuerzas centrífugas y centrípetas”.

En un nivel de análisis más profundo —y sobre todo si consideramos las Regiones de estatuto especial— es perceptible que tanto en el Estado regional como en el federal se instalan autonomías particulares que convergen a una única soberanía. Esto es lo decisivo. Las estructuras que La Pérpola dice que son “análogas pero no idénticas” son casi idénticas. No es necesario recurrir a la prueba de isomorfismo de la teoría de sistemas para identificar al Estado regional como una forma federativa.

Las diferencias no alcanzan a impresionarnos, sobre todo en cuanto a su representación en el Senado, que es la más importante; que las regiones no la tengan en Italia o que sea débil en España, donde, sin embargo, la Constitución califica al Senado de “cámara de representación territorial”, significa que falta una nota típica de los países federales, pero no la sustancial de la autonomía bajo un solo Estado soberano.

Sin duda por esta convicción, Gumersindo Trujillo ha preferido un título más explícito para el Estado regional: le llama Estado fédero-regional, acentuando el *pactum foederis* originario, un pacto de fe que compromete la confianza y la lealtad, hasta el punto de rechazar un pretendido derecho de autodeterminación de los pueblos de España.

Esta breve reflexión ¿autoriza a suprimir el interrogante? ¿Es el Estado regional una nueva forma federativa? Creemos que sí, pero en todo caso la prueba será la forma en que cada país vive, en federal o unitario, la descentralización inevitable. De todos modos, en el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional hubo consenso en que el federalismo es el paradigma para explicar las relaciones internas de los Estados regionales.

3. EL SEGUNDO CICLO: EL DESPERTAR DEL ESTE EUROPEO

3.1. *La Unión Soviética: del despotismo imperial a la Confederación multiétnica.* Me interesa conjeturar sobre la forma de Estado que asumirá la Unión Soviética cuando concluya la mutación en curso. El tema no es sólo de interés académico, porque la forma de Estado unitaria, federal o confederal amplía o limita la autonomía social. Supongo que los próximos números de las revistas de ciencia política demostrarán cuánto interés encierra esta predicción.

La forma de Estado se relaciona con las fuentes del poder. Va desde la centralización del Estado unitario, pasa por la descentralización del Estado federal y concluye atenuada en la vinculación entre Estados soberanos, o sea la confederación.

La bibliografía no viene en nuestra ayuda. La hay sobre federalismo, pero mucho menos sobre confederación, con la excepción de los apuntes de Alberto A. Spota. Conozco aun menos sobre mutaciones de la forma de Estado, porque son escasas y no siempre son aparentes. En 1949, el cordobés Carlos Pizarro Crespo estudió en un notable ensayo la hipótesis de extinción de los Estados y del Estado alemán después de su derrota. Por mi parte, he calificado a Venezuela como Estado postfederal y he registrado la mutación de los Estados unitarios europeos hacia formas fédero-regionales, que los propios interesados disimulan con cierto pudor. Incluso he hipotizado sobre las formas de incorporación de las Malvinas al territorio nacional².

En una primera etapa, lo que ha pasado en Europa del Este no modifica la forma de Estado de sus leyes fundamentales, sino y profundamente el proceso político. Al monopolio del Partido Comunista le sucede un pluripar-

² El párrafo se refiere a los siguientes estudios: A. A. SPOTA, *Confederación y Estado federal*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Bs. As., 1976; C. PIZARRO CRESPO, *El problema de la extinción de los Estados y la situación actual de Alemania*, en "Revista Jurídica de Córdoba", n° 5, Bs. As., 1949; P. J. FRÍAS, *Introducción al Derecho Público Provincial*, Depalma, Bs. As., 1980, p. 68; *Derecho Público Provincial*, Depalma, Bs. As., 1985, p. 10; *El status jurídico político de las Malvinas*, en "La Ley", 19/6/82.

tidismo confesado pero transaccional: el poder empieza a ser compartido, las familias políticas adquieren expresión pública, los disidentes son reivindicados, la descentralización administrativa es animada por la oposición.

Esta es la transformación fundamental porque nace de la entraña social, desilusionada de la opresión y de la ineficiencia. Los reacomodamientos institucionales pueden o no sobrevenir.

3.1.1. *Hacia el fin del despotismo.* Corresponde preguntarse cuáles son las estructuras políticas y administrativas de la Unión Soviética con que puede desenvolverse una renaciente liberalización. Pero antes hay que decir que toda exposición sobre las instituciones escritas es patética. Cuando leí hacia 1965 la de A. E. Lunev³, Profesor de la Academia de Ciencias de Moscú, sobre el centralismo democrático soviético, cualquiera podía asombrarse de una simulación impúdica, ya que las estructuras representativas eran unificadas por el monopolio del Partido Comunista.

En cambio ahora, recién ahora, adquiere relieve saber algo sobre los órganos de representación con que puede operar un pluripartidismo incipiente.

En el principio era... el materialismo dialéctico. El exige un centralismo "democrático" compatible con una descentralización razonable. Lunev considera tan peligroso un centralismo "burocrático" como "una descentralización ilimitada y vaga". Todos los órganos administrativos están sometidos a los órganos de poder del pueblo, pero Lunev, como cualquier otro expositor soviético, se guarda bien de decir que todos los órganos de poder están "en poder" del mismo Partido. Este silencio es lo impúdico y también lo ridículo. Pero los márgenes de libertad concedidos desde el vértice del poder cambiarán ahora la fisonomía de algunos niveles representativos: los soviets rurales o los soviets de pueblo de los trabajadores, el Consejo Superior de Economía Nacional o el de las regiones económicas, los ministerios de las repúblicas federadas y

³ *Las relaciones entre centralización y descentralización en las condiciones de la democracia socialista soviética* en "Revista del Instituto de Ciencias Sociales", Diputación Provincial de Barcelona, n° 5, 1965, p. 34.

de las repúblicas autónomas, todos ellos representarán matices que antes resultaban unificados por los vértices de poder. La misma agitación ha invadido a las conferencias del Partido, a los sindicatos, a la juventud comunista (Komsomol). El control ejercido por el Soviet Supremo de la U.R.S.S., los Soviets Supremos de las quince Repúblicas federadas y los de las veinte Repúblicas autónomas adquiere otra dimensión política.

Es que estos Soviets tienen comisiones permanentes para cada gran sector público; el que conozca algo de la actividad legislativa sabe qué importancia pueden adquirir si su trabajo es perseverante y junto a los diputados están los especialistas, bastante numerosos. Lunev menciona 154 comisiones permanentes de los Soviets Supremos de las quince Repúblicas federadas, con numerosa participación de diputados. Según las optimistas cuentas de Lunev, si de las Repúblicas federadas bajamos a los soviets locales de diputados de los trabajadores, hay que hablar de 243.700 comisiones con 1.520.841 diputados y 20.000.000 de trabajadores adscriptos. Sólo un imperio de la magnitud del soviético puede citar estas cantidades.

En lo que no se equivoca Lunev es en alardear estas cifras de participación como una posibilidad democrática. Hasta apuesto a que tienen que ver con el terremoto finalmente producido.

Superado el despotismo en el Este, los niveles representativos serán reanimados por un pluralismo nuevo. La descentralización administrativa podrá recién equilibrar la concentración de poder. Esto en cuanto al despotismo, ¿pero el imperio?

3.1.2. *Hacia el fin del imperio.* A fines de 1988 escribí sobre las "turbulencias étnicas" que desde el Báltico al Cáucaso agitaban el imperio soviético. Me quedé corto: no fueron turbulencias, sino más bien un estallido. Los argentinos no tenemos experiencia de minorías. Si hay alguna —la indígena, si cabe— quiere ser igual a la mayoría, mientras que las minorías o las nacionalidades del imperio soviético quieren ser iguales pero para ser diferentes. Iguales en oportunidades se entiende. Si las Malvinas se hubieran incorporado, recién entonces habríamos

contado con un territorio bilingüe, con una autonomía especial. Si la Constitución española declara que hay "pueblos y nacionalidades" en la península, y si vascos y catalanes son obstinados en acrecer su profunda autonomía, imagínese el desquite que ahora se proponen los no rusos que han resistido con mediano éxito la invasora rusificación.

Desde los intentos de secesión a la asunción de autonomías antes meramente nominales, todo está pasando en la Unión Soviética. Su constitución la declara federal: ya dijimos que es un rótulo. Pero ha llegado el momento de hacerla efectiva.

Todos los que escriben sobre la actualidad soviética, invocan la instancia federal, lo que supone operar la doble subordinación. Lunev le concedía la importancia que realmente tiene a esta doble subordinación: todo órgano local depende horizontalmente de otro local superior y depende verticalmente de los órganos del gobierno general.

¿Pero qué son estas quince Repúblicas federadas? En 1918 se proclamó que "la República Soviética de Rusia se funda en la libre unión de naciones libres en forma de federación de repúblicas soviéticas nacionales". La doctrina les atribuye soberanía, con un matiz distinto del que usamos los argentinos que hablamos sólo de autonomía. Creen combinar el principio de autodeterminación con la unión fraternal de los pueblos... Pero no parecen sentirlo así ni Lituania, Letonia, Estonia, Ucrania...

Cada República federada posee sus propios órganos de administración con un Consejo de Ministros de la República que garantizan una combinación armoniosa entre centralización y descentralización, según la optimista versión de Lunev.

El modelo federal, aun lealmente aplicado, no bastará en la Unión Soviética. Para ciertas Repúblicas la evolución hará necesaria la Confederación. ¿Y qué es confederación? Son Estados soberanos vinculados por un pacto que conservan las facultades de nulificación de normas confederales (es decir que no tienen imperio si no las ratifican sus órganos de gobierno) y de secesión para retirarse de la Confederación.

La Comunidad Británica de Naciones está más allá de la Confederación pero ofrece una idea de la fluidez de

los vínculos. Los Estados no rusos podrían optar por sistemas políticos diferentes y conducir una evolución cualitativamente diversa.

Se me ocurre pues que si la federación podrá animar los órganos de poder y las organizaciones del pueblo que hasta hace poco obedecían sólo al Partido comunista, con un pluralismo nuevo que acaso ellas mismas han ido preparando, la forma de Estado confederal será la que permita a la Unión Soviética mantener la vinculación internacional estrecha que interesa a sus ambiciones. Los Estados rusos o asimilados serán el núcleo. Los no rusos que porfien por su independencia constituirán el complemento confederal: satélites pero no tanto. Habrá quizás caído el despotismo y desaparecido el imperio. Pero sólo para generar de sus cenizas innobles formas más humanas de vida.

¿Confederación? El primer ministro soviético dice no; sí federación. Pero el 15 de febrero de 1990 los Soviets de Lituania y Letonia han invalidado las leyes que los anexionaron compulsivamente a la Unión. Ambas Repúblicas piden su independencia. ¿Y entonces? Sé que los Estados confederados tienden a unirse o emanciparse. Pero esta fragilidad del imperio soviético es fruto de la represión con que fue construido. Ha durado demasiado.

Lituania bloqueada en insumos esenciales por la Unión Soviética ofrece entrar en negociaciones postergando por dos años su independencia. Letonia recibe por fin la propuesta de una Confederación (22/4/90) y la historia sigue.

3.2. *Yugoslavia: el síndrome de Kosovo.* Después de Tito, Yugoslavia ha podido sobrevivir gracias a su organización federal por sobre las etnias y gracias al turismo que ha permitido pagar los déficit de la autogestión económica. Pero adolece de una cuestión nacional que separa al Norte predominantemente católico, centroeuropeo y ex Habsburgo, del Sur ortodoxo y musulmán, ex otomano.

La diferencia étnica o cultural se dobla en distancia económicosocial. El malestar conduce a tensiones difícilmente imaginables entre nosotros.

Dennison Rusinow describe así el mosaico étnico yugoslavo ⁴:

“Las repúblicas (salvo la oficialmente tridimensional Bosnia-Herzegovina) son en teoría, estados nacionales de sus respectivas naciones, unidos en una federación. Sin embargo, y a excepción de Eslovenia y de la «estrecha» Servia sin sus provincias autónomas, todas contienen grandes y numerosas minorías nacionales y constituyen verdaderos estados multinacionales, un conjunto de Yugoslavias en letra pequeña. Incluso Eslovenia, que viene añadiendo un ejército cada vez más numeroso de emigrantes de otras repúblicas menos desarrolladas a sus pequeñas minorías italiana y magiar, ya existentes, se está volviendo multinacional. El potencial perturbador que puede originar el defecto de una teoría que equivocó las fronteras históricas con las étnicas —no por ignorancia, sino porque las fronteras de los estados étnicos no pueden trazarse como un mosaico nítido— se hace más evidente en el caso de Croacia y su amplia minoría servia (el 15 por ciento de la población)”.

La región más conflictiva —si es que hay alguna que lo sea menos— es Kosovo. Es una “región autónoma” integrada a la República federativa de Servia. Kosovo está poblada por un 90 % de albaneses y 10 % de servios, pero éstos la consideran la cuna de su historia. Las dos etnias son reivindicativas: los albaneses piensan en su mayoría, pero para los servios Kosovo es lo que la Palestina para los judíos. Este conflicto no sólo amenaza la unidad frágil de Yugoslavia, sino la propia liberalización del régimen.

Las soluciones propuestas, como la repoblación servia o montenegrina de Kosovo, no conciernen a nuestro tema. Sí la apelación a una mayor autonomía. Es difícil que se reconozca a Kosovo la dignidad constitucional de República. Yugoslavia está constituida, en efecto, por seis Repúblicas y dos regiones autónomas, pero algunos reclaman una autonomía más acentuada. ¿Pero el problema no está dentro de Kosovo? ¿No es precisamente el nacionalismo? Desde la Secretaría de Información del consejo ejecutivo federal se ha dicho en estos días: “Es fácil

⁴ *La cuestión nacional yugoslava*, en “Revista de Occidente”, jul.-set. 1981, p. 98.

emponzoñar lentamente a los pueblos con el nacionalismo". No creo pues que cuando las etnias se mezclan y ellas son las protagonistas de la historia, el federalismo tenga muchas recetas. Las emigraciones gigantescas y trágicas de la India no son las mías ("Le Monde", 16/2/90).

3.3. *Las dos Alemanias: federación o confederación.* Especifiquemos algo más en la escena mundial. Consultemos a través de la prensa de opinión la voz de la calle y los pronósticos de los responsables. ¿Qué hacer con las dos Alemanias? La pregunta es falsa, porque es problema de ellas. Pero la pregunta es cierta porque no lo pueden resolver sin atender a los condicionamientos externos. Un informe de Alain Louyot ("L'Express", 24/11/89) imagina cinco escenarios.

El primero es el *statu quo*. Alemania del Este (RDA) conserva su estructura estatal y sus alianzas, profundizando su cooperación con el Oeste. El segundo escenario interesa a nuestro tema: la confederación. Las dos Alemanias encontrarían en la confederación un compromiso que permitirá su complementariedad sin prisa. El tercer escenario es la reunificación. El cuarto la "balcanización", con la explosión de las regiones y las etnias. El quinto parece impensable: la vuelta atrás, la reincidencia de Yalta.

Vuelvo a preguntarme: ¿unificación dentro de un régimen federal o confederación para avanzar al federalismo? Sólo recuerdo que Henry Kissinger hable de confederación. Jacque Delors, desde el vértice de la Comunidad Europea, habla de la confederación como uno de los escenarios posibles. Pero si repasamos un solo problema —el de la unidad monetaria— encontramos más prudente la entente confederal. Ya desde el 13 de febrero trabaja un comité de expertos para hacer posible la generalización del "deutschemark" de Alemania federal. Debe darse un trabajo legislativo previo en los dos países: hay que modificar el estatuto de la Bundesbank, promover en el Este un sistema bancario a dos niveles (central y estadual) y la adopción de medidas de acompañamiento social como el seguro de desempleo ("Le Monde", 14-2-90).

4. LAS MINORÍAS ÉTNICAS

Las minorías se originan de los modos más diversos. Los checos eran súbditos mal queridos dentro del Imperio austro-húngaro, pero estaban ahí desde siglos. Bajo una misma nacionalidad, en los Estados Unidos, las migraciones han depositado grupos humanos de diversos horizontes que sufren discriminaciones pasajeras, como los católicos, o persistentes y superadas relativamente tras conflictos severos, como los negros, o simplemente marginados por su escasa incorporación a la gran sociedad, como los hispanos del sur. La Constitución española del 78 reconoce pueblos y nacionalidades —no es poco— les ofrece autonomías vitales, pero desde la periferia vasca o catalana se confronta seriamente con la metrópoli. ¿Y la India? Cuando fue dividida por fronteras lingüísticas, sólo a los catorce idiomas más hablados fue posible asignarles un Estado y aparecieron múltiples minorías. En Medio Oriente, la instalación política del Estado de Israel provocó los problemas que conocemos. En la Unión Soviética los no rusos pelean por mayor autonomía. En Yugoslavia, el mariscal Tito pensaba que una Yugoslavia fuerte necesitaba una Serbia débil: los serbios demuestran no estar de acuerdo.

Las penurias de las minorías se explican a veces por la mentalidad de usufructo de la mayoría —una explotación egoísta—, otras por la mentalidad de dominación; una tercera versión es racista y ésta es la más perversa.

De diversas revistas de ciencia política, entresaco algunos rasgos de las contingencias de grupos minoritarios. ¿Cómo se adaptan en Francia los judíos y los musulmanes del Maghreb? Se afirman en una suerte de negociación colectiva pero obtienen su protección por el parcial abandono de sus particularidades y el acantonamiento de su religión en la esfera privada.

¿Cuál es la condición de los creyentes en la Unión Soviética? Los cristianos se mantienen en el disimulo. A los judíos se les prohíbe vivir como judíos pero se les recuerda permanentemente que lo son. Las Iglesias locales adaptan la liturgia y favorecen la oración del corazón. Aparecen nuevas Iglesias y resucitan las suprimidas.

¿Cómo una minoría promueve un proyecto político a la manera de los surgidos en el norte de Europa? El movimiento étnico se apoya en la diferencia pero sólo se torna político cuando hay estructuras de solidaridad que garantizan una alta calidad de relaciones sociales entre los miembros del grupo —vascos, corsos, croatas, flamencos, eslovacos, catalanes— y hay capacidad de movilización para variar los equilibrios entre el centro político y la periferia.

La historia también depara sus sorpresas. Es cosa averiguada que en España las limitaciones impuestas a los judíos para ciertos oficios señoriles, fortaleció su capacidad y entrenamiento en tareas más creativas y gratificantes.

Acaso sea el momento de preguntarnos por la legitimidad de este deseo de trato igual para poder ser diferentes. La justificación inicial procede del derecho a la vida, a disponer de su destino, de la plenitud del ser vivo, de lo que en este sentido podemos llamar autonomía.

Como a menudo entran en colisión el bien particular del grupo minoritario en sus aspiraciones y el bien común del Estado-nación que lo contiene, hay que decir que aunque el bien común político del Estado-nación es el más arquitectónico, no es el bien total de la persona humana y ni siquiera su bien supremo. De hecho, la persona no se desarrolla totalmente en el bien común político, sino en otros bienes. El bien común del Estado es global en el sentido de que está en relación con todos los valores humanos —a todos los condiciona— pero no se ocupa de todos directamente; ellos pertenecen a sociedades menores, entre ellas las minorías de que hablamos. Por eso la soberanía interna es limitada y no es título para extirpar las diferencias. Pero también por eso, el Estado está legitimado para oponerse a los grupos que intenten sustituir al Estado mismo.

Esta colisión de bienes nos reconduce a la ética social y sólo tiene soluciones en la prudencia política. Si el grupo es antisistema, a la desobediencia civil se sumará la resistencia activa y el Estado apelará a los recursos sutiles o explícitos de la defensa política. La no violencia es a la larga la que mejor paga.

Pero toda solución arraiga en la fraternidad, en la igual condición de hijos de Dios, en la antropología correcta del “yo en relación” y del “tú en libertad”. El secula-

rismo puede erosionar nuestra sensibilidad y nuestras certezas, pero difícilmente podrá arrancar la raíz religiosa de la fraternidad.

5. LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS

El problema étnico repercute como cuestión lingüística. Es anecdótico en Francia e Italia, severo en España, se complica en Rumania con catorce lenguas y llega a su paroxismo en la Unión Soviética con doscientas. El número monotemático de Revista de Occidente (febr. 1982) es muy ilustrativo. El mapa lingüístico actual es resultado de migraciones, guerras, anexioniones y pactos imperiales. Lo característico de la evolución actual es que ha sido necesario adoptar una política explícita, porque como consecuencia del desarrollo social, nadie acepta sin reparos que su lengua no sirva de vehículo más allá de su frontera.

No me refiero a la cuestión teórica que interesa a varias ciencias del hombre, sino a la práctica: ¿qué debe hacer el Estado? Se perfilan tres respuestas: la primera es definir su política lingüística, que parece registrar tres variantes: o se decide un comportamiento unificador como en la España de Franco; o se postula la igualdad de dos o más lenguas como en la España actual o se promueve una vía federalista como en Bélgica: federalista en el sentido de que se acepta una única lengua oficial para cada región.

Como se advierte, la vinculación entre federalismo y plurilingüismo es tangencial, porque los límites geográficos cuentan menos que los culturales e históricos.

La segunda competencia que se atribuye al Estado es normalizar las lenguas regionales minoritarias, como puede ser jerarquizar los dialectos, unificar su ortografía. Pero la tercera tarea pública no es menos importante: promover la igualdad de oportunidades. Zamora Vicente entrevía la resurrección del dialecto. Pero se trata de una postulación reivindicativa que no parece marchar en el sentido de la historia.

6. EL ESTIRÓN DE LA UNIÓN POLÍTICA

El 9 de noviembre de 1989 puede ser considerado como el fin de la posguerra, pues la caída del muro de Berlín deshace el universo de Yalta y parece consagrar la universalización de la democracia constitucional occidental como forma final del gobierno humano.

Si nos detenemos en Europa, es seguro que unos y otros golpearán las puertas del Mercado Común, o para entrar, o para establecer relaciones económicas preferenciales. A los que acaban de sacudir el yugo se sumarán Noruega, Suecia, Austria y Finlandia que habían vacilado por el conflicto Este-Oeste. La Comunidad pasará a ser una zona de libre cambio, agotada por las nuevas negociaciones e impotente para poner orden.

Este escenario sugiere una respuesta a algunos analistas⁵: considerar prioritaria la unión política de los Estados signatarios del Tratado de Roma. O sea, no esperar que esta unión política sea madurada por el gran mercado de 1993 y luego por la unidad económica y monetaria, sino quemar etapas y formular un nuevo Tratado. ¿Entonces? Entonces los Estados Unidos de Europa podrán conservar su identidad, sin perjuicio de que en círculos concéntricos, los del Este, los del Norte y los del Sur, constituyan con Europa Occidental un espacio integrado pero diferenciado. ¿Y cómo habrían de hacerse los Estados Unidos de Europa sin estrechar sus vínculos en federación?

Por ahora, la esencia de las Comunidades Europeas es la supranacionalidad más que el federalismo clásico, pero supranacionalidad es una dinámica procesal hacia un federalismo de Estados en la perspectiva de 1992. Soldatos⁶ ha profundizado las diferencias de las Comunidades con un federalismo típico: gran asimetría y desequilibrio en la repartición de las competencias entre el sistema comunitario y los Estados miembros; una autonomía institucional-decisional limitada de las autoridades comunitarias; un esquema de Estados embrionarios y sin coerción; recursos demasiado escasos respecto a los Estados

⁵ YANN DE L'ECOTAIS, *Unión Política*, en "L'Express", 24/12/89, p. 7.

⁶ PANAYOTIS SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruselas, 1989, p. 214.

miembros; muy limitados campos sistémicos de acción comunitaria.

Esta profundización de la unión política entre las Comunidades actuales, mantiene desveladas a las cancillerías. Pero hay perspectivas más globales. El Presidente de Francia habla de una confederación del Atlántico a los Urales, Gorvachov y Juan Pablo II de la "casa común".

7. EL PACTO MORAL

Se habrá comprobado que ninguna operación estatal, ni siquiera la descentralización territorial del poder en el federalismo, es solución para la agitación de una minoría, si no puede acotarse en una frontera física o si tiene algún carácter antisistema, sobre todo si quiere constituirse en Estado independiente.

El discurso tiene que ser otro: debe ser moral; dirigirse a la vez a la magnanimidad y a la utilidad. Los derechos de las minorías no prevalecen sobre sus deberes: el cooperar con el bien común, el de respetar la libertad de los miembros que se pasan a la cultura mayoritaria y el juzgar sus reivindicaciones a la luz de la evolución histórica para no quedar prisioneros del pasado. Lo ha dicho así Juan Pablo II en su Mensaje de Navidad de 1989 sobre las minorías.

El tenor de un discurso utilitario, que no por eso carece de grandeza, es el razonamiento de Rusinow sobre la cuestión nacional yugoslava, semejante al que hace posible la unidad de Bélgica.

Paradójicamente, escribe Rusinow, no obstante, la multinacionalidad de las repúblicas puede ser también una fuerza capaz de alentar al menos una reconciliación renuente, *faute de mieux*, entre las nacionalidades y la unidad del país. Para seguir con el mismo ejemplo, la preocupación por el destino de los conciudadanos serbios que viven como minorías en Croacia, así como en Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Kosovo y demás, puede hacer —y hace a menudo— de los serbios los más auténticamente "yugoslavos" de los yugoslavos. Quizá preferirían una Yugoslavia dominada por los serbios como en otros tiempos, dado que es la nacionalidad más numerosa: pero si esto no es posible, entonces es preferible, antes que una desintegración, una

Yugoslavia tal como existe actualmente. La conclusión es que una Yugoslavia disuelta en pequeños estados nacionales supuestamente soberanos se vería condenada a una plétora de minorías discriminadas y a una plaga de irredentismos mutuos, aumentando las suspicacias de todas ellas sobre una dominación y explotación exterior, así como la certeza de que habría querellas y riesgos permanentes de guerra entre sí. En este sentido, la imposibilidad de trazar fronteras étnicas en el mosaico étnico de los Balcanes, razón fundamental de la invención de la original "idea yugoslava" como competidora de una Gran Serbia, una Gran Croacia y demás conceptos unitarios o separatistas, sigue siendo un argumento que obliga a optar por una Yugoslavia de "fraternidad y unidad".

Hay un razonamiento más cercano a mi memoria, porque viviendo en Bélgica escribí muchas veces sobre su cordura en reconciliar lo que parecía irreconciliable. Prefiero decirlo con palabras de Víctor Massuh⁷, aunque la cita sea forzosamente larga.

"Bélgica es un hogar de regiones fuertemente diferenciadas (Flandes, Valonia, Bruselas) y de comunidades apegadas a su peculiaridad social y lingüística (flamenca, francesa, alemana). Este país tan sensible a lo supranacional se halla, en lo interno, dividido en fragmentos orgullosos de sí mismos y no dispuestos a renunciar al menor matiz vernáculo. A poca distancia de la Universidad Libre de Bruselas, de lengua francesa, existe otra del mismo nombre de lengua flamenca; un film extranjero lleva los títulos sobreimpresos en los dos idiomas. Y esta simetría se ejerce, sin violencia alguna, en casi todo: ministerios, escuelas, diarios, instituciones.

"He aquí la paradoja: un país con fuerte conciencia supranacional e integrado en Europa está internamente dividido en identidades regionales. Algunos creen que la coexistencia de ambas tendencias es explosiva y temen por la unidad del Estado (hoy preservada, entre otros factores, por la notable presencia del rey). El tironeo entre la conjunción europea y la disyunción regional podría desgarrar

⁷ "La Nación", 7/3/90. Entre los estudios señeros del federalismo en Bélgica, cfr. *Res Publica*, Institut Belge de Science Politique, 1971, n° 3/4.

Sobre la relatividad de las formas de Estado, cfr. WALTER F. CARNOTA, *Notas sobre cultura política*, en "El Derecho", n° 7399, 2/1/90.

el país y hundirlo en la dispersión. El aparato del Gobierno se vería trabado por la superposición burocrática y el cúmulo de reglamentaciones que chocarían entre sí. Se piensa que sobre la identidad nacional belga pesaría una doble amenaza: quedar chupada por el polo supranacional o bien desmigajada en la variedad de las regiones. En otras palabras, el sentido de la nación se diluiría en el desarraigo de un cosmopolitismo externo paneuropeo o, lo que sería igualmente grave, se perdería en la cerrazón provinciana y localista.

"Para superar estos dos riesgos, los belgas dan la impresión de estar decididos a transitar por una vía inédita. Acaso se atrevieron a hacer lo que ningún país hizo en similares circunstancias. Se decidieron a *intensificar* las dos tendencias: la inserción en Europa y la fidelidad a las regiones y las comunidades vernáculas. En suma, hacerse más cosmopolitas y más provincianos *al mismo tiempo*. Mayor integración en el mercado común mediante la cesión de ciertos márgenes de autonomía, pero también mayor vigor de las raíces regionales y comunitarias en la intimidad del reino.

"En este último aspecto basta recordar que las sucesivas reformas institucionales fueron otorgando a las regiones y comunidades buena parte de las atribuciones hasta entonces privativas del gobierno central. Acrecentaron su autonomía en educación, cultura y manejo de sus recursos, y también en áreas de política industrial, económica, comunicaciones, obras públicas y comercio exterior. El Estado parecería dividido en fragmentos independientes: algunos pensaron que la reforma constitucional había ido demasiado lejos y que la unidad del país arriesgaba fracturarse.

"Pero no ocurrió así. La experiencia parece indicar que el refuerzo de las particularidades regionales y lingüísticas es el camino para la unidad del país. Esa unidad no resulta impuesta desde afuera, sino que emerge del mutuo respeto de las diferencias. En efecto, las partes preservan hoy sus fisonomías, viven en paz una competencia estimulante y enriquecedora. Nadie piensa en fracturar el conjunto social, la majestad del Estado ni la de su símbolo eficaz, el rey".

La energía moral que actúa en la historia, y que aunque lo ignore es el diálogo entre Dios y el hombre, es la que da su sentido a las operaciones políticas: la federalización de Europa —la de la “casa común” por una parte y la de los Estados particulares por otra— es una respuesta razonable y contemporánea. Europa podrá servirse de un federalismo a la carta.

Hay quienes proclaman el fin de la historia en vista de la universalización del modelo occidental de democracia constitucional pluralista. Pero sin duda se están escribiendo todavía en borrador nuevos capítulos. La exacerbación nacionalista puede ser uno: hay combustible para una nueva guerra de los Balcanes: dos millones de húngaros y medio millón de alemanes en Rumania; un millón de turcos en Bulgaria; cinco millones de rumanos en Moldavia y Bucovina. Y en el Cáucaso los azerís masacran a los armenios. Para todo esto, hace falta el pacto moral.