Fundació Rafael Campalans

Autogovern, federalisme i dret a decidir

Els casos d'Escòcia i el Quebec

Pati Manning, 29 de juny de 2012

Autogovern, federalisme i dret a decidir
Els casos d'Escòcia i el Quebec

DOCUMENTACIÓ

Enoch Albertí	*La Sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estatuto y el estado de las autonomías.* Revista catalana de dret públic. Desembre 2010.
Enoch Albertí	*La sentencia y sus circunstancias.* El Pais. 9.7.2010
Xavier Arbós	*Una visión general de la sentencia 31/2010* Revista catalana de dret públic. Desembre 2010.
Andrés de Blas	*La cuestión de Escocia.* El Pais. 13.3.2012
Francesc de Carreras	*¿El éxito de un fracaso?.* La Vanguardia. 14.4.2011
Francesc de Carreras	*En un callejón.* La Vanguardia. *12.5.2012*
Michael Keating	*La integración europea y la cuestión de las nacionalidades.* Revista Española de Ciencia Política. Abril 2007
Jaume López	*Un any de dictàmen sobre Kosovo.* Ara. 20.7.2011
Jaume López	*No cal ser independentista.* Ara. 11.8.2011
Jaume López	*Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir* . Centre UNESCO de Catalunya. Novembre 2011
Ferran Requejo	*Reptes pendents a les democràcies plurinacionals del segle XXI.* Seminari a Montreal, maig 2009. Institut d'Estudis Autonòmics
Ferran Requejo	*Les dues fases de la independencia.* La Vanguardia 27.2.2012
José Maria Ruiz Soroa	*¿Tiene la secesion una relavancia moral?.* El Pais 18.12.2011
José Maria Ruiz Soroa	*Romper el tabu.* El Pais. 5.6.2012
José Maria Ruiz Soroa	*Regular la Secesión. (Una propuesta política para España). Juny 2012*
Ignacio Sánchez Cuenca	*¿Qué hacer ante demandas separatistas?* El Pais. 30.10.2008
Jose Woehrling	*Document complémentaire à l'étude intitulée "Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec".* 1991

LA SENTENCIA 31/2010: VALORACIÓN GENERAL DE SU IMPACTO SOBRE EL ESTATUTO Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Enoch Albertí Rovira*

1.

No hay duda de que la STC 31/2010, de 28 de junio, constituye una de las decisiones del TC de mayor relieve en materia de organización territorial del Estado, que puede figurar junto a otras sentencias que han influido de una manera muy notable, y en sentidos diversos, en el desarrollo del Estado autonómico en España. La amplitud de los temas que trata, en consonancia con la amplitud y entidad de las cuestiones impugnadas en el recurso de inconstitucionalidad de que trae causa, así como el hecho de que sea el primer caso de control constitucional de un estatuto de autonomía del art. 151 CE y, más aún, de una ley aprobada en referéndum popular, justifican su inclusión en la lista, no muy larga, de resoluciones con más alto impacto sobre el Estado autonómico. La inclusión de la STC 31/2010 en esta lista, no obstante, ha estado rodeada de unas circunstancias especiales, que se deben tener en cuenta a la hora de realizar su valoración general, porque, entre otras cosas, podrían acabar teniendo su peso en el papel que finalmente desempeñe la Sentencia en el desarrollo del Estado autonómico.

En este breve comentario, que pretende una primera valoración general de la STC 31/2010, trataré, en primer lugar, estas circunstancias especiales que han rodeado la emisión, para pasar después a hacer algunas observaciones sobre el estilo general de la Sentencia, su incidencia sobre el Estatuto de Autonomía de

---

* Enoch Albertí Rovira, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona.

1. En esta lista se debe incluir, sin duda, la STC 76/1983 (LOAPA), quizás la sentencia que más ha influido en el devenir del Estado autonómico, permitiendo su desarrollo en un sentido que hubiera sido muy diferente si la sentencia hubiera sido otra. Pero también deben figurar otras, sobre aspectos más concretos aunque muy determinantes en la configuración y evolución de la organización territorial del Estado, como las SSTC 32/1981, 1/1982 y 69/1988 (bases); SSTC 37/1981 y 29/1986 (competencias económicas); SSTC 18/1982 y 80/1985 (principio de colaboración y, la primera, competencias ejecutivas); STC 25/1983 (asunción estatutaria de competencias); STC 32/1983 (coordinación); STC 252/1988 (ejecución del derecho comunitario europeo); STC 61/1997 (supletoriedad del derecho estatal); STC 13/1992 (potestad subvencional del Estado); STC 163/1995 (cláusula de prevalencia).

Cataluña impugnado y, finalmente, respecto a lo que creo puede ser su impacto sobre el Estado autonómico español.

2.

La STC 31/2010 se ha dictado en un contexto extraordinariamente conflictivo, en medio de un enorme debate político y jurídico, en ocasiones muy tenso, en cuyo centro se encontraba el nuevo Estatuto de Cataluña y las novedades que representaba respecto del Estado autonómico tal como se había configurado hasta el momento. Para empezar, la propia impugnación del Estatuto (especialmente, los recursos del PP y del Defensor del Pueblo) presenta circunstancias difícilmente explicables en términos jurídicos, ya que no se han impugnado otros estatutos con contenidos muy similares y a veces incluso idénticos. Y además, para influir en la decisión que finalmente adoptara el TC, se han producido algunas maniobras en torno a su composición, con un coste altísimo, a mi parecer, para el prestigio y la credibilidad del propio Tribunal. La no renovación de los magistrados con mandatos caducados en casi tres años, la no sustitución de un magistrado fallecido y, sobre todo, la recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps por motivos que no son ni consistentes ni razonables, a la cual siguió una retahíla de recusaciones cruzadas que pusieron al Tribunal al borde de la incapacidad de actuar, fueron operaciones destinadas a alterar la composición *natural* del Tribunal e influir en su decisión del conflicto, operaciones que fueron retransmitidas prácticamente en directo por los medios de comunicación y que han trasladado a la opinión pública una imagen partidista de la composición del Tribunal que, con independencia de que se ajuste o no a la realidad, ha causado daños graves en su consideración pública.

Las especulaciones acerca de la Sentencia del TC sobre el Estatuto (en realidad, la primera de la serie de siete impugnaciones que recibió, y que no se acumularon), hechas públicas y discutidas en los medios durante mucho tiempo, y cierto ambiente de expectación y a veces incluso de suspense respecto de la emisión de la Sentencia (muchas veces anunciada y que no vio la luz hasta un séptimo borrador y dos cambios de ponente), son circunstancias que tampoco han contribuido a crear el mejor clima para la emisión de la Sentencia. Que finalmente se haya aprobado la decisión por 6 a 4, y que los cuatro magistrados discrepantes hayan formulado cuatro votos particulares especialmente extensos en los que disienten de manera radical de la Sentencia mayoritaria –por creer, en general, que el Estatuto incurría en muchos más motivos de inconstitucionali-

dad de los que le atribuye la Sentencia–, es una expresión más del carácter enormemente conflictivo de este asunto, aunque no puede llevar a pensar que la continuación del debate jurídico-constitucional –que es inevitable– deba ceñirse al terreno marcado por los votos particulares que expresan esta discrepancia radical, como si la única alternativa a la interpretación contenida en la Sentencia sea la que se desprende, en términos más o menos coincidentes, de esos cuatro votos discrepantes.[2]

Creo que una de las primeras cuestiones que se pueden decir con carácter general de la Sentencia 31/2010 es que supone que una línea de pensamiento constitucional, una determinada concepción del estado autonómico español (que queda expresada en la Sentencia –más que en los cuatro votos particulares radicalmente discrepantes, que se sitúan más bien en el extrarradio–, la cual incluso se separa en algunos aspectos de lo que el propio TC había sostenido hasta ahora), se ha impuesto sobre otra línea de pensamiento constitucional, otra concepción del estado autonómico, que tiene muchas fuentes y expresiones pero que queda reflejada, básicamente, en las alegaciones del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Creo que la Sentencia no supone el punto final de este debate, sino que el mismo continuará, y que las circunstancias especialmente conflictivas que han rodeado su nacimiento favorecen más su continuación –quizás en términos más agrios– que su conclusión.

3.

El estilo general de la Sentencia creo que merece también ser destacado en una valoración general. Partiendo de que se trataba de un recurso contra un estatuto de autonomía aprobado por la vía del art. 151 CE (el primero que se interponía contra una norma de este tipo), que, además, era también el primer recurso contra una ley aprobada en referéndum popular que tenía que conocer el TC, había interés en ver cómo abordaba el TC la cuestión y, especialmente, si mostraba alguna actitud especial o realizaba alguna consideración específica respecto de estas circunstancias. Pues bien, vista la Sentencia, el TC en ningún momento hace referencia aque se trate de la impugnación de una ley aprobada en referéndum ni realiza ninguna reflexión sobre la posible incidencia que este he-

2. Queda al margen el voto particular que formula el magistrado Eugeni Gay, que centra su discrepancia de la Sentencia en la interpretación que hace del preámbulo del Estatuto y de varios preceptos relativos al reconocimiento nacional y los derechos históricos al autogobierno.

cho pueda tener en la actuación del propio Tribunal. El recurso se resuelve sin ninguna consideración de esta circunstancia. No se trata ahora de discutir si el TC podía controlar o no la constitucionalidad de un estatuto aprobado por referéndum. Aunque se admita que a la luz de la actual LOTC (art. 27.2.*a*) el TC debía conocer de este recurso (aunque ello pueda ser también una cuestión objeto de debate), parece claro que alguna incidencia debe tener en la intervención del TC el que se trate de una ley aprobada en referéndum, aunque sólo sea en forma de especial deferencia. No obstante, esta especial deferencia, que se manifestaría en términos de una presunción de constitucionalidad reforzada, no sólo no se manifiesta, sino que creo que puede decirse que la Sentencia ni siquiera mantiene la deferencia que normalmente podría esperarse respecto de las leyes ordinarias.[3] Resulta difícil entender que el hecho de controlar una ley aprobada en referéndum no merezca ninguna atención por parte del TC y más todavía tratándose de la primera vez que ello sucedía.

Aparte de esta falta de atención sobre el hecho de tratarse de una ley aprobada en referéndum popular, creo que el estilo de la Sentencia se caracteriza por tres notas principales: la brevedad de la argumentación, su tono apodíctico y su carácter preventivo.

La brevedad argumentativa queda reflejada en que la impugnación de los 199 preceptos del Estatuto objeto del recurso[4] se resuelve en 232 folios, lo cual arroja una media de 1,16 folios para argumentar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados.[5] Incluso si esta estadística se corrige a la vista realmente del texto de la Sentencia (porque está claro que hay impugnaciones que podrían resolverse en unas cuantas líneas), resulta que la mayor parte de los fundamentos jurídicos no se extienden mucho más de un folio, y que aquellos que despachan los asuntos que podrían considerarse más problemáticos no sobrepasan en ningún caso los cinco folios. Así, no es exagerado afirmar que, a pesar de estar ante una Sentencia de 683 folios (más

3. La declaración de inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos relativos al Consejo de Justicia de Cataluña y a la competencia de la Generalitat sobre las haciendas locales (que, decía el Estatuto, «puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales», art. 218.2 EAC) constituye un ejemplo de esta falta de deferencia, en la medida en que es posible, sin mucho esfuerzo, una interpretación conforme o, en su caso –especialmente respecto del Consejo de Justicia–, una declaración de ineficacia inmediata (o de eficacia diferida) que evite la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

4. Pertenecientes a 136 artículos y disposiciones adicionales y finales.

5. Si se descuentan los 11 folios iniciales dedicados a resolver cuestiones procedimentales y a hacer consideraciones generales sobre la función, naturaleza y posición del Estatuto, esta media resulta todavía menor.

los de los votos particulares, que suman 197), es una Sentencia breve en cuanto a su argumentación, sobre todo si se pone en relación con la tradición del TC, en la que abundan sentencias especialmente extensas e incluso prolijas en la argumentación contenida en sus fundamentos jurídicos.

Esta brevedad confiere a la Sentencia un tono marcadamente apodíctico. No importa ahora averiguar si este tono es el resultado prácticamente inevitable de la voluntad de producir una sentencia breve, o si la brevedad, por el contrario, es consecuencia del uso de una argumentación esencialmente apodíctica. Lo cierto es que en muchas ocasiones el TC utiliza juicios de esta naturaleza, presentando argumentos y estableciendo consecuencias como algo obvio, indiscutible y definitivo.[6] El recurso a este tipo de argumentación, y más en un ámbito en que lo único obvio es que no existe nada obvio, confiere a la Sentencia un tono excesivamente rotundo y tajante, que le resta, sin duda, capacidad de persuasión.

Y, en tercer lugar, la Sentencia presenta muchas veces un carácter marcadamente preventivo. No son infrecuentes, en efecto, los supuestos en los que el TC plantea hipotéticamente una situación que el propio TC considera contraria a la Constitución para, a continuación, y aun reconociendo que el Estatuto no la prevé directamente ni deriva hacia ella necesariamente, establece una interpretación que preventivamente lo evite. Ello sucede especialmente cuando el TC trata los aspectos con mayor carga identitaria,[7] pero también en otros ámbitos, como el competencial.[8] Este tipo de razonamiento implica atribuir al Estatuto intenciones ocultas, en contradicción con la Constitución, frente a las que el Tribunal se ve obligado a reaccionar para evitar que se materialicen. Dicha actuación denota una aproximación al Estatuto desde una posición de profunda desconfianza. Éste es uno de los motivos que justifica el reproche de falta de deferencia respecto del Estatuto, en el sentido elemental de presunción de consti-

6. En este sentido la Sentencia contiene algunos pasajes antológicos como, p. e., el del FJ 42, donde afirma, sin más (y sin que sea necesario a los efectos de la decisión que está gestando el TC en aquella cuestión), que «la estructura del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado». Aparte de otros casos, abundan en los fundamentos jurídicos las expresiones «evidente», «obvio» y «natural», para mencionar sólo estas tres que son indicativas de una argumentación de esta naturaleza. Estas expresiones se utilizan, en todas sus formas, 105 veces en los fundamentos jurídicos: o bien el Tribunal recurre a argumentos innecesarios (lo cual entraría en contradicción con la voluntad de redactar una sentencia breve y concisa en cuanto a su argumentación) o bien es un claro indicio de un uso frecuente de argumentaciones apodícticas.

7. P. e., fundamentos jurídicos 10 (fundamento del Estatuto y derecho histórico a la autonomía); FJ 11 (ciudadanía catalana); FJ 12 (símbolos nacionales); FFJJ 13 y 115 (relaciones bilaterales); FJ 14 (catalán como lengua propia y régimen de uso por parte de los poderes públicos); FJ 21 (catalán en órganos judiciales de ámbito estatal), entre otros.

8. P. e., FJ 59 (competencias exclusivas).

tucionalidad. La alternativa a esta actitud es clara, y no se comprende muy bien por qué el TC no la adopta: si, en su caso, se produjeran en el futuro actuaciones basadas en el Estatuto que resultaran incompatibles con la Constitución, éstas siempre se podrían impugnar ante el TC. Establecer ahora una interpretación que intente evitar preventivamente estas eventuales actuaciones no constituye sólo una muestra de desconfianza, incompatible con la dignidad democrática de la ley, sino que resulta también completamente inútil a efectos de evitar eventuales actuaciones futuras contrarias a la Constitución, que en todo caso deberán impugnarse cuando se produzcan.

Sería interesante someter la STC 31/2010 a un análisis lingüístico esmerado para poder verificar los juicios que acabo de expresar y su alcance exacto. Sin embargo, a falta, por el momento, y a la espera de que pueda llevarse a cabo este análisis, creo que hay indicios suficientes para considerar que estamos ante una sentencia que utiliza un tono marcadamente apodíctico y que muchas veces presenta un carácter preventivo, con todo lo que ello implica en una decisión de justicia constitucional.

4.

Para valorar el impacto de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña del 2006 creo que es conveniente examinar cómo quedan, después de la Sentencia, los objetivos que pretendía el Estatuto. Para ello no debe tenerse en cuenta sólo las declaraciones de inconstitucionalidad, sino también las declaraciones interpretativas, y de modo especial aquellas que se llevan a la parte dispositiva de la Sentencia.

Dicho de manera muy sintética, creo que los grandes objetivos que perseguía el Estatuto de 2006 se pueden resumir en los siguientes aspectos:[9] (i) la garantía de la integridad de las competencias de la Generalitat y de la autonomía en su ejercicio; (ii) la articulación de unas nuevas relaciones con el Estado, basadas en la participación y en una relación bilateral fortalecida; (iii) la garantía de una mejor financiación, más justa para Cataluña; (iv) y finalmente, pero no en último lugar, el reconocimiento nacional de Cataluña y la garantía de sus elementos identitarios esenciales, entre los cuales destaca el catalán como lengua propia y los derechos lingüísticos que de ello derivan. No se trata ahora de efec-

9. Para una exposición más extensa de esta cuestión, me remito ahora a mi artículo «Le nouveau Statut d'Autonomie de la Catalogne», *Revue française d'administration publique*, Transferts territoriaux de compétences en Europe, nº. 121-122, 2007, p. 145 y ss.

tuar un examen detallado de cómo la STC 31/2010 trata estas cuestiones, sino sólo de indicar qué conclusiones generales pueden extraerse de este análisis. Y empezando por la más general de todas, creo que se puede decir que la STC 31/2010 desactiva prácticamente todas las previsiones y elimina las garantías que el Estatuto establecía respecto de estas cuestiones primordiales.

Con respecto a la garantía de las competencias, tanto de su integridad material como de la autonomía efectiva de su ejercicio (que el Estatuto pretendía a través de la concreción de los campos materiales, propios de cada título competencial, para limitar el efecto expansivo de los títulos estatales de carácter genérico y horizontal, por una parte, y a través de la delimitación del contenido funcional de los diversos tipos de competencias autonómicas, por otra), la STC 31/2010 priva de valor a las previsiones estatutarias: tanto a las que se refieren al contenido funcional de las competencias de la Generalitat, en su triple vertiente de exclusivas, compartidas y ejecutivas, como a las que acotan sectores y subsectores, para delimitar el ámbito material de las competencias autonómicas. En el primer caso, el TC sentencia, lapidariamente y en contraposición con lo que había establecido en la STC 247/2007, sobre el Estatuto valenciano (FFJJ 9 y 10), que los estatutos, respecto del contenido funcional de las competencias, pueden «relacionar sin definir» las facultades que incluyen (FJ 58). De esta manera, se sustrae a los estatutos toda posibilidad de determinar y perfilar las facultades que contienen los distintos títulos competenciales, función que, se dice, corresponde en exclusiva al TC, que actuará a partir sólo de la Constitución (FJ 58). A partir de aquí, de seguirse esta doctrina, resulta irrelevante lo que diga el Estatuto sobre el contenido funcional de los títulos competenciales, sea o no objeto de una declaración de nulidad (como pasa con parte del art. 111 EAC) o de una declaración interpretativa (arts. 110 y 112 EAC). Y en el segundo caso, respecto del ámbito material de las competencias, el TC declara que la expresión «en todo caso» que utiliza el Estatuto para acotar o concretar las materias correspondientes a cada título competencial, descomponiendo los diversos sectores que integran dicha materia a fin de garantizar su integridad, tiene un valor meramente descriptivo que en ningún caso impide que el Estado pueda hacer uso de las competencias que le asigna la Constitución (algo que nadie había puesto en duda) en toda la extensión que el TC les reconozca, a partir de la Constitución y sin tener en cuenta lo que disponga el Estatuto (lo cual supone desconocer la función constitucional de los estatutos de autonomía para delimitar las competencias).[10]

10. Así, fundamentos jurídicos 59, 64, 67 y todos los demás relativos a competencias estatutarias que utilizan la cláusula «en todo caso» como técnica de delimitación material.

De esta forma, el TC actúa como si fuera la Constitución la única norma que, en el sistema autonómico español, delimita las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desconociendo el papel que desempeñan los estatutos de autonomía (que son normas estatales) en la delimitación de las competencias entre el Estado y las comunidades y, en todo caso, privándolos de cualquier valor en este sentido.

En cuanto a la articulación de las relaciones con el Estado, el TC resta cualquier valor vinculante a lo que dispone el Estatuto respecto de la participación de la Generalitat en determinados órganos constitucionales (art. 180 EAC), organismos económicos y sociales (art. 182 EAC) o en el ejercicio de determinadas competencias (p. e., mediante informes, como sucede en los arts. 127.3, 140.4, 148.2, 149.2 EAC y otros). En todos estos casos el TC concluye que la participación de la Generalitat prevista en el Estatuto, que normalmente ya se remite para su efectividad a lo que disponga la legislación estatal correspondiente, no puede impedir la libre decisión por parte del legislador estatal[11] ni puede «condicionar el pleno y libre ejercicio por el Estado de sus competencias» (FJ 85, para todos los casos relativos a informes previos al ejercicio de competencias estatales). Y respecto del principio de bilateralidad en la relación Estado-Generalitat (art. 3.1 EAC, concretado después en el título V y especialmente en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, art. 183 EAC), el TC lo reduce a la simple previsión de que a través de la Comisión Bilateral se puedan establecer relaciones de colaboración voluntaria entre las dos instancias, sin interferir en sus facultades decisorias y sin excluir otros marcos de relación (FJ 115). El TC concluye, respecto de las funciones que el EAC asigna a la Comisión Bilateral, que los acuerdos que adopte no pueden «en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar» (FJ 116). En definitiva, el Estatuto ha previsto sólo, en opinión del TC, el establecimiento de relaciones voluntarias de colaboración, que no pueden afectar al libre ejercicio de las competencias de las partes. Para ello no hacía falta, obviamente, que el Estatuto dijera nada. Lo que hace en realidad el TC es negar que el Estatuto sea norma apta para establecer regímenes de colaboración y de cooperación no voluntarios. Y si no lo pueden hacer los estatutos, aplicando su función constitucional y en su calidad de normas estatales que forman parte del bloque

11. La STC, aparte de excluir esta participación orgánica respecto de los organismos decisorios (FJ 111), dice que «corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación» (FJ 114).

de la constitucionalidad ¿qué normas pueden establecer este tipo de relaciones? Sólo, claro está, siguiendo esta doctrina del TC, la misma Constitución. Lo que realmente ha hecho aquí el TC, al desproveer a los estatutos de esta posibilidad, es negar que en nuestro sistema se puedan establecer, salvo directamente por la Constitución, regímenes de colaboración y cooperación no voluntarios, como por otra parte habían hecho ya, sin problemas, los estatutos de primera generación, como el propio Estatuto catalán de 1979 (art. 13, Junta de Seguridad Estado-Generalitat, que era un órgano mixto con funciones decisorias).

En materia de financiación, la garantía que pretendía el Estatuto se dirigía esencialmente a asegurar una mayor autonomía fiscal y una acotación de las aportaciones de Cataluña a los mecanismos de nivelación que evitara la producción de efectos injustos (expresados en el hecho de que la financiación per cápita en Cataluña –que realiza aportaciones importantes a la solidaridad territorial– se situara por debajo de la de las comunidades autónomas que reciben las transferencias de solidaridad). Esta garantía queda también desprovista en gran parte de valor, al acoger el TC –aquí sí en consonancia con su doctrina anterior, tradicionalmente muy generosa para el Estado– una interpretación enormemente extensiva de la competencia estatal sobre la hacienda general, *ex* art. 149.1.14 CE, y sobre la reserva a la ley orgánica estatal que contiene el art. 157.3 CE. En especial, el TC devalúa la función de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, al sobreponerle un marco de decisión estatal y multilateral[12] (en especial, FFJJ 130, 131 y 135). Del mismo modo, también desprovee de valor y de sentido a las acotaciones que realiza el EAC sobre la aportación catalana a los mecanismos de nivelación: según el TC, la limitación de la nivelación que establece el Estatuto en los servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales del estado del bienestar (art. 206.2 EAC) equivalen, sin más, a la expresión «servicios públicos fundamentales» del art. 158 CE, y la previsión de que las aportaciones catalanas para que otros gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares de prestación de servicios se condicionen a que se lleve a cabo «un esfuerzo fiscal similar» por su parte (art. 206.3 EAC) se declara, simplemente, inconstitucional y nula (FJ 134). En definitiva, el TC afirma la competencia del Estado para establecer el sistema de financiación autonómica y limita la función del Estatuto a prever algunos de los canales por los que tiene que transcurrir la coordinación y cooperación que la

12. Marco de relación que el TC ya había anunciado en la STC 13/2007, que rehace completamente el sistema de decisión previsto en los estatutos e incluso en la LOFCA sobre los tributos cedidos y las participaciones autonómicas en los ingresos estatales que había funcionado hasta el momento.

propia Constitución establece que debe producirse entre el Estado y las comunidades en este ámbito.

Y, finalmente, el Estatuto pretendía asimismo un reconocimiento de la identidad singular de Cataluña, especialmente con respecto a su carácter nacional y al catalán como lengua propia. En cuanto a la primera de estas cuestiones, el TC se preocupa esencialmente de restar, hasta eliminarlo completamente, significado jurídico-constitucional, e incluso político, a las expresiones estatutarias que comportan un reconocimiento nacional (desde la declaración incluida en el preámbulo hasta la calificación como nacionales de los símbolos de Cataluña del art. 8 EAC, pasando por la alusión a los derechos históricos como fundamento del autogobierno de Cataluña contenida en el art. 5 EAC y al establecimiento de una ciudadanía catalana por parte del art. 7 EAC). En este ámbito, y sin que nos podamos extender más, el TC se esfuerza en general para ceñir el reconocimiento nacional al terreno cultural así como en negar cualquier identidad política al *pueblo de Cataluña* que permita verlo como un sujeto propio y diferenciado del *pueblo español* que la Constitución establece como sujeto único de la *soberanía nacional*, que fundamenta a su vez la unidad de la *nación española* (FFJJ 8 a 12). Mención específica merece el tratamiento del catalán como lengua propia de Cataluña. Me limitaré sólo a constatar que, aunque se declare inconstitucional y nula la previsión del art. 6.1 EAC acerca de su uso preferente por parte de las Administraciones públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña (FJ 14), el TC en general confirma la constitucionalidad del modelo de uso del catalán y del régimen de doble oficialidad establecido en el Estatuto, que supone elevar de rango la legislación lingüística vigente en Cataluña desde hace muchos años, de conformidad con anteriores decisiones del propio TC.[13] No obstante, hay que advertir que en este marco de confirmación general del modelo lingüístico de Cataluña, y en especial del régimen lingüístico de la enseñanza, el TC introduce algunas consideraciones capaces de dar lugar a interpretaciones diferentes, que pueden reabrir el debate sobre el modelo existente y que contienen un notable potencial conflictivo.[14] Cuando se tiene que interpretar al intérprete, y cuando esta operación puede conducir a resultados distintos e incluso contradictorios, se puede afirmar, creo, que el intérprete no ha hecho suficientemente bien lo que le corresponde hacer.

---

13. Entre las más significativas, las SSTC 82, 83 y 84/1986 y 337/1994.

14. Especialmente, las afirmaciones relativas a la posibilidad del catalán y del castellano de actuar como lenguas vehiculares en la enseñanza (FJ 24).

5.

La STC 31/2010 no afecta sólo al Estatuto de Cataluña, declarando inconstitucionales algunos de sus preceptos y vaciando de contenido normativo y vinculante muchos otros, a través de declaraciones interpretativas. La STC 31/2010, por el alcance de las cuestiones que trata, afecta al Estado autonómico en su conjunto. Esta constatación, después de lo que ya se ha dicho, quizás sería suficiente, en una primera valoración general como ésta. Valga sólo un pequeño apunte respecto de dos cuestiones, a mi entender esenciales, para acabar de justificar este juicio e intentar captar, en una primera impresión general, el alcance de este impacto sobre el sistema autonómico globalmente considerado.

Una de las conclusiones que más claramente se desprenden de la lectura de la STC 31/2010, y que se ha reflejado en las consideraciones realizadas hasta ahora, es que los estatutos de autonomía quedan enormemente devaluados. No quiero insistir en esta cuestión, que trato específicamente en otro comentario en este mismo número de la *Revista*, pero resulta claro que la STC 31/2010 no reconoce a los estatutos ni la triste condición de *soft law* que pueda orientar la futura legislación (estatal, por supuesto, como el mismo Estatuto) en las materias que trata, legislación (estatal, por supuesto, como el mismo Estatuto) a la que se remite el propio Estatuto para hacer efectivas las previsiones que contiene en estos ámbitos. La STC 31/2010 hubiera podido optar por declarar inconstitucionales estas previsiones, por exceder el contenido admisible de un estatuto de autonomía; o hubiera podido declarar su falta de eficacia inmediata, remitiendo la efectiva regulación de las materias afectadas a la ley posterior, respetando la orientación básica establecida por el Estatuto (que muchas veces se limita a prever que la legislación estatal contenga determinado aspecto pero sin indicar su contenido concreto), dado que el Estatuto se aprueba por ley orgánica estatal y que, por lo tanto, es el propio Estado quien en realidad se estaría comprometiendo a regular determinadas cuestiones en el futuro en un sentido determinado (compromiso que, por lo demás, se establece normalmente en términos muy amplios). Sin embargo, como se ha visto, el TC ha optado por no declarar inconstitucionales estas previsiones, en la mayor parte de los casos, si bien las ha dejado completamente vacías de contenido normativo y vinculante. Ha devaluado el significado y función de los estatutos de autonomía (el catalán, pero se entiende que es una doctrina aplicable a todos), dejando prácticamente sin sentido una de las piezas esenciales sobre las que se construye el Estado autonómico español. La pregunta que debe hacerse es qué evolución y qué futuro hay que esperar del modelo autonómico, una vez éste ha sido desprovisto de uno de sus

elementos característicos y singulares esenciales, que servía para dotarlo de una flexibilidad y de una capacidad de diferenciación, al menos potencial, que resultó imprescindible para implantar el nuevo modelo territorial. Ésta es la principal incógnita que, a mi entender, se abre con la STC 31/2010.

La otra cuestión general que surge a partir de la STC 31/2010, entre otras posibles, hace referencia a la propia concepción del Estado autonómico y a su capacidad de integración. Claro está que el modelo establecido por la Constitución no implicaba necesariamente una concepción del Estado en términos plurinacionales. Pero, al menos hasta ahora, también estaba claro, a mi entender, que tampoco la excluía. Prueba de ello, y de que tal concepción no implicaba necesariamente un cuestionamiento de la unidad estatal ni un fraccionamiento de su soberanía, fue precisamente el Estatuto de Cataluña de 2006, con los reconocimientos de la identidad nacional de Cataluña que contiene, aprobados por las Cortes Generales. Lo que hace la STC 31/2010 es negar –o rebajar hasta la más absoluta intrascendencia– este reconocimiento y, en consecuencia, excluir esta concepción del Estado autonómico. Como se ha dicho más arriba, se ha impuesto una línea de pensamiento constitucional, una determinada concepción del Estado autonómico, sobre otra que, hasta ahora, creía que también podía estar amparada en la Constitución. Quizá es cierto que, en algún momento, las dos concepciones estaban llamadas a enfrentarse y dirimir su supremacía. El hecho, creo, es que esta confrontación se ha producido de forma directa en este episodio jurisdiccional, y que en el mismo una concepción se ha impuesto sobre la otra. Otra gran incógnita que se abre con la STC 31/2010 es el alcance y extensión de este episodio, si es definitivo o una parte más de una larga serie, que –más incógnitas– hoy es muy difícil pronosticar cómo continuará.

EL PAIS

A I EDICIÓN IMPRESA

VIERNES, 9 de julio de 2010

La sentencia y sus circunstancias

Un TC bajo sospecha ha hecho una interpretación cicatera del marco constitucional. El Estado autonómico queda así encerrado en límites estrechos. La frustración de amplios sectores en Cataluña es comprensible

ENOCH ALBERTI ROVIRA | 9 JUL 2010

Archivado en: Opinión Cataluña España

Enviar
Imprimir

0 a de conocer la sentencia sobre el Estatuto catalán en su integridad y versión 0 confirmando -o no- el borrador que se filtró, se produce una situación aparentemente 0 , sobre la que conviene reflexionar. Por una parte, confirma en gran medida la ınalidad del Estatuto, al rechazar la impugnación prácticamente global que había ɜl PP. Se declaran nulos e inconstitucionales determinados preceptos o partes de s (14 en total), de entidad y con consecuencias diversas, pero al mismo tiempo se ɜ constitucionalidad del resto de los preceptos impugnados (114 en total sobre los 245 que integran el Estatuto).

Más allá de los artículos concretos, en el recurso se negaba que el Estatuto pudiera contener derechos, especificar las materias y las funciones propias de las competencias de la Generalidad, establecer un régimen lingüístico que incluyera el deber de conocimiento del catalán, regular las relaciones con el Estado y la Unión Europea, prever la presencia internacional de Cataluña y contener los trazos básicos de la financiación autonómica, entre otras cuestiones.

El Constitucional debería haber respetado lo aprobado en referéndum y en dos Parlamentos

El Estatuto interpretaba el Estado autonómico en términos de autogobierno sin soberanía

Frente a esta impugnación casi general, que pretendía petrificar el modelo de Estatuto de 1979, el TC confirma básicamente la constitucionalidad del nuevo modelo de Estatuto, que puede incluir casi todas aquellas cuestiones que se le negaban por parte de los recurrentes, con algunas excepciones notables, especialmente en el ámbito de la Justicia, las competencias y la financiación, a las que me referiré después. Cuantitativamente, el Tribunal rechaza que el nuevo Estatuto sea inconstitucional.

Sin embargo, a pesar de este aval objetivo a la constitucionalidad de gran parte del Estatuto, la sentencia produce una profunda sensación de insatisfacción y de frustración, al menos en amplios sectores de Cataluña (¿solo de Cataluña? Este dato, que habrá que averiguar y analizar, puede ser enormemente significativo). Para comprender esta situación hay que buscar las razones tanto en las circunstancias que han rodeado la sentencia como en su propio contenido y sentido general.

Primero, las circunstancias, empezando por la misma presentación del recurso. Cuesta comprender, en efecto, cómo las mismas personas (no ya solo el mismo partido) pueden recurrir ante el TC aquello que aprueban para otros territorios. El recurso del PP (después también el del Defensor del Pueblo) estuvo teñido de entrada con esta sospecha de aversión, que traslucía una doble vara de medir.

El proceso se enredó, además, desde el primer momento con maniobras diversas para influir

en la composición del Tribunal, como el apartamiento del magistrado Pablo Pérez Tremps por una decisión que causó estupor en medios jurídicos nacionales e internacionales. Era el inicio de la distinción entre dos bandos de magistrados, con su correspondiente zona media, que ha terminado dando al debate, con publicidad incluida, más apariencia de negociación política que de deliberación jurídica, con un daño enorme a la imagen del TC.

La no renovación del Tribunal, con cuatro magistrados con mandato ampliamente caducado y una quinta baja por fallecimiento sin cubrir, tampoco ha contribuido precisamente a resguardarlo de las sospechas de manipulación.

Y todo este agitadísimo proceso, además, sobre una ley aprobada no solo en sede parlamentaria (con acuerdo de dos Parlamentos), sino en referéndum popular. Lo contrario precisamente de lo que hubiera sido deseable, pues es sabido que cuanto más grave es el asunto, mayor debe ser el respeto a las reglas formales. Por cierto, en España se trataba de la primera ley aprobada en referéndum sometida al control del TC. Se puede discutir, naturalmente, sobre la legitimidad del control de constitucionalidad de las leyes aprobadas en referéndum, y el derecho comparado ofrece soluciones en todos los sentidos.

Pero está claro que, en este caso, el tribunal que ejerza este control debe mostrar una deferencia exquisita hacia la ley, extremando su respeto hacia la norma. Y esto no es mera retórica: se traduce, en términos jurídicos, en un reforzamiento de la presunción de constitucionalidad de la que gozan todas las leyes, que exige una especial prudencia y contención por parte del Tribunal en su labor de enjuiciamiento. Todo ello difícilmente puede decirse que se haya dado en este caso.

Solo considerando estas circunstancias, que no creaban precisamente el mejor clima para emitir -y recibir- la sentencia, puede comprenderse su significado y las reacciones que ha generado, especialmente en Cataluña. Pero no sería exacto atribuir la reacción de rechazo solo a las circunstancias, en parte externas al propio Tribunal. La sentencia, por su contenido, tiene también una significación profunda, que va más allá de las concretas declaraciones de inconstitucionalidad de su fallo.

El nuevo Estatuto era la apuesta de amplios sectores políticos de la sociedad catalana para ajustar el llamado encaje de Cataluña en el Estado, a los 30 años de la recuperación de la autonomía y a la vista, precisamente, de la experiencia de este tiempo y del primer Estatuto. Una operación hecha con voluntad de respetar el marco constitucional y siguiendo escrupulosamente los procedimientos constitucionales. Después de un pacto enormemente laborioso y difícil, la intervención del TC, amputando algunas partes y vaciando o reinterpretando otras, tiene como efecto poner en cuestión este pacto y situar partes del mismo fuera del marco constitucional mediante una interpretación discutible, en muchas ocasiones restrictiva y cicatera de la misma, poniendo las cosas muy difíciles a quienes habían confiado en esta vía.

Con el Estatuto se pretendía el reconocimiento de la singularidad de Cataluña dentro del conjunto español, y se daba cabida a una línea de interpretación del Estado autonómico en términos plurinacionales, que hacían compatible la nación catalana, histórica, cultural y política, en el conjunto español, sin que ello condujera a una soberanía propia. Todo ello queda muy seriamente comprometido a partir de la sentencia, que hace emerger unos límites del marco constitucional español que muchos situaban, sinceramente, más allá. Que se mantengan o no estos límites va a condicionar poderosamente el futuro próximo.

El Estatuto pretendía también establecer determinadas garantías del autogobierno de Cataluña: en materia de competencias, de Justicia, de financiación. Estas garantías quedan en gran parte desmontadas después de la sentencia. A reserva de conocer definitivamente los fundamentos jurídicos interpretativos y los que argumentan las declaraciones de nulidad, parece que queda sin efecto la garantía de integridad de las competencias autonómicas que el Estatuto pretendía establecer frente al poder expansivo de las "bases" estatales; la garantía de la existencia de un Consejo de Justicia autonómico, con funciones desconcentradas del Consejo General del Poder Judicial, o la de determinados elementos de la financiación

autonómica, incluida la local.

Todas estas disposiciones expresaban compromisos del Estado plasmados en una ley estatal; no mandatos de una Comunidad Autónoma al Estado, como se ha presentado algunas veces el asunto. Parte de estas cuestiones puede recomponerse, mediante prácticas políticas (en el ámbito competencial, por ejemplo) y leyes estatales (en especial, la LOPJ y la LOFCA) que rescaten los contenidos estatutarios. Pero aunque ello se haga, lo cual no es nada fácil, se ha perdido la garantía estatutaria que se pretendía, y estos asuntos quedan ahora a merced de la voluntad unilateral del Estado, de las concretas mayorías y pactos de cada momento.

La sentencia no ha cerrado una concepción política del Estado autonómico, pero ha contribuido a encerrarla en límites mucho más estrechos, dentro de los cuales muchos van a moverse con muchas más dificultades.

Enoch Albertí es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

© EDICIONES EL PAÍS, S.L. |

UNA VISIÓN GENERAL

Xavier Arbós Marín*

El primer problema de la Sentencia deriva del Tribunal que la ha dictado. El canciller Bismarck decía que las personas a quienes les gustan las salchichas y respetan las leyes no tendrían que ver cómo se hacen. La reflexión se puede trasladar perfectamente a la justicia constitucional española, porque la gestión de la Sentencia del Estatuto ha sido lamentable. Pudimos leer las filtraciones de la resolución en *El País* los días 17 y 18 de abril, seguidas en el mismo diario el día 20 por una carta al director de un magistrado en la que se refería a sus exigencias en las deliberaciones. La falta de reacción conocida, después de las primeras filtraciones y de la carta, lleva a pensar en el alcance que hay que dar al artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que impone el secreto a las deliberaciones de todos los tribunales. Es cierto que el artículo 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) remite a la aplicación supletoria de la LOPJ en una serie de supuestos donde no aparece lo relativo a las deliberaciones, pero no habría que invocar ningún precepto para mantener un mínimo de discreción. En el pasado, cuando se debatía lo que tenía que ser la Sentencia relativa al recurso de amparo presentado por dirigentes de Herri Batasuna, la STC 136/1999, de 20 de julio, alguien pasó antes a los medios un borrador de la resolución. El 7 de julio se hablaba de ello en las portadas de diarios como *La Vanguardia*, que el día 22 informaba de que el presidente del Tribunal, Pedro Cruz Villalón, había abierto una investigación, sin consecuencias conocidas. De la Sentencia que nos ocupa, el fallo se conoció oficialmente el 28 de junio, y el texto el 8 de julio. Ahora bien, el borrador de los fundamentos jurídicos de la de la Sentencia apareció el 2 de julio en la web de *El Periódico de Cataluña*; otra filtración. Pero en este último caso, a diferencia de lo que había pasado con las filtraciones iniciales en *El País*, se anunció la apertura de una investigación. Probablemente acabará sin resultados; siempre es difícil investigar una filtración, porque los responsables se esconden. Con respecto a la carta al director, firmada, nada de nada. Tenemos que pensar que la presidenta no debía considerar que eso fuera «violar la reserva propia de su función», a

* Xavier Arbós Marín, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Girona.

que se refiere el art. 23 LOTC como uno de los supuestos de cese de los magistrados.

Hay que recordar todo eso, al inicio, porque esta visión general pretende plantear los efectos de la Sentencia en un sistema de distribución territorial del poder como el que deriva de la Constitución de 1978. La pequeña y triste historia de la decisión del Tribunal pesará más sobre el prestigio de la institución que sobre la Sentencia propiamente dicha. No obstante, el Tribunal Constitucional es una pieza clave del sistema que no puede funcionar correctamente si el máximo intérprete de la norma suprema carece de credibilidad. Sabemos distinguir entre el rigor de las sentencias y el prestigio del Tribunal: son cosas diferentes, pero las vemos estrechamente ligadas si nos fijamos en la dimensión funcional de todo ordenamiento constitucional. En lo que dispone, y en lo que pospone, la Constitución de 1978 (CE) busca proteger a «todos los españoles y los pueblos de España» en sus derechos humanos, culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. De acuerdo con estas expresiones del preámbulo, el artículo 2 CE, además de proclamar la indisoluble unidad española, establece el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones que la componen. Este derecho se plasma en unos procedimientos de elaboración y reforma de los estatutos que, en el caso catalán, otorgan a los ciudadanos la última palabra en referéndum. Si entendemos que las normas sobre la distribución territorial del poder son normas materialmente constitucionales y tenemos en cuenta las posibilidades que ofrece el artículo 150.2 CE, podremos concluir que la Constitución territorial es abierta y relativamente flexible. Son dos características que tienen también caras inquietantes: la de la indeterminación de la distribución de competencias, que se puede alterar sin límites claros, y la de la inseguridad que provoca que esté a disposición del legislador y del electorado autonómico, y no del constituyente en el sentido más formal de la expresión. Pero todos los inconvenientes se tienen que comparar con la ventaja de tener un modelo capaz de responder a las aspiraciones políticas que se vayan presentando. Es un modelo que está en condiciones de cumplir la función originaria de encajar las aspiraciones de autogobierno tal como se van presentando, con ritmos y ambiciones diferentes. Hasta ahora, porque la Sentencia, en lugar de garantizar con la supremacía de la Constitución su capacidad de integrar la diversidad, parece haberla convertido en una carga que algunos empiezan a considerar insoportable.

Nadie puede negar al Tribunal lo que le da el artículo 27.1 LOTC: la posibilidad de realizar el control de la constitucionalidad de los estatutos. Lo que sí le tenemos que negar es que bloquee la capacidad de adaptación del modelo flexible que tenemos y él mismo se coloque allí donde le parezca. ¿Quién es el Tri-

bunal para decir dónde acaba el Estado autonómico? Lo plantea en términos así de rotundos: «En definitiva, si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos» (FJ 42). Es cierto que la unidad jurisdiccional es un principio y hay que respetarlo. Pero tiene un alcance referido a la Administración, en el sentido orgánico y de gestión, del poder judicial: «base de la organización y funcionamiento de los tribunales» (art. 117.5 CE), y el Tribunal pretende que lo que afecta a la Administración de justicia, sometida también a la desconcentración que se impone a toda la Administración pública (art. 103.1 CE), venga a definir la forma de Estado. El Estado autonómico arranca desde la Constitución, pero no arranca ni «por» la Constitución ni su inicio coincide casualmente «con» ella. No cae del cielo de los conceptos, que el gran Ihering nos hizo conocer, sino que es el resultado de la acción política encauzada por las reglas constitucionales.

Con la defensa que hace de la centralización de la Administración de justicia, el Tribunal Constitucional marca una línea argumental de apariencia corporativa, en la medida en que trata de un poder del Estado, el judicial, formado por profesionales permanentes. En cambio, quienes forman el legislativo y el ejecutivo parecen estar de paso, con más espíritu de partido que de cuerpo. Y una diferencia suplementaria, relevante desde el punto de vista democrático: el poder legislativo es elegido directamente y ante él responde el ejecutivo. Por la apertura permanente a las iniciativas de los legisladores estatales y autonómicos, y por la participación de los ciudadanos, el modelo autonómico se encuentra vinculado a la democracia. Y ante eso, el Tribunal señala, como si fuera un muro, un principio organizativo de la Administración de justicia. Sabemos lo que nos espera, por si no nos lo habíamos imaginado.

Si éste es un límite de la evolución autonómica en el marco de la Constitución, el Tribunal se coloca a sí mismo, con toda su jurisprudencia, entre el texto y la voluntad política de los que tienen representación directa de los ciudadanos. El fundamento jurídico 58 nos demuestra que, a pesar de todas las peripecias, el Tribunal mantiene alta la autoestima: las «categorías y principios del modelo territorial de Estado [...] han sido objeto [...] de una definición jurisdiccional perfectamente acabada en su contenido sustantivo y que ha hecho posible reducirlos a unidad mediante su ordenación como sistema» (FJ 58). Algunos no creemos que todo haya resultado tan perfecto y claro, pero tendrá que ver con nuestras limitaciones. Hay que recordar que las colecciones jurisprudenciales no son tratados académicos. Sin el *writ of certiorari* que le permita programar la

expresión de su doctrina, el Tribunal Constitucional resuelve recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, de alcance concreto. Al describir su tarea como si fuera una definición sistemática de la Constitución e ignorar que su papel es el «de intérprete supremo» (art. 1.1 LOTC), parece querer negarse a que un Estatuto le haga cambiar su jurisprudencia. Sería lo adecuado, dado que el nuevo Estatuto se convertiría en parte del bloque de la constitucionalidad en los términos del art. 28.2 LOTC. Si la reticencia del Tribunal va por aquí, como a mí me parece, el problema institucional es muy serio, porque el legislador democrático del Estado de las autonomías no podrá intervenir en lo que la Constitución deja abierto. El Tribunal Constitucional lo habrá cerrado.

Quizás estas ideas son demasiado precipitadas y pesimistas. En todo caso, si la gestación me ha parecido catastrófica, la Sentencia en sí misma puede admitir consideraciones positivas. Así, y a modo de ejemplo, resulta interesante lo que dice en el fundamento jurídico 16 sobre los derechos en el Estatuto, deshaciendo algunas críticas sobre su inclusión. En el fundamento jurídico 32, me parecen dignos de consideración algunos argumentos para rechazar el carácter vinculante (artículo 76.4 del Estatuto) de algunos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias. Y creo que la doctrina sobre la lengua no comporta el cambio de la normativa educativa correspondiente. De todas estas cuestiones, el lector encontrará en este número análisis más detallados y mejores de los que yo podría hacer aquí. Seguro que el balance será variado y lleno de matices. En todo caso, habrá que esperar unos años para ver lo que produce la nueva doctrina con ocasión de futuras impugnaciones de leyes catalanas. De momento iremos escuchando debates sobre el grado en que se ha llenado la botella. Para algunos está medio llena y para otros medio vacía; yo constato que no se han satisfecho del todo aspiraciones que pretendían asegurar y aumentar nuestro nivel de autogobierno, dotándolo de medios suficientes para su ejercicio. En otras palabras, medio llena o medio vacía, se tendría que haber llenado más. Y para terminar, lo que me parece más inquietante es la fuerza de los que opinan que la botella está mal diseñada y que habría que taparla de una vez.

EL PAIS

OPINIÓN

La cuestión de Escocia

Frente a la amenaza de secesión, llama la atención la débil respuesta nacionalista británica

ANDRÉS DE BLAS | 13 MAR 2012 - 00:00 CET

Archivado en: Opinión Escocia Independentismo Nacionalismo Reino Unido Referéndum Europa occidental Europa Política

En las elecciones de mayo del 2011, el SNP (Partido Nacionalista Escocés) lograba 69 de los 129 escaños del Parlamento Autónomo de Holyrood. Los nacionalistas escoceses, bajo la dirección de un hábil político, Alex Salmond, formaban un gobierno en solitario que podía hacer realidad su pretensión de convocar un referéndum sobre el futuro de Escocia en el marco de la legislatura entonces iniciada. De conformidad con el compromiso electoral, Salmons anunciaba su intención de llevar a cabo la consulta en 2014. La formación nacionalista escocesa que había hecho suyo en l997, mucho antes que el presidente Obama, el lema "Sí, nosotros podemos", se encuentra pues en condiciones de llevar al Reino Unido a su más importante crisis institucional de la historia reciente.

La pretensión del SNP carece de fundamento en el orden jurídico internacional o nacional. Por lo que hace al primero, nadie pone en duda la inexistencia de una situación colonial que pudiera justificar la secesión. En el orden constitucional británico, el único fundamento posible sería la anulación del Tratado de la Unión de l707 por el que tomaba cuerpo la unión de Inglaterra y Escocia. Anulación que vendría dificultada por el hecho de que las partes firmantes de la Unión han dejado de existir, imposibilitando con ello el restablecimiento de la situación política anterior.

Estamos, pues, ante una demanda estrictamente política. Lo cierto es que en la campaña electoral para el Parlamento escocés del 2011, la cuestión de la independencia no jugó una importancia central. E igualmente incontrovertible es que el voto a favor del SNP no es un rotundo apoyo a favor de la secesión. Se estima que la opinión hoy favorable a la independencia de Escocia fluctúa entre el 30 y el 34% de la opinión escocesa, en contraste con el 45% del voto del SNP.

> La Unión Europea tendría que enfrentarse a una escasamente realista crisis de la sociedad británica

Lo que da verosimilitud a la hipótesis secesionista es fundamentalmente el dato, subrayado por un destacado estudioso de la cuestión, Jo Eric Murkens, de que el derecho de Escocia a la autodeterminación ha sido aceptado por una sucesión de líderes políticos británicos. Y como ilustración de este hecho, valgan las palabras de Margaret Thatcher en sus memorias: "...como nación, ellos (los escoceses) tienen un indudable derecho a la autodeterminación nacional".

Ante esta situación, se perfilan dos estrategias, favorable y contraria a la secesión. Por parte de los nacionalistas escoceses, toma cuerpo una tercera vía que podría ser definida como de profundización en la *devolution*. Consciente de la falta de apoyo popular suficiente, hoy por hoy, para llevar a cabo la separación de Escocia del Reino Unido, Alex Salmond ofrece esta alternativa posibilista que permite a Escocia avanzar en su autogobierno de conformidad con un programa en que se equipare el discurso nacionalista al avance en el Estado del bienestar. Por parte del gobierno de Londres, la estrategia sería enfrentarse de inmediato a la consulta con una pregunta clara y unas garantías procedimentales que le permitan jugar con la ventaja todavía significativa de las tesis unionistas.

Este es el estado actual de la cuestión. Mientras tanto, el "Scottish Affaires Committee" de la

Cámara de los Comunes ha recogido los testimonios, mayoritariamente contrarios a la secesión, de una ciudadanía escocesa que ve con preocupación los numerosos problemas de todo orden que se ciernen sobre una hipotética ruptura del Reino Unido.

Visto el tema desde España, llama la atención, en primer lugar, la débil respuesta de un significativo nacionalismo británico a la puesta en cuestión de un Estado y una nación con una larga tradición. La persistencia de los valores del pluralismo en la sociedad británica no ha sido incompatible con el surgimiento de una conciencia *british* sobre la que se ha construido la vida del país a lo largo de estos tres últimos siglos. En segundo lugar, sobresale la indiferencia ante las consecuencias de la hipotética secesión en otros territorios del Reino Unido. Apenas se ha planteado la hipótesis de que territorios de Escocia no aceptasen la independencia y dieran origen al planteamiento de nuevas "Irlandas del Norte". Muy poco se ha discutido la cuestión del *quorum* exigible para el triunfo del "referéndum", su posible irreversibilidad, el procedimiento de adscripción de una eventual Escocia independiente a la Unión Europea y el complejo proceso de negociación en que habrían de sumirse el Reino Unido y Escocia para hacer realidad el divorcio.

Las consecuencias internacionales de la eventual secesión resultan obvias para cualquier observador español. Hay que confiar por todo ello en que la cuestión de Escocia encuentre acomodo en la política interna del Reino Unido, evitando a la Unión Europea tener que enfrentarse a una escasamente realista crisis de la sociedad británica.

Andrés de Blas Guerrero es catedrático de Teoría del Estado en la UNED.

© EDICIONES EL PAÍS, S.L.

LA VANGUARDIA

¿El éxito de un fracaso?

OPINIÓN | 14/04/2011
FRANCESC DE CARRERAS
Catedrático de Derecho Constitucional de la UAB

Los organizadores de esta especie de consultas sobre la independencia, la asociación Catalunya Decideix, tienen más moral que el Alcoyano, aquel equipo de fútbol que perdiendo por 7-0 al final de la primera parte decía que en la segunda seguro que remontaba y acababa ganando.

Efectivamente, desde septiembre del 2009 se han llevado a cabo estos saraos de domingo en más de quinientos municipios. A la postre, han dado como resultado que aproximadamente el 18 por ciento de los catalanes son partidarios de la independencia, un dato que confirma lo que ya sabíamos por los sondeos de opinión que, desde 1980, se mueven alrededor de esta misma cifra. Por tanto, curiosamente, en los últimos treinta años el independentismo no ha avanzado ni retrocedido, permanece igual. Sin embargo, tras cada uno de estos exorcismos dominicales, sea cual fuere el resultado, tanto los organizadores como su numeroso aparato mediático lo han considerado un gran avance y una gran victoria.

Hasta ahora he debido emplear los términos "especies de consultas", "saraos de domingo" y "extraños exorcismos" para denominar lo que en la prensa proclive suele llamarse "referéndum" o "consulta" y en la más neutra "consulta sin validez legal": a decir verdad, no encuentro la palabra adecuada. La manipulación del lenguaje es una de las características de la política actual, como denunciaba el colega López Burniol en su lúcido artículo del sábado pasado a propósito del libro de Klemperer. ¿Se les puede llamar referendos o consultas populares cuando esos son términos legalmente acreditados? Creo que hacerlo es confundir a los lectores, especialmente si nos atenemos a las condiciones y garantías en que se han celebrado.

En efecto, los referendos y consultas, igual que las elecciones, son procesos de participación política minuciosamente regulados por las leyes, el cumplimiento de las cuales está garantizado mediante controles diversos llevados a cabo por autoridades imparciales y, en último término, por órganos jurisdiccionales. Nada de eso ha sucedido en estas pseudoconsultas (quizás ahora, al fin, he dado con el término adecuado).

El cuerpo electoral no es el mismo que establecen las leyes, los componentes de las mesas electorales han sido designados por los organizadores, no hay control alguno sobre su actividad y tampoco son neutrales los encargados del escrutinio de votos. El proceso se ha basado en un popular principio hasta ahora inédito en democracia: "Yo me lo guiso, yo me lo como".

En el caso de la ciudad de Barcelona, el procedimiento todavía ha sido más irregular. Si los referendos suelen llevarse a cabo a lo largo de un mismo día, este ha durado cuatro meses: empezó el 12 de diciembre y ha terminado el 10 de abril. En este tiempo, los partidarios del "sí a la independencia" han ido persiguiendo a la gente por las esquinas, como en el día del Domund o en la cuestación contra el cáncer, para que los transeúntes depositaran su papeleta en una especie de urna que al llegar la noche era guardada no se sabe dónde –algunos sostienen que en las dependencias de una cadena de supermercados–, ni se sabe bajo la custodia de quién. La veracidad del escrutinio se basa, pues, únicamente, en la palabra de honor de los organizadores.

Pues bien, confiemos en ellos, no seamos mal pensados, al fin y al cabo, los resultados son verosímiles: el 18% de síes en Catalunya, también el 18% en Barcelona, unas cifras coincidentes con lo sondeos de opinión citados. Esta discreta cifra refleja que el entusiasmo por la independencia, eso que ellos llaman la libertad de Catalunya, es perfectamente descriptible: no hay clamor alguno, sino al contrario. Por tanto, para los organizadores el resultado final ha constituido un fracaso, sobre todo si lo comparamos con el alentador principio: recordemos que en septiembre del 2009, en Arenys de Munt, se alcanzó la cifra del 40% favorable a la independencia. A partir de ahí, la sociedad catalana no ha respondido a sus esperanzas.

Ahora bien, el verdadero perdedor del proceso no ha sido ni la asociación Catalunya Decideix ni el independentismo en general, sino el Govern de la Generalitat: ¡qué gran ridículo! Primero por el resultado: está sólo con el 18% y muchos de estos no son de los suyos. Pero sobre todo es ridículo prestarse a participar en esta especie de foc de camp como si fueran una pandilla de boy scouts y no un gobierno serio, responsable y con sentido institucional.

El presidente de la Generalitat, según la Constitución y el Estatut, es el representante ordinario del Estado en Catalunya: de un Estado del cual desea separarse, ¡menuda contradicción! Con lo fácil que le hubiera resultado a Mas alegar, como ha hecho la presidenta del Parlament, que su alto cargo le impide participar en un proceso de este género. Pero no, al final fue forzado a hacerlo de manera vergonzante: se desplazó a Òmnium Cultural para votar. El día antes el ex president Jordi Pujol había depositado la papeleta en su propio despacho, el president tuvo que desplazarse. Ha quedado así muy claro que en Convergència todavía hay clases y, en especial, quién manda.

LA VANGUARDIA

En un callejón

OPINIÓN | 12/05/2012
FRANCESC DE CARRERAS
Catedrático de Derecho Constitucional de la UAB

Convergència se está metiendo en un callejón cuyas únicas salidas pueden ser echarse al monte o echarse atrás. Ni una cosa ni otra, por razones distintas, entenderían sus electores.

Quizás le puede suceder a CiU algo parecido a lo que le ocurrió al PSC cuando tras la derrota de Maragall en las autonómicas de 1999, jugando, jugando, empezó a coquetear con ERC y prometerle un futuro maravilloso: entre los dos harían una reforma del Estatut que cambiaría totalmente la vida política catalana. A partir de ahí, el PSC empezó a perder centenares de miles de votos en todas las elecciones autonómicas siguientes hasta llegar a su actual situación, la peor de su historia. Los socialistas abandonaron sus principios para disfrutar durante siete años de la presidencia de la Generalitat y, como es lógico, fueron abandonados por buena parte de sus electores. Hoy se encuentran desarmados, confusos y desorientados.

Algo parecido le puede suceder a CiU. Para recuperar el poder trazó un horizonte independentista que quizás entusiasma a muchos de sus militantes, a la mayoría de sus dirigentes actuales y a los votantes que trasladaron hace diez años sus preferencias a ERC y en las últimas elecciones volvieron a la casa del padre. Pero CiU sabe que buena parte de sus votantes son gente conservadora, catalanistas moderados que no están para aventuras arriesgadas.

Es evidente que una parte del Govern de Mas, posiblemente el mismo president aunque sea en la intimidad, y sin duda Duran Lleida y los suyos, pertenecen a este grupo. Pero están siendo arrastrados por el otro, los partidarios de la épica independentista, grupo, encabezado nada menos que por los Pujol, padre e hijo, y sostenidos por un amplio coro de columnistas y tertulianos. Y también están, como les sucedió a Maragall y a Montilla, comprometidos por sus propias promesas: un concierto económico como los vascos -algo tan imposible como el Estatut si no se cambia la Constitución- y, en caso de que esto no se lleve a término, como están ya convencidos, por una misteriosa transición nacional que en realidad encubre un referéndum para la independencia, más imposible todavía que lo anterior si pretende convocarlo la Generalitat.

Esta semana Artur Mas ha dado un nuevo paso en esta dirección: si no se llega a un acuerdo para el concierto económico, la Generalitat decidirá crear una hacienda propia depositaria de todos los impuestos que se recauden en Catalunya, algo obviamente también irrealizable

dentro de nuestro sistema constitucional. Que un poder público como la Generalitat declare que va a incumplir las leyes tiene consecuencias inevitables. Nos estamos deslizando hacia un nuevo 6 de octubre. Todos los callejones tienen salida, aunque sea saltando por los tejados o haciendo marcha atrás. ¿Sabe el Govern el lío en el que se está metiendo?

Revista Española de Ciencia Política. Núm. 16, Abril 2007, pp. 9-35

La integración europea y la cuestión de las nacionalidades *

Michael Keating

La integración europea ha puesto en tela de juicio la relación entre Estado y Nación. Socava la soberanía tradicional y debilita la necesidad de constituir un Estado. A menudo, los movimientos nacionalistas periféricos han adoptado el tema europeo, ajustando su ideología y estrategia en consecuencia. Algunos han empleado temas de "nuevo regionalismo" para construir nuevos sistemas de acción tanto por debajo del Estado como más allá de éste. Europa ofrece oportunidades a los movimientos territoriales y proporciona cierta protección a las minorías. Existen diferencias entre la Europa Occidental y la Europa Central y Oriental motivadas por las estructuras del Estado. Existe el riesgo de que la futura constitución europea formalice la Unión Europea como un juego a dos bandas entre los Estados y la Unión, sin espacio para las demandas de minorías y regiones.

Palabras clave: integración europea, nacionalismo, minorías, autodeterminación

I. LA CUESTIÓN DE LAS NACIONALIDADES

La "cuestión de las nacionalidades", o la no correspondencia entre las fronteras estatales y los grupos nacionales, ha constituido una característica recurrente de la política europea desde la consolidación de los Estados en el siglo XIX. Dicha falta de correspondencia puede surgir a causa de un nacionalismo unificador de territorios fragmentados; del irredentismo cuando una minoría se encuentra separada de su patria transfronteriza (Brubaker, 1996); de la existencia de una minoría a caballo de dos Estados que no son su territorio original; o de la presencia de una nación dentro de un Estado más amplio. La aposición y oposición entre Estado y Nación han sido transforma-

* Traducción de Josep Ventura. Este artículo ha aparecido previamente en Michael Keating, 2004 "European integration and the nationalities question, *Politics of Society*, 32, 2. Sage Publications.

das por la creación de un sistema político europeo con múltiples dimensiones que engloba a ambos. Algunos consideran esta integración transnacional como un modo de poner fin al problema de las nacionalidades, que a su vez fue un producto de una fase de modernidad que ahora está siendo superada (Hobsbawm, 1990). Otros creen que dicho problema se está desvaneciendo en un contexto de postnacionalismo, "Europa de las Regiones" o nuevo medievalismo (Tamir, 1993; Kearney, 1997; Murphy, 1999). Sin embargo, la integración transnacional y el surgimiento de nuevas (o resurgimiento de viejas) demandas nacionales son considerados cada vez más como procesos complementarios. Constituirían una reformulación de las conexiones entre territorio, función e identidad y la consiguiente reestructuración de la autoridad política.

Este artículo explora los vínculos entre las demandas nacionalistas subestatales y la integración europea y la aportación de Europa al proporcionar una "tercera vía" entre el separatismo nacionalista y la devolución regional. A este respecto, existen tres niveles. El primero implica la transformación del Estado, tanto en su dimensión funcional como en la normativa. El segundo consiste en el tránsito de los movimientos nacionalistas hacia doctrinas de soberanía compartida y en la difusión de normas liberales, democráticas e inclusivas en el seno del espacio político europeo. El cambio funcional promovió un "nuevo regionalismo", ya que las competencias estatales son transferidas a entidades superiores e inferiores y, por consiguiente, los territorios subestatales y transnacionales surgen como un marco significativo para el cambio económico, social y político. En tercer lugar, Europa proporciona una estructura de oportunidades a los movimientos nacionalistas. El impacto de estos cambios en los movimientos nacionalistas y la capacidad de sacarle provecho a éstos puede variar. El proyecto europeo da incentivos para rebajar el tono étnico del discurso, forjar un proyecto territorial cívico, minimizar el separatismo y entrar en el juego de la política multinivel. Pero no todos los movimientos nacionales han tenido la capacidad o la voluntad de adaptarse a él.

II. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

La integración europea es parte de un proceso más amplio de transformación del Estado (Creveld, 1999) así como un proceso único de construcción de un sistema político. Socava la tradicional identificación entre soberanía, territorio, nacionalidad y función que constituye la esencia del estado-nación tradicional y abre la puerta a otras concepciones de la autoridad política y la acción pública.

En primer lugar, la integración europea debilita las competencias de los estados en materia de unidad y regulación del mercado, moneda y defensa exterior[1]. Ello reduce

1. La defensa exterior ha sido colectivizada a nivel supranacional. Por lo tanto, sólo resta la cuestión de si debe ser predominantemente europea o si debe formar parte de una estructura transatlántica.

la necesidad de un aparato estatal tradicional y promueve el cambio hacia nuevas formas de instrumentos de políticas públicas y de autonomía territorial. Asimismo, en la medida en que las funciones que requieren un régimen común sean transferidas a las instituciones europeas, también quedan debilitados los argumentos contra la asimetría constitucional dentro de los estados.

En segundo lugar, Europa pone en duda la doctrina de la soberanía única y exclusiva del Estado, ya que constituye un orden legal y promueve el pluralismo legal y constitucional, dando cobijo a distintos sistemas normativos (MacCormick, 1999; Walker, 1996, 1998). El establecimiento de límites sobre la soberanía estatal por parte de las instituciones europeas ha producido una pérdida más general de su hegemonía ideológica y abierto un espacio para los discursos de la soberanía compartida y el pluralismo constitucional tanto entre estados como dentro de éstos.

En tercer lugar, la integración europea ha desmentido la vieja afirmación de que la democracia sólo puede funcionar en territorios nacionalmente homogéneos, que proporcionan confianza y una identidad común (Mill, 1972; Miller, 1995). Si Europa debe funcionar con múltiples *demoi* o sin ninguno en absoluto, el mismo argumento puede ser aplicado a los estados que la conforman.

En cuarto lugar, Europa, como Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos, separa los derechos humanos tanto de nacionalidad como de ciudadanía, socavando la pretensión de los estados de ser los portadores de los derechos universales o la única forma de garantizarlos. También pone en duda ciertos argumentos normativos contra el gobierno asimétrico dentro del Estado[2].

Finalmente, los regímenes transnacionales europeos, con la Unión Europea (UE) a la cabeza, han proporcionado a los movimientos nacionalistas nuevas estructuras de oportunidades más allá del Estado, a menudo en alianza con las regiones.

Todo lo anterior ha creado incentivos para que los partidos que representan a minorías nacionales reformulen su ideología y sus posturas políticas, se adapten a un cambio funcional y busquen su sitio en la nueva arquitectura europea. Sin embargo, no todos los partidos han sido capaces de emprender los cambios necesarios.

III. POST-SOBERANÍA

Para algunos, como el Partido Nacional Escocés (Scottish National Party - SNP), la integración europea proporciona un sistema de apoyo externo en caso de independencia, aunque la ley europea no contempla la secesión y las normas internacionales reinantes se oponen a ella. Dentro de Europa, la independencia puede tomar una forma

2. En el Reino Unido, la única declaración de derechos con carácter legal es la europea, y ha sido incorporada de distintas formas a los sistemas legales de sus cuatro naciones.

más suave y menos arriesgada, ya que ofrece soluciones para muchas de sus externalidades, pero sigue requiriendo la secesión.

De forma más sutil pero también más relevante, en otros casos ofrece un espacio discursivo en el que presentar demandas nacionalistas. Ha permitido a algunos movimientos abandonar sus viejas demandas de un estado soberano y adoptar una postura "post-soberanista" basada en autoridad y soberanía compartidas. La post-soberanía[3] no implica el fin de la soberanía, sino su transformación para que, en lugar de estar monopolizada por el Estado, tome la forma de demandas de autoridad original, que puede ser reclamada por varios actores e instituciones y es intrínsecamente divisible. Se trata de un tema de discusión muy común tanto entre minorías nacionales como entre estudiosos de la integración europea. Y estos dos niveles se encuentran cada vez más vinculados, de forma que el discurso europeo se está integrando en el tejido constitutivo de los propios movimientos nacionalistas (Guibernau, 1999; McCrone, 1998; Paquin, 2001). Además de ofrecer doctrinas sobre la soberanía limitada y compartida, ello les ha permitido construir o reconstruir las naciones internamente presentándolas externamente como parte de la familia europea.

Hacia los años noventa, la mayoría de los partidos nacionalistas había abandonado el objetivo de la independencia a favor de otras formulaciones, poniendo el acento en la autodeterminación, la inserción en Europa o el federalismo asimétrico. Algunos partidos han tenido una postura ambivalente durante mucho tiempo. En Cataluña, *Convergència i Unió* (CiU) nunca ha sido partidaria de la independencia, aunque algunos de sus militantes sí lo fueran. *Esquerra Republicana de Catalunya* sí está a favor de la independencia, pero sólo a largo plazo y como parte de una Europa de las Naciones que trascienda el viejo modelo de Estado. El Partido Nacionalista Vasco (PNV) tiene sectores separatistas y no separatistas, pero en 2003 el *lehendakari* (jefe del ejecutivo vasco) presentó un plan dirigido a convertir el País Vasco en un "estado libre asociado" vinculado a España y también, directamente, a Europa (Ibarretxe, 2002). En Flandes, *Volksunie* estaba formado tanto por federalistas como por independentistas hasta 2002, cuando se dividió entre un partido separatista y uno post-soberanista (*Spirit*). Durante mucho tiempo, el galés *Plaid Cymru-Party of Wales* se ha mostrado ambivalente acerca del significado del autogobierno pero en 2001 declaró explícitamente que en el contexto europeo ya no había necesidad de independencia. Incluso dentro del SNP hay muchos partidarios del enfoque catalán. En Irlanda del Norte, el nacionalista moderado *Social Democratic and Labour Party of Northern Ireland* muestra una postura inequívocamente pro-europea. Asimismo, en ambas partes de Irlanda existen amplias corrientes de opinión que han abrazado el europeísmo como medio de superar la división de Irlanda (McGarry, 2001).

A lo largo de la Europa Central y del Este, el discurso europeo ha sido adoptado por las minorías como sustituto del irredentismo y para contrarrestar las viejas actitudes

3. Michael Keating explica el concepto con más profundidad en Keating (2001b).

revanchistas de los años cincuenta, sesenta y sententa. Los autonomistas de Silesia, que durante mucho tiempo se han debatido entre las identidades polaca y alemana y que cuentan con una larga historia de irredentismo y expulsiones, han abrazado el discurso de la Europa de las Regiones y de la autonomía dentro de un estado polaco reconfigurado (Dressler Holohan y Ciechocinska, 1996). Los húngaros de la región rumana de Banat ponen el acento en su carácter esencialmente europeo (Batt, 2002, 2003). La Alianza Democrática de Húngaros de Rumania, partido de centro-derecha vinculado al movimiento cristianodemócrata y al Partido Popular Europeo (PPE), también pone énfasis en su misión europea, lo que le permite afirmar que los húngaros son parte tanto del estado rumano como de una más amplia nación húngara (ADHR, 1998). El Partido de la Coalición Húngara de Eslovaquia, también vinculado al PPE, sueña con una Europa de las "regiones naturales", aquellas que reflejen cultura e identidad. Regionalistas y minorías de la Europa del Este se han basado también en los ejemplos de movilización en el oeste (Gruber, 2002).

IV. NACIONALISMO CÍVICO

La dimensión normativa de Europa se extiende a un marco de valores más amplio, basado en el rechazo del fascismo tras la Segunda Guerra Mundial y que pone el acento en la democracia y la tolerancia. El nacionalismo estaba ampliamente desacreditado, y los nacionalismos minoritarios en Flandes y Bretaña manchados por la colaboración de algunos de sus miembros con el nazismo. Desde entonces, la arena política europea ha estado abierta a aquellos movimientos nacionalistas y regionalistas que hayan puesto el énfasis en la democracia y en un nacionalismo inclusivo y de base territorial, y no a aquellos que se adhieren al racismo o al exclusivismo étnico. Por lo tanto, ha promovido el crecimiento de un nacionalismo tímidamente "cívico" (Keating, 2001a). Dichos movimientos incluirían el SNP, *Plaid Cymru*, *Convergència i Unió*, *Esquerra Republicana de Catalunya* o *Volksunie/Spirit*. El PNV se alejó pronto del exclusivismo étnico de Sabino Arana (aunque este elemento nunca ha desaparecido del todo) y se convirtió tempranamente al europeísmo, animado por sus vínculos con el movimiento cristianodemócrata internacional (Ugalde, 2001).

Los esfuerzos de los partidos étnicamente excluyentes o de extrema derecha para adaptarse a Europa han tenido menos éxito, ya que violaban los principios fundacionales del orden europeo de posguerra. La *Lega Nord* italiana ha pasado por una serie de realineamientos políticos, pero durante gran parte de su historia ha subrayado la capacidad que tendría Lombardía, y después Padania, para operar en Europa si fuera liberada del íncubo que representan el *Mezzogiorno* y el Estado italianos (Biorcio, 1997). A mediados de los años noventa, había emprendido una política de independencia en Europa, de acuerdo con la cual el norte de Italia podría unirse a la zona euro mientras

que el sur seguiría con la lira. No consiguieron encontrar aliados entre el resto de regiones y nacionalidades, en gran parte por su racismo y extremismo, y se dieron cuenta de que la Europa a la que querían unirse era contraria a sus valores. En 1994 fueron expulsados de la Alianza Libre Europea (Lynch, 1996). En 2001 habían cambiado su retórica para convertirse en decididos defensores del Estado italiano (aunque federalizado) frente a Europa. La *Lega dei Ticinesi* de las regiones italófonas de Suiza ha tomado una línea similar. En Flandes, el *Vlaams Blok* rechaza el nacionalismo cívico a favor de la exclusividad étnica, mostrándose partidarios de una confederación europea de pueblos o de Estados étnicos, incluida la Europa Central y del Este. Sin embargo, a pesar de sus referencias a movimientos como los de Escocia o Cataluña, no ha podido conseguir aliados y, como los otros partidos de extrema derecha, ha recurrido a una retórica antieuropea (Aguilera de Prat, 2002).

Los nacionalistas radicales de izquierda también tienden a mostrarse hostiles a Europa, al considerarlo un club capitalista dominado por los grandes Estados. Por lo tanto, *Herri Batasuna* y sus sucesores en el País Vasco no están interesados en la Unión Europea, al igual que el *Sinn Féin* en Irlanda del Norte. Durante mucho tiempo, el *Bloque Nacionalista Galego* desarrolló una populista retórica antieuropea, describiendo Galicia como una región todavía más periférica en Europa que en España (Keating, 1999a, 1999b, 2000). Los grupos de extrema izquierda de Bretaña y Occitania, en Francia, han condenado de forma similar a la Unión y la Comunidad Económica europeas. Hasta, por lo menos, la década de los setenta, una de las bases ideológicas de estos partidos radicales de izquierda partía del colonialismo interno, una extrapolación de las luchas del Tercer Mundo por la libertad frente a las potencias imperiales europeas. Este tema perdió atractivo y relevancia gradualmente y tuvo lugar un cierto cambio ideológico, al que contribuyó el énfasis en la solidaridad social y el pluralismo cultural en el discurso europeo de los años ochenta. En algunos casos, entre ellos el de los movimientos gallego y bretón, ello conllevó el descubrimiento de Europa y el despliegue del discurso de la Europa de los Pueblos como alternativa a los estados (Keating, 2001a), lo que los acercaba a *Plaid Cymru* y *Esquerra Republicana de Catalunya*.

V. UN PASADO UTILIZABLE

Los movimientos nacionalistas miran tanto hacia el pasado como hacia el futuro, basando sus demandas y buscando legitimidad en un pasado histórico que a su vez es reinventado continuamente. No obstante, el alcance de la invención depende del material disponible y de su encaje en el presente. En el siglo XIX y a principios del XX, los movimientos nacionalistas evocaban a menudo mitos de una antigua independencia o de la presencia de un precoz Estado, aplastados por la represión externa. Sabino Arana trató anacrónicamente de presentar las provincias vascas (al principio solamente Vizca-

ya) como Estados-nación con plena soberanía hasta que se la arrebató el Estado español (Arana, 1998). Por el contrario, muchos movimientos nacionalistas contemporáneos han decidido presentarse como los más europeos entre los europeos y han redescubierto tradiciones pre-estatales de soberanía compartida y pactismo, prestándose así al nuevo ámbito europeo de decisión (Keating, 2001b). Dicho revisionismo histórico ha sido promovido por el redescubrimiento de la historia regional (Applegate, 1999) y los esfuerzos para construir una historia de Europa como entidad opuesta a los Estados que la forman (Davies, 1997). De esta manera, los intelectuales escoceses han puesto el acento en la falta de una tradición de soberanía en forma de Estado unitario en la ley y la filosofía escocesas (MacCormick, 2000; Ferguson, 1998; Scott, 1992) y han destacado las tempranas conexiones de Escocia con Europa. Los catalanes han tomado como punto de referencia el estatus de Cataluña antes de 1714, cuando era una nación que se gobernaba a sí misma dentro de una compleja estructura confederal entre "España"[4] y Europa (Moreno y Martí, 1977; Giner *et al.*, 1996; Lobo, 1997; Albareda y Gifré i Ribes, 1999; Vicens Vives, 1970). Los nacionalistas galeses destacan la comunidad como alternativa casi mítica a la forma clásica de nación. El nacionalismo vasco ha reinterpretado los antiguos derechos o fueros de los territorios históricos como una forma de pactismo basado en la soberanía compartida. A su vez, los intelectuales han empleado esas doctrinas tan viejas para respaldar demandas de soberanía dividida entre España y Europa (Herrero de Miñón, 1998; Herrero de Miñón y Lluch, 2001).

En otros casos, dicha argumentación tiene menos solidez. Los bretones sostienen que la Revolución Francesa rompió de forma ilegítima con los términos del tratado de 1532 por el que Francia se anexionó la provincia (Nicolas, 2001). Sin embargo, dicha afirmación choca con la poderosa imagen de la propia Revolución y con los mitos sobre su carácter democratizador. Las tierras belgas tienen un utilizable pasado en forma de mandato borgoñés primero e imperial después, con sus complejos patrones de costumbre y derechos, y los nacionalistas han estado mucho tiempo enzarzados en guerras historiográficas (Wils, 1996; Vos, 2002). No obstante, los actuales Flandes y Valonia no se corresponden con los territorios históricos, sino que son el producto de la modernización social y política que ha tenido lugar desde el siglo XX. Asimismo, su legado constitucional es mínimo. Padania, la nación imaginada por la *Lega Nord*, se basa en su definición inventada de "la comunidad más antigua de Europa", que no convence a nadie (Oneto, 1997).

En la Europa Central y del Este, una poderosa referencia tras la caída del comunismo consistió en "el retorno a Europa". Se trata de algo ambiguo, ya que puede referirse a varias visiones distintas de Europa en el pasado, el presente y el futuro. La disponibilidad de un pasado utilizable también varía. Los silesios están tratando de

4. Comillas en el original. *[N. del T.]*.

promocionar su historia como tierra fronteriza y la de su pueblo como quintaesencia de Europa para resolver su confusión acerca de su identidad nacional (Bialasiewicz, 2002). Los húngaros de Banat se han basado en el legado cultural de los Habsburgo y en su historia de armonía interétnica (Batt, 2002). Ha tenido lugar una reelaboración todavía más amplia del dominio de los Habsburgo. La historiografía del siglo XX había asumido que tenía que resquebrajarse inevitablemente a causa de la democratización, ya que las nacionalidades sólo podrían realizarse en sus propios estados. Tan pronto como en 1848 había pensadores que abogaban por una nueva forma de orden multinacional. El líder nacional checo Palacky llegó a afirmar que si el Imperio Austriaco no existiera, habría que inventarlo (Batt, 2003). El húngaro Eötvos se mostró partidario de soluciones todavía más complejas, de forma que se mantuvieran los territorios históricos de la corona, sin que fueran divididos de acuerdo con criterios étnicos, sino estableciendo el autogobierno local dentro de cada uno de ellos (Batt, 2003). Los austromarxistas Renner y Bauer abogaban por separar completamente la nacionalidad personal de la territorial, aunque enmarcando ambas en un orden transnacional común (Bauer, 2000; Nimni, 1999). Los líderes nacionales checos Masaryk y Benes defendían el autogobierno dentro del imperio hasta que la Primera Guerra Mundial y el miedo a la dominación alemana hicieron inviable la idea (Macartney, 1969; Hertz, 1944; Kann, 1950; Roshwald, 2001). Por otra parte, el legado de los Habsburgo ha tenido connotaciones negativas en gran parte de la región, y el discurso de la "recuperación" de la soberanía nacional tiene un poderoso atractivo. Además, éste a menudo se combina con un profundo recelo hacia el federalismo o cualquier reconocimiento territorial de las demandas de las minorías (Liebich, 1998).

No es nada sorprendente que pequeñas naciones y nacionalidades, que tienen vecinos grandes y poderosos, no hayan desarrollado doctrinas de soberanía estatal absoluta y que en su lugar hayan preferido apostar por regímenes económicos y de seguridad transnacionales. Esa era la idea de Masaryk (Sked, 1989), y encontró seguidores en otras pequeñas naciones (Puig i Scotoni, 1998). La expresión ideológica en algunas partes de Europa de este sentimiento y sus tradiciones asociadas proporciona un importante instrumento doctrinal en el emergente y complejo orden europeo. En este contexto, la autodeterminación no tiene tanto que ver con establecer un estado separado como con constituir una nación como sujeto de demandas políticas con ciertos derechos inherentes que deben ser negociados con un orden superior. De esta forma, se encuentran las concepciones premodernas y postmodernas de la organización nacional. Sin embargo, las consiguientes doctrinas a menudo pueden resultar demasiado vagas. Algunos, como la catalana CiU, hacen de ello una virtud, alegando que sus doctrinas constitucionales deben evolucionar paralelamente a Europa, mientras que otros defienden una visión utópica de la Europa de los Pueblos en la cual el Estado ha desaparecido. Mientras tanto, los movimientos nacionalistas tratan de explotar las oportunidades existentes

en forma de regionalismo, regulaciones de derechos de las minorías y reforma constitucional europea.

VI. EL NUEVO REGIONALISMO

La imposibilidad de hacer corresponder la nación con el Estado, formado arbitrariamente, o de dividir el Estado entre unidades nacionales territorialmente coherentes es una de las críticas más poderosas a la doctrina nacionalista: la "ilusión arquitectónica de Brubaker" (Brubaker, 1996). Una tendencia surgida entre los análisis de la modernidad tardía detecta un "fin del territorio" (Badie, 1995) debido a la ruptura de los vínculos identitarios, funcionales y espaciales. En este contexto, las nacionalidades podrían ser reconceptualizadas como comunidades culturales no espaciales y dotadas de diversos tipos de derechos no territoriales (Tamir, 1993). El debate sobre las nacionalidades y el nacionalismo desemboca entonces en un debate más general sobre el multiculturalismo y los derechos grupales. Las demandas nacionales, con su afirmación del derecho al autogobierno son, no obstante, algo más que meras demandas de reconocimiento cultural. De hecho, en algunos lugares, su contenido cultural es bastante reducido. En todo caso siguen implicando autonomía territorial y, ciertamente, el territorio está ganando importancia en muchos sentidos. Sin embargo, el significado del territorio está cambiando a causa de varias transformaciones funcionales en los estados y en los sistemas transnacionales. Ello ha permitido a movimientos nacionalistas de la Europa Occidental abrazar el "nuevo regionalismo", que promete una base territorial para el autogobierno pero sin las connotaciones exclusivas del control territorial inherentes a la doctrina nacionalista clásica.

El nuevo paradigma regionalista engloba el cambio funcional, el desarrollo institucional y nuevas maneras de conceptualizar la política territorial (Keating, 1998). Su principal corriente se ocupa de la importancia de los niveles locales y regionales en el desarrollo y el cambio económicos en los mercados mundiales y europeos (Scott, 1998; Storper, 1997). Gran parte de esta literatura pone también el acento en la construcción social de la región y en el papel de las normas, las identidades culturales y la memoria colectiva a la hora de facilitar la cooperación y el cambio sociales (Keating *et al.*, 2003). El poder más importante no es aquel detentado por el Estado clásico, como el relativo a la política arancelaria o incluso la macroeconómica, sino factores del lado de la oferta, que estimulan la adaptación y la actitud emprendedora. Gran parte de este poder, incluyendo el relativo a la educación, la formación, las infraestructuras y la planificación, está detentado por gobiernos subestatales. La re-territorialización también está teniendo lugar en otros sistemas funcionales, como el lenguaje y la cultura, a pesar de la disponibilidad de nuevas tecnologías y formas de comunicación en las que las distancias resultan irrelevantes. Ello se debe a que instrumentos como la educación u otros

servicios públicos esenciales para el mantenimiento de una comunidad cultural frecuentemente tienen una base territorial y porque la comunicación cara a cara sigue siendo importante.

Dicha territorialización de la nacionalidad y las demandas culturales es patente en Flandes, donde un grupo lingüístico se ha territorializado considerablemente, uniendo provincias y localidades previamente dispares. La comunidad autónoma del País Vasco se ha transformado en una unidad importante, aunque englobe a tres territorios históricos diferentes que a su vez pertenecen a una región cultural vasca más amplia pero poco definida. Gales, que anteriormente sufría tal división entre norte y sur que hacía imposible cualquier proyecto de autogobierno, ha alcanzado la unidad como región europea.

Este proceso ha implicado también el desarrollo institucional en el Estado y la sociedad civil. Los Estados se han descentralizado en mayor o menor medida, tanto para satisfacer demandas de autonomía como por razones de eficacia funcional. A su vez, los grupos de interés y otros elementos de la sociedad civil se han adaptado, de forma que el territorio se ha consolidado como sistema social, económico y político. Dado el declive de la capacidad de los Estados para gestionar la vertiente espacial de sus economías, dichas regiones cada vez compiten más entre sí para atraer inversión, tecnología y hacerse un espacio en el mercado, tanto en el espacio europeo como en el global. Por lo tanto, no resulta sorprendente que las naciones sin Estado a menudo protagonicen dicho desarrollo regional, con las élites otramente comprometidas con la construcción nacional volcadas en las nuevas teorías regionalistas sobre la capacidad de las entidades pequeñas para competir en el espacio europeo de forma autónoma. No existe consenso acerca de cómo llamar a estos nuevos sistemas territoriales de acción o cuáles son sus implicaciones políticas. Allen Scott escribe sobre las "juntas directivas regionales" (Scott, 1998). El término "Estado regional" fue acuñado por Kanichi Ohmae en un análisis bastante intensivo aunque también acultural y ahistórico del surgimiento de los sistemas regionales que supuestamente están reemplazando al Estado-nación (Ohmae, 1995). Thomas Courchene ha hecho suyo el término (Courchene, 2001), al igual que Alain-G. Gagnon (Gagnon, 2001), que, en el contexto del debate nacionalista, considera el Estado regional como la forma de superar el dilema quebequés entre federalismo e independencia. Los autores catalanes, al recordar Cataluña antes de 1714, la han definido como un Estado incompleto, pero Estado al fin y al cabo (Sales, 1989). Georg Jellinek escribió en el siglo XIX sobre fragmentos de Estado, entidades que tienen ciertas características del Estado pero no todas (Jellineck, 1981).

Existe pues la posibilidad de que naciones territorialmente integradas convivan con un aumento sustancial de la autonomía funcional de las nacionalidades dentro de la economía política regional. La identidad y la cultura, previamente consideradas un obstáculo a la modernización, pueden constituir recursos de acuerdo con el nuevo paradigma del desarrollo. Ello no se debe a que territorios como Escocia, Cataluña o Flandes

disfruten de algún tipo de coincidencia natural entre territorio, identidad y sistemas funcionales, sino a que la evolución del Estado en Europa Occidental y el orden transnacional ha contribuido a que las naciones sin Estado y las élites regionales construyan nuevos sistemas de acción. El nuevo regionalismo, con su acento territorial, también incentiva a los nacionalistas a adoptar una concepción inclusiva o territorial de la nación. De esta forma, la descentralización territorial dentro del Estado y la atribución a las regiones de un papel dentro de la UE (véanse las próximas secciones) podrían constituir útiles mecanismos para dar acomodo a las nacionalidades. No obstante, la solución territorial puede resultar difícil de aplicar en el centro y el este de Europa, de acuerdo con las recomendaciones de autores como Kymlicka (Kymlicka, 2001), ya que allí las nacionalidades no han experimentado el mismo proceso de consolidación territorial.

VII. TERRITORIOS FRAGMENTADOS

No hay coincidencia entre territorio y nacionalidad cuando un territorio es compartido por más de un grupo, cuando un grupo se divide entre dos territorios o cuando estas dos condiciones se combinan. Una solución se encuentra en formas de autonomía desterritorializadas como las propuestas austromarxistas de autonomía personal. Sin embargo, éstas, al igual que los sistemas consociativos, pueden recibir críticas por cosificar una etnicidad excluyente y por debilitar el autogobierno de base territorial, además de que en Europa no hay muchas oportunidades para una autonomía no territorial. Más prometedoras resultan las soluciones de territorialización parcial, de acuerdo con las cuales los territorios son abiertos en lugar de cerrados y sus ciudadanos pueden identificarse con ellos en mayor o menor medida. Por lo tanto, una nacionalidad puede disfrutar de una base territorial sin monopolizar dicho territorio o verse confinada a él. Ello concuerda con las recientes consideraciones sobre el espacio en la geografía política, que permiten una concepción abierta de la región, con una menor rigidez en la definición de las fronteras e identidades complejas (Paasi, 2002).

Bajo el Imperio Habsburgo, la autonomía territorial basada en el sistema de tierras de la corona correspondía sólo de forma imperfecta a la forma de autodefinirse de los grupos nacionales. El Acuerdo de Viernes Santo de Irlanda del Norte, que por una parte establece la autonomía territorial, por otra permite a los ciudadanos identificarse de varias formas, ya sea con el Ulster, con Irlanda del Norte, con toda Irlanda o con el Reino Unido. En la Europa Central y del Este, en los años noventa, en varios Estados[5]

5. Eslovenia, Rumanía, Hungría y Eslovaquia aprobaron leyes de este tipo, y Polonia se las planteó. Sólo las leyes húngaras especificaban los países vecinos a los que podría aplicarse: Rumanía, Eslovaquia, Yugoslavia, Croacia y Eslovenia.

fueron aprobadas o propuestas leyes que otorgaban un estatus especial a los conacionales de países vecinos. Ello podía ser interpretado de dos maneras: como un gesto provocativo de jurisdicción extraterritorial e irredentismo encubierto o como una forma de garantizar los derechos de las nacionalidades sin alterar las fronteras. La ley húngara de 2001 fue especialmente controvertida, ya que llegó en un contexto en el cual algunos políticos nacionalistas habían hablado de "revocar Trianon" y restaurar la vieja Hungría. Rumanía y Eslovaquia lo consideraron un vestigio de un nacionalismo étnico trasnochado, mientras que el gobierno húngaro lo defendió como ejemplo de política de múltiples identidades, posible gracias a la nueva diversidad cultural europea (Fowler, 2002; Comisión Europea para la Democracia por la Ley, 2001). Al final, la cuestión necesitó de la mediación del Consejo de Europa. Irónicamente, la entrada de Hungría en la UE significa que no deberá derogar la ley, porque ya no será posible discriminar ni entre ciudadanos europeos ni a los de terceros países.

Europa ofrece poderosos incentivos para que las patrias transfronterizas de las minorías colaboren en caso de que sean miembros de las instituciones europeas o bien aspirantes. Ello ha sido relevante en Europa Central y en Chipre, donde la perspectiva de la entrada de Turquía en la UE ha generado incentivos para alcanzar un compromiso. El Consejo de Europa también ha puesto de su parte al abandonar su vieja doctrina de que la doble nacionalidad es fuente de conflicto y recomendarla de forma activa en algunas circunstancias en la Convención sobre Nacionalidades de 1997[6]. Así que podemos encontrarnos con un regionalismo más indeterminado o "confuso", en el cual un territorio constituya la "patria" de un grupo nacional, ofreciéndole el reconocimiento simbólico y algunos bienes públicos, al tiempo que frena las demandas para alterar las fronteras. Dichas patrias pueden ser estados o, como en el caso de Cataluña y el País Vasco, regiones autónomas.

VIII. ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDAD

El orden europeo emergente es complejo y tiene múltiples niveles, con gran variedad de instituciones continentales que no siempre tienen el mismo alcance territorial. Tiene la UE, el Consejo de Europa, la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y varios cuerpos interestatales e interregionales. Aunque la cuestión europea entró al principio en el discurso de las minorías nacionalistas durante el período de entreguerras, en forma de visiones de una federación europea de naciones, la Comunidad Económica Europa no tuvo mucho éxito entre las minorías, que tendían a

6. La ley sobre húngaros en el extranjero, sin embargo, fue promovida como sustituta de la doble nacionalidad.

considerarla lejana, burocrática y poco comprensiva hacia las demandas de las nacionalidades. Pervivían algunas expresiones de apoyo al europeísmo, pero sin una vertiente institucional definida. Durante los años ochenta y noventa, sin embargo, surgieron ciertos incentivos institucionales para que los partidos de las minorías entraran en el juego político europeo (De Winter y Gómez-Reino, 2002; De Winter, 2001). Las elecciones directas al Parlamento Europeo a partir de 1979 fomentaron que las minorías se organizaran y en 1981 se formó la Alianza Libre Europea para unir a partidos nacionalistas y de minorías y crear un foro de diálogo y debate sobre la construcción de una nueva Europa. Los años ochenta también fueron testigos de una profundización en la integración europea y la expansión de las competencias de la Comunidad a nuevas áreas, junto al fortalecimiento de aspectos supranacionales y la institucionalización del nivel regional. Algunos partidos destacables que cambiaron de postura desde posturas antieuropeas a proeuropeas fueron el *SNP, Volksunie, Plaid Cymru, Union Démocratique Bretonne* y, hasta cierto punto, el *Bloque Nacionalista Galego* (De Winter, 1998; Lynch, 1996; Nicolas, 2001; Keating, 2000).

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, se desarrolló un gran interés alrededor del concepto de la Europa de las Regiones. Aunque nunca había sido definido con claridad, parecía referirse a un tercer nivel de gobierno que acompañara a los Estados y la propia UE (Bullman, 1994). Las naciones sin estado y las regiones fueron siempre demasiado heterogéneas para encajar en un esquema de estas características y éste acabó centrándose en ofrecerles algunas oportunidades para intervenir en los procesos políticos de la UE, ya fuera mediante vínculos directos con Bruselas o a través de los estados miembros. Las nacionalidades pueden ser capaces de adaptarse a estas estructuras de oportunidades regionales, así como de aliarse con regiones poderosas y "no-nacionales"[7]. Al mismo tiempo, ello les incentiva a territorializar las demandas nacionalistas. Una cláusula del Tratado de la Unión Europea de 1992 permite a ministros regionales representar a estados miembros en el Consejo de Ministros si lo permite la ley o en éste se debaten asuntos regionales. Ello se aplica de varias formas en Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido. En el Reino Unido, la participación de ministros galeses o escoceses debe ser autorizada por el gobierno central. En Alemania, el papel de los *Länder*[8] está muy arraigado y éstos participan en la política europea por derecho propio. En Bélgica, las competencias exteriores de regiones y comunidades se corresponden exactamente con sus competencias en el interior. De esta forma, cuando algo relativo a sus competencias es tratado en el Consejo de Ministros de la UE, pueden tomar parte en éste representando a su país. Mientras que en Alemania, los *Länder* deben elaborar una postura común, en Bélgica todos los gobiernos relevantes deben lle-

7. Comillas en el original. *[N. del T.].*

8. Estados federados.*[N. del T.].*

gar a un acuerdo, y cada uno tiene derecho de veto en aquellos aspectos que estén dentro de su jurisdicción. Las comunidades autónomas españolas todavía no han conseguido tales derechos. Por lo tanto, mientras que la alta política europea sigue siendo en su mayor parte interestatal, hay mecanismos que permiten a las regiones tomar parte en ella siempre y cuando hayan conseguido imponerse en las arenas constitucionales nacionales.

Se ha prestado mucha atención a los Fondos Estructurales como medio de dar a las regiones acceso a Bruselas, una asociación con la Comisión y una fuente de financiación independiente de los Estados miembros. En la práctica, este campo es intergubernamental y las regiones no tienen forma de conseguir dinero directamente de Bruselas. Los fondos son más bien una arena para la política simbólica, en la cual los políticos regionales pueden afirmar que han establecido vínculos de financiación con Bruselas, mientras que la UE puede jactarse de cuidar de las regiones vulnerables. De este modo, han contribuido a unir todavía más europeísmo por un lado y demandas regionalistas y de las minorías por otro.

Una forma de acceso más directa se encuentra en el Comité de las Regiones. Para los nacionalistas minoritarios y los regionalistas resultó una decepción por sus reducidos poderes y su falta de recursos y porque otorga la misma representación a todos los niveles de los gobiernos subestatales. Frustrados por tener que compartir sitio con los gobiernos municipales, las regiones importantes, las naciones sin Estado y las unidades federadas emprendieron una iniciativa a favor de las Regiones con Capacidad Legislativa o de las Regiones Constitucionales[9], buscando el reconocimiento de su papel en la constitución europea. Aunque aquéllas no siempre se corresponden con minorías o regiones culturales o nacionales, existe suficiente solapamiento como para que los *Länder* alemanes, las regiones italianas, Escocia, Gales, Flandes y Cataluña formen un frente común para defender la necesidad de reconocer un tercer nivel en la arquitectura europea. Aunque de momento no han conseguido demasiados resultados concretos, han creado otro espacio discursivo en el cual tienen lugar diálogo e intercambios sobre la construcción europea. También intervienen en dicho diálogo muchas oficinas de las regiones en Bruselas, que se han convertido en parte del conjunto de actores que elaboran las políticas y en un eslabón importante en el intercambio de ideas e iniciativas políticas. Otra arena la conforma el Consejo de Europa, cuyo Comité de Autoridades Regionales y Locales ha sido dividido en dos cámaras, una para las regiones y la otra para los municipios. Esta división se ha materializado en una Carta Europea de Autonomía Local y el borrador de una Carta Europea de Autonomía Regional.

Una oportunidad importante se encuentra en la modificación de fronteras. Las fronteras siguen teniendo importancia como expresiones de soberanía nacional y, por pri-

9. Técnicamente se trata de iniciativas separadas, pero sólo por razones institucionales, ya que una se dirigía a la UE y la otra al Consejo de Europa.

mera vez, nadie suele ponerlas en duda. Pero están perdiendo su importancia funcional. Estas dos circunstancias han fomentado nuevas formas de penetración y cooperación transfronterizas, que ya no son consideradas amenazas al Estado. Como han mostrado los estudios empíricos, en las regiones fronterizas las identidades suelen ser complejas, con los individuos identificándose tanto con sus respectivos Estados como con una nacionalidad o grupo étnico transfronterizo, escapando a una simple definición geográfica de la identidad (Bray, 2002; Kaplan, 2000; Sahlins, 1989; Fure, 1997). La permeabilidad de las fronteras permite que éstas sean renegociadas y que surjan nuevas formas de identidad múltiple. Otros han hablado de fronteras porosas o "borrosas" (Batt, 2003). A un nivel más concreto, se habilitan vías para la cooperación funcional transfronteriza en materia económica, medioambiental o cultural, dando nuevos medios de expresión al nuevo regionalismo. El Consejo de Europa publicó la Convención de Madrid, que ofrece un instrumento legal para la asociación transfronteriza. La UE tiene un importante programa de asociación transfronteriza bajo los auspicios de la iniciativa Inter-Reg, que estaba activa a finales de los años noventa en todas las fronteras entre países de la UE, incluyendo a los países candidatos. La experiencia de la asociación transfronteriza ha sido desigual, ya que las diferencias entre sistemas legales y en los incentivos políticos, junto a la tendencia de las regiones y localidades a competir entre sí por la inversión, han puesto freno a menudo a una auténtica asociación (Scott, 1999). Los efectos sobre la identidad también son sutiles: hay pocos ejemplos de comunidades fronterizas que abandonen sus identidades estatales para adoptar una étnica o nacional común. Sin embargo, la cooperación ha ayudado a redefinir las fronteras como zonas complejas donde múltiples identidades pueden ser expresadas y negociadas.

Estas oportunidades regionales no están al alcance de las minorías no territorializadas, que en su lugar se han centrado en la protección de derechos. Hasta el final de la Guerra Fría, Europa carecía de un régimen común de derechos de las minorías. Asimismo, los esfuerzos por aplicar la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos a los derechos de las minorías fueron rechazados tajantemente (Hillgruber y Jestaedt, 1994; Fenet, 1995). Desde los años noventa, las instituciones europeas han estado construyendo un régimen de derechos de las minorías gradualmente y de forma vacilante. Se trata de un régimen con tres peculiaridades importantes: tiende a centrarse en los derechos de los individuos pertenecientes a minorías en lugar de en las propias minorías; pone el acento en el acceso a servicios y garantías culturales en lugar de autonomía política; finalmente, se aplica a través de los Estados, que tienen potestad para definir el problema y para controlar sus vías europeas de solución. En 1992, el Consejo de Europa adoptó una Carta de Lenguas Regionales y Minoritarias, no sin ciertas reservas por parte de algunos países como el Reino Unido o Francia, que finalmente no la ratificó. El mecanismo de aplicación consiste en un informe trianual al Consejo de Ministros del Consejo de Europa. Más ambiciosa resulta la Convención Marco sobre Minorías Nacionales de 1995, que debía ser adoptada adecuadamente por

los Estados firmantes pero que no tenía aplicación directa. No redefine o reconoce minorías, sino que más bien se dirige a los derechos de los miembros individuales de minorías, determinados por una mezcla de autoidentificación subjetiva y criterios objetivos. Los asuntos cubiertos por la Convención incluyen el uso del lenguaje, la educación, los medios de comunicación, la administración pública, rotulación de los comercios y contactos transfronterizos. La Convención destaca entre los instrumentos europeos por su objetivo de proteger y preservar las propias minorías, lo que va más allá de limitarse a prohibir la discriminación. Por otra parte, se permitió a los Estados firmantes designar a sus propias minorías antes de la ratificación. De esta forma, en este ámbito Estonia solamente incluyó a sus propios ciudadanos, rechazando la inclusión de los rusos que no se ajustaron a los estrictos criterios para obtener la nacionalidad. Precisamente ello fue lo que motivó las reservas de la propia Rusia. Luxemburgo, preocupado por los derechos de los inmigrantes y sus descendientes, limitó su protección a aquellas minorías que hubieran estado presentes en el país a lo largo de "varias generaciones" y entonces declaró que, de acuerdo con dicho criterio, en Luxemburgo no había minorías. Otros Estados, no obstante, se tomaron el problema más en serio y se otorgó protección a muchas minorías nacionales.

La OSCE tiene un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. Pese a que inicialmente fue ideado por si surgían problemas reales o potenciales, su papel se ha extendido al ámbito de las minorías en lugar de circunscribirse a los derechos puramente individuales. De momento se ha limitado a los países de la Europa Central y Oriental. La OSCE también toma parte en la protección de las minorías a través del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (Benoît-Rohmer, 1996).

La UE ha sido reticente a involucrarse en cuestiones de derechos de las minorías, pero se ha demostrado que es imposible mantenerse el margen. Un artículo del Tratado de Unión Europea (Maastrich) establece el compromiso de defender la diversidad cultural, y el Parlamento Europeo se sirvió de éste para crear una Oficina Europea para las Lenguas Menos Difundidas en Dublín. Las negociaciones para la admisión de los países de la Europa Central y del Este dieron relevancia a la cuestión, y los criterios de Copenhage de 1993 incluían el respeto a las minorías. Los informes de adhesión destacan los progresos en esta cuestión y solicitan cambios si es necesario. Ha habido un cierto avance hacia la aceptación de los derechos de los grupos, motivado quizás por consideraciones sobre seguridad e inmigración, y en especial de la posición de los rusos en las antiguas repúblicas soviéticas. La discriminación contra los gitanos también ha constituido un tema de gran relevancia.

El enfoque de la UE ha recurrido a menudo a principios y procesos provenientes del Consejo de Europa y la OSCE, así como a las reacciones suscitadas por éstos (Brusis, 2003). Por consiguiente, ha presionado a los países candidatos a la adhesión para que adoptaran la Convención Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales, ampliamente aceptada por los países miembros, en lugar de la más polémica Conven-

ción Europea sobre Lenguas Regionales y Minoritarias (Hughes y Sasse, 2003). El Pacto de Estabilidad de 1995 o Plan Balladur, en el cual la UE animaba a los países candidatos a acordar entre ellos las cuestiones relativas a minorías y fronteras, fue explícitamente patrocinado por la OSCE (Liebich, 1998). Se trata de un enfoque fragmentado e irregular, pero a través de iniciativas individuales que vinculan a las distintas instituciones, se ha puesto en marcha algo parecido a un régimen de derechos de las minorías (Jackson Preece, 1998). La ampliación constituirá la prueba de fuego para este régimen, ya que el Tratado de Ámsterdam de 1997, que incorporaba los criterios de Copenhage en el *acquis de l'Unión*[10], dejaba fuera las cláusulas de derechos de las minorías (Hughes y Sasse, 2003). Ello implica que, después de la ampliación, o bien la UE dejará de supervisar los derechos de las minorías en los nuevos Estados miembros o deberá adoptar nuevas herramientas para supervisarlos también en todos los Estados miembros, ya sean recientes o no.

IX. LA ADAPTACIÓN DEL ESTADO

Por lo tanto, Europa permite que se debilite el control estatal y la externalización de funciones previamente centralizadas, pero la respuesta depende de la adaptación de los propios Estados, que siguen siendo los intermediarios entre las nacionalidades y Europa. Normalmente, Bélgica se ha comprometido en el proceso de integración, cediendo competencias a comunidades y regiones y también a Europa. A veces parecía que el Estado en sí fuera a desaparecer, aunque es precisamente esta forma de externalizar problemas la que en cierto modo le mantiene unido. El Reino Unido se ha transformado a sí mismo en un Estado multinacional asimétrico. Parece que a pesar de no haber experimentado una revolución nacional y de mantener muchas características propias del *ancien régime*[11], haya sido capaz de pasar directamente de un Estado premoderno a uno postmoderno. Europa ha contribuido a este proceso en varios aspectos, a pesar del euroescepticismo predominante. El marco europeo es uno de los factores que posibilitaron un Acuerdo de Viernes Santo a través del cual el Reino Unido y la República de Irlanda abandonaron sus respectivas exigencias sobre Irlanda del Norte (McGarry, 2001). También hizo posible alcanzar un acuerdo sobre la autonomía de Escocia menos cargado de salvaguardas y restricciones que el que había sido propuesto en 1978. Los Estados basados en los principios napoleónicos de unidad y uniformidad han tenido más dificultades para adaptarse, a pesar de ser, en general, europeístas. Éstos incluyen

10. El *acquis de l'Union* no es otra cosa que el compromiso de los países candidatos a adherirse a la UE a aceptar los derechos y obligaciones que ésta les impone, así como su estructura institucional. *[N. del T.]*.

11. N. del T. En francés en el original. *[N. del T.]*.

el obvio ejemplo de Francia, así como Italia e incluso España, donde el actual gobierno ha tendido a reaccionar a las amenazas sobre su soberanía con una agresiva afirmación del resto de sus prerrogativas y la resistencia a profundizar en la descentralización. En la Europa Central y Oriental reina un generalizado miedo al separatismo y la desconfianza respecto a las soluciones federales, ya que los Estados acaban de recuperar la independencia y son reacios a perderla. Sin embargo, también a este respecto existen diferencias. Rumanía ha tendido a poner el acento en el modelo francés de nacionalidad unitaria como base de la democracia. Hungría, consciente del elevado número de húngaros en Estados vecinos, ha abogado por una idea más flexible y compleja de nacionalidad y ciudadanía. Polonia, que en el pasado estuvo dividida, ha destacado la unidad nacional y ha intentado relegar el regionalismo a una estructura de carácter funcional, que no está basada en regiones históricas y que busca su encaje en el Estado polaco en lugar del nivel europeo. La medida en que se ha permitido a las regiones operar en Europa varía de un país a otro.

X. LA CONSTITUCIÓN DE EUROPA

Se ha escrito mucho sobre el gobierno multinivel en Europa, así como sobre el pluralismo y la complejidad de las estructuras mediante las cuales se elaboran las políticas (Hooghe y Marks, 2001). Sin embargo, sin una constitución[12] se teme que Europa carezca de una base normativa clara y se convierta en poco más que una arena para la competición entre grupos. Ello es aplicable también a la cuestión de las nacionalidades, ya que somos testigos de una plétora de demandas de autodeterminación, derechos históricos y presentes y de soberanía original. Un marco normativo tan complejo necesita una nueva forma de pensamiento constitucional que se adapte a un mundo en el cual la vieja tríada compuesta por nación, territorio y soberanía no puede ya darse por supuesta.

De forma creciente, el constitucionalismo se ha visto separado conceptualmente del Estado, partiendo de que las constituciones pueden existir en múltiples niveles y de que el propio constitucionalismo puede ser tanto un proceso como un final asociado a un conjunto de normas. La expresión "metaconstitucionalismo" ha sido acuñada para designar el ámbito en el que las diversas visiones constitucionales se encuentran y son negociadas (Walker, 2002). En un marco como éste, es posible el pluralismo constitucional, en el cual varias posturas sobre el orden y la soberanía pueden coexistir, incluidas las de la soberanía compartida y dividida. Existen dos versiones de los argumentos sobre soberanía dividida. De acuerdo con la primera, la soberanía sigue siendo un principio indivisible pero, como varios actores la reclaman a varios niveles, no hay otra

12. El texto original fue publicado en 2004, antes de la aprobación en referéndum de la constitución europea. *[N. del T.]*.

solución que el compromiso. Cuando la teoría constitucional fracasa, la política toma el relevo. Por ejemplo, los nacionalistas vascos afirman que, dado que la constitución española de 1978 no reconoció sus derechos ancestrales y no consiguió el apoyo de una mayoría absoluta de los vascos en su referéndum, no es legítima[13]. Aunque ello les priva de trabajar en el marco que ésta establece. En Escocia, existe una cuestión intelectual y legal no resuelta referente a las fuentes y la naturaleza de su soberanía, pero no por ello se bloquean los procesos políticos. La segunda versión consiste en ver la soberanía no como la exigencia del monopolio de la autoridad, sino como la reivindicación de un elemento de soberanía original (es decir, que no deriva de una autoridad superior) que reconoce la existencia de otras fuentes de soberanía original que necesaria e inherentemente se limitan mutuamente. Este modelo es más consistente con las doctrinas históricas que están siendo restauradas en las naciones sin Estado de Europa. Es posible, por lo tanto, un constitucionalismo europeo en el que exista un espacio compartido a nivel europeo, distinguido por unos valores comunes y la igualdad de derechos y en el cual sean posibles soluciones que reflejen el estatus de los diferentes estados, regiones y nacionalidades.

Para tal fin, sería necesaria una constitución europea que fuera lo suficientemente robusta para proporcionar un marco institucional superior, pero lo suficientemente flexible para permitir la diversidad dentro de éste. Una Unión Europea construida de acuerdo con el Estado-nación tradicional no podría satisfacer dichas necesidades, y fracasaría como lo ha hecho el propio Estado. En el otro extremo, una Europa que funcionara como un mero *holding*, la venta de acciones o un instrumento para externalizar problemas difíciles no podría sostener los valores comunes y el orden constitucional que hacen posible el pluralismo. Puede estar surgiendo una práctica constitucional, como hemos visto al analizar las diversas instituciones y estrategias en Europa, pero no existe un marco general para gestionar la nueva complejidad nacional.

Ello es puesto de manifiesto por los debates acerca de la Convención sobre el Futuro de Europa y el borrador de su constitución. La cuestión nacional/regional no constituía una prioridad en la Convención, a la que no se asignó la tarea de proponer un nuevo estatuto de las naciones y minorías nacionales. Tampoco podía atacar frontalmente a la soberanía y autoridad de los Estados. Por el contrario, los debates siguieron una lógica de acuerdo con la cual la autoridad es distribuida de forma compleja entre las instituciones europeas y estatales. De esta forma, nacionalidades y regiones deben encontrar su lugar en una Europa de los Estados en lugar de soñar en su desaparición en beneficio de una utópica Europa de los Pueblos (Jáuregui, 1997). No obstante, las diversas visiones disponibles de Europa ofrecen más, o menos, espacio para acomodo de las nacionalidades. Una Europa intergubernamental basada en los Estados existentes

13. El Partido Nacionalista Vasco recomendó la abstención en el referéndum sobre la constitución española, pero el voto a favor en el del Estatuto de Autonomía Vasco.

ofrece, claramente, menos oportunidades a las naciones sin Estado. Una Europa integrada pero centralizada y uniforme no les ofrecería mucho más. Por consiguiente, regiones y nacionalidades han luchado por una Europa integrada pero descentralizada y pluralista. De este modo, el europeísmo de las minorías nacionales y naciones sin Estado puede servir de medio de legitimación del propio proyecto europeo al vincularlo a la movilización y las identidades locales. En consecuencia, en lugar de que Europa busque su propio *demos* separado, puede constituir el marco de múltiples *demoi* constitutivos a su vez, junto al Estado, de una comunidad política más amplia. Dicha configuración se encuentra más cerca de la idea de federalismo pluralista (Caminal, 2002) que de un federalismo uniforme clásico a imagen y semejanza del modelo estadounidense.

Sin embargo, la clarificación y demarcación de funciones y responsabilidades amenaza con reducir el espacio a disposición de regiones y nacionalidades al que especifique la nueva constitución. De hecho, el propio proceso constitutivo puede reducir aquellos espacios de incertidumbre en los cuales puedan ser negociadas nuevas formas de autoridad, y Europa puede acabar convertida en un obstáculo para las nuevas formas de acomodo de las nacionalidades. En la última revisión de importancia del tratado, en Maastrich, se crearon oportunidades para ello que los Estados miembros podían usar a voluntad (véase más arriba). En la actual ronda constitucional, parece haber menos voluntad de establecer diferencias de ese tipo. La mayoría de la Convención y del Comité de las Regiones incluso rechazaron que se distinguiera entre unidades federadas y parlamentos nacionales surgidos de la descentralización, por una parte, y el gobierno municipal por la otra. El gobierno flamenco y la Convención Catalana para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea propusieron que fuera posible dividir el voto de un Estado miembro en el Consejo de Ministros, pero esta propuesta no tenía ninguna posibilidad. Tampoco tenía posibilidad alguna la propuesta de "crecimiento interno" de la Alianza Libre Europea, de acuerdo con la cual las naciones sin Estado pudieran convertirse en miembros de pleno derecho de la UE. El gobierno vasco propuso una expansión de acuerdo a la propuesta Lamassoure[14], según la cual las regiones podían convertirse en socios de la Unión, de forma que el País Vasco pudiera obtener el estatus de "Estado asociado". No obstante, la idea original de Lamassoure, que de por sí quedaba bastante lejos de esto, fue rebajada todavía más hasta tomar forma de descentralización administrativa. Por otra parte, la UE no siempre permitió que en la aplicación interna de las directivas de la UE los Estados establecieran entre regiones diferencias que a menudo sí eran permitidas cuando se establecían entre Estados. Las numerosas excepciones para dar acomodo a regiones en los tratados existentes, inclu-

14. Alain Lamassoure, diputado del Parlamento Europeo, propuso que las regiones pudieran convertirse en "socios de la Unión", con grandes responsabilidades para aplicar por sí mismos políticas de la UE. La Comisión ha procedido de acuerdo con esta idea realizando contratos a tres bandas entre la Comisión, un Estado miembro y una región.

yendo las Islas Canarias, las Azores y las land, no deben ser interpretadas como una tendencia general. Incluso la propuesta de reconocer una categoría de regiones con capacidad legislativa fracasó, víctima de la combinación de aquellos que consideraban que todas las regiones debían ser iguales con los que pensaban que las regiones eran tan diferentes que resultaba imposible categorizarlas.

XI. CONCLUSIONES

Cabe concluir que la integración europea ha afectado a la cuestión de las nacionalidades a tres niveles: el del Estado, el de las nacionalidades y el de la propia arena política europea. Sin embargo, el impacto tiene dos caras. Por una parte, el cada vez más importante lenguaje del pluralismo y la soberanía dividida genera un espacio discursivo para nuevas demandas de autoridad. Los movimientos nacionalistas tienen tendencia a adoptar una postura favorable a la post-soberanía, a formular un nacionalismo cívico e inclusivo y a poner el acento en su base territorial. Ello ha moderado y refrenado el nacionalismo, aunque todavía existen algunos movimientos separatistas y étnicamente excluyentes. Los Estados siguen representando un impedimento para las visiones utópicas de la Europa de los Pueblos, pero algunos se han adaptado más al nuevo pluralismo que otros. Europa, al externalizar las funciones comunes, permite que se dé una mayor asimetría dentro de los países. La estructura institucional europea genera una serie de oportunidades para que los actores no estatales intervengan, obtengan reconocimiento, construyan sistemas de acción y se aseguren protección. Por otra parte, las oportunidades concretas que Europa proporciona son limitadas y bastante dispares. Europa genera espacios para una mayor diversidad, pero muchas de sus iniciativas políticas e institucionales asumen un nivel de autoridad e identidad subestatal homogéneo (Closa, 2002). Una UE intergubernamental, cuyos Estados impongan muchas restricciones sobre las capacidades de los gobiernos subestatales, incentivará a las nacionalidades a convertirse en Estado, aunque ello no fuera en principio su objetivo prioritario.

Hasta ahora, una evolución gradual ha permitido que Europa y las nacionalidades se adapten mutuamente a la vez, explorando nuevas formas de orden político. Fórmulas como "Estado regional", "fragmento de Estado" o "Estado incompleto" han sido criticadas por su implicación y porque en cierto modo están incompletas, pero esta misma característica marca la evolución de la propia Europa. Una forma abierta y flexible de constitucionalismo permitiría que este proceso continuara, con los ajustes que fueran necesarios. Un esfuerzo para cerrar este proceso o fijar el estatus, las categorías y las competencias de Europa, Estados miembros, nacionalidades y regiones correría el riesgo de generar el tipo de desajuste que causó los antes mencionados problemas en el pasado.

Referencias

ADHR. 1998. Alianza Democrática de Húngaros de Rumanía, *Programa 1998.* www.hhrf.org/rmdsz.

Aguilera de Prat, Cesáreo. 2002. *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes.*Valencia: Tirant lo Blanch.

Albareda i Salvadò, Joaquim, y Pere Gifré i Ribes. 1999. *Historia de la Catalunya moderna.* Barcelona: Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya.

Applegate, Celia. 1999. «A Europe of regionis: Reflections on the historiography of sub-national places in modern times», *The American Historial Review,* 104.4.

Arana, Sabino. 1998. «Bizkaya por su independencia», en Santiago de Pablo, José Luis de la Granja y Ludger Mees, eds., *Documentos para la historia del nacionalismo vasco,* editado por Barcelona: Ariel.

Badie, Bertrand. 1995. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect.* París: Fayard.

Batt, Judy. 2002. «Reinventing banat», *Regional and Federal Studies,* 12.2: 178-202.

Batt, Judy. 2003. «"Fuzzy statehood" *versus* hard borders: The impact of EU enlargement on Romania and Yugoslavia», en Michael Keating y James Hughes, eds., *The regional challenge in Central and Eastern Europe, territorial restructuring and European integration.* Bruselas: Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang.

Bauer, Otto. 2000. *The question of nationalities and social democracy,* traducido por Joseph O'Donnell; editado por Ephraim Nimni, prólogo de Heinz Fisher. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Benoît-Rohmer, Florence. 1996. *The minority question in Europe.* Estrasburgo: Consejo de Europa.

Bialasiewicz, Luiza. 2002. «Upper Silesia: Rebirth of a regional identity in Poland», *Regional and Federal Studies,* 12.2: 111-132.

Biorcio, Roberto. 1997. *La Padania promessa.* Milán: Il Saggiatore.

Bray, Zoe. 2002. *Boundaries and identities in Bidasoa-Txingudi on the Franco- Spanish frontier.* Tesis doctoral. Florencia: Instituto Universitario Europeo.

Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe.* Cambridge: Cambridge University Press.

Brubaker, Rogers. 1998. «Myths and misconceptions in the study of nationalism», en John A. Hall, ed., *The state and the nation. Ernest Gellner and the theory of nationalism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Brusis, Martin. 2003. «The European Union and interethnic power-sharing arrangements in accession countries», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe,* 1: 1-20.

Bullman, Udo. ed. 1994. *Die politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union.* Baden-Baden: Nomos.

Caminal, Miquel. 2002. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional.* Barcelona: Paidós.

Closa, Carlos. 2002. «La pluralidad nacional en un mismo Estado y en la UE», en Ferrán Requejo, ed., *Democracia y pluralismo nacional.* Barcelona: Ariel.

Comisión Europea para la Democracia por la Ley [Comisión Venecia]. 2001. *Paper conatining the position of Hungarian government in relation to the act on Hungarians living in eighbouring countries.* Estrasburgo: Consejo de Europa.

Courchene, Thomas J. 2001. *A state of minds. Toward a human capital future for Canadians.* Montreal: Institute for Research in Public Policy.

Creveld, Martin. 1999. *The rise and decline of the state.* Cambridge: Cambridge University Press.

Davies, Norman. 1997. *Europe: A History.* Londres: Pimlico.

De Winter, Lieven. 1998. «The volksunie and the dilemma between policy success and electoral survival in Flanders», en Lieven de Winter y Huri Tursan, eds., *Regionalist Parties in Europe*, Londres: Routledge.

De Winter, Lieven. 2001. «The impact of European integration on ethnoregionalist parties», *Working Papers,* 195. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.

De Winter, Lieven, y Margarita Gómez-Reino Cachafeiro. 2002. «European integration and ethnoregionalist parties», *Party Politics,* 8, 4: 483-503.

Dressler Holohan, Wanda, y Maria Ciechocinska. 1996. «The recomposition of identity and political space in Europe: The case of Upper Silesia», en Liam O'Dowd y Thomas M. Wilson, eds., *Borders, Nations and States.* Aldershot: Averbury.

Fenet, Alain. 1995. «L'Europe et les minorités», en Alain Fenet, ed., *Le Droit et les Minorités.* Bruselas: Bruylant (83-195).

Ferguson, William. 1998. *The identity of the Scottish nation. An historic quest.* Edimburgo: Edinburgh University Press.

Fowler, Brigid. 2002. «Fuzzing citizenship, nationalising political space: A framework for intepreting the Hungarian "status law" as a new form of kin-state policy in Central and Eastern Europe, one Europe or several», *Programme Working Paper,* 40/02. Brighton: Sussex European Institute.

Fure, Jorunn Sem. 1997. «The german-polish border region. A case of regional integration?». *ARENA Working Papers,* 97/19, Oslo: ARENA Project.

Gagnon, Alain-G. 2001. «Le Québec, une nation inscrite au sein d'une démocratie étriquée», en Jocelyn McCure y Alain-G. Gagnon, eds., *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain.* Montreal: Québec-Amérique.

Giner, Salvador, Lluís Flaquer; Jordi Busquet, y Núria Bultà. 1996. *La cultura catalana: el sagrat i el profà.* Barcelona: Edicions 62.

Gruber, Karoly. 2002. «Constitutional regions, stateless nations and the future of Europe debate». Brussels: The European Policy Centre.

Guibernau, Montserrat. 1999. *Nations without States. Political communities in a global age*. Cambridge: Polity.

Herrero de Miñón, Miguel. 1998. *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid: Taurus.

Herrero de Miñón, Miguel, y Ernest Lluch, eds., 2001. *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Barcelona: Crítica. 19.

Hertz, Frederick. 1944. *Nationality in history and politics*. Londres: Kegan Paul, Trench and Turner.

Hillgruber, Christian, y Matthias Jestaedt. 1994. *The European Convention on Human Rights and the protection of national minorities*. Colonia: Verlag Wissenschaft und Politik.

Hobsbawm, Eric. 1990. *Nations and nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hoffman, John. 1998. *Sovereignty*. Buckingham: Open University Press.

Hooghe, Liesbet, y Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Hughes, James, y Gwendolyn Sasse. 2003. «Monitoring the montors: EU enlargement conditionality and minority protection in the CEECs», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1/2003: 1-36.

Ibarretxe, Juan José. 2002. *Nuevo pacto político para la convivencia*. www.Euskadi.net/konponbideak/nuevopacto.

Jackson Preece, Jennifer. 1998. *National minorities and the European nation-states system*. Oxford: Oxford University Press.

Jáuregui, Gurutz. 1997. *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.

Jellineck, Georg. 1981. *Fragmentos de Estado, translation of Uber Staatsfragmente*. Madrid: Cívitas.

Kann, Robert A. 1950. *The multinational empire: nationalism and national reform in the Habsburg monarchy, 1848-1919*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kaplan, David. 2000. «Conflict and compromise among borderland identities in northern Italy», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 91.1: 44-60.

Kearney, Richard. 1997. *Postnationalist ireland: politics, culture, philosophy*. Londres: Routledge.

Keating, Michael. 1998. *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Aldershot: Edward Elgar.

Keating, Michael. 1999a. «Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe», *Etudes internationales*, 30, 4: 729-743.

Keating, Michael. 1999b. «Rethinking the region. Culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia», *European Urban and Regional Studies*, 8, 3: 217-234.

Keating, Michael. 2000. «The minority nations of Spain and European integration: a new framework for autonomy?», *Journal of Spanish Cultural Studies*, 1, 1: 29-42.

Keating, Michael. 2001a. *Nations against the state: the new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2.ª ed. Londres: Palgrave.

Keating, Michael. 2001b. *Plurinational democracy. Stateless nations in a post- sovereignty era*. Oxford: Oxford University Press.

Keating, Michael; John Loughlin, y Kris Deschouwer. 2003. *Culture, institutions and economic development. A study of eight European regions*. Aldershot: Edward Elgar.

Kymlicka, Will. 2001. «Reply and conclusion», en Will Kymlicka y Magda Opalski, eds., *Can liberal pluralism be exported? Western political theory and ethnic relations in eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, Will, y Christine Straehle. 1999. «Cosmpolitanism, nation-states, and minority nationalism: A critical review of recent literature», *European Journal of Philosophy*, 7.1: 65-88.

Liebich, André. 1998. «Ethnic minorities and long-term implications of EU enlargement», RSC Working Paper 98/49. Florencia: Instituto Universitario Europeo.

Lobo, Ricard. 1997. «La devolución de la soberanía», en Xavier Bru de Sala, Gemma García, Anna Grau, Ricard Lobo, Magda Oranich, Martí Parellada, Augustí Pons y Josep-Maria Puigjaner, *El modelo catalán. Un talante político*. Barcelona: Flor del Viento.

Lynch, Peter. 1996. *Minority nationalism and European integration*. Cardiff: University of Wales Press. 20.

Macartney, C. A. 1969. *The Habsburg empire, 1790-1918*. Nueva York: Russell and Russell.

MacCormick, Neil. 1999. *Questioning sovereignty. Law, state and nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.

MacCormick, Neil. 2000. «Is there a Scottish path to constitutional independence?», *Parliamentary Affairs*, 53: 721-736.

McCrone, David. 1998. *The sociology of nationalism*. Londres: Routledge.

McGarry, John. 2001. «Globalization, European integration and the Northern Ireland conflict», en Michael Keating y John McGarry, eds., *Minority nationalism and the changing international order*. Oxford: Oxford University Press, 295-324.

Mill, John Stuart. 1972. *On liberty, utilitarianism, and considerations on representative government*. Londres: Dent.

Miller, David. 1995. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.

Moreno, Eduardo, y Francisco Martí. 1977. *Catalunya para españoles*. Barcelona: DORESA.

Murkens, Jo; Peter Jones, y Michael Keating. 2002. *Scottish independence. A practical guide*. Edimburgo: Edinburgh University Press.

Murphy, Alexander B. 1999. «Rethinking the concept of European identity», en Guntram H. Herb y David H. Kaplan, eds., *Nested identities. Nationalism, territory, and scale*. Lanhmam, MD: Rowman and Littlefield.

Nicolas, Michel. 2001. *Bretagne, un destin européen*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

Nimni, Ephraim. 1999. «Nationalist multiculturalism in late imperial Austria as a critique of contemporary liberalism: the case of Bauer and Renner», *Journal of Political Ideologies*, 4.3: 289-314.

Ohmae, Kenichi. 1995. *The end of the nation state. The rise of regional economies*. Nueva York: Free Press.

Oneto, G. 1997. *L'invenzione de la Padania: La rinascita della communità più antica d'Europa*. Bergamo: Foedus.

Paasi, Anssi. 2002. «Place and region: regional world and words», *Progress in Human Geography*, 26.6: 802-811.

Paquin, Stéphane. 2001. *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*. Montreal: vlb.

Puig i Scotoni, Pau. 1998. *Pensar els camins a la sobirania*. Barcelona: Mediterrànea.

Roshwald, Aviel. 2001. *Ethnic nationalism and the fall of empires. Central Europe, Russia and the middle east, 1914-1923*. Londres: Routledge.

Sahlins, Peter. 1989. *Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrenees*. Berkeley: University of California Press.

Sales, Núria. 1989. *Els sigles de la decadència, Vol. IV of Història de Catalunya*. Barcelona: Edicions, 62.

Scott, Allen. 1998. *Regions and the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Scott, John W. 1999. «European and North American contexts for cross-border regionalism», *Regional Studies*, 33.13: 605-617.

Scott, Paul H. 1992. *Andrew fletcher and the treaty of Union*. Edimburgo: John Donald.

Sked, Alan. 1989. *The decline and fall of the Habsburg empire, 1815-1918*. Londres: Longman.

Storper, Michael. 1997. *The regional world. Territorial development in a global economy*. Nueva York: Guildford.

Tamir, Yael. 1993. *Liberal nationalism*. Princeton: Princeton University Press.

Tarleton, Charles. 1965. «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation», *Journal of Politics*, 27: 861-874.

Ugalde, Alexander. 2001. «Las relaciones internacionales del nacionalismo vasco», en Francisco Aldecoa y Michael Keating, eds., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.

Vicens Vives, Jaime. 1970. *Approaches to the history of Spain*, 2.ª ed. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.

Vos, Louis. 2002. «Reconstructions of the past in Belgium and Flanders», en Bruno Coppieters y Michael Huysseune, eds., *Secession, history and the social sciences*, Bruselas: Brussels University Press.

Walker, Neil. 1996. «European constitutionalism and European integration», *Public Law*, verano, 266-290.

Walker, Neil. 1998. «Sovereignty and differentiated integration in the European Union». *European Law Journal*, 4.4: 355-388.

Walker, Neil. 2002. «The idea of constitutional pluralism», *Modern Law Review*, 65, 3.

Wils, Lode. 1996. *Histoire national des belges*. Ottignies: Quorum.

MICHAEL KEATING
michael.Keating@eui.eu

Michael Keating es profesor en el Instituto Europeo de Florencia desde 2000 y actualmente es el director del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Graduado por la University of Oxford en 1971, obtuvo su doctorado en 1975 por el Glasgow College of Technology y es miembro de la Royal Society of Edinburgh. Ha sido profesor en la University of Aberdeen, University of Strathclyde en Glasgow y University of Western Ontario. Ha sido profesor visitante en EEUU, Inglaterra, Francia, España y Noruega. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre política urbana y regional, nacionalismo y política europea comparada.

Un any del dictamen sobre Kosovo

JAUME LÓPEZ

POLITÒLEG

Aquests dies es compleix un any del dictamen del Tribunal Internacional de Justícia sobre la declaració unilateral d'independència de Kosovo, un bon moment per recordar les principals conclusions que s'extreuen de la seva elaborada argumentació, sens dubte d'actualitat i d'interès per a qualsevol reivindicació sobiranista en el context de les democràcies a Occident.

Recordem que el Tribunal de l'Haia va rebre de l'Assemblea General de les Nacions Unides una consulta sobre si la declaració unilateral d'independència de les institucions provisionals de l'administració autònoma de Kosovo era conforme al dret internacional. La consulta va ser el resultat de la reclamació de Sèrbia davant del Consell de Seguretat, ja que considerava la declaració il·legal. D'aquest dictamen o opinió consultiva es poden extreure les següents conclusions. (Tenim la sort de disposar d'una esplèndida traducció del dictamen al català a *La porta de la gàbia*, editat per Jordi Cortada i Quim Torra.)

(1) La independència de Kosovo no es pot considerar una exercici d'autodeterminació. El dret a l'autodeterminació que recullen la Carta de les Nacions Unides i altres textos legals internacionals fa referència als processos de descolonització que es van desenvolupar després de la Segona Guerra Mundial, i entre els quals no es pot incloure el cas de Kosovo ni, hi podem afegir, els casos de les nacions sense estat en el si de les democràcies occidentals.

(2) La declaració unilateral d'independència no va violar cap llei internacional. En altres paraules, no hi ha cap llei internacional que es pugui invocar per declarar la independència il·legal.

(3) I això no vol dir –en sentit invers– que hi hagi cap norma internacional a la qual aquest tipus de processos es puguin acollir, ja que no desenvolupen –com s'ha dit– el dret a l'autodeterminació que sí que recull la Carta de les Nacions Unides.

(4) El Tribunal tampoc considera que el principi d'integritat territorial que recullen la Carta i els subsegüents textos internacionals es vegi conculcat, perquè aquest principi només es refereix a les relacions entre estats, no dins d'ells. Un estat no pot prendre una part d'un altre estat sense violar la Carta, però aquest document no diu res en relació amb una minoria territorial que desitja separar-se de l'estat al qual pertany. Simplement, no hi ha legalitat internacional sobre aquesta qüestió. La clau, podem concloure nosaltres, està en el procés.

(5) La legitimitat de la declaració unilateral d'independència de Kosovo es deriva de tres fets: es fa sense violència, després d'intentar arribar a un acord amb Sèrbia sobre la definició de l'autogovern de Kosovo –sense resultats– i seguint un procediment democràtic.

El dret internacional a l'autodeterminació fa referència a les antigues colònies, no a les nacions sense estat occidentals

La independència de Kosovo és legítima perquè va ser pacífica, seguint un procediment democràtic malgrat l'oposició sèrbia

(6) Per procediment democràtic s'entén que va ser votada pels representants democràticament escollits pel poble de Kosovo reunits en assemblea. En concret, es va produir un vot unànime de l'assemblea (109 vots sobre 120), en absència de 10 membres de la minoria sèrbia, i una abstenció. No hi va haver cap referèndum ni anterior ni posterior sobre la qüestió.

(7) Entre els principals esdeveniments previs, el Tribunal subratlla el fet que, malgrat diverses rondes de negociacions, les delegacions de Sèrbia i Kosovo no es van posar d'acord sobre com hauria de ser l'autogovern d'aquesta autonomia. De fet, en l'informe que va elaborar l'enviat del Consell de Seguretat, l'expresident de Finlàndia i premi Nobel de la pau Martti Ahtisaari, s'arribava a la conclusió que l'única opció viable era la independència. El Consell de Seguretat va rebutjar pronunciar-se sobre l'informe.

(8) Sense violència. El Tribunal deixa clar aquest punt de diverses maneres. Per exemple, recorda que quan l'ONU s'ha pronunciat en el passat en contra d'algunes declaracions unilaterals d'independència (Rhodèsia del Sud, Xipre del Nord, República Srpska) no ho ha fet perquè es violés cap norma internacionalment reconeguda, sinó per l'ús de la violència amb què s'han donat.

El dictamen, emès el 22 de juliol del 2010, va ser aprovat per 10 vots a favor i 4 en contra. Els magistrats del Japó –el president–, Jordània, els Estats Units, Alemanya, França, Nova Zelanda, Mèxic, el Brasil, Somàlia i el Regne Unit hi van donar el seu sí. Hi van votar en contra els magistrats d'Eslovàquia –vicepresident–, Sierra Leone, el Marroc i Rússia.

No cal ser independentista

JAUME LÓPEZ

POLITÒLEG, UPF

Des de fa menys d'una dècada s'ha anat introduint en el discurs públic a Catalunya i Euskadi una nova expressió: dret a decidir.

Molts l'han identificat amb el dret a l'autodeterminació, però, ¿és exactament el mateix? Per a molts dels seus defensors i usuaris, el dret a decidir no és més que un neologisme per expressar el de sempre, però amb diversos avantatges. Deixa enrere, com si es tractés d'una operació de lifting, el to marxistoide i la vinculació amb els processos independentistes del Tercer Món que poc tenen a veure amb les realitats occidentals. I, en segon lloc, possibilita una recepció més àmplia, tant entre la ciutadania menys polititzada com entre les noves generacions, no socialitzades en certes lluites ideològiques, a les quals els resulta més comprensible.

No obstant això, una anàlisi més precisa d'ambdós conceptes ens revela diferències substancials que ens poden fer pensar en un canvi de paradigma en les reivindicacions de les nacions sense estat, almenys en l'àmbit occidental. El dret a l'autodeterminació va aconseguir la seva carta de naturalesa amb el famós discurs dels 14 punts del president nord-americà Woodrow Wilson. Pocs mesos abans que se signés l'armistici que donaria fi a la Primera Guerra Mundial, el president Wilson legitimava la modificació de fronteres que tenia en compte les reivindicacions dels pobles (i no només les dels governs). Amb aquest marc es van desmantellar els imperis alemany, austrohongarès i otomà. Després de la Segona Guerra Mundial, el dret a l'autodeterminació se situaria entre els primers articles de la Carta de les Nacions Unides i passaria a legitimar la fi dels imperis colonials, en gran part responsable del creixement exponencial del nombre d'estats al món, que ha passat de poc més de 50 a principis del segle XX als 192 actuals.

El dret a l'autodeterminació va sorgir, doncs, i es justificava en un context de descolonització i conflictes internacionals, amb *pobles* internacionalment reconeguts com a colonitzats o constitutius d'imperis. L'absència d'una dimensió internacional del conflicte deixava el concepte sense una fàcil aplicació. No és casualitat, des d'aquesta òptica, que quan la secretària d'Estat Hillary Clinton va ser preguntada en una roda de premsa a Brussel·les (06/03/2009) per la posició dels EUA davant les reivindicacions independentistes de catalans, escocesos i gal·lesos, la seva resposta fos: "No interferiré en els assumptes interns de cap país europeu".

El dret a decidir no té res a veure amb tot això. Si analitzem, d'entrada, el seu significat és clar que es tracta d'una reivindicació d'un altre ordre: l'ampliació de l'objecte de decisió democràtic. El que es reclama és que tot pugui ser objecte de decisió democràtica, fins i tot l'organització institucional i els límits político-jurídics d'una comunitat. Quina comunitat? En aquest cas el concepte no es presenta associat a l'existència d'un poble internacionalment reconegut, sinó el que en ciència política s'anomena *demos*, una comunitat sobre la qual s'aplica alguna regla de la majoria per prendre decisions col·lectives. Una comunitat autònoma és, sens dubte –i sense que, de cap manera, sigui necessari un reconeixement internacional– un *demos* perquè reuneix una població que exerceix la seva voluntat democràtica d'autogovern, tal com es fa visible, almenys, cada quatre anys, en les eleccions autonòmiques. Un *demos* que pot reclamar exercir aquesta voluntat més enllà dels límits establerts en un moment donat.

El dret a decidir reclama que tot pugui ser objecte de decisió democràtica, defensar la sobirania, se sigui o no independentista

Dels drets històrics dels pobles, que el dret a l'autodeterminació pressuposava, es passa així a defensar la radicalitat democràtica que suposa considerar que res del que pugui afectar una comunitat política, que es revela públicament a través de l'exercici de la democràcia, resta fora del seu abast decisori. Es tracta de defensar la seva sobirania, o com diríem d'algú "la seva majoria d'edat". Com fan tots els sobiranistes, siguin o no independentistes.

El dret a decidir deixa enrere les sempiternes discussions sobre l'existència de la nació o *poble*. Deixa enrere les discussions sobre si es dóna o no una relació de tracte colonial i s'ancora en la voluntat de decidir. Amb explotació o sense, amb nació o sense.

Avui, els moviments de regeneració democràtica que observem en alguns països i els moviments sobiranistes no presenten gaires punts de contacte. Les seves causes semblen alienes l'una amb l'altra. Tanmateix, el perfeccionament de la democràcia, la millora en els seus resultats i el progrés en la defensa no només dels drets individuals sinó també col·lectius, democràticament expressats, s'han de prendre com la nova base sobre la qual plantejar les reivindicacions, especialment en l'entorn occidental, en favor de la creació de nous estats.

Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir

Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense estat

Jaume López

Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura

CENTRE UNESCO DE CATALUNYA
UNESCOCAT

Títol: **Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir.**
Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense estat

Autoria: Jaume López

Síntesi: La concreció conceptual i política del dret a l'autodeterminació en un context democràtic i liberal (no en una colònia o un règim comunista) ha anat experimentant canvis de matís, nous tractaments, justificacions i implicacions que marquen noves pautes tant en l'àmbit normatiu i argumental com estratègic i polític. Es pot considerar l'aparició d'un nou concepte, «el dret a decidir», com un reflex d'aquestes noves tendències. Tanmateix -o potser per això- s'acostuma a confondre el dret a decidir amb el dret a l'autodeterminació, com si fossin sinònims.

En aquest *Quadern de Recerca* es proposa una definició de les bases teòriques del dret a decidir, encara a la recerca d'una formulació jurídica explícita, totalment diferents de les del dret a l'autodeterminació. Per fer-ho s'analitzen els orígens i contextos d'aquests dos drets, així com un document jurídic clau com és el Dictamen del Tribunal Internacional de Justícia sobre la independència unilateral de Kosovo (2010). En aquest document el tribunal elabora una argumentació completa que recull i posa en valor, tot i que tracta específicament el cas de Kosovo, els principis que van guiar el conjunt de processos de la tercera onada de creació d'estats, donant-los una expressió jurídica i legitimatòria *a posteriori*.

Avui els moviments de regeneració democràtica que observem en alguns països i els de defensa de les nacions sense estat no presenten gaire punts de contacte. Les seves causes semblen alienes l'una de l'altra. Aquest *QR* planteja tot el contrari. El perfeccionament de la democràcia, la millora en els seus resultats i el progrés en la defensa no només dels drets individuals sinó també col·lectius, democràticament expressats, s'ha de prendre com la nova base sobre la qual plantejar les reivindicacions, especialment en l'entorn occidental, en favor de la creació de nous estats, a través del dret a decidir.

Paraules clau:

Dret a decidir — dret a l'autodeterminació — ONU — colonialisme — democràcia — reconeixement identitari — dictamen sobre Kosovo — demos — fronteres — poble — nació — sobiranisme — independentisme — independència — creació de nous estats.

1 Contextualització

El dret a l'autodeterminació és recollit a la Carta fundacional de les Nacions Unides, aprovada l'any 1945. Hi fa referència al seu inici (art. 1.2) quan presenta els principis que les Nacions Unides volen promoure: "desenvolupar relacions d'amistat entre les nacions basades en el respecte de la igualtat de drets i de *l'autodeterminació dels pobles*". Fora d'aquesta consideració de tipus general, el dret a l'autodeterminació apareix des d'aleshores en diversos documents del mateix organisme amb un contingut més concret i sempre vinculat als processos de descolonització que es van produir després de la Segona Guerra Mundial.

Aquest marc jurídic i ideològic ha donat cobertura a processos històrics importants desenvolupats al llarg del segle XX, els protagonistes dels quals l'han invocat, fins i tot abans que quedés plasmat a la Carta. No hem d'oblidar que el dret a l'autodeterminació ja es va fer servir per justificar la reubicació fronterera al final de la Primera Guerra Mundial. L'impacte acumulat de tots aquests processos no és gens menyspreable. Al contrari, marquen la realitat internacional en què vivim. Si bé a principis del segle XX el nombre d'estats existents al món era d'una cinquantena, a principis del segle XXI el nombre d'estats que formen part de les Nacions Unides en són 192. Caldria sumar-hi, a més, totes les entitats polítiques amb nivells alts de sobirania que no tenen l'status d'estat però on s'hi desenvolupa, a un nivell o altre, una representació política de pobles i col·lectius nacionals.

Cal assenyalar, tanmateix, que l'apel·lació al dret a l'autodeterminació en la darrera onada de creació d'estats, després de l'esfondrament dels règims comunistes, fou marginal i substituïda per altres valors o principis legitimatoris com la democràcia o la llibertat individual. Això, però, no vol dir que el dret a l'autodeterminació hagi perdut el seu potencial reivindicatiu. De fet, alguns dels moviments socials més rellevants i potents de l'actualitat en algunes democràcies liberalrepresentatives d'Occident es construeixen, precisament, entorn de la defensa d'aquest dret. Dins de l'Estat espanyol, en relació amb Catalunya i Euskadi, al Canadà en relació amb el Quebec, al Regne Unit en relació amb Escòcia, a Bèlgica en relació amb Flandes, etc. En aquests estats la mobilització social generada per la reivindicació d'aquest dret o d'altres associats -com veurem- es pot dir que, a hores d'ara, és més potent i més protagonista de l'agenda política que d'altres moviments socials clàssics com, per exemple, l'obrer o el pacifista.

Ara bé, des de fa una dècada aproximadament, la història d'aquestes reivindicacions passa per constatar la progressiva centralitat d'una nova apel·lació que, en part, ha substituït o, si més no, ha vingut a complementar el dret a l'autodeterminació. Es tracta d'un nou «dret a decidir». En el nostre entorn més immediat, a Catalunya i a Euskadi, això ha estat especialment rellevant. A Euskadi, associat al conegut popularment per Pla Ibarretxe, que pretenia acabar amb la violència a través d'un procés consultiu en el qual la ciutadania basca pogués pronunciar-se sobre el seu futur. A Catalunya, el dret a decidir ha estat protagonista de les tres manifestacions més massives que s'han produït des del 2006, prenent el relleu a les manifestacions multitudinàries en favor de la pau i la no violència (contra la guerra a l'Irak i ETA).

La recerca que es presenta analitza l'evolució experimentada pel dret a l'autodeterminació a finals del segle XX i principis del segle XXI i la seva possible substitució, en el context de les democràcies liberalrepresentatives occidentals, per l'anomenat dret a decidir. Ho fa tenint en compte dos vessants. En primer lloc, l'anàlisi conceptual del dret a l'autodeterminació tal com s'ha plantejat històricament i del més recent dret a decidir que s'ha vinculat a les reivindicacions sobiranistes de diverses societats, pobles o nacions sense estat.

En segon lloc, aquest text presenta ja des d'una perspectiva històrica, els elements que poden haver contribuït a l'evolució o substitució -està per veure- del dret a l'autodeterminació pel dret a decidir, centrant-se en l'anàlisi dels processos de transició cap a la sobirania plena dels nous estats sorgits amb la caiguda del mur de Berlín, i de la plasmació jurídica d'un d'aquests processos en el Dictamen del Tribunal Internacional de Justícia sobre la independència unilateral de Kosovo. Els resultats de la part empírica es basen en la recerca promoguda per la Generalitat de Catalunya, a través del Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, sobre «Noves estatalitats i processos de sobirania» (2010), que jo mateix vaig dirigir.

2 Presentació de resultats

2.1 Dret a l'autodeterminació

Fa menys d'una dècada que, en certs contextos, com és el cas de Catalunya o Euskadi, s'ha començat a estendre l'ús del terme «dret a decidir» com a sinònim, en principi, de dret a l'autodeterminació. Sovint el concepte de «dret a decidir» apareix com un neologisme per expressar amb un vocabulari més contemporani i fàcil d'entendre per les majories socials d'aquests indrets els principis que ja recollia el dret a l'autodeterminació. Entre les seves virtuts s'hauria d'esmentar, d'acord amb aquestes mateixes fonts, el fet de distingir-se dels processos reivindicatius i de formació de nous estats en l'àmbit de l'anomenat tercer món, vinculats a vegades amb ideologies marxistes força desacreditades a Occident.

Però, realment, són sinònims aquests dos termes? O expressen, des de la seva arrel conceptual idees i principis diferents que ens haurien d'impedir tractar el dret a decidir com un simple neologisme, un «rentat de cara» o «aggiornamento» del dret a l'autodeterminació? Per respondre aquestes preguntes, en primer lloc, cal fer una anàlisi conceptual del que impliquen per ells mateixos i aprofundir en la naturalesa dels contextos en els quals s'han utilitzat.

Aviat farà un segle del discurs dels «14 punts» en què el president nord-americà Woodrow Wilson expressava les seves propostes davant del Congrés dels Estats Units (1918) per finalitzar la Primera Guerra Mundial i evitar potencials nous conflictes. Aquest text que donaria carta de naturalesa al dret a l'autodeterminació dels pobles l'esmentava tot parlant d'imperis, amb o sense colònies, sovint formats explícitament per diversos pobles o nacions, protagonistes de la primera confrontació global. El president nord-americà advocava per tenir en compte les pretensions dels pobles que els conformaven a l'hora de redefinir les fronteres polítiques del futur, de manera que es pogués garantir la màxima estabilitat.

En altres paraules, es pressuposava una situació de conflicte o divergència d'interessos previ internacionalment reconegut (no resolt pels imperis o fruit de la colonització), i l'existència d'uns pobles o comunitats nacionals reconeguts internacionalment i, per tant, subjectes d'uns drets històrics sobre un territori. És important subratllar aquests dos elements que al mateix temps són interpretatius (ens expliquen com es concep, en primer terme, aquest dret) i justificatius (ens permeten saber quin pot ser el seu abast d'aplicació).

Pel que fa al primer, quan no hi ha un conflicte internacionalment reconegut l'aplicabilitat teòrica d'aquest dret és força complicada. Des de la seva definició, i en el seu posterior desenvolupament en normes internacionals de caràcter general, queda fora del seu àmbit tot allò que es pugui considerar com «afers domèstics» o interns dins d'un estat democràtic. En aquesta direcció apunten les posteriors Declaració sobre la concessió d'independència als països i pobles colonials (1960), i la Declaració de les Nacions Unides sobre els principis de dret internacional relatius a les relacions i cooperació amistoses entre estats (1970). En la primera s'afirma explícitament que «tots els pobles tenen el dret a l'autodeterminació», entenent que l'objecte d'aplicació són els territoris sota mandat colonial. Per a la resta del món, la Declaració estableix amb claredat que «qualsevol intent de trencar parcialment o totalment la unitat nacional i la integritat territorial d'un país és incompatible amb els propòsits i principis de la Carta de les Nacions Unides» (provisió núm. 6). Aquesta definició, d'un dels pocs drets -potser l'únic- que ha trobat una formulació jurídica internacional abans de tenir-la en l'àmbit na-

cional o estatal, serà reafirmada en el segon document, deu anys més tard, en el qual es torna a defensar aquest dret tot establint, per altra banda, un vincle necessari entre igualtat de drets (individuals) i govern democràtic (representació de tots els col·lectius) i la defensa legítima del principi d'integritat territorial.

Així, doncs, qualsevol reivindicació d'una minoria territorial que no pertanyi a un imperi, ni hagi estat colònia, es conceptualitza com un conflicte d'uns ciutadans amb el seu estat, fora dels marges, per tant, que pressuposa el dret a l'autodeterminació. S'entén que servís, doncs, per legitimar els processos de descolonització posteriors a la Segona Guerra Mundial, però que no tingués cap mena de rellevància en la tercera onada de creació d'estats[1] que va seguir a l'esfondrament dels règims comunistes, tot i que l'absència de democràcia en aquells països i altres restriccions de drets hagués pogut donar peu a una utilització indirecta del principi, ja que en la Declaració de 1970 es fa un vincle entre igualtat de tracte, democràcia i integritat territorial. Les mancances en aquest sentit podrien donar peu (tot i que molt precari) a posar en dubte certes integritats territorials. (En tot cas -com veurem- no ha estat aquest el camí emprès pels discursos legitimatoris o les declaracions jurídiques en relació amb els processos de sobirania en els estats postcomunistes de l'est d'Europa.)

S'entén, igualment, que les reivindicacions sobiranistes del Quebec no fossin tractades pel Tribunal Suprem del Canadà com una expressió genuïna del dret a l'autodeterminació en el seu famós dictamen (1998) sobre el procediment a seguir en cas d'haver-hi una voluntat majoritària a favor de la secessió. O que, quan, per exemple, la secretària d'Estat Hillary Clinton va ser preguntada en una visita a la seu de la Unió Europea respecte de la posició dels Estats Units en relació amb les reivindicacions independentistes a Escòcia, Gal·les, o Catalunya respongués que «no interferiria en els afers interns de cap país europeu» (06/03/2009).

La segona condició d'aplicació fa referència a l'existència d'un poble reconegut com a tal per la comunitat internacional. Tots els documents internacionals, des del primer discurs del president Wilson, que esmenten el dret a l'autodeterminació ho fan en relació amb els «pobles». No cal dir que el concepte de «poble» és obert a tot tipus de polèmiques i discussions sobre la seva definició, però el plantejament del primer element estudiat -el conflicte internacionalment reconegut- ja pressuposa una definició molt restrictiva del seu ús. En els «afers domèstics» només hi ha ciutadans enfrontats al seu estat, per molt que puguin formar minories territorialitzades, i es puguin autoanomenar «poble» o «nació sense estat». En qualsevol democràcia els drets individuals i la seva garantia pressuposen una igualtat de tracte que transforma qualsevol suposada reivindicació d'autodeterminació col·lectiva d'una part de la seva població en una confrontació entre majories i minories democràticament representades. La nació que l'ordenament jurídic internacional reconeix és la dipositària d'uns drets comuns que l'estat garanteix i proclama constitucionalment. És a dir, jurídicament, a escala internacional, només hi ha nacions amb estat (o pobles en vies de descolonització).

De nou, l'aplicació del dret a l'autodeterminació resulta restrictiva i només la podem associar al context en el qual es generaran els documents internacionals que hi han fet referència. Això no vol dir que ja no quedin casos que es puguin ajustar a la seva definició. Per exemple, el poble saharaui radicat en una excolònia espanyola que el Marroc va ocupar i passar a governar. Però, és obvi que no és el cas de Catalunya o Euskadi (malgrat que, en aquest darrer cas, existeixin uns drets històrics reconeguts constitucionalment i, per tant, vigents dins d'un estat), o Escòcia, o el Quebec.

A Catalunya, els requisits d'aplicació del dret a l'autodeterminació només es donaren durant un període molt limitat. En acabar la Primera Guerra Mundial, època en què es reivindica des del partit *Estat Català* fundat per Francesc Macià, en tant que Espanya encara es pot considerar un imperi en vies de descolonització. S'ha dit (no disposo de la font) que aquesta és la visió que tenia el president Wilson i compartia amb Macià: si es reclamava (com en el cas d'Irlanda) la independència total d'Espanya, aleshores els Estats Units podrien considerar donar-hi suport, però si el conflicte es plantejava en termes de més o menys autonomia, de més o menys federalisme, etc., els Estats Units no tindrien res a dir en un afer domèstic dins d'Es-

1 En la ciència política s'acostuma a parlar de tres «onades de creació d'estats» al llarg del segle XX. La primera correspon als nous estats apareguts després de la Primera Guerra Mundial. La segona fou la que va succeir a la Segona Guerra Mundial i identifiquem amb els processos de descolonització. Finalment, la tercera és la que va tenir com a catalitzador l'esfondrament del règims comunistes de l'Europa Oriental a finals de la dècada de 1980.

panya. Per les mateixes raons, l'ús del dret a l'autodeterminació com a part de l'ideari polític de diverses organitzacions a partir dels anys 1970 (el PSAN en fou un gran promotor) ja es farà des de la ficció política, sense que el terme es pugui encaixar en els principis internacionalment reconeguts.

Aquest i altres problemes més estratègics, com la manca d'identificació amb les reivindicacions sobiranistes dels ciutadans catalans que no conceben els problemes de Catalunya en termes de conflicte nacional, poden estar a l'origen del progressiu abandonament del concepte en les discussions polítiques i la creixent utilització d'una nova terminologia: el dret a decidir. L'any 2006 es crea la Plataforma pel Dret de Decidir, una plataforma transversal que aplegà organitzacions diverses amb el comú denominador de concebre Catalunya com una nació i la voluntat de lluitar pels drets col·lectius dels catalans, peça clau per a la popularització del terme.

2.2 El dret a decidir

És clar que no podrem definir amb la mateixa metodologia el dret a decidir, car no podrem apel·lar de la mateixa manera a una història o a una forma internacional de veure'l perquè estem parlant d'un nou concepte, d'un neologisme, però podem omplir-lo de contingut a partir de diverses fonts com són el tipus de justificacions amb les quals s'associa, els contextos on es proclama i, finalment, un document jurídic d'excepcional importància en l'establiment dels drets vinculats a processos de secessió com és el Dictamen del Tribunal Internacional de Justícia de la Haia sobre el procés unilateral d'independència de Kosovo.

Dret a decidir. En primer lloc, està clar que s'està apel·lant exclusivament i connectant amb un principi democràtic (participar d'una decisió). Es reclama participar d'una decisió (sense restriccions). I, igualment (i aquí rau la connexió amb el dret a l'autodeterminació), es demana que no hi hagi restriccions en els temes sobre els quals es pot decidir (tots). Naturalment, un dels temes amb més conseqüències polítiques és, sens dubte, el disseny institucional d'una comunitat, les institucions que la conformen políticament i la seva relació amb altres institucions. El dret de decidir, per tant, se centra en un principi de *radicalisme democràtic*.

Si abans un dels problemes fonamentals als quals s'havia de fer front era l'existència, o no existència, de conflicte internacionalment reconegut entre dues comunitats nacionals, ara el problema fonamental és un altre: qui ha de votar, qui conforma el col·lectiu sobre el qual s'estableix la decisió. Qui pot votar per prendre aquesta decisió no restringida? És a dir, qui conforma el que en ciència política anomenem el *demos*. D'acord amb el principi del dret a decidir, un demos (una comunitat sobre la qual s'aplica alguna versió d'una regla de la majoria per prendre decisions col·lectives) ha de poder decidir sobre qualsevol cosa, sense restriccions d'entrada o preexistents.

Cal remarcar que aquí no s'està parlant necessàriament de nació (ni tampoc de poble): s'està parlant de ciutadans que tenen dret a decidir perquè la decisió els afecta i que, a través d'altre tipus de decisions democràtiques ja formen una comunitat de decisió, el que dota d'unes certes bases objectives la definició del demos. El reconeixement d'un àmbit de sobirania col·lectiva a través de la celebració d'eleccions no és una entelèquia, és una realitat. Per exemple, en el cas català, és una realitat que existeix un Parlament de la comunitat autònoma de Catalunya que és escollit pels catalans democràticament i, per tant, no es pot negar l'existència d'un demos català. Hi ha una comunitat objectiva sobre la qual s'aplica la regla de la majoria per prendre decisions (i que es posa de manifest, com a mínim, cada vegada que hi ha una convocatòria d'eleccions autonòmiques). Algú podria argumentar que també hi ha bases objectives per parlar de drets històrics. Deixant de banda la llarga discussió al respecte no sembla gens agosarat concloure que, en tot cas, els drets històrics deriven del reconeixement d'un passat que sempre pot tenir di-

verses lectures, i no d'una situació de facto i en el present, com és l'existència d'un Parlament, amb seu al parc de la Ciutadella de Barcelona, que representa a un demos. Aquesta no és una qüestió interpretativa.

Es tracta, a més, d'un dret que qualsevol demòcrata està en condicions de defensar, independentment de la reclamació que es vulgui promoure. El dret a l'autodeterminació es planteja, des del seu origen, com una via cap a la independència. El dret a decidir, no. Suposa la possibilitat d'incorporar qualsevol proposta sobre l'horitzó de futur en l'agenda política i a resoldre-la per via d'elecció democràtica. En aquest punt es fonamenta la distinció -sovint obviada- entre sobiranisme i independentisme. El sobiranisme afirma i/o reclama la capacitat plena (sense restriccions) de decisió democràtica d'un demos. En termes individuals podríem dir-ne «la majoria d'edat». L'independentisme és la defensa d'una de les possibles opcions que s'obren quan la sobirania està garantida o s'exerceix. Es podria dir que el sobiranisme és una estació abans de l'independència? Potser sí, però no necessàriament. Perquè un demòcrata coincidirà amb un independentista no només a no criticar, sinó també a avalar, un referèndum com a mecanisme de decisió, encara que divergeixin en el resultat desitjat. Això planteja un nou binomi. Al tradicional format pel dret a l'autodeterminació i la reivindicació independentista o secessionista, podem afegir-hi ara el format pel dret a decidir i la reivindicació sobiranista o democràtica[2].

Tot plegat apunta cap a la configuració d'un nou paradigma en relació amb les reivindicacions de les nacions sense estat en les democràcia liberal representatives occidentals que no poden aspirar a ser considerades com a potencials casos d'aplicació del dret a l'autodeterminació, d'acord amb la definició originària i internacionalment acceptada però, en canvi, i gràcies als processos de descentralització política de les darreres dècades, exerceixen plenament com a demos i estan en posició de reclamar el principi de sobirania que recull el dret a decidir.

2 És cert, però, que tant a Catalunya com a Euskadi, o a Escòcia on el partit independentista guanyador de les darreres eleccions proposa un referèndum d'autodeterminació per al 2014, el sentiment sobiranista i independentista es retroalimenten mútuament i s'alimenten del sentiment de manca d'encaix i de reconeixement d'aquestes societats per part de l'estat o, fins i tot, de la Unió Europea. A Catalunya aquest procés no es pot deslligar de dos fracassos: el procés estatutari que ha posat de manifest els límits constitucionals a l'autogovern, i el procés de construcció europeu articulat pel Tractat de Lisboa en el qual s'han plasmat definitivament les limitacions de les nacions i pobles sense estat a l'hora de participar de les decisions europees.

2.3 El dret a decidir en el Dictamen del Tribunal Internacional de la Haia sobre Kosovo

El Dictamen del Tribunal Internacional de Justícia sobre la declaració unilateral d'independència de Kosovo, emès el juliol del 2010, representa una peça jurídica clau en el desenvolupament i reconeixement jurídics del dret a decidir que s'ha definit a l'apartat anterior. Tot i que no hi fa referència literalment, podem distingir diversos elements d'argumentació que encaixen plenament amb el que s'ha dit en relació amb el dret a decidir. El Tribunal deixa clar que la base jurídica sobre la qual argumenta no és el dret a l'autodeterminació que es dóna en els processos de descolonització -ho afirma explícitament- sinó un altre tipus de legitimitat.

En l'aclariment conceptual que proposa aquest dictamen cal destacar també allò que el Tribunal diu sobre el principi d'integritat territorial que recull la Carta de les Nacions Unides i els textos internacionals subsegüents. El Tribunal destaca que aquest principi només té aplicació entre estats, no pas al seu si. Un estat no pot prendre una part d'un altre estat sense violar aquesta Carta -afirmen els magistrats- però la Carta no diu res que es refereixi a una minoria territorial que desitja secessionar-se de l'estat al qual pertany. En aquest punt la comunitat internacional no disposa de jurisprudència a la qual recórrer. Així, es recorda que quan l'ONU s'ha pronunciat en contra d'algunes declaraci-

ons unilaterals d'independència en el passat (Rodèsia del Sud, Xipre Nord, República Srpska) no ha estat perquè s'estès violant cap norma internacionalment reconeguda, sinó per l'ús de la violència amb la qual s'ha acompanyat.

El dictamen conclou que si s'esgoten altres vies d'enteniment, si és proclamada per actors polítics legítims, és a dir, democràticament representatius, si es fa per mitjans no violents, no hi ha cap obstacle legal internacional per a la declaració unilateral de la independència, no s'està violant cap norma internacional que el Consell de Seguretat o l'Assemblea de les Nacions Unides hagin de defensar. Igualment, s'infereix que com que no hi ha cap apel·lació al dret a l'autodeterminació reconegut per la Carta de les Nacions Unides, tampoc es pot esperar la defensa activa per part de les Nacions Unides (que no recullen en la seva Carta el dret a decidir) d'aquests processos. No hi pot haver un mandat de les Nacions Unides que autoritzi o afavoreixi una independència unilateral (tot i que l'informe del relator proposat en el cas de Kosovo recomanés aquesta sortida).

Alguns han interpretat aquest Dictamen com un «pas endavant en el reconeixement del dret a l'autodeterminació» (Cortada & Torra, 2011) però, per les raons ja esmentades, defensar-ho així és negar justament el nucli i el màxim valor del dictamen del Tribunal que deixa enrere el dret a l'autodeterminació en la seva argumentació, per passar a centrar-se en la voluntat democràticament exercida per un demos (no es diu res sobre si és o no és una nació o poble), en condicions pacífiques i quan no són possibles altres vies d'acomodació en l'estat preexistent, com el mediador internacional i premi Nobel de la pau, Martti Ahtisaari, manifestà en el seu informe. No hi ha cap principi ni legalitat internacional que s'oposin a un exercici de sobirania plantejat d'aquesta manera. Igualment, no hi ha cap legalitat internacional -encara- que reculli explícitament el dret a decidir, en els termes plantejats aquí.

Enfront de l'existència, o no, d'un poble (o nació) internacionalment reconeguts es presenta un demos. Enfront de l'existència, o no, d'una relació colonial es presenta una decisió inequívocament democràtica. Per sobre de la legalitat constitucional de l'estat se situa aquesta voluntat. En aquest punt el tribunal deixa clar que el dret a decidir una independència unilateral no ha d'encaixar en la legalitat constitucional de l'estat al qual pertany la societat secessionada. De fet, en la immensa majoria dels casos, per no dir tots, aquest dret vulnerarà la legalitat constitucional estatal.

El tribunal no es pronuncia sobre aquesta qüestió, ja que el seu àmbit d'anàlisi i preocupació és la legalitat internacional. El tribunal, però, subratlla l'ús il·lícit de la força, o altres violacions greus de les normes de dret internacional general, com a causa de la il·legalitat de certes declaracions, el que podria llegir-se -no ho fa el tribunal- en sentit contrari: l'ús de la violència per part de l'estat per mantenir la seva unitat podria convertir-la en il·legal als seus ulls. A forteriori, hom podria dir que alguns constitucionalismes com l'espanyol, que donen a les forces armades la missió de defensar la unitat de l'estat, poden estar plantejant, d'entrada, un conflicte de legalitats (constitució vs. dret internacional públic) (Abat, 2011). ◀

2.4 L'element democràtic en els processos de creació de nous estats de la tercera onada

El dret a l'autodeterminació no és un principi invocat en els processos que, en la dècada dels 1990, portaren a la creació d'una dotzena de nous estats a l'est d'Europa. En part, ja ho hem vist, probablement perquè aquest principi no encaixa amb la naturalesa d'aquests processos, però també molt probablement perquè els subjectes implicats percebien que hi havia altres valors i principis, potser de naturalesa més essencial, en els quals es podien centrar les seves reivindicacions. No podem entrar aquí a descriure i valorar cadascuna de les transicions cap a la independència d'aquests nous estats, però sí que podem, d'una manera molt sintètica, recollir els principals elements que comparteixen, entre els quals destaquen dues mancances clau que funcionaran com a motors reivindicatius: la manca de democràcia que presenta l'estat matriu previ i la manca de voluntat d'encaix de les idiosincràsies (llengua, cultura, etc.) de les societats secessionades per part de l'antic estat. Reconeixement i democràcia són els principis que articulen els discursos de legitimació de les noves fronteres, i el que els acosten molt més a una reivindicació implícita del dret a decidir que a la clàssica reivindicació autodeterminista (entre pobles i imperis).

Així, fent una petita llista de les condicions compartides en la generació d'aquests nous estats que conformen la tercera onada, es pot destacar (López, 2010):

1. Tots sorgeixen en la finestra d'oportunitats que significa l'esfondrament del sistema comunista.
2. En el cas de les repúbliques ex-iugoslaves hi havia una voluntat prèvia d'arribar a un nou pacte amb l'estat matriu: la independència com a darrera instància.
3. En el cas de les repúbliques bàltiques, l'objectiu independentista es vinculava, des del principi i molt fortament, amb altres objectius; en primer terme, democratitzadors, però també l'ecologisme, la defensa del patrimoni i promoció de la llengua pròpia, etc.
4. Les respostes o esdeveniments de l'estat matriu són els detonants definitius en el procés d'independència.
5. En la majoria dels casos l'actor que lidera el procés pren la forma d'un moviment polític transversal i no d'un únic partit polític. Aquest moviment no es defineix principalment com independentista d'entrada.
6. Llevat del cas d'Eslovàquia i Kosovo, a la resta de casos es porta a terme una consulta popular o referèndum.

La seqüència del procés o cadena causal d'aquests processos d'independència es pot, igualment, representar simplificadament d'acord amb el tipus ideal següent (exceptuant el cas d'Eslovàquia):

1. Reivindicacions democràtiques.
2. Eleccions a les institucions regionals de l'estat matriu.
3. Enfortiment (augment de la legitimitat) del demos de la nació sense estat: major grau d'autoconsciència nacional (o més expressió pública) i aflorament de posicions sobiranistes. (El demos de la nació sense estat és creixentment percebut com a subjecte de decisió democràtica independent del demos de l'estat matriu.)
4. Resposta negativa del poder central a les expressions sobiranistes.
5. Transformació de les reivindicacions democràtiques en reivindicacions independentistes (això és, secessionistes).
6. Espiral de desencontres/tensió entre l'estat matriu i el nou demos (amb o sense episodis de violència).
7. Independència.
8. Construcció d'un nou estat democràtic.

Aquestes dues visions esquemàtiques (sincrònica i diacrònica) dels processos d'independència més recents a Europa permeten destacar el protagonisme de la reivindicació democràtica com a impulsora material i legitimatòria (juntament amb la del reconeixement identitari). Els impediments per aprofundir en els processos de democratització endegats amb l'esfondrament de les antigues estructures comunistes (i que reclamaven un canvi general de les estructures estatals), en vin-

cular-se amb aspiracions i legitimitats associades a l'existència d'antigues nacions sense estat, foren el punt clau del desencadenamentnt de les reivindicacions independentistes. En altres paraules, el rebuig a les demandes de més democratització per part dels estats va incrementar la demanda d'independència. En aquests casos, el dret a l'autodeterminació no ens proporciona ni criteri interpretatiu ni criteri explicatiu. I tanmateix, la voluntat sobirana de societats que formaven minories territorials dins dels seus respectius estats (no imperis colonials) acaba produint nous integrants de les Nacions Unides. El dret a decidir que progressivament invoquen alguns moviments independentistes en democràcies liberalrepresentatives i la seva possible expressió jurídica que es podria derivar del Dictamen del Tribunal Internacional de Justícia semblen haver-se materialitzat, en unes circumstàncies històriques molt concretes, per impulsar els darrers canvis de fronteres de l'àmbit occidental. ¶

2.5 L'element democràtic en els estats que presenten reivindicacions sobiranistes

Pel que fa a les democràcies liberalrepresentatives occidentals al si de les quals es donen moviments sobiranistes i independentistes, és necessari subratllar les diferències existents respecte del tipus d'estat. Tant a Escòcia, com a Quebec, com a Irlanda del Nord, Grenlàndia i Flandes s'han donat, en diversos graus, reconeixements de l'existència d'un demos distint al que constitueix el conjunt de la societat de l'estat, i del seu dret a decidir:

- A Quebec, a través de l'opinió del Tribunal Suprem de 1998 (*Secession Reference*) per la qual es reconeix la necessitat de negociar bilateralment entre el govern estatal i el subestatal en cas que hi hagués una majoria clara a favor de la secessió, consultada en referèndum amb una pregunta no capciosa. Així mateix, la moció aprovada al Parlament canadenc, el 27 de novembre de 2006, reconeix que els quebequesos són una nació.

- A Escòcia, des de la seva integració al Regne Unit a través de la *Union Act* (1707) la qual reconeix el seu estatus diferenciat i que s'actualitzà a través del procés de *devolution* (2007). Els diferents governs britànics han manifestat en diverses ocasions que, en cas de produir-se un referèndum d'autodeterminació, farien campanya en contra de la independència d'Escòcia però, en cap cas, el prohibirien.

- A Irlanda del Nord, el reconeixement del dret a decidir de la població nord-irlandesa es fonamenta en els Acords de Divendres Sant (*Good Friday Agreement*), signats a Belfast el 10 d'abril de 1998, i aprovats per la majoria dels partits polítics nord-irlandesos, i pels ciutadans d'Irlanda del Nord i la República d'Irlanda en sengles referèndums. En aquests acords s'estableix que el futur constitucional d'Irlanda del Nord serà decidit pels ciutadans nord-irlandesos.

- A Grenlàndia, cas que es podria interpretar encara dins de la lògica colonial, el nou marc estatutari aprovat en referèndum (2008) reconeix l'estatus de nació amb dret a l'autodeterminació i n'estableix el procediment en cas de voler iniciar un procés de secessió de Dinamarca. (Cal no oblidar que el reconeixement com a demos separat ja es manifestà en el referèndum de 1985 pel qual Grenlàndia va abandonar la Unió Europea sense que això impliqués l'abandonament per part de l'estat matriu, Dinamarca.)

- A Flandes es dóna per suposat que la fórmula federal d'organització de l'estat, en comunitats lingüístiques i territorials, ho garanteix.

En aquest panorama destaca -i cal fer-ho notar de manera decidida i categòrica- el cas d'Espanya. L'únic cas entre aques-

tes democràcies occidentals on aquest reconeixement s'ha exclòs explícitament i on s'han fet negacions explícites del dret a decidir, amb un evident menyspreu per la problemàtica democràtica de les minories territorials. Cal destacar en aquest sentit:

- La sentència del Tribunal Constitucional de setembre de 2008, on s'estableix la inconstitucionalitat de la Llei de consultes impulsada pel Parlament Basc i s'afirma que l'únic demos a Espanya (*nación*) és el demos espanyol.

- La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2010 on es nega, en el mateix sentit, la constitucionalitat de la definició com a nació de Catalunya i el seu dret a decidir (impedint la possibilitat legal d'organitzar referèndums unilateralment). ◀

3. Conclusions

Un dels principis polítics que aconsegueix consensos més amplis en l'àmbit internacional és el principi democràtic, l'expressió de la sobirania popular en algun grau. De fet, la seva força legitimatòria és tan important que hom podria dir que ha estat la justificació fonamental de les darreres grans intervencions militars a escala internacional. No la pau, ni la fam. La democràcia. Certament, per democràcia no tothom entén el mateix i, generalment, l'expressió de la voluntat popular sobirana s'acostuma a vincular exclusivament amb l'elecció d'uns representants encarregats de formar govern. Però els mateixos fonaments que això justifiquen enclouen els valors que donen cobertura a d'altres tipus de participació i d'exercici d'aquesta voluntat col·lectiva. Els referèndums, per exemple, més o menys utilitzats depenent del model de democràcia, en són una altra de les seves expressions.

El principi democràtic, en tant que aplicació d'una regla de la majoria per prendre decisions col·lectives, no pot dir-nos res sobre la definició dels límits que marcaran l'aplicació d'aquesta regla. Nogensmenys, aquest punt és clau en la determinació de la decisió guanyadora en aplicació d'una mateixa regla. Sense canviar-la, però modificant els límits del demos, es pot fer variar la decisió (democràtica) final. Les fronteres, doncs, no són només un «problema dels estats», sinó un «problema democràtic». Alguns autors han reinterpretat la manca d'expressió col·lectiva de la voluntat d'algunes minories entenent-la com un problema de legitimitat democràtica, la qual cosa planteja l'existència de «minories permanents» dins d'una democràcia: democràticament es queden sense veu (per tal que constitueixin sempre una voluntat minoritària dins dels actuals marcs d'aplicació de la regla de decisió) (Buchanan, 2004) . Quan aquestes minories tenen una expressió territorial, és a dir, s'apleguen en un territori, el problema democràtic i de manca de representació que plantegen sembla remeiable a través d'una reconfiguració dels límits sobre els quals aplicar una (nova) regla de la majoria. Sense modificar el principi democràtic, la sola modificació d'aquests límits pot donar veu i capacitat de govern a aquests col·lectius.

A la literatura politològica es fa, a vegades, referència a aquesta voluntat d'encaix dins d'un estat que garanteixi la voluntat democràtica d'una minoria territorial com a «autodeterminació interna» (Norman,

2006), tot buscant recollir l'empara conceptual d'un principi de reconeixement internacional, «el dret a l'autodeterminació» (externa, segons aquests autors). Deixant de banda les discussions sobre la pertinència d'aquesta terminologia (Anaya, 2004) allò que posa de manifest és que l'autogovern i el disseny de fronteres polítiques resulten elements fortament vinculats, especialment si parlem de democràcia. Certament, això no té perquè implicar la constitució de nous estats. El liberalisme polític ha buscat donar respostes diverses a la protecció dels drets de les minories (territorialitzades o no) i des del seus plantejaments s'han desenvolupat estats amb diversos graus de descentralització política, d'entre els quals la federació n'és la fórmula més emblemàtica.

Però si no ho implica, tampoc ho exclou. Al contrari, al món hi ha tota una sèrie de casos en què els arranjaments per fer front a aquesta problemàtica dins d'un estat no semblen donar una resposta satisfactòria per a una part important d'aquestes poblacions. És aquí on el repte democràtic que representen aquestes minories territorials es connecta amb un principi d'entrada aliè a aquesta problemàtica com és el dret a l'autodeterminació. Al llarg d'aquest *QR* s'ha vist que el dret a l'autodeterminació fou un enginy conceptual pensat per fer front a un altre tipus de problemes: l'existència d'uns imperis colonials extensos i diversos que calia desarticular per consolidar un nou ordre mundial en què el protagonisme internacional recaigués sobre els estats. La fórmula per a la creació d'aquests estats va passar, doncs, per reconèixer la preexistència d'un seguit de «pobles» que conformarien aquests imperis i atorgar-los un paraigües político-jurídic per a la seva emancipació. Primer fou la Societat de les Nacions (entengueu «societat d'estats»), després les Nacions Unides (entengueu «estats units») les encarregades de defensar aquests processos sota la legitimació que proporcionava el dret a l'autodeterminació.

Avui no hi ha imperis colonials, però segueixen havent-hi comunitats que s'autoidentifiquen com a «pobles» o «nacions», l'existència de les quals dins dels estats vigents planteja els problemes democràtics als quals es feia al·lusió més amunt. Aplicar el filtre conceptual que representa el dret a l'autodeterminació sobre aquests casos, tal com s'entén internacionalment i queda recollit en diversos documents amb força jurídica, desdibuixa la seva problemàtica, però, al mateix temps, ens posa sobre la pista d'una de les seves possibles solucions: la creació de nous estats, el redisseny de fronteres per aconseguir una aplicació més genuïna del principi democràtic. Aquesta és la visió que planteja l'anomenat «dret a decidir», i la connexió que el vincula amb el «dret a l'autodeterminació»[1]. Tot i que algunes reivindicacions a favor d'un estat propi de minories nacionals dins de les democràcies liberalrepresentatives occidentals s'associïn al dret a l'autodeterminació, amb un ús molt poc rigorós del terme (i possiblement també poc efectiu políticament), hem vist com progressivament guanya importància reivindicativa l'apel·lació a un «dret a decidir», que si bé encara no presenta una definició gaire precisa pels seus usuaris, sí sembla obtenir més rèdits polítics, atès que s'ajusta millor a les realitats i valors del segle XXI. ◀

1 Algunes teories normatives de la secessió també estableixen una connexió entre els dèficits democràtics i de reconeixement i la causa per a la secessió. En el seu vocabulari: un possible impediment per exercir una autodeterminació interna podria justificar una autodeterminació externa (Norman, 2006; Baubòck, 2006, 2007; Seymour, 2007; López et alt., 2010).

4. Propostes d'actuació

Pel que fa a la generació d'un nou paradigma:

Per tal que el dret a decidir esdevingui un nou referent en l'anàlisi i legitimació de les reivindicacions en defensa de la creació de nous estats cal:

1. Difondre el concepte i aprofundir en les seves implicacions teòriques.
2. Vincular el concepte amb el discurs sobre la regeneració democràtica.
3. No convertir-lo en cap cas en un sinònim del dret a l'autodeterminació.
4. Igualment, distingir entre sobiranisme i independentisme, tot separant el debat sobre el dret a decidir d'una comunitat, i les opcions que l'exercici d'aquest dret pot comportar.

Pel que fa al'aplicació pràctica d'aquest nou paradigma:

5. Cal analitzar els processos reivindicatius i les tensions que generen amb els estats, prioritzant l'element democràtic per sobre d'altres consideracions i, per tant, prenent com a focus d'atenció destacada la resposta de l'estat a les reclamacions d'un millor encaix i de més democràcia. No són les característiques de la pretesa nació sense estat les que han de portar la càrrega de la prova en la justificació de les reivindicacions, sinó les característiques de l'estat i les seves mancances.

Cal connectar les reivindicacions de regeneració democràtica (més transparència, més participació, etc.) amb les reivindicacions associades al dret de decidir, tot mostrant les connexions de valors i principis que comparteixen. ◀

5. Referències bibliogràfiques

- Abat, A. (2011). "Epíleg". A: Cortada, J.; Torra, Q. (eds.). *La porta de la gàbia: la decisió del Tribunal Internacional de Justícia sobre Kosovo.* Barcelona: A Contravent. ISBN 9788493841560
- Anaya, J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional.* Madrid: Trotta. 493 p. ISBN 9788481646911
- Bauböck, R. (2006). "Paradoxes of self-determination and the right to selfgovernment". A: Eisgruber, C.; Sajo, A (eds). *Global justice and the bulwarks of localism: human rights in context.* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. ISBN 9789004145719
- Bauböck, R. (2007). "Political boundaries in a multilevel democracy". A: Benhabib, S.; Shapiro, I.; Petranovich, D. *Identities, affiliations and alliegancies.* Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9780521686938
- Benhabib, S.; Shapiro, I.; Petranovich, D. (2007). *Identities, affiliations and alliegancies.* Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9780521686938
- Buchanan, A. (1992). "Self-determination and the right to secede". *Journal of international affairs.* Vol. 45: 347-65.
- Buchanan, A. (2004). *Justice, legitimacy, and self-determination: moral foundations for international law.* Oxford: Oxford University Press. 319 p. ISBN 9780199297986
- CONSEU (2007). *Declaració universal dels drets col·lectius dels pobles: el dret a l'autodeterminació.* Barcelona: ERC. (Textos polítics, 1). 50 p.
- Cortada, J.; Torra, Q. (eds.) (2011). *La porta de la gàbia: la decisió del Tribunal Internacional de Justícia sobre Kosovo.* Barcelona: A Contravent. 134 p. ISBN 9788493841560

5. Referències bibliogràfiques

- Dion, S. (1996). "Why is secession difficult in well-established democracies?: lessons from Quebec". *British journal of political science.* Vol. 26, Núm. 2: 269-283.
- Keating, M. (2000). *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change* . Cheltenham: Edward Elgar. 242 p.
  ISBN 9781840644869
- López, J (dir.) (2010). "Noves estatalitats i processos de sobirania". *Idees. Revista de temes contemporanis.* Núm. 33.
- López, J.; Sanjaume, M.; Serrano, I (2010). "Demandes de noves estatalitats al segle XXI: l'estat de la qüestió en la literatura acadèmica". *Idees. Revista de temes contemporanis.* Núm. 33.
- Margalit, A.; Raz, J. (1990). "National self-determination". *The journal of philosophy.* Vol. 87, núm. 9.
- Moore, M. (ed.) (1998). *National self-determination and secession.* New York: Oxford University Press. 285 p.
  ISBN 0198293844
- Norman, W. (2006). *Negotiating nationalism.* Oxford: Oxford University Press. 250 p.
  ISBN 0198293356
- Pavkovic, A.; Radan, P. (2011) (eds.). *Ashgate research companion to secession.* Farnham: Ashgate. 592 p.
  ISBN 978-0754677024
- Philpott, D. (1995). "In defence of self-determination". *Ethics.* Vol. 105, núm. 2: 352-85.
- Seymour, M. (2007). "Secession as a remedial right". *Inquiry: an interdisciplinary journal of philosophy.* Vol. 50, núm. 4: 395-423.
- Sorens, J. (2004). "Globalization, secessionism, and autonomy". *Electoral studies: an international journal on voting and electoral systems and strategy.* Vol. 23, núm. 4: 727-752.
- Sorens, J. (2005). "The cross-sectional determinants of secessionism in advanced democracies". *Comparative political studies.* Vol. 38, núm. 3: 304-326.
- Wellman, C.H. (1995), "A defence of secession and political self-determination". *Philosophy and public affairs.* Vol. 24, núm. 2: 142-171.

REPTES PENDENTS A LES DEMOCRÀCIES PLURINACIONALS DEL SEGLE XXI

FERRAN REQUEJO
ALAIN-G. GAGNON

En l'àmbit polític de les darreres dècades s'ha anat fent cada vegada més palès que les *democràcies liberals* no tenen avui rivals dins dels sistemes polítics comparats. Tanmateix, aquest tipus de democràcies són entitats polítiques que s'han construït bàsicament a partir de les *realitats estatals* desenvolupades en els dos darrers segles. I aquesta no és una qüestió que resulti «neutra» amb relació als límits i possibilitats d'aquestes democràcies quan presenten característiques de pluralisme nacional intern (democràcies plurinacionals). Així mateix, les *teories de la democràcia* han estat, tradicionalment, *teories de l'estat democràtic*. Una qüestió que tampoc resulta neutra en l'àmbit de la teoria política normativa, especialment quan s'analitzen qüestions com els drets individuals i els drets col·lectius, les institucions representatives i els processos de decisió, la distribució de poders o les relacions internacionals. Catalunya i el Quebec són dues nacions que no disposen d'un estat propi i que avui reivindiquen, tant en l'àmbit intern dels estats dels que formen part (Espanya i el Canadà) com en l'esfera internacional, un ple reconeixement i una acomodació política justa i estable de la seva personalitat nacional diferenciada.

La construcció d'unes democràcies cada cop més refinades en termes nacionals i culturals constitueix un dels reptes més destacats de la revisió normativa i institucional de les democràcies liberals actuals. En les agendes política i analítica recents s'han consolidat algunes qüestions: què implica en el món de les institucions, de la simbologia o de l'autogovern regular constitucionalment democràcies plurinacionals?; quines diferències normatives i institucionals requereixen aquestes democràcies amb relació a les de caràcter uninacional?; com s'han d'entendre i concretar conceptes tan clàssics com la representació, la participació, la ciutadania o la sobirania popular en contextos plurinacionals i multiculturals? El

debat actual sobre les relacions entre el liberalisme democràtic i el pluralisme nacional està contribuint, com a mínim, a clarificar el debat democràtic en quatre aspectes:

1) entendre el pluralisme nacional no com un mer fet empíric que cal regular de la manera més pràctica possible, sinó com un valor que cal protegir des de les institucions liberals i democràtiques;
2) assenyalar el límits culturals que envolten la teoria i les pràctiques constitucionals tradicionals de les democràcies;
3) realitzar millor els valors pretesament «universals» en què es basen bona part de les concepcions liberal-democràtiques clàssiques;
4) promoure una visió de la societat que diferencia entre cultures i contribueix a establir contextos d'elecció per a les comunitats nacionals.

Una manera de presentar la història del liberalisme democràtic és la de fer-ho com la història del progressiu reconeixement de determinades demandes d'imparcialitat per part de diferents sectors socials i culturals. Sabem que el *llenguatge abstracte i universalista* subjacent als valors liberals de llibertat, igualtat i pluralisme, en la pràctica, ha contrastat amb *l'exclusió de determinades veus* en la regulació de les llibertats, igualtats i pluralismes concrets de les societats contemporànies. Històricament, aquest va ser el cas, per exemple, dels no propietaris, de les dones, dels indígenes, de les minories ètniques, lingüístiques, nacionals, etc. De fet, la major part dels primers liberals —fins a finals del segle XIX— eren contraris a la regulació de drets democràtics com ara el sufragi universal o el dret d'associació. Aquests drets, que avui ens semblen gairebé «evidents», van haver de ser arrancats al constitucionalisme liberal en la primera meitat del segle XX, després de dècades d'enfrontaments per part, sobretot, de les organitzacions polítiques i sindicals de les classes treballadores. Posteriorment arribaria la generalització dels drets de caràcter social que són a la base dels estats de benestar occidentals de la segona postguerra.

En els darrers anys han anat emergint noves *veus* polítiques que han fet palesa la seva manca de reconeixement i d'acomodació en termes d'igualtat, llibertat i pluralisme a les democràcies liberals. Entre elles cal destacar la de les minories o grups nacionals i culturals minoritaris, és a dir, aquells grups les identitats nacionals o culturals dels quals no coincideix amb les identitats del grups majoritaris o hegemònics de les democràcies.

Això ha fet que les democràcies liberals s'enfrontin actualment al *reconeixement i a l'acomodació política i constitucional* del seu pluralisme nacional i cultural intern en l'àmbit dels drets, de les institucions, dels processos de decisió col·lectiva i de l'autogovern dels col·lectius nacionals de les democràcies plurinacionals. Aquestes han estat qüestions molt desconsiderades fins fa pocs anys, tant en el liberalisme democràtic com en altres corrents, com ara, les diferents variants del socialisme, del republicanisme o del conservadorisme. El pluralisme nacional és un tipus concret de pluralisme davant del qual les ideologies polítiques clàssiques sovint s'han mostrat, i en alguns casos encara es mostren, o bé refractàries, o bé perplexes i desorientades. I, de fet, tots els estats, inclosos els democràtics, han sigut i continuen essent agències nacionalistes i nacionalitzadores.

Dissortadament, amb massa freqüència les respostes oficials han tractat les diferències nacionals i culturals internes a les democràcies en termes de «desviacions particularistes». Tanmateix, en clar contrast amb les versions que defensen un pretès *laisser faire* en matèria cultural i nacional, o una pretesa superioritat o modernitat dels valors de les majories, l'experiència indica que *l'estat no ha estat, ni és, ni pot ser neutre en matèria nacional i cultural*. Massa vegades el desenvolupament pràctic de bona part de les democràcies liberals ha estat promoure *l'assimilació de les minories en nom de la seva integració política*. És a dir, la conseqüència pràctica ha estat la laminació i marginació de les minories nacionals i culturals internes de l'estat en nom de versions *universalistes* de la *igualtat de ciutadania*, de la *sobirania popular*, o de la *no discriminació*. Unes versions que en la pràctica han actuat d'una manera molt desigualitària, discriminadora i parcial en favor de les *característiques particulars* dels grups culturalment hegemònics o majoritaris de les democràcies (que no sempre coincideixen amb els grups o sectors hegemònics en l'àmbit socioeconòmic).

Avui podem dir que ens trobem amb un nou vessant de caràcter nacional i cultural de *l'equitat política*. Un aspecte que resulta imprescindible en el moment d'avançar cap a unes democràcies amb més qualitat ètica. En altres paraules, en l'actualitat es va obrint camí la idea que l'uniformisme és enemic de la igualtat, i que el cosmopolitisme passa per establir un explícit i ampli reconeixement i acomodació del pluralisme nacional i cultural de les democràcies (el de les majories i el de les minories).

Entre els elements que marquen les debilitats o els esbiaixos nacionals i culturals de la tradició liberal-democràtica (i d'altres corrents polítics que aquí no considerarem), els quals condicionen tant la concreció dels valors

i principis organitzatius de les democràcies liberals com les seves regulacions institucionals, podem destacar els següents:

1) L'absència *d'una teoria del «demos»* en les teories tradicionals de la democràcia, siguin de caràcter més liberal o de caràcter més republicà. Aquestes teories tampoc han desenvolupat concepcions sobre les demarcacions legítimes (fronteres i drets de secessió).

2) La consideració de la *justícia* des de la perspectiva teòrica, casi exclusiva, del *paradigma de la igualtat* en termes socioeconòmics, amb menysteniment del *paradigma de la diferència* en termes nacionals i culturals. Es tracta del contrast entre el que a vegades s'anomena el *paradigma de la redistribució* i el *paradigma del reconeixement* (un contrast que en el si del les teories actuals de la democràcia es manifesta en els enfocaments anomenats *Liberalisme 1* i *Liberalisme 2*).

3) L'aplicació d'un llenguatge universalista a un grup estatal particular presentat internament com una realitat nacional homogènia. Presència d'un estatalisme uniformitzador en termes nacionals i culturals com un *element ocult* del liberalisme democràtic tradicional en la regulació dels drets i deures de la *ciutadania* i de la *sobirania popular*. Tot en clar contrast amb els inevitables processos de *«nation-building» estatals* presents en totes les democràcies.

4) Els límits del *llenguatge* i de la interpretació dels *valors* i de les *institucions* democràtiques per part de les teories liberal-democràtiques més elaborades (Rawls, Habermas) quan s'enfronten a les demandes de reconeixement i d'acomodació normativa i institucional de les nacions minoritàries.

Semblaria que, per tal de solucionar un problema, la primera condició és definir-lo bé. I definir bé un problema requereix fer, com a mínim, tres coses. En primer lloc, saber triar quina és la qüestió bàsica, quina és la qüestió decisiva a considerar. Òbviament, a més d'aquesta qüestió hi hauran probablement tot un seguit d'altres qüestions que s'interrelacionaran amb la primera: el desenvolupament econòmic, les desigualtats de renda, la integració en institucions supraestatals com la Unió Europea o el NAFTA, la multiculturalitat, etc. Però resulta improcedent barrejar totes aquestes qüestions d'entrada. En segon lloc, definir un problema també implica saber caracteritzar-lo amb la màxima precisió possible. Això implica procedir tant a un acurat tractament conceptual i de caire històric com a incloure totes les

dades empíriques que són normativament rellevants. I en tercer lloc, definir un problema és saber on cal anar per buscar les possibles solucions, tant en l'àmbit de la teoria, com en l'àmbit de la política comparada. Isaiah Berlin ja deia que les preguntes que ens formulem en filosofia, en història o en ciències socials en general, només són intel·ligibles si sabem on hem d'anar a buscar les respostes.

En el nostre context, la qüestió política bàsica és la de com s'articula d'una manera justa una democràcia liberal en una realitat plurinacional. I les respostes «clàssiques» a aquesta qüestió les podem resumir en les tres següents:

1) el federalisme (en sentit ampli, incloent-hi les federacions, els estats associats, les *federacies* i les confederacions);

2) les institucions i els processos de caràcter *consociacional* (de consens entre les majories i les minories). Es troben exemples en els sistemes de Suïssa i Bèlgica, en aquests casos en conjunció amb solucions federals);

3) la secessió.

Quina sigui la solució més adequada dependrà del context de cada cas concret (història, situació internacional, tipus d'actors i de cultura política, etc.). Tanmateix, la pregunta clau d'una democràcia liberal plurinacional és establir, no com el *demos* arriba al *cratos* —això seria la visió tradicional de la democràcia—, sinó com fer que els diversos *demoi* nacionals que conviuen en una mateixa democràcia estiguin políticament i constitucionalment reconeguts i acomodats en termes d'igualtat (entre les majories i les minories). Això implica tant aspectes *democràtics* (participació entre majories i minories en els governs compartits de la democràcia), com, sobretot, aspectes *liberals* (protecció i desenvolupament de les minories en l'àmbit de la democràcia i en l'àmbit internacional, enfront la *tirania de la majoria*; la possible regulació d'un dret de secessió constitucional de les minories nacionals).[1]

En les realitats plurinacionals sempre existiran elements nacionalment competitius. És contraproduent, a més d'inútil, tractar de reconduir la qüestió a través de *postnacionalismes* o altres conceptes similars que tracten

1 Hem tractat la qüestió a Ferran REQUEJO, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres - Nova York, Routledge, 2005 (traducció castellana *Federalismo Plurinacional y Pluralismo de Valores*, Madrid, CEPC, 2007; traducció francesa, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs*, Brussel·les, Peter Lang, 2009) i a Alain-G. Gagnon, *La raison du plus fort: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Mont-real, Québec Amérique, col·lecció Débats, 2008.

d'evitar-la o de «superar-la».[2] Es tracta d'intents empíricament mal armats i que en la pràctica es converteixen en legitimadors de l'*statu quo*.

Les societats actuals s'han tornat massa complexes per ser explicades per unes concepcions polítiques que estaven pensades per un nivell de complexitat social, nacional i cultural molt menor que l'actual. Avui cal establir una interpretació molt més refinada que la que ofereix el constitucionalisme tradicional dels valors més bàsics de la tradició liberal i democràtica: la llibertat, la igualtat, el pluralisme, la dignitat i la justícia. La complexitat exigeix teories més sensibles a les variacions de la realitat empírica en el moment d'establir la concreció dels seus valors legitimadors bàsics. I exigeix, sobretot, solucions pràctiques, institucionals i procedimentals molt més adients al pluralisme de les societats actuals. La teoria política i la política comparada són àmbits que han de ser posats en interrelació per tal de fer millor teoria i millor política comparada. A principis del segle XXI, el reconeixement i l'acomodació política de les democràcies plurinacionals segueixen essent qüestions no resoltes dins de l'agenda democràtica i del constitucionalisme d'arrel liberal.

Breu presentació dels capítols d'aquest llibre

En el seu capítol, Ferran Requejo planteja el rerefons filosòfic dels debats entre liberalisme polític i el federalisme en societats plurinacionals a partir del enfocaments de Kant i Hegel. Es tracta de dos marcs teòrics que permeten albirar les diferents plataformes intel·lectuals implícites des de les quals diferents versions del liberalisme polític i del federalisme defensen determinats valors, objectius i arguments. En primer lloc, s'analitzen les nocions kantianes d'*individualisme moral*, *cosmopolitisme* i *patriotisme*. Posteriorment, es discuteix la rellevància per l'anàlisi de les societats plurinacionals de dues nocions kantianes, la *insociable sociabilitat* dels humans i les *Idees de la Raó*. Finalment, es considera la prolongació d'aquestes nocions per part de Hegel, fent esment de la crítica que es fa a la filosofia kantiana a partir dels conceptes de *reconeixement* i *eticitat*. L'autor planteja el *col·lectivisme moral* d'arrel hegeliana, una perspectiva

2 Vegeu Ferran REQUEJO, «Multinational, not "postnational" federalism» a Ramon Maiz i Ferran Requejo (eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres - Nova York, Routledge, 2005.

analítica i normativa contraposada a l'individualisme moral d'arrel kantiana, com un enfocament que facilita el reconeixement i la acomodació política i constitucional del pluralisme a les democràcies plurinacionals. Es tracta d'un enfocament que, malgrat el seu estatalisme implícit, permet superar el dèficits i debilitats institucionals que presenten les democràcies plurinacionals de la política comparada en termes de reconeixement del seu pluralisme nacional intern i en termes d'una acomodació constitucional satisfactòria d'aquest tipus de pluralisme, generalment absent o molt marginat en les teories liberal i democràtiques tradicionals.

En el segon capítol, el filòsof Michel Seymour proposa una anàlisi del concepte d'autodeterminació. D'entrada, diferencia les nocions d'autodeterminació interna i externa i aprofundeix la noció de poble com a element determinant i fundador de la sobirania. Seymour estableix un conjunt de relacions entre aquestes dues nocions i explica per què i en quina mesura el dret a l'autodeterminació interna constitueix un dret que poden exercir tots els pobles. D'altra banda, l'autor estableix que el dret a l'autodeterminació externa només es podrà fer valer en els casos d'injustícies greus. És en aquest sentit que la manca de respecte del dret a l'autodeterminació constitueix una raó suficient que permet a la nació minoritària reivindicar el seu dret a l'autodeterminació externa.

Tot seguit, en el tercer capítol, Alain-G. Gagnon pren el relleu posant en valor la idea que podem definir el poble com una associació d'individus que expressen els seus propis interessos col·lectius per la via de la democràcia directa —ja sigui per la via del referèndum, d'assemblees constituents, de fòrums de naturalesa diversa, o per la via de la democràcia electoral. Adopta una concepció estrictament política de la llibertat col·lectiva, l'agent de la qual és el poble entès en una perspectiva institucional i que representa sota la forma d'una cultura societal nacional. Per fer-ho, es basa en els treballs d'Isaiah Berlin sobre la llibertat negativa i la llibertat positiva que permet passar del nivell individual al nivell col·lectiu. El dret a l'autodeterminació interna i externa dels pobles és presentat com l'expressió per excel·lència del fenomen d'una llibertat positiva de naturalesa col·lectiva. Finalment, prenent la mesura de les estratègies de satisfacció i de contenció desplegades per les nacions majoritàries en el pols amb les nacions minoritàries, Gagnon presenta aquests plantejaments com un fals dilema. El cas del Quebec està en el nucli de la reflexió de l'autor i contribueix a destacar el valor intrínsec del principi federal sense deixar de ser

sensible als drets de les nacions a la seva autodeterminació interna i externa.

El capítol de Montserrat Guibernau desenvolupa el tema de la congruència o no de les nocions d'estat i de nació, i de la implícita vocació secessionista dels moviments nacionalistes minoritaris. Els casos empírics de l'anàlisi són els del Quebec, Catalunya i Escòcia, dels quals el capítol realitza una anàlisi històrica i comparada. En aquest sentit, l'autora es pregunta si els processos de *devolution* i de descentralització política afavoreixen o no el secessionisme de les nacions sense un estat propi. La conclusió defuig una resposta genèrica, aconsellant una anàlisi cas per cas a partir d'establir que l'objectiu del nacionalisme no és en tots els casos la secessió, sinó promoure el desenvolupament integral de la nació pròpia. Els motius o causes de no adoptar una estratègia secessionista són variats segons els diferents casos empírics. Tanmateix, resta oberta la qüestió, ja plantejada per E. Gellner, de si una nació/cultura pot sobreviure sense la protecció d'un estat propi.

André Lecours aprofundeix en el capítol cinquè les raons profundes que poden explicar la força de resiliència dels moviments nacionalistes en el si de les democràcies liberals occidentals. L'autor repassa algunes de les teories que anuncien el declivi del nacionalisme, entre les quals les tesis relatives a la modernitat. Lecours apunta sis idees clau que permeten acotar el terreny i explicar el fenomen nacional al Quebec i, per extensió, a Catalunya. Es tracta, en aquest cas, de la recerca d'autodeterminació per part de les nacions minoritàries, de la institucionalització de l'autonomia territorial; del valor mobilitzador dels relats històrics; de la força mobilitzadora de les qüestions constitucionals; del lloc central que els moviments nacionalistes ocupen en els debats relatius a les polítiques governamentals i, finalment, de la integració a grans conjunts econòmics.

Joaquim Colominas efectua en el seu capítol una anàlisi de l'intent del catalanisme polític de convertir Espanya en un estat plurinacional després de la dictadura franquista. Al seu parer es tracta d'un intent fins ara fracassat, malgrat el fet que tenir un projecte polític per a Espanya ha estat un tret definitori permanent del catalanisme polític. A la història contemporània espanyola hi ha una tensió permanent entre una concepció uninacional d'*Espanya* i una concepció plurinacional de l'*Estat espanyol*. Es tracta d'una tensió també present en el marc jurídic de l'anomenat *Estat de les autonomies*. Un marc que, tanmateix els dos grans partits nacionalistes espanyols, PSOE i PP, han procurat que no es desenvolupi en termes pluri-

nacionals tot impedint una institucionalització de la diversitat nacional de l'Estat. Un procés que tampoc s'ha realitzat amb l'aprovació d'un nou Estatut de Catalunya a l'any 2006. L'Estat autonòmic ha procedit a una descentralització del estat centralitzat previ, però la regulació de la plurinacionalitat segueix essent una assignatura pendent del sistema constitucional espanyol. Això reflecteix dues concepcions de la democràcia i dels desenvolupaments potencials dels acords polítics realitzats en la transició de finals dels anys setanta del segle passat. Mentre el catalanisme ha vist aquests acords com un punt de partida, el nacionalisme espanyol els ha entès com un punt final d'arribada. El resultat ha estat que la tensió nacional persisteix i que les posicions del catalanisme estiguin girant vers objectius sobiranistes més radicals.

Tot seguit, en el capítol setè, tenim una contribució sociohistòrica de Denys Delâge, que ens convida a reflexionar sobre l'herència colonial del Quebec (i del Canadà) i l'obligació que ens incumbeix de trobar nous equilibris entre la nació majoritària al Quebec i les primeres nacions. Aquest balanç colonial dóna color a tota la trama històrica implicant-hi tant els autòctons com els no autòctons. Com en el cas de l'estudi sobre les relacions de dominació que vinculen Catalunya i l'Estat espanyol, Delâge tracta àmpliament la qüestió de l'evolució dels paradigmes de memòria, dels mites i reptes a afrontar per a la convivència al Canadà. Avança l'argument que som de fet en presència de tres *nosaltres*, atès que hi ha tres cultures i que aquests tres pobles fundadors han de trobar vies de reconciliació i de cohabitació. «Desconstruir la mirada colonial, és reconèixer l'Altre», escriurà molt encertadament. L'autor presenta de manera detallada la situació precària en què evolucionen els membres de les primeres nacions i conclou que perquè els autòctons puguin alliberar-se del vincle colonial, han de renunciar urgentment a ser assistits pels poders sobre els quals no tenen, pel que fa als fets, cap control. Aquesta renúncia contribuirà a tallar el vincle de dependència i a alliberar-los econòmicament, políticament i socialment sense oblidar la necessitat d'actualitzar els antics tractats. Segons Denys Delâge, aquesta transició s'ha de basar en la responsabilització per part dels membres de les primeres nacions del seu futur col·lectiu i serà una garantia del seu alliberament complet des del punt de vista cultural, econòmic, polític i social.

Klaus-Jürgen Nagel planteja les possibilitats i límits que el procés de construcció europea planteja per al catalanisme polític actual. En primer lloc, assenyala les línies de continuïtat entre les polítiques europees adop-

tades tant pels governs de CiU (1980-2003) com pel tripartit format per PSC, ERC i ICV (2003-2010) a partir de tractar d'augmentar les possibilitats d'una «Europa amb les regions» (més que una «Europa de les regions»). L'estratègia adoptada pels governs ha estat de caràcter més multilateral que bilateral, malgrat que s'accepta la manca de resolució institucional de la Unió Europea en el tema de les nacions sense estat i, fins i tot, el de les «regions amb poder legislatiu». L'europeisme ha deixat de ser una marca de diferenciació del catalanisme respecte a altres forces polítiques espanyoles. Tanmateix, la UE juga un paper ambivalent pel que fa a les aspiracions sobiranistes de partits nacionalistes europeus. D'una banda, contribueix a moderar les demandes secessionistes, però, al mateix temps, facilita plantejaments de caire confederal en alguns partits, com l'SNP escocès, especialment després de la darrera ampliació de la UE als països de l'est europeu. La qüestió regional segueix essent una realitat oberta i amb potencials de radicalització en el futur de la UE.

Des d'una òptica més jurídica que politològica, Carles Viver analitza el reconeixement de les nacions històriques a partir del terme *nacionalitat* inclòs en el text constitucional espanyol de 1978, així com l'existència o no d'asimetries jurídiques pel que fa a l'autonomia política de les nacionalitats històriques, i la seva relació bilateral amb el poder central. El capítol pren com a referència bàsica el desenvolupament legislatiu i les principals sentències del Tribunal Constitucional que afecten el desenvolupament de l'Estat autonòmic, així com l'aprovació de l'Estatut de Catalunya (2006) i els estatuts d'altres comunitats autònomes espanyoles, les quals marquen, segons l'autor, una sèrie de diferenciacions asimètriques respecte a la resta de comunitats. Tanmateix, també s'assenyala que l'Estat no ha variat la manera centralitzadora d'interpretar les seves competències i, fins i tot, les de les comunitats autònomes després de l'entrada en vigor dels nous estatuts d'autonomia. També resulta un tret propi del model autonòmic el baix perfil de relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal entre les comunitats autònomes. Una situació que els nous estatuts volen corregir. D'altra banda, l'establiment de relacions verticals amb el poder central per part de Catalunya queda obert a l'eficàcia de la comissió bilateral Estat-Generalitat i de la comissió mixta amb relació al model de finançament (aquesta darrera, però, d'eficàcia moderada per l'existència paral·lela de relacions multilaterals amb totes les comunitats autònomes de «règim comú» —totes menys el País Basc i Navarra. La conclusió genèrica és que resulta incert si, en les actuals circumstàncies internes i internacionals, els instruments jurídics de què dis-

posen les nacions minoritàries són suficients per tal d'assegurar la seva supervivència en un context creixentment globalitzat.

Basant-se en les recerques en filosofia del dret, Hugo Cyr encadena, tot examinant-les, diverses maneres d'adaptar el concepte de sobirania, avui en dia obsolet, segons l'autor, als marcs polítics i jurídics propis de les federacions. Després de remuntar-se als treballs pioners de Jean Bodin sobre l'estat i sobre la sobirania, l'autor constata que la realitat política ja no es correspon amb la teoria i proposa una rectificació teòrica sobre la base dels treballs dels especialistes en federalisme. Cyr arriba a posar en qüestió el conjunt dels models institucionals que existeixen i també les mateixes bases sobre les quals un estat pot realment constituir-se i legítimament desenvolupar-se.

Finalment, voldríem recordar que aquest llibre s'inscriu en el marc d'un projecte de col·laboració a llarg termini entre els investigadors catalans i quebequesos. Els agraïm el seu suport al llarg de la preparació del llibre. En el decurs dels propers anys, aprofundirem aquestes contribucions explorant més detingudament els temes del federalisme, l'autonomia, el nacionalisme, la memòria històrica, la paradiplomàcia, la immigració, la cohesió social de la llengua i la cultura.

No podem oblidar la contribució de Josep Bargalló, director de l'Institut Ramon Llull (IRL) i antic conseller primer de la Generalitat de Catalunya, i de Benoît Pelletier, actualment professor de dret a la Universitat d'Ottawa i antic ministre d'Afers Intergovernamentals canadencs.

Per a aquest projecte, hem pogut comptar amb l'aportació tècnica i financera de l'Institut Ramon Llull, la Secretaria per a Afers Intergovernamentals canadencs, el Ministeri de Relacions Internacionals del Quebec, la Delegació del Quebec a Barcelona, la Universitat Pompeu Fabra, la Universitat del Quebec a Mont-real i la càtedra de recerca del Canadà en Estudis Quebequesos i Canadencs. També volem agrair la tasca de Carles Torner i Marc Dueñas, de l'IRL, pel seu suport decidit, així com de Martine Groulx i Olivier De Champlain, de la CREQC, d'Agustí Nicolau Coll, moderador del seminari, de Mariam Chaïb Babou i Ester Vendrell, intèrprets i traductores i, finalment, d'Èric Viladrich, del Casal Català del Quebec, per la seva gran dedicació i per la qualitat de la feina de tots ells.

Per acabar, volem afegir que aquest llibre, que en català publica l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya serà publicat en francès per les Presses Interuniversitaires Européennes / Peter Lang (Brussel·les). Agraïm sincerament la implicació dels nostres editors.

Ferran Requejo

Les dues fases de la independència

La política catalana està entrant en una dinàmica nova que fins ara era minoritària en la història del catalanisme. L'experiència negativa dels darrers anys (reforma estatutària i del sistema de finançament) ha fet que bona part de la població vagi arribant a la conclusió que el futur del país passa per la desvinculació d'un Estat en el qual va ser inclòs coactivament ara farà tres segles. Es tracta d'una conclusió que remet a la hostilitat política i jurídica mostrada per les institucions de l'Estat (govern central, tribunals suprem i constitucional, defensor del poble, etcètera) i pels posicionaments dels dos partits nacionalistes espanyols (PP i PSOE). És fàcil que es produeixi una altra onada en favor de la independència quan previsiblement fracassi el "pacte fiscal amb efectes de concert econòmic" impulsat per l'actual Govern de la Generalitat.

Esquematitzant, podem distingir dues etapes en el procés del país vers la seva emancipació política, la fase de l'independentisme i la fase de la independència.

> Catalunya encara el procés tenint en compte l'hostilitat del marc constitucional i de la cultura política espanyola

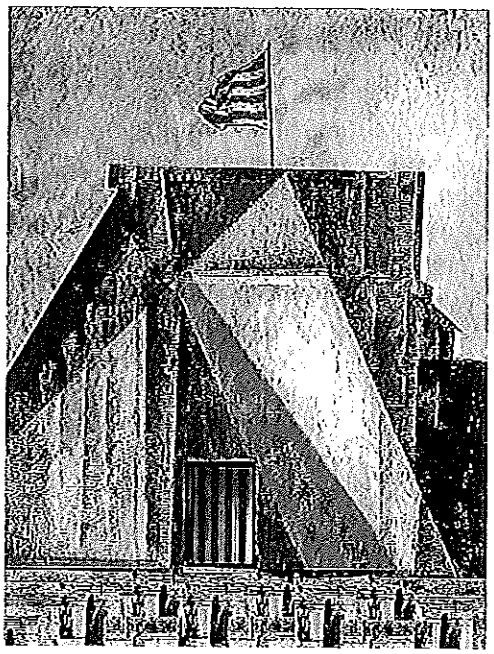
1) Independentisme. És la fase actual. L'objectiu bàsic és el d'assolir una majoria sòlida interna favorable a la independència. Raons no en falten. De fet, en sobren. Per exemple, la posició del Govern central davant de l'actual espoli fiscal recorda el que diu el personatge Cal·ligula d'Albert Camus: "No és pas més immoral robar directament als ciutadans que anar deixant caure impostos indirectes sobre el preu dels productes de primera necessitat. Governar és robar, això ho sap tothom. Però hi ha maneres i maneres. En el meu cas, robaré amb tota la franquesa".

Tres característiques d'una Catalunya independent: a) seria econòmicament més rica, amb nivells de benestar semblants al dels països nòrdics o Canadà; b) constituiria un dels estats democràtics més avançats, afavoridor de la solidaritat internacional i dels drets de les minories; c) seria una societat oberta al món i amb personalitat reconeguda.

En el moment actual, la societat civil catalana independentista està conformada per tres elements. D'una banda, l'Assemblea Nacional de Catalunya (ANC). Es tracta d'una organització de base individual i de caràcter transversal, sense vinculació a cap partit i amb vocació de ser present a tot el territori a través d'organitzacions locals i sectorials. D'altra banda, l'Associació de Municipis per la Independència, que agrupa aquells ajuntaments que així ho decideixin en els seus plens. Actualment inclou ja més d'una quarta part de les entitats locals del país –el seu objectiu és arribar al 50% quan celebri la seva presentació oficial. De manera semblant al que va passar amb les consultes per la independència, Barcelona probablement s'hi adherirà al final del procés. Finalment, el tercer element el conforma tot un conjunt d'entitats de diferent tipus –empresarials, culturals, professionals, esportives, etcètera. Per tal d'optimitzar l'eficiència, els recursos i les activitats d'aquestes entitats convindria que s'establís una coordinació permanent entre elles, una mena de *paraigües* organitzatiu, com a mínim entre les més importants.

2) Independència. Aquesta és una fase més complexa que l'anterior, i en la qual intervenen més actors. Cobreix dos aspectes decisius, l'àmbit institucional i l'àmbit internacional. Un cop la societat civil ha mostrat la seva fortalesa, el lideratge i les estratègies de la segona fase correspondran a les institucions del país, especialment a la Generalitat i als partits del Parlament. De fet, no cal que hi hagi un sol partit independentista, com a vegades es diu, sinó el màxim nombre d'independentistes en tots els partits.

En aquests processos, un primer indicador que els observadors internacionals comproven és el nombre de diputats independentistes que hi ha en un Parlament. Això no depèn de com es manifestin els diputats individualment, sinó de quants pertanyen a partits que inclouen en els seus programes la independència, encara que sigui "sense presses". Òbviament, això ho dic de cara als propers congressos de Convergència i d'Unió, que ja no es podrà presentar en les eleccions del 2014 amb la idea del "pacte fiscal".



MESEGUER

En aquesta etapa cal comptar amb un lideratge institucional clar, personalitzat i identificable des de Nova York o Pequín. Paral·lelament, s'han d'obrir estratègies d'obtenció d'aliances amb altres organitzacions i institucions internacionals (Consell d'Europa, OSCE, ONU, UE, etcètera). En el seu moment es requeriran observadors i mediadors estrangers, especialment quan l'Estat tingui molt més explícitament a l'agenda el tema de la independència de Catalunya i reaccioni amb tots els seus mitjans polítics, jurídics, mediàtics i internacionals per impedir-la.

Crec important no confondre les prioritats, les estratègies i els lideratges d'aquestes dues etapes –malgrat els solapaments que puguin donar-se. L'objectiu de la independència és el més ambiciós que una nació sense Estat es pot plantejar. I a diferència dels marcs constitucionals dels quals disposen Escòcia, Quebec o Flandes, Catalunya encara aquest procés sabent de l'hostilitat del marc constitucional i de la cultura política espanyola, molt primitiva en termes de pluralisme. Tanmateix, ja ho deia lúcidament fa dècades Raymond Aron: "Els homes saben que a la llarga el dret internacional ha de sotmetre's a la realitat. Un estatus territorial acaba invariablement per ser legalitzat, sempre i quan perduri".●

F. REQUEJO, *catedràtic de Ciència Política a la UPF. ferran.requejo@upf.edu*

EL PAÍS

POLÍTICA

¿Tiene la secesión una relevancia moral?

Crear un Estado uninacional ahora es ir contra el sentido moderno de la libertad y la democracia

JOSÉ MARÍA RUIZ SOROA | 18 DIC 2011 - 21:25 CET

Archivado en: Democracia Independencia País Vasco Conflictos políticos España Partidos políticos Política

A primera vista, la cuestión que plantea el título de este artículo debería responderse con una rotunda negativa: la secesión de parte de un Estado por respecto al conjunto carece de cualquier relevancia en el plano de la ética política democrática, porque la determinación de las fronteras que corresponden a un concreto demos es una cuestión que excede de la democracia misma. En realidad, es una cuestión que la antecede y sobre la cual los principios normativos de la democracia no podrían aparentemente decir nada. La democracia se ocupa de las reglas de gobierno de un demos, pero la constitución territorial y personal de ese demos es algo previo a ella misma. Por ello, si un pueblo particular decide separarse del conjunto del Estado en el que hasta entonces vivía, la filosofía política no podría sino tomar nota de ello, sin poder valorar la corrección o no de esa decisión desde principio alguno.

¿Es así de simple? ¿Carece la secesión de cualquier relevancia moral? Una valiosa parte del pensamiento democrático contemporáneo lo cuestiona y afirma, por el contrario, que no puede hablarse hoy en día (y fuera de situaciones coloniales o de opresión de minorías étnicas) de un supuesto derecho a la estatalidad en virtud del cual una minoría nacional podría validamente reclamar la secesión del Estado en que vive, por la sencilla razón de que un tal derecho atentaría a los principios democráticos esenciales, sería autodestructivo de la democracia misma (Luigi Ferrajoli). De manera que, muy en contra de tal supuesto derecho, en las sociedades nacional y culturalmente complejas, lo que la teoría democrática proclama es una exigencia normativa para los nacionalistas de mantener la convivencia dentro del Estado realmente existente (vamos, de renunciar a la secesión) siempre que, claro está, ese Estado respete los mecanismos de tipo federal de protección de las minorías nacionales (Ramón Maíz). Para la democracia, la pluralidad nacional está mejor defendida en un Estado complejo que en uno secesionado que pretenda ser "el único Estado de una única nación".

Para entender estas afirmaciones, que resultan inicialmente contraintuitivas, la vía más directa es la de interrogar a quienes reclaman la independencia nacional por el para qué de su reclamación. No por el por qué o el cómo de su petición (algo que remite a la prestigiosa idea de autodeterminación), sino por la finalidad de la pretensión de constituir un nuevo Estado: "La independencia, ¿para qué?", esa es la cuestión relevante para opinar sobre las consecuencias morales de la secesión.

En 1990, en la declaración aprobada por el Parlamento vasco a favor del derecho de autodeterminación, se respondía con toda nitidez a esta pregunta: "El ejercicio del derecho de autodeterminación tiene como finalidad la construcción nacional de Euskadi". Es decir, que la independencia no es un fin en sí misma, sino un medio para poder realizar una política, hacer un algo que ahora no sería posible. ¿Qué? Construir desde un poder político soberano un nuevo ciudadano que se ajuste al modelo de ciudadano nacional predeterminado y que se integre en una sociedad socioculturalmente homogénea en sus lealtades, valores y sentimientos. Tal como lo expresó el PNV en la declaración aprobada por su máximo órgano: "La libertad que reclamamos es libertad para restaurar nuestra personalidad colectiva a partir de valores creados a lo largo de una historia de milenios".

No es difícil establecer un paralelismo entre esta finalidad confesa del independentismo

nacionalista y la sugestiva distinción que hizo Benjamin Constant en 1819 entre la libertad de los modernos y la libertad de los antiguos, y que se considera generalmente como la clave de bóveda de las democracias actuales, para ver que la libertad que reclaman los nacionalistas es un caso flagrante de libertad de los antiguos. Es decir, es la libertad del colectivo, del pueblo entendido como un todo homogéneo e intemporal, una libertad de la nación. Y es una libertad que se reclama para ejercitarla, precisamente, contra la libertad de los modernos, es decir, contra los individuos que componen ese pueblo y a los que se desea hacer objeto de un proceso personal de reconstrucción (de perfeccionamiento).

La pretensión de edificar un Estado uninacional que a su vez construya posteriormente una sociedad uninacional homogénea es una pretensión en radical oposición con las libertades personales que garantiza la democracia, entre las cuales la libertad de identidad pasa como libertad fundante. Es una pretensión que tuvo su momento triunfal en el pasado, cuando las exigencias democráticas no eran tan claramente percibidas como lo son hoy. Así se gestaron los Estados uninacionales que hoy son objeto de necesaria refacción mediante técnicas federales. Pero, pretender aquí y ahora volver a crear un Estado uninacional es tanto como caminar contra el entendimiento moderno de la libertad y la democracia.

Expresado en términos paradójicos: la secesión es inmoral porque quienes la piden son nacionalistas. Aunque es cierto que, si no lo fueran, no la pedirían. Y es que la inmoralidad no está en el qué, sino en el para qué.

José María Ruiz Soroa es abogado.

© EDICIONES EL PAÍS, S.L. |

EL PAIS

OPINIÓN

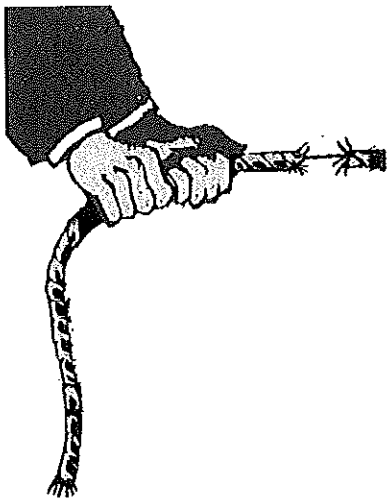
LA CUARTA PÁGINA

Romper el tabú

La manera de enfrentarse a un desafío secesionista es aceptar su planteamiento, estar dispuesto a "poner la nación a votación". Si fuera una posibilidad reglada, los nacionalistas se tentarían la ropa antes de apelar a ella

JOSÉ MARÍA RUIZ SOROA | 5 JUN 2012 - 00:05 CET

Archivado en: Opinión Estado de las Autonomías Nacionalismo Independentismo Comunidades autónomas Administración autonómica Ideologías España Administración pública Política



ENRIQUE FLORES

Sea el catalán o el vasco, los nacionalismos plantean ya sin ambages la independencia de sus respectivas naciones como objetivo político aunque, eso sí, lo hacen de momento como simple amenaza al Estado para conseguir de éste un régimen estatutario privilegiado respecto al común de la morralla del "café para todos". Si no se nos concede un nuevo estatus político dicen los vascos, o un nuevo pacto fiscal los catalanes, tendremos que ir desde ya a la ruptura secesionista. Si se nos concede, también, añaden precavidos, aunque tardaremos un poco más en exigirlo.

El uso estratégico de la amenaza secesionista para conseguir privilegios dentro de una estructura federal es sólo posible, claro está, porque el resto de los actores políticos de esa estructura, y señaladamente el gobierno central, han interiorizado que el hecho hipotético con que son confrontados es, no sólo plausible, sino altamente probable. De manera que han creado en torno a ese hecho un auténtico tabú: la idea de poner la unidad nacional española a votación de los ciudadanos es en nuestro país obscena e innombrable, y palabras como *autodeterminación nacional* o *referéndum de independencia* exigen ser exorcizadas no bien se mencionan, blandiendo al efecto el sagrado hisopo de la Constitución.

Este artículo pretende sugerir que, muy en contra de la postura que intuitivamente adoptan los actores políticos españoles, la mejor manera de enfrentarse a un desafío secesionista serio y persistente es aceptar su propio planteamiento, es decir, estar dispuesto a *poner la nación a votación*. Introducir la idea de un referéndum de independencia como un seguro fracaso para la unidad española, y negarse desesperadamente por ello a aceptarlo siquiera como algo posible, es tanto como confesarse derrotado de antemano en ese debate. Quien no está dispuesto a poner su idea de nación a votación popular es porque no confía de verdad en ella, porque, como escribió Manuel Aragón, "un pueblo de hombres libres significa que esos hombres han de ser libres incluso para estar unidos o para dejar de estarlo".

Por tanto, quienes hacen de la autodeterminación un tabú lo que en realidad hacen es regalar a los independentistas todas las bazas de prestigio en la discusión: esas que se llaman *libertad*, *democracia*, *gobierno del pueblo*, el *ejemplo de otros países*, todo queda en poder de los nacionalistas. Los demás, los "unionistas", quedamos como antidemócratas, como miedosos, como acomplejados defensores de una nación tambaleante, como carceleros de pueblos, y demás. Sí, ya sé que esto no es así exactamente en

> Lo primero será comprobar la existencia de una demanda secesionista mayoritaria

buena doctrina democrática, pero, qué se le va a hacer, así es como quedamos en la opinión común, y eso es lo que al final cuenta. "Los hechos no atienden a razones y nos atrapan en una ratonera ideológica", dijo al respecto hace ya tiempo Francisco J. Laporta.

Pero es que, además, es el haber adoptado esa férrea negativa lo que nos convierte en rehenes del chantaje táctico de los nacionalistas. Bastaría con admitir, tanto en el plano político como en el jurídico, que la secesión de una parte del territorio es un tema admisible para la decisión democrática y que, por tanto, su demanda puede ser planteada, discutida y decidida en nuestra democracia para que ese asunto asumiera de inmediato un nuevo aspecto. Si la secesión fuera una posibilidad reglada, los nacionalistas se tentarían la ropa antes de apelar a ella. Dicho de otra forma, la constitucionalización de la secesión tendría un efecto desincentivador de su demanda, que ahora es en gran parte retórica, insincera y chantajista.

En este punto hay que ser lo suficientemente adulto, en términos democráticos, para admitir una carencia en el sistema político territorial español, por la sencilla razón de que la vía que legalmente existe para la secesión (la reforma constitucional "fuerte" del art. 168 CE) no está al alcance de los actores políticos que la reclaman. Decir entonces que la reclamación independentista es una reivindicación legítima en nuestra democracia siempre que se haga por medios pacíficos es un *flatus vocis* en tanto el sistema condene esa reivindicación al terreno de lo jurídicamente imposible. El Estado de Derecho no puede cohonestarse con el principio democrático si excluye *a priori* la factibilidad de una reivindicación legítima, ese es un uso desviado del Derecho. Este sólo puede ayudar a que la nación siga siendo una nación ... si ella lo quiere.

Y entonces, según usted, ¿qué hacemos? ¿Modificamos ya la Constitución? Creo que no, que ésa debería ser la estación término de un proceso de secesión democrática, no su comienzo; por la sencilla razón de que no tiene sentido iniciar un tan costoso proceso de reforma si no está constatada la existencia de una voluntad mayoritaria clara en el territorio afectado. Por eso, lo primero será establecer las vías para comprobar la existencia de una demanda secesionista mayoritaria seria y fundada en alguna Comunidad Autónoma y luego, sólo luego, modificar la C.E. para darle salida. Algo que se podría hacer mediante una ley nacional que se limitara a regular el asunto como un procedimiento previo a la reforma constitucional, es decir, prever en qué casos y con qué trámites debería iniciarse un proceso de reforma constitucional para excluir de España a una parte de su actual *demos*.

Por ejemplo, una ley podría establecer que si el Parlamento de una Comunidad solicita por una mayoría de 3/5 iniciar un proceso de comprobación de la voluntad mayoritaria sobre una eventual secesión, el Parlamento español estaría obligado a recoger esta petición y, analizados los detalles, solicitar del Gobierno la convocatoria de un referéndum de comprobación en esa Comunidad, determinando los términos de la pregunta que deberían ser claros y en forma de alternativa simple. Para dar por comprobada la voluntad secesionista se requeriría la mayoría del censo electoral, computado en cada provincia o territorio, y con exclusión automática de aquellos territorios donde no triunfara. Constatada afirmativamente esa voluntad mayoritaria, se abriría un proceso de negociación de los términos de la separación y de las garantías democráticas del nuevo Estado (señaladamente en lo que se refiere a la protección de los derechos de las minorías nacionales, que deberían ser como mínimo equivalentes a los derechos que poseyó la anterior minoría en España). Y entonces, sólo entonces, se procedería a reformar la Constitución por sus trámites (mayorías parlamentarias y referéndum de todo el pueblo español).

La ventaja de este planteamiento es que sería a la vez respetuoso con el Estado de Derecho (sería la soberanía nacional quien lo controlase y decidiese) y con el principio democrático (se ofrecería un cauce de realización a una voluntad popular concreta). Pero sobre todo, en términos políticos, la ventaja de contar con una

Por fin podríamos decirles: si no están de acuerdo, váyanse. Prueben

legislación como la sugerida sería la de colocar a los nacionalistas ante sus propias responsabilidades, poniendo fin al uso estratégico de la reivindicación independentista. Quien de verdad esgrimiera esta petición tendría que hacerlo con todas sus consecuencias, porque por fin sería posible su realización. Muchos nacionalistas se encontrarían ante el abismo de que sus deseos hasta ahora románticos podrían ser de verdad hechos realidad, una realidad que sin duda es mucho menos atractiva que la ilusión de verla desde lejos como una fruta imposible. El efecto de esta legislación no sería, con toda probabilidad, una cascada de peticiones de referéndum, sino más bien su ausencia.

de verdad

Y, sobre todo, quienes nos consideramos a la vez españoles y demócratas (y quedamos unos cuantos), nos veríamos liberados al defender la unidad de la nación de los desagradables epítetos que hoy nos merecemos, esos que ponen en solfa nuestra democracia y nuestra Constitución porque no puede discutirse de verdad. Y quienes además somos federalistas, nos sentiríamos más respaldados a la hora de proclamar que en un sistema federal las reglas de juego las establecen todos de consuno aunque sea en porfiada discusión, y no unos solos mediante la amenaza de irse si no se aceptan sus privilegios. Porque por fin podríamos decirles: si no están de acuerdo, váyanse. Prueben de verdad.

José María Ruiz Soroa es abogado.

© EDICIONES EL PAÍS, S.L. |

Junio 2.012

J.M. Ruiz Soroa.

REGULAR LA SECESIÓN.
(UNA PROPUESTA POLÍTICA PARA ESPAÑA)

El fantasma de la secesión recorre hoy el mundo y desde luego, está muy activo en España. Aunque casi nunca se presente en el debate público con este exacto nombre (seguramente, porque el mismo no posee una resonancia positiva y, por eso, se prefiere hablar de "autodeterminación" o "derecho de un pueblo a decidir") es en el fondo de la secesión de lo que se trata y se discute. De la secesión entendida como el fenómeno político por el que una parte de un Estado, personal y territorialmente determinada, se separa del mismo y pasa a constituir un nuevo Estado distinto.

De la posibilidad de una secesión y de los títulos que pueden justificarla es de lo que se habla en Canadá, en el Reino Unido o en España.

La secesión ha despertado desde hace ya años la atención de politólogos, constitucionalistas y expertos en relaciones internacionales, por lo que podemos afirmar que existe hoy un considerable acervo doctrinal en torno a este fenómeno, su delimitación y distinción de supuestos afines, su justificación en el plano político y los límites y condiciones a que debe someterse, así como la posibilidad de su regulación (constitucional u ordinaria). Y, sin embargo, a pesar de este corpus doctrinal instructivo y clarificador, se constata que existe también una enorme dificultad política para abordar productivamente el tratamiento de la secesión tanto en la opinión pública como en la política real de los Estados afectados y, desde luego, en España.

Las razones de esa dificultad estriban, en primer término, en la lógica desazón que la posibilidad de una destrucción parcial del marco territorial y personal del Estado produce; como dijo Kelsen, para el Estado afectado la secesión supone algo así como una *revolución*, en tanto en cuanto destruye sus fundamentos mismos tanto en lo territorial como en lo personal. Plantearse una revolución parece algo contradictorio con la estabilidad propia del

Derecho. No es extraño entonces que los Estados se nieguen a considerar su posibilidad, tanto por el instinto de supervivencia ínsito en toda institucionalidad estable como por el sentimiento de fracaso nacional que suscita en la comunidad estatal afectada la constatación de que una parte de esa comunidad rechaza mantener la convivencia secular con el resto.

De esta forma, la secesión termina por quedar relegada al estatus de una "cuestión tabú", de la que es preferible no hablar porque el simple hecho de hacerlo –se piensa- podría provocar su realización práctica, como si fuera una especie de profecía que se realiza a sí misma.

Pero, además, a esta dificultad que siente el Estado afectado por tensiones disgregacionistas para abordar el asunto, se suma el planteamiento interesadamente muy borroso que de ellas hacen los nacionalistas, que normalmente prefieren tratar de la secesión más como un "mito de redención" que como un expediente político concreto y práctico. En efecto, el nacionalismo vasco o catalán remiten la posibilidad de la secesión respectiva de su país a un futuro indeterminado (cuando el proceso de "nation building" haya transformado suficientemente las poblaciones afectadas) y, sobre todo, a un futuro condicional: la secesión tendría lugar si no se les garantiza un estatus constitucional diferenciado y privilegiado dentro de la estructura autonómica española que atienda a las preferencias unilaterales de la Comunidad afectada (es uso estratégico del argumento secesionista).

A este uso estratégico de la reivindicación secesionista se le añade al mismo tiempo una interesada tergiversación o solapamiento de conceptos (o más bien pseudoconceptos): puesto que, arrancando de un hipotético "derecho" a la secesión o a la autodeterminación como "pueblo", se lleva a cabo un deslizamiento simplón hasta otro "derecho" distinto: el de decidir unilateralmente su estatus futuro dentro de la estructura estatal española. No parece sino que se plantea el asunto como si fuera un caso de "quien puede lo más puede lo menos", de manera que si un pueblo es titular de un *ius seccesionis*, más aún lo sería de un derecho *de menor alcance*, el de establecer por sí mismo su estatus dentro del Estado constitucional. De ahí proviene el borroso concepto del "*derecho a decidir*".

En cualquier caso, es muy importante tener en cuenta que en la opinión pública afectada se ha instalado con firmeza la idea –por simplona que resulte en una adecuada perspectiva teórica- de que existe una conexión inevitable entre democracia y secesión o, lo que es lo mismo, entre la voluntad de la sociedad afectada y el destino último de ésta, conexión que se concreta en último término en la idea fuerza de un expediente referendatario como medio de decidir aquélla. Por muchas y buenas razones que puedan aportarse para argumentar que el respeto al autogobierno democrático de una sociedad no

conlleva *tout court* la admisión de su derecho a fraccionarse en Estados distintos, estamos instalados en una historia y un mundo que *no lo entiende ya*, menos aún cuando tienen noticia de casos como los de Québec y Escocia. Un abordaje político del tema debe entonces ir más allá de lo que sería un abordaje meramente doctrinal o científico, so pena de resultar estéril.

Pues bien, en el momento en que nos encontramos, la secesión es una posibilidad que sólo los nacionalistas pueden rentabilizar políticamente, porque sólo ellos pueden mencionarla y manipularla. El resto del espectro político se ve condenado a una situación de pura negación de la misma, lo que es políticamente pobrísimo. Por eso, de lo que aquí se trata, y lo que aquí se propone, es ver la posibilidad de diseñar un escenario alternativo, que permita utilizar el argumento de la secesión a ambas partes.

En efecto, y de una manera muy resumida, pueden señalarse las siguientes notas características de la situación política actual del asunto, caracterizada –como se ha señalado- por el hecho de que *sólo los nacionalistas pueden hablar de la independencia.*

a) El nacionalismo es un movimiento político que hace de la excitación su móvil político más fuerte, en cuanto que se basa más en emociones que en fríos análisis racionales. Pues bien, el poder mostrar acusadoramente que la independencia es algo prohibido, que es una posibilidad excluida *a priori* por la Constitución, permite al nacionalismo mantener una excitación adicional en la sociedad afectada, que se autorepresenta como una sociedad limitada en sus derechos, como un *pueblo encarcelado* al que sólo se le da un "no" por respuesta. Así, la exclusión de la secesión del campo de lo políticamente discutible no hace sino exacerbar un sentimiento de injusticia políticamente inflamable. Es relevante para ello que la autodeterminación sea siempre un fruto a arrancar al Estado, el término remoto de una lucha secular. Por el contrario, su inclusión en el campo de lo políticamente posible permitiría tratarla como un expediente y discutir fría y racionalmente sobre sus ventajas e inconvenientes. No se trata entonces tanto de hablar de la secesión porque los nacionalistas lo quieren, como de hablar de ella para que los nacionalistas no construyan con ella un mito de redención

b) La exclusión de la independencia del campo de lo políticamente concebible y discutible arrincona a los demócratas españoles –sobre todos a los que se sitúan dentro del ámbito territorial político afectado- en una posición que se percibe socialmente como "antidemocrática". Es decir, deslegitima el régimen constitucional español a los ojos de las poblaciones afectadas desde el momento en que genera una aparente

grieta –fácil de explotar- entre el Estado de Derecho y el principio democrático. Insisto, no se trata aquí de afirmar una valoración objetiva de esa cuestión (para lo cual sería necesario distinguir entre "legitimidad" y "lealtad"), sino de destacar la percepción social subjetiva que se tiene de esa legitimidad en el País Vasco o Cataluña cuando se presenta la cuestión de la independencia. Una sociedad moderna no comprende que un asunto político que no afecta a derechos humanos básicos (el contenido patentemente "indecidible" de la Constitución) pueda estar excluido del debate abierto y de la decisión democrática., y por ello no acepta un simple "no" por toda respuesta.

c) Hacer de la independencia o secesión un tabú innombrable lleva a que los nacionalistas tengan abierta la posibilidad de su explotación estratégica o chantajista de continuo, puesto que la invocación de su deseo carece de costes políticos y no obliga a nada al actor político que la efectúa, mientras que es siempre incómoda para el actor político que la recibe. Se genera así una dinámica de cesión en que el Estado intenta "comprar lealtades territoriales tambaleantes" a cambio de admitir la disfuncionalidad y perversión de su propia estructura federalizante, pero descubre de continuo que esas lealtades no son nunca tales y que siempre tienen otro precio más alto. Dicho en otros términos, los *problemas de integración* del Estado autonómico se pretenden resolver en *términos de organización*, una dinámica que no conduce sino a la permanente puesta en cuestión de un Estado que, al mismo tiempo, se vuelve cada vez más disfuncional

d) La repugnancia a admitir una deliberación abierta sobre el asunto es precisamente la que permite a los nacionalistas hacer un uso confuso y borroso del llamado por ellos "derecho a decidir", englobando en un único mitologema político dos cuestiones que son fácilmente escindibles en un análisis racional. Pero al no poder hablar de la independencia como posibilidad, los demócratas constitucionalistas se ven condenados a no poder explicar con mínima capacidad de convicción por qué las partes de un Estado de estructura federalizante no pueden decidir unilateralmente su estatus dentro de él.

Pues bien, establecer normativamente la posibilidad de llevar a cabo una secesión bilateralmente pactada y regular tal posibilidad serviría para invertir la situación actual, al provocar una especie de "rutinización del mito". Hablar de secesión como algo legalmente posible supone, ya de entrada, obligar al interlocutor a un plus de racionalidad por respecto al sólito discurso sobre "derecho a la autodeterminación" o "derecho a decidir". Por un lado, los

nacionalistas se verían obligados a adoptar una posición seria y responsable con respecto a tal posibilidad (no podrían hacer un uso estratégico de su invocación retórica). Es más que dudoso que, en ningún futuro próximo, se atrevieran a iniciar la vía secesionista y poner a prueba la voluntad de sus sociedades. Pero la simple existencia de esa posibilidad permitiría a las fuerzas políticas no nacionalistas ("unionistas") recuperar un discurso autónomo y no acomplejado en el que la defensa de la unidad se propusiera como opción de libertad positiva y no como necesidad constitucional inapelable.

Y junto al cambio de discurso, permitiría al diseño político de la estructura de nuestro Estado salir de la senda deslizante de las "compras de lealtades tambaleantes" y manifestarse en una forma más racional y eficiente.

En definitiva, que sería más fértil para una política que defienda la unidad de España el estar dispuesta en último término a poner esa unidad al dictado de la voluntad popular que el negarse *a priori* a tal envite. La propuesta que aquí se presenta va en esa dirección, aunque es conveniente subrayar que si la presentamos es por el valor clarificador que creemos que poseería la mera existencia de una vía legal para llevar a cabo una secesión pactada, no porque creamos que esa prueba referendataria de la voluntad popular sea conveniente ni menos aún necesaria aquí y ahora. Dicho en otros términos, proponemos admitir la posibilidad de un referéndum secesionista no tanto para que ese referéndum se realice efectivamente, sino más bien para que no se realice. Pero es que a los fantasmas sólo se los aleja ... cuando se los convierte en seres reales.

Es curioso, en este sentido, que los politólogos y constitucionalistas hayan prestado tanta atención al Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 1.998 sobre las condiciones de posibilidad de una secesión de Québec (atención que sin duda merece) y, sin embargo, se haya concedido por nuestros políticos mucha menos atención –si alguna- al efecto real que ese Dictamen y la subsiguiente Ley de la Claridad del Parlamento Federal han traído consigo para el tratamiento y gestión del problema secesionista dentro de ese país. Un efecto político que ha sido, sin lugar a dudas, de clarificación del debate y sus posiciones y, por ello, de su reconversión a parámetros manejables que han provocado un rebajamiento muy acusado de las tensiones. La propuesta que aquí se defiende busca conseguir ya ese efecto en la política española, sin necesidad de pasar de nuevo por experiencias frustrantes como las vividas en la década pasada en Euskadi con los forcejeos extraconstitucionales protagonizados por el Gobierno Vasco de entonces.

En definitiva, partimos de la base de que el peor error que puede cometer la política "unionista" en cualquier país afectado por tensiones secesionistas es el de identificar apriorísticamente "referéndum" con "independencia" y,

consiguientemente, introyectar tal identificación como una amenaza. Asumir internamente esa identificación, y consiguientemente convertir la oposición cerrada al referéndum en el único elemento de la propia posición, es tanto como regalar al adversario todas las bazas argumentales de prestigio en la disputa. Una política unionista a la altura de los tiempos que quiera tener posibilidades argumentativas en la opinión pública sólo puede enfocarse desde la asunción tranquila (prudencial) del desafío referendatario como una auténtica posibilidad *a favor de la unión*. Los ejemplos canadiense y británico lo demuestran.

Por ello, para una democracia liberal estable enfrentada a tensiones secesionistas en su seno, la única respuesta políticamente prudente es la de establecer por adelantado una serie de reglas claras que regulen el ejercicio de la *exit option* por una parte concreta de su *demos*.

Dicho lo cual a modo de preámbulo, pasemos a establecer los términos de nuestra sugerencia, para lo cual es preciso efectuar de modo previo un trabajo de clarificación conceptual que nos permita establecer con nitidez cuál es el terreno en que nos movemos y los hitos que lo delimitan. Trabajo que incluye, en primer lugar, delimitar con precisión la diferencia entre la reclamación de la secesión y la reclamación mucho más compleja del "derecho a decidir". Y, en segundo, y con referencia estricta a la secesión, se trata de describir la consideración que merece desde el punto de vista del Derecho Internacional y de la teoría democrática. Para saber de qué estamos hablando y qué pretendemos regular.

1.- SECESIÓN Y "DERECHO A DECIDIR".

Los nacionalistas rara vez hablan de "derecho a la secesión" o "independencia". Prefieren utilizar los vagos términos de "derecho a decidir" para referirse a lo que les parece como algo evidente por sí mismo y no necesitado de prueba alguna: es decir, que una Comunidad Autónoma española posee el derecho (unilateral) a decidir su estatus político por relación al conjunto del Estado, bien para separarse bien sea para definir una forma de integración diversa de la actual (tal como una de tipo confederal, de soberanía compartida, cosoberanía, libre asociación, y demás vagas fórmulas que sin mucha precisión suelen emplear). Esta asociación de diversas opciones parece justificarse en la vaga idea de que "si se puede lo más, se puede lo menos", de manera que si el sujeto político catalán o vasco –se dice- posee el derecho a la secesión o independencia, debe lógicamente poseer el derecho a establecer situaciones políticas menos rompedoras y traumáticas para la integración.

Ni que decir tiene que esta asociación de ideas envuelve un profundo dislate conceptual y político, porque la distinción entre ellas no es en absoluto de cantidad, sino de calidad: es decir, se trata de cuestiones profundamente diversas, por lo que es perfectamente posible, y de hecho es así, que tenga sentido hablar de una y no de otra como reivindicaciones unilaterales.

De la secesión hablaremos en el Apartado siguiente, pero es patente que este término se refiere a la posibilidad de que parte de la población de un Estado establecido en unas fronteras estables se separe de él y se convierta en un nuevo Estado soberano.

Interesa ahora la otra parte del "derecho a decidir", la que hace referencia a un supuesto derecho de una Comunidad Autónoma a definir unilateralmente su "modo de estar en España". ¿Existe ese derecho? ¿Tiene sentido preguntarse por él? Desde la filosofía política de inspiración federalista la respuesta en términos generales es obviamente que no: la parte no puede establecer ella sola su modo de integrarse en el todo. Obvio que puede argumentar sus deseos e intereses al respecto, y discutirlos junto con las otras partes componentes, pero nunca podrá decidirlos unilateralmente. Nadie tiene "derecho" a determinar unilateralmente su forma de estar en una asociación colectiva. Una cosa es entrar o salir de ella, otra muy diversa es el reglamento interno de la asociación que define el estatus de los asociados. Lo primero puede quizás –ya veremos en qué términos- conceptuarse como derecho unilateral, lo segundo en ningún caso.

Si descendemos al caso constitucional español, la respuesta no hace sino confirmarse, por mucho que de forma más matizada: las Comunidades Autónomas pueden, efectivamente, definir de una manera hasta cierto punto autónoma su estatus político y administrativo, desde el momento en que la Constitución no diseñó un sistema cerrado sino uno abierto en el que dominaba el principio dispositivo, de manera que dentro de los techos máximos establecidos constitucionalmente cada Comunidad podía optar por un estatus diferente. Pero esa capacidad de disposición sólo podía y puede realizarse dentro de las reglas de juego o límites estructurales al autogobierno autonómico que la propia Constitución establece. De manera que no tiene sentido hablar de un "derecho a decidir" un estatus que no está constitucionalmente previsto o que excede de lo previsto. Claro que existe la posibilidad de instar al conjunto del Estado a un cambio constitucional que establezca nuevas reglas de pertenencia, pero esa posibilidad no constituye un "derecho" a obtener el cambio y, menos aún, un derecho "unilateral e independiente" a ello.

Un exceso de retórica interpretativa de la Constitución española en el sentido de presentar la relación de las partes y el conjunto como una relación "paccionada", exceso que se ha acentuado estos últimos años, no puede modificar esta conclusión. Porque incluso si la relación Comunidades-Estado fuera una pactada entre pueblos originariamente soberanos –que no lo es-, tampoco entonces uno de ellas ostentaría el derecho a definir unilateralmente el contenido del pacto, que por su propio concepto exige el acuerdo de todas las partes. Incluso en el modelo confederativo puro de entidades soberanas asociadas en una "dieta", no existiría un derecho de las entidades a definir los términos de la asociación de manera unilateral.

La conclusión evidente es la de que, si bien la posibilidad de secesión o salida de una parte del todo estatal es una posibilidad lógica y jurídicamente "imaginable", la de que una parte defina unilateralmente los términos de su estancia en un conjunto es una aporía que no merece más refutación.

2.- EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN TORNO AL FENÓMENO SECESIONISTA.

La primera cuestión que plantea la secesión es la de determinar su estatus político y jurídico: ¿se trata de un derecho –el *ius secesionis*? Y, caso afirmativo, ¿de un *hard* o *soft right*? ¿Se trata de un puro fenómeno de hecho? ¿Tiene relevancia internacional, o es una cuestión puramente interna?

Los defensores de la existencia de un "derecho a la secesión" por parte de los grupos o comunidades de base territorial existentes dentro de un Estado soberano han recurrido para intentar fundamentar ese tal derecho –*en sentido fuerte*- a dos estrategias: o bien a la asimilación de la secesión dentro del marco del derecho de autodeterminación de los pueblos internacionalmente reconocido por los textos de Naciones Unidas y otros pactos de ámbito regional ("nacional self-determination theory of secessions"), o bien al principio democrático del consentimiento como fundamento de la obligación política ("choice theories"). Ambos intentos llevan al fracaso, pero conviene examinarlos más de cerca en su contenido y en las razones de su fracaso conceptual y práctico, para entender por qué la secesión está hoy considerada generalmente como una "cuestión interna" de los Estados, sin que pueda hablarse de un "derecho a la secesión" en términos propios.

1) *La teoría justificativa del derecho a la secesión como caso particular del derecho de autodeterminación.*

Para quienes defienden este enfoque de la cuestión, que obviamente reviste un marcado carácter jurídico-internacionalista, la secesión está justificada porque no sería sino un caso particular del "derecho de los pueblos a la autodeterminación" establecido en los textos normativos internacionales emanados de Naciones Unidas desde 1.960. Aunque no vamos a examinarlos aquí en detalle, tales textos son la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV) sobre la Independencia de los Pueblos Coloniales, la Resolución 1541 (XV) del día siguiente a la anterior, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 16.12.1.965 aprobado por Resolución 2200A (XXI), la Resolución 2.625 (XXV) de la A. G. de 1.970 sobre los Principios de Derecho Internacional relativos a la Cooperación y Relaciones entre los Estados y la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos de 25.06.1.993. Con un alcance más local, el Acta Final de la OSCE en Helsinki de 1.08.1.975.

Ahora bien, de este conjunto normativo se deduce con más que razonable claridad y unanimidad por la doctrina que el "derecho de autodeterminación de los pueblos" es un derecho humano que posee un contenido fundamentalmente "interno", en el sentido de que tal derecho de autodeterminación consiste en "el derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política y su régimen de gobierno", derecho que se satisface "cuando estén dotados de un gobierno que represente a todo el pueblo sin distinción de raza, creencia o color". El derecho de autodeterminación no es en propiedad sino el "derecho a la democracia". En ningún caso puede entonces pretender justificarse un hipotético "derecho a la secesión" de una parte de un Estado que está provisto de un régimen democrático de gobierno en el citado derecho de autodeterminación, puesto que un Estado democrático es por sí mismo un "pueblo ya autodeterminado".

Las manifestaciones "externas" del derecho de autodeterminación de los pueblos se producen sólo en dos casos muy concretos: en el de los pueblos sometidos a una dominación colonial por parte de otros pueblos "distintos y separados", y en el caso de los pueblos sometidos a subyugación, dominación o explotación por parte de otro pueblo extranjero. En ninguno de ambos casos se trata de un fenómeno de secesión de parte de un pueblo por respecto al conjunto, sino que se trata de *pueblos distintos* que poseían una soberanía originaria y que sólo por motivos contrarios a la propia Carta de Naciones

Unidas (dominación colonial o sujeción por la fuerza) han estado en situación de sometimiento.

No se trata entonces de que el derecho de autodeterminación establecido por el Derecho Internacional encuentre un límite en el respeto a la integridad territorial de los Estados soberanos existentes que se conduzcan internamente por el principio democrático de autodeterminación (como afirma la Declaración 2.625 (XXV), sino de algo más substantivo: se trata de que el derecho de autodeterminación o derecho a la independencia de los pueblos no guarda ninguna relación con el fenómeno secesionista, pues se trata de cuestiones cualitativamente diversas. Al Derecho Internacional le interesan y le afectan las situaciones de colonialismo o subyugación extranjera porque afectan a la paz mundial y a los derechos humanos. Por el contrario, los deseos secesionistas de la población de parte de un Estado son una cuestión interna de ese Estado que no interesan al Derecho Internacional en principio siempre que el tratamiento de esa población por el gobierno responda a criterios democráticos.

El único caso dudoso, puesto que su respuesta no ha llegado a recoger el suficiente consenso en la práctica internacional, es el de si la ausencia de respeto por parte de un Estado al derecho de su población a estar gobernados en forma que garantice la representatividad de la totalidad del pueblo existente en el territorio sin distinción por "motivos de raza, credo o color" (son los únicos criterios citados) establece una base suficiente para una secesión legítima en ese Estado. Algo así como una secesión *remedial* de una situación de carencia democrática. Aunque existan quienes defienden esta posibilidad, más parece que la Declaración de 1.970 estaba pensando en los casos de concretos pueblos no autodeterminados existentes en aquel momento (Sudáfrica y Rodesia) y lo que pretendía era definir sus carencias como amenazas a la paz mundial que justificaban la ingerencia y presión extranjera para acabar con el "apartheid".

La práctica internacional generalmente observada en sus relaciones por los Estados se corresponde perfectamente con esta consideración de la secesión como un fenómeno político estrictamente interno que debe ser atendido y resuelto por el propio Estado concernido sin ingerencia ni intervención de terceros. Precisamente por ello, la práctica constante seguida por la comunidad internacional de Estados soberanos ha sido la de no reconocer en ningún caso la validez internacional de una concreta secesión de hecho ocurrida o amenazada en un Estado sin el previo consenso y aceptación de ese mismo Estado (casos de Katanga, Biafra o Chipre, caso de los países nacidos de la exYugoeslavia en los que no se aceptó secesión alguna hasta que se declaró previamente disuelta la Federación yugoeslava, caso todavía pendiente de Kosovo/Serbia en que la mayoría de los Estados no reconoce al primero).

Juega en ello el principio del Derecho Internacional más relevante para el orden mundial, que es el principio de conservación de los Estados soberanos como condición necesaria para la paz mundial.

En conclusión, puede afirmarse que en el vigente Derecho Internacional y en la práctica de los Estados la secesión es un fenómeno estrictamente interno, carente de cualquier apoyatura o conexión con el principio de autodeterminación de los pueblos. Y que, además, la secesión sólo es admitida por la práctica internacional generalmente observada cuando recibe el consentimiento del Estado afectado, lo que hace necesario por definición que se efectúe de una manera bilateral y consensuada.

2) *La teoría justificativa del derecho a la secesión como una manifestación del principio del gobierno por consentimiento.*

La justificación se plantea, en este caso, desde la filosofía política democrático liberal y se manifiesta a través de un silogismo que a primera vista resulta incluso convincente. En concreto, partiendo de la base de que el fundamento de la obligación política de obediencia al gobierno (la obligación política por excelencia) es el consentimiento de los gobernados, y comprobado que una determinada parte de esos gobernados no reconocen como legítima la autoridad del gobierno del Estado en que se encuentran (es decir, no le prestan su consentimiento), se concluye fácilmente que esa parte de la ciudadanía tendrá derecho a secesionarse del conjunto y formar un nuevo Estado al que sí preste ese consentimiento. De esta forma, el derecho a la secesión no sería sino un corolario obligado del principio democrático de autogobierno del pueblo.

El razonamiento, aparentemente sencillo, envuelve sin embargo una serie de aporías insuperables. La primera y más relevante es la de que para determinar cuál es en concreto el conjunto de ciudadanos que tendrían derecho a manifestar o no su consentimiento al gobierno existente es preciso introducir en el razonamiento *un criterio que no puede verificarse democráticamente,* sino que deriva de la interpretación histórica y cultural que cada quien adopta libremente. Se trata de la obvia dificultad que plantea la conocida paradoja de que el *demos* constitutivo de una democracia no puede ser él mismo constituido por aplicación de regla democrática alguna, sino que es un puro dato de hecho que precede a la democracia misma. Por eso, sólo introduciendo en la cadena del razonamiento una premisa nacionalista apriorística ("el pueblo vasco es un pueblo distinto del pueblo español") podría tener éxito la *choice theory*, pero la afirmación y constatación de tal

premisa excede de la democracia y, en último término, hace supuesto de la cuestión.

Por otro lado, la aplicación irrestricta del principio del consentimiento como único fundamento de la legitimidad de los gobiernos, llevada a su extremo, conduce a la anarquía más completa (por su inagotable carácter recursivo) y a una situación teórica de reproducción fáctica del "contrato social originario" que es del todo punto inimaginable. Ninguna institución política o social se funda, en el mundo real, en el consentimiento expreso de los ciudadanos actuales y efectivos que la componen, ni existe posibilidad real para nadie de situarse fuera del contrato social. Y es que éste no es un hecho histórico sino una idea de razón.

No puede por tanto fundarse un derecho a la secesión o a la independencia nacional en la pura y simple regla democrática de autogobierno. Partiendo del principio del consentimiento no llegamos al "derecho" de secesión si no es introduciendo en el camino, de matute, un criterio nacionalista extrademocrático.

La conclusión a que se llega, por ambos caminos, es aparentemente negativa: no existe un *derecho* a la secesión de parte de un Estado, ni de acuerdo con el Derecho Internacional (salvo el caso dudoso de que la secesión fuera el único remedio para que un grupo social dejara de estar amenazado en su supervivencia física), ni de acuerdo con la filosofía democrática liberal que inspira los regímenes políticos que nos interesan. La secesión no es un derecho, ni *hard* ni *soft*.

En tanto que la autodeterminación traduce en términos jurídicos la pretensión de unos ciudadanos de elegir por quién ser gobernados y de no ser gobernados arbitrariamente (el "derecho a la democracia"), la secesión no es sino la pretensión de unos ciudadanos de elegir con quién quieren vivir y con quién no dentro de un determinado ámbito territorial: se trata de cuestiones profundamente diversas.

La secesión es un hecho puramente interno de un Estado democrático sobre la cual lo único que dice el Derecho Internacional es que sólo la secesión pacífica y consensuada puede llegar a tener un reconocimiento internacional.

Lo cual, sin embargo, no cierra en absoluto la cuestión desde un punto de vista democrático, porque precisamente ese ámbito interno al que hemos remitido la querella de la secesión es el ámbito propio de la democracia como método de encauzar los problemas, y porque la afirmación de que "los pueblos" no ostentan un "derecho" a la "independencia" no significa que los ciudadanos de un Estado democrático no tengan derechos al respecto.

3.- LA SECESIÓN COMO DEMANDA POLÍTICA A LA QUE LA DEMOCRACIA DEBE PODER ATENDER.

La pretensión social existente en un país para lograr una situación final de secesión por respecto al Estado existente, siempre naturalmente que sea sostenida en el tiempo y de naturaleza pacífica, es una demanda perfectamente legítima en términos democráticos, por desagradable e incómoda que resulte al sistema político nacional afectado. En definitiva, no se trata sino de una petición para modificar la arquitectura constitucional de ese país en un punto que no está en absoluto substraído al ámbito de lo "decidible" en democracia, que sólo lo son las reglas básicas mismas de la democracia como sistema, no el ámbito personal y territorial en que ésta se materializa.

La Constitución española admite expresamente la posibilidad de su modificación a través de los procedimientos establecidos en los arts. 166 a 169, sin que las menciones a la indisolubilidad de la nación del art. 2° estén excluidas de la posibilidad de modificación, dado que la modificación del Título Preliminar en general está *expressis verbis* admitida. Según nuestro Tribunal Constitucional, no existe en nuestro sistema constitucional ningún núcleo normativo esencial insusceptible de reforma. Y aunque no se comparta esta tesis, y se considere que los elementos esenciales del principio de autogobierno democrático de una sociedad no son reformables por propia definición, no parece que esa limitación pueda llegar a extenderse a los preceptos que establecen el ámbito personal y territorial del Estado español. Cuestión distinta son las exigencias políticas y procedimentales que debieran aplicarse para una modificación de este calibre, que se comentarán más adelante.

Y es que el valor de la democracia como método de encauzamiento de los problemas se impone necesariamente al intérprete incluso en una cuestión incómoda como ésta. Es obvio, ya lo hemos señalado, que no existe un "derecho a la secesión" por parte de "pueblo" o "sociedad alguna" dentro de un Estado democrático; también lo es que la simple expresión mayoritaria de una voluntad secesionista en un referéndum no es argumento suficiente para justificar o crear ese pretendido derecho unilateral, como el Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 1.999 (tan citado como mal comprendido) ha establecido. La democracia como sistema no se agota sólo en la regla de la mayoría, sino que incluye también el respeto a los valores del Estado de Derecho, al pluralismo y al principio de negociación de las cuestiones que

afectan al conjunto nacional. Pensar lo contrario es tener una comprensión muy pobre de la democracia como sistema de gobierno.

Pero lo que sí existe en toda democracia es un derecho ciudadano a que todas las demandas puedan ser escuchadas y tratadas a través de métodos de composición que atiendan a todos los principios en juego. No un "derecho a la secesión", pero sí un "derecho a plantear la demanda de secesión y derecho a obtener una respuesta democráticamente fundamentada". O, en otros términos, no se trata propiamente del "derecho de autodeterminación de los pueblos", sino más exactamente del "derecho de autodeterminación de los ciudadanos".

Como el Tribunal Supremo de Canadá ha tenido a bien recordar (en un Dictamen que expresamente manifiesta su voluntad de ser didáctico y fácil de comprender para la opinión) la Constitución de un país no es sólo su texto formal, sino todo el sistema de reglas y principios que rigen el ejercicio del poder constituyente, de los que ha señalado como fundamentales (para Canadá) los siguientes cuatro: el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del Derecho. Y es dentro de esos principios donde se debe tratar una demanda popular.

Por eso precisamente, el mantenimiento de la secesión como una cuestión tabú que no sería abordable en democracia es en sí mismo una anomalía democrática injustificable. E incurre en esta anomalía no sólo quien mantiene una oposición rígida a abordar discursivamente ese asunto alegando que "va contra la Constitución que un día pactamos", sino también quien pretende refugiarse en el argumento de que la reforma de la C.E. requiere unas determinadas supermayorías que los nacionalistas no alcanzan. Un argumento de este tipo es bastante cínico, pues la democracia exige que existan cauces de tratamiento de las demandas sociales al alcance de las minorías que las sustentan.

Pero es que, además de por exigencia democrática, la demanda secesionista debe ser afrontada en sus propios términos por una razón de legitimación permanente del sistema constitucional español. Naturalmente que la Constitución no necesita ser sometida a una reválida de legitimación todos los días o ante cualquier demanda coyuntural, pero cuando la impugnación de su legitimidad en lo referente a la estructura territorial del Estado es sostenida y firme, debe considerarse muy seriamente la conveniencia de someter esa legitimidad al juicio mayoritario. En último término, no puede defenderse la bondad de la unión de la nación española en un solo Estado si no se está dispuesto al mismo tiempo a ponerla a votación. Es precisamente la previsión de su reforma o de su substitución lo que legitima la estabilidad del orden constitucional., del mismo modo que es sólo la existencia de auténticas

oportunidades políticas para la oposición la que legitima el ejercicio del poder por el partido en el gobierno.

Contra esta posibilidad se han argüido dos presuntas "reglas de oro" que, según algunos, deberían gobernar nuestra conducta y evitar el error que supondría algo como lo que aquí se propone, es decir, lo que se ha llamado "constitucionalizar la secesión":

a)La primera, la de que mencionar y permitir un expediente secesionista no hará sino incentivarlo y, al final, realizarlo; mejor por ello no admitirlo nunca (una especie de *self fulfilling prophecy*).

b)La segunda, la de que admitir la posibilidad procedimental de una secesión es tanto como "ceder" a las pretensiones nacionalistas y tratar de lo que ellos quieren tratar.

Pero ambas son, en el fondo, una versión más sofisticada del "tabú" primordial que domina la mente de la clase política española. Admitir y regular una posible secesión no supone un acicate para su realización, sino probablemente lo contrario, puesto que pone al nacionalismo ante sus propias responsabilidades y le obliga a sopesar cuidadosamente sus propuestas y a abandonar el uso estratégico de la cuestión. Y, desde luego, no se trata de "ceder" ante pretensión alguna: baste caer en la cuenta de que los nacionalistas son los primeros que rechazarán de entrada una regulación clara y directa del fenómeno secesionista, porque tal posibilidad no conviene a su estrategia.

Y además, de nuevo, conviene insistir en que en último término lo que aquí se propone no está pensado para que se lleven a efecto convocatorias referendatarias sobre la unidad del país, sino precisamente para lo contrario: para que, siendo posibles, no sean necesarias.

4.- LOS PARÁMETROS DE TRATAMIENTO DEL ASUNTO.

La secesión democrática de una parte de un Estado sólo puede ser tal si se encauza a través de un procedimiento bilateral y negociado, un proceso en el que el resultado final no está garantizado de antemano, pero que incluye ineludiblemente, entre otros pasos necesarios, la comprobación referendataria de la existencia de una clara voluntad de secesión en la población afectada.

En el fondo, la gran ventaja de "la vía de la claridad" abierta por el Dictamen canadiense citado es la de centrar la cuestión en términos acusadamente

procedimentales, es decir, en el hecho de que se huye deliberadamente de cualquier planteamiento esencialista o nacional-trascendente, y se centra más sencillamente la cuestión en los requisitos o trámites que un proceso de secesión debe reunir a lo largo de su tramitación para poder ser homologado. Homologado desde dos puntos de vista: el de la teoría democrática, por un lado, y el del Derecho Internacional, por otro. Puesto que ya hemos señalado que la práctica asentada entre los Estados soberanos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial es la de no aceptar como válida y reconocible una secesión unilateral o impuesta por un acto de fuerza.

En torno a la secesión nacional dentro de un Estado democrático existe hoy en día un verdadero acervo de conocimiento y de principios generalmente aceptados y difícilmente cuestionables que podemos resumir en la forma siguiente:

1º) La secesión es un recurso final o *ultimum subsidium* para solucionar un problema que se ha demostrado intratable por medio de los usuales expedientes de tipo federal y de protección de minorías. El Estado existente, si es democrático, goza de una presunción de legitimidad a favor de su conservación (en ellos se basa el orden internacional actual) y, por ello, son los secesionistas quienes pechan con la carga de probar la indispensabilidad de la secesión.

2º) La secesión no puede en ningún caso generar una pérdida de calidad democrática del sistema político, por lo que quienes pretenden la secesión deberán garantizar de manera convincente –incluso ante instancias internacionales- que en el futuro Estado secesionado se respetarán los derechos de las minorías tanto como los suyos fueron respetados en el anterior sistema, cuando menos.

3º) La gravedad y seriedad del expediente secesionista exige que sólo pueda ser admitida una demanda en tal sentido si es formulada de manera clara, sostenida en el tiempo y –sobre todo- no condicional. Debe eliminarse cualquier posibilidad de uso estratégico de la demanda de secesión para conseguir un estatus político concreto distinto de la independencia.

4º) La comprobación de la voluntad secesionista de la población afectada debe arrojar, sin ningún género de dudas, la constatación de una voluntad mayoritaria clara a favor de la secesión. Como el Tribunal Supremo canadiense ha precisado, la claridad es un requisito que afecta a la *calidad* de la voluntad expresada, y no meramente cuantitativo. Lo que significa que la claridad de planteamientos debe extenderse a la formulación de la pregunta, a la concreción terminante y patente de las

consecuencias del voto en uno y otro sentido, a la exclusión de vías intermedias o alternativas, al proceso público de discusión y a la amplitud de la voluntad misma (mayoría cualificada).

5º) La voluntad expresada por la población de una región secesionista deberá ser objeto de consideración subterritorializada cuando el país o región que pretende la secesión se componga de subunidades políticamente reconocibles y activas, tales como provincias o regiones con existencia política propia –no meramente administrativa- (regla *uti possidetis).*

6º) Las partes afectadas están comprometidas a negociar de buena fé todas las cuestiones que plantee la posible secesión, desde su procedimiento hasta sus consecuencias sobre el reparto de bienes y derechos afectados así como el régimen aplicable a las personas más directamente concernidas. No hay garantía alguna de que el proceso lleve *de facto* a la secesión o a la conservación de la unidad, sino sólo una obligación de negociar de buena fé.

5.- PERO, ¿CÓMO ENCAJAR UNA REGULACIÓN DE LA SECESIÓN EN EL ESTADO DE DERECHO ESPAÑOL?

En principio parece que se impone al intérprete la radical contradicción entre la Constitución española vigente y la secesión de parte del Estado, desde el momento en que aquella se fundamenta en la unidad indisoluble de la nación. Podría por ello pensarse, en una primera aproximación, que cualquier regulación normativa del fenómeno secesionista exigiría con carácter previo la reforma *fuerte* de la Constitución para evitar que, de otra forma, tal regulación fuera considerada patentemente inconstitucional.

También es cierto que, por otro lado, y desde una perspectiva estrictamente formal, bien podría argüirse que ningún precepto de la Constitución establece expresamente cuál sea la amplitud concreta de esa "unidad" del pueblo/territorio de España (incluso que la posibilidad de establecerlo *nominatim* fue rechazada durante su discusión), por lo que la secesión no exigiría como tal la modificación constitucional. Y si no, podría argumentarse, dígannos, ¿qué artículo concreto de la C.E. habría que reformar como consecuencia de la secesión de parte de España? Desde esta perspectiva, la secesión no se opone a la Constitución y, por ello, no exige su reforma.

Con independencia de otras dificultades, esta interpretación tan literal de la Constitución choca con lo afirmado en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Diciembre de 2.008 sobre la "Ley de Consulta" vasca, que en su Fundamento 4° establece expresamente que la aparición de un sujeto político soberano distinto del que hoy constituye la nación española supone "una redefinición del orden constituido por la voluntad de esa nación, y su cauce no puede ser otro que el de la revisión formal de la C.E. por la vía del art. 168, es decir, con la doble participación de las Cortes Generales en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1. C.E.) y del propio titular de la soberanía, directamente, a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168-3°)".

Por tanto, es obligado admitir que la secesión choca con la Constitución porque en ésta sólo existe un soberano, y la secesión implica la aparición de otro distinto. Consiguientemente, exige su reforma fuerte para llevarse a cabo.

No faltan quienes arguyen que esta reforma es totalmente inviable porque la existencia del "pueblo español" tal como históricamente quedó constitucionalizado en 1.978 es un auténtico "límite implícito" al poder de reforma constitucional, de manera que no cabría la secesión ni siquiera planteada por la vía de la reforma del art. 168. El argumento diría que cambiar la naturaleza del pueblo soberano mismo no es *cambiar la Constitución*, sino *cambiar de Constitución*, y para ello hace falta un nuevo pacto del poder constituyente, porque el art. 2 de la Constitución no *crea* la unidad de la nación española, sino que *se fundamenta* sobre ella, de manera que se trataría al final de un hecho previo que aquella no puede modificar. Ahora bien, esta postura, además de estar fundada en una consideración del pueblo español como una entidad ahistórica y trascendental (típicamente nacionalista, por cierto), contradice de nuevo lo afirmado por el Tribunal Constitucional, tanto con carácter general (que no existen en la C.E. núcleos normativos insusceptibles de reforma), como en concreto, lo afirmado respecto a la secesión vasca implícita en la "Ley de Consulta" en la Sentencia 11.12.2.008, es decir, que la demanda en sí es legítima siempre que "no se recurra a las vías de hecho".

Ahora bien, admitida su posibilidad, lo cierto es que plantearse la reforma previa de la Constitución para tratar de la secesión dejaría en la práctica nulo margen de operatividad a la propuesta de regularla, puesto que resulta inimaginable un consenso político suficiente como para iniciar y culminar un tan duro y complicado proceso de reforma. ¿Entonces? La salida al dilema consiste en no caer en el error de *poner el carro delante de los bueyes* y propugnar una reforma fuerte de la Constitución cuando ni siquiera existe la constancia real de que exista una voluntad secesionista suficiente en parte alguna de España. En otras palabras, la única postura prudente y lógica es pensar que la

reforma constitucional debe ser en cualquier caso la estación término o de llegada de un proceso reglado de secesión, nunca puede establecerse como el punto de partida del mismo so pena de hacerlo imposible (o de condenarlo a la ilegalidad y la consiguiente tensión que ello provoca).

Otra cosa sería si la posibilidad de una secesión se hubiera constitucionalizado en su momento, pero sobre esa hipótesis no merece la pena gastar ninguna atención. Tenemos una Constitución a la que, como a la inmensa mayoría de las Constituciones vigentes, le repugna la secesión de una parte.

Pues bien, si la secesión es por sí misma inconstitucional, entonces la única forma de regularla positivamente sin incurrir en tacha de inconstitucionalidad es la de tratarla desde el punto de vista normativo como se trataría un *supuesto procedimental previo* a la puesta en marcha del proceso de reforma constitucional del art. 166 C.E. en un caso muy concreto, para el caso particular de una reforma que afecte a la unidad nacional. Esta regulación no infringiría la Constitución, sino que precisamente la respetaría y se adecuaría a sus exigencias, limitándose a establecer en qué casos y con qué requisitos sería adecuado *poner en marcha* el proceso de reforma para este concreto supuesto.

En definitiva, se trataría de algo así como una "Ley acerca de los trámites previos necesarios para poner en marcha la iniciativa de reforma constitucional en los supuestos que afecten a la unidad nacional", una norma que no estaría en contra de la Constitución sino precisamente incardinada en ella como desarrollo normativo de un supuesto particular de posible reforma. Si la Constitución ha previsto y regulado su propia reforma, nada impide al legislador ordinario regular los *trámites previos* necesarios para *iniciar* ese proceso de reforma.

Obviamente, esta Ley debería ser discutida y negociada entre todas las instancias institucionales del Estado, así como los diversos actores políticos, muy especialmente con aquellas susceptibles de ser sujetos activos de un proceso de secesión. Pero sin olvidar, al así proceder, que se trata de una cuestión de alcance general, que es el sistema político español el que regula su propia modificación.

A grandes rasgos, el contenido de esta Ley procedimental podría ajustarse a los siguientes pasos:

1) INICIATIVA: cualquier Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma podría dirigirse al Gobierno de la nación notificándole su decisión de solicitar la puesta en marcha de un proceso previo de verificación de la posibilidad de secesión para su Comunidad. Esta

decisión debería haber sido adoptada por una mayoría reforzada de 3/5 de la Cámara autonómica (VARIANTE: ¿seguida de su disolución, convocatoria de elecciones y ratificación de la propuesta por la nueva Asamblea por la misma mayoría? Estos requisitos adicionales garantizarían desde luego la seriedad y firmeza de la voluntad secesionista, pero serían probablemente excesivos y harían en gran manera superfluo el posterior referéndum).

2) TRAMITACIÓN: recibida la solicitud y constatada su adecuación legal, el Gobierno daría traslado de la misma a una Comisión ad hoc del Congreso en la que se integrarían tres miembros de la Asamblea autonómica y que sería la competente para discutir y aprobar los siguientes pasos (CUESTION: incardinar esta Comisión en alguna de las previstas en el Reglamento del Congreso, o legislar acerca de una nueva).

3) CONSTATACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UNA VOLUNTAD CLARA: la Comisión discutiría y acordaría los términos para que se verificase mediante una consulta referendataria la voluntad de la población de la C.A. afectada, estableciendo una propuesta de calendario y los términos exactos de la pregunta que se sometería a referéndum, y solicitando del Gobierno de la nación la convocatoria de la consulta según dispone el art. 92 C.E.

4) Necesariamente, la pregunta no podría ser condicional ni incluir más de una alternativa simple entre la unión o la secesión.

5) Para poder seguir el trámite, la pregunta debería ser respondida afirmativamente por la mayoría del censo electoral de la Comunidad, entendiéndose en otro caso rechazada. No obstante, si en la Comunidad solicitante existieran entidades territoriales componentes de relevancia política estructural según su Estatuto, y no se alcanzase la mayoría afirmativa requerida en alguna de ellas, tales entidades quedarían excluidas desde ese momento del proceso iniciado, que se limitaría a las entidades restantes (CUESTION: así este referéndum se integra en el del art. 8-4° de la Ley Orgánica de Referendum. Aunque podría modificarse esta Ley como se hizo por Ley 17/2.003 para celebrar el referéndum constitucional europeo y regular expresamente el que tratamos aquí)

6) VACATIO: En caso de no aprobarse la pregunta sometida a referéndum por la citada mayoría, no podrá proponerse una nueva

iniciativa de verificación por la misma Comunidad Autónoma hasta pasados (¿veinte?) años.

7) OBLIGACIÓN DE NEGOCIAR: constada la voluntad mayoritaria afirmativa en los términos anteriores, se iniciaría un proceso de discusión y negociación en el seno de la Comisión del Congreso para llegar a acuerdos sobre las condiciones de la secesión, el reparto de derechos, obligaciones y patrimonios, las garantías de trato democrático a las minorías nacionales y culturales, el régimen transitorio, etc.

8) En caso de llegarse a un acuerdo, éste sería sometido a la consideración del Congreso para su ratificación y para el inicio del proceso formal de reforma constitucional en lo preciso para poder llevarla a efecto.

Esta Ley no infringiría principio constitucional alguno: en efecto, sería el sujeto de la soberanía según la Constitución, es decir el pueblo español, el que dirigiría y controlaría en todo momento el proceso y de su voluntad dependería la culminación del mismo. No habría, en tal sentido, merma alguna de soberanía ni desapoderamiento de las instituciones básicas del Estado –las Cortes Generales y el Gobierno- con respecto al ejercicio de sus poderes constitucionales. La victoria del "sí" –en su caso- en el referéndum de constatación de la voluntad popular no sería jurídicamente el título legitimador de la secesión (menos aún crearía un "derecho" a la misma) sino sólo la condición previa, aunque políticamente determinante, para impulsar un proceso de reforma constitucional que se ajustaría a lo dispuesto en ella expresamente.

De esta forma, todo el proceso sería así respetuoso tanto con el Estado de Derecho como, al tiempo, con el principio democrático.

6.- CONCLUSIONES:

1ª) La de la secesión no constituye un "derecho" (ni moral, ni positivo) de pueblo o grupo alguno dentro de un Estado democrático, sino sólo una demanda ciudadana que debe poder ser atendida y respondida razonablemente por cualquier sistema democrático.

2ª) Las tensiones secesionistas dentro de un Estado democrático están mejor tratadas desde el punto de vista de la eficacia y la legitimidad del sistema cuando se establece un procedimiento legal para verificar su fuerza y, eventualmente, encauzar la consecuente secesión, que cuando se les da una negativa rotunda a su mismo planteamiento.

3º) La secesión de una parte de España es una posibilidad constitucional, pero para realizarse dentro del vigente Estado de Derecho, exigiría una reforma de la Constitución por el procedimiento agravado del art. 167, lo cual supone una enorme dificultad práctica si se intenta abordar directamente.

4º) Sin embargo, la posibilidad de una secesión de una parte de España podría regularse de una manera más posibilista si el foco normativo se pone en el procedimiento previo de verificación de la voluntad secesionista y trámites de la consiguiente negociación de la separación, diseñados como pasos previos para la puesta en marcha del proceso del art. 167.

5º) Esta regulación positiva tendría probablemente como efecto la reconversión de las tensiones secesionistas en demandas más razonables y reflexivas, obligando a todos los actores a asumir escenarios de responsabilidad que evitarían el uso interesado de tales peticiones e, indirectamente, consolidaría a la larga el sistema autonómico de vocación federal.

6º) En todo caso, la regulación de la secesión como posibilidad real actuaría como una fuente de relegitimación democrática del sistema político español.

7.- BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.-

-DION, Stephan, "La Política de la claridad", Alianza, Madrid, 2.005.

-Supreme Court of Canada, Re. Secession of Quebec, 1.989, 2.S.C.R. 217.

-LOPEZ BASAGUREN, A., "Stephane Dion y las verdades silenciadas de la experiencia canadiense", prólogo al libro antes citado, Madrid, 2.005.

-MURILLO FERROL, F., "La nación y el ámbito de la democracia", Sistema 26, 1978, pg. 3.

-ARAGÓN, M., "Constitución y democracia", Tecnos, Madrid, 1.989.

-RODRIGUEZ ABASCAL, L., "Las fronteras del nacionalismo", CEPC, Madrid, 2.000 y "La democracia ante el nacionalismo", en Arteta, A. (ed), "El saber del ciudadano", Alianza, Madrid, 2.008, pg. 319.

-BUCHANAN, A. "Autodeterminación, secesión y primacía del Derecho", en McKIM y McMAHAN (eds), "La moral del nacionalismo", Gedisa, Barcelona, 2.003, II, pg. 176.

-BUCHANAN, A. "Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for Internacional Law", Oxford Univ. Press, Oxford, 2.004.

-LAPORTA, F., "Constitución, autodeterminación, secesión", EL PAIS 26.10.1.998.

-NORMAN, W., "Secesión y democracia (constitucional)", en REQUEJO, F. (Ed), "Democracia y pluralismo nacional", Ariel, Barcelona, 2.002, pg. 89.

-NORMAN, W., "Domesticating Secession", en MACEDO y BUCHANAN (eds), "Secession and Self-Determination", New York-London, New York Univ. Press, 2.003, pg. 203.

-SOLOZABAL, J.J. "Nacionalismo vasco y autodeterminación", Claves de Razón Práctica 70, 1.997, pg. 44.

-DE BLAS GUERRERO, A., "El estudio de la autodeterminación y la secesión", Revista del Centro de Estudios Constitucionales 15, 1.992, pg. 9.

-MARGIOTTA, C., "L'ultimo diritto", Il Mulino, Bologna, 2.005.

-SUNSTEIN, C.R., "Constitutionalism and Secession", Univ. of Chicago Law Review 58 (1.991), pg. 633.

-JOVANOVIC, M.A., "Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach", Eleven Int. Publishing, Utrecht, 2.007 y "Can Constitution Be of Any Use in Solving Secessionist Conflicts?", Law Faculty, Univ. of Belgrade 2.007.

-WEINSTOCK, D., "Contitutionalizing the Right to Secede", The Journal of Political Philosophy 9/2 (2.001), pg. 188.

-HOROWITZ, D.L., "The Cracked Foundations of the Right to Secede", Journal of Democracy, vol. 14, 2, 2.003.

-CRAWFORD, J., "State Practice and International Law in Relation to Secession", British Yearbook of International Law 1.998, Oxford, Clarendon Press, 1.999, pg. 85.

-TAJADURA, J., "El pacto social como límite a la reforma del acto constitucional", en ROURA y TAJADURA (dirs), "La reforma constitucional", Biblioteca Nueva, Madrid, 2.005, pg. 365.

-RUIPÉREZ, J., "Constitución y autodeterminación", Madrid, Tecnos, 1.995, y "Estática y dinámica constitucional. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales", en ROURA y TAJADURA (dirs), "La reforma constitucional", Biblioteca Nueva, Madrid, 2.005.

-CORCUERA, J., "Derechos históricos, democracia y ley de la claridad", en "El Estado Autonómico", Madrid, IVAP, 2.005, II, pg. 65.

-ACOSTA, J., "Reforma y límites del Estado Autonómico", en "El Estado Autonómico", Madrid, IVAP, 2.005, pg. 131

-ALSTON, Ph., "People's Rights", Oxford, Oxford Univ. Press., 2.001.

-FERRAJOLI, L., "Principia Iuris", II, "Teoría de la democracia", Trotta, Madrid, 2.011, pg. 553.

-AJA, E., "El Estado autonómico", Alianza, Madrid, 1.999, pg. 252.

EL PAÍS
ARCHIVO
EDICIÓN IMPRESA

JUEVES, 30 de octubre de 2008

¿Qué hacer ante demandas separatistas?

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA | 30 OCT 2008

Archivado en: Independencia Opinión Nacionalismo Comunidades autónomas Sociología Administración autonómica Conflictos políticos Ideologías Partidos políticos Administración pública Política Sociedad Ciencia

cribirse la democracia como un procedimiento para resolver conflictos de manera no e acuerdo con reglas que permiten conjugar intereses diversos. Dichas reglas casi erivan, de una forma más o menos directa, del principio de mayoría: si las partes no llegar a un acuerdo, se decide en función del apoyo popular que tienen las distintas n litigio.

Enviar
Imprimir

s conflictos más duraderos y enrevesados de la política española es el territorial. No hay un equilibrio institucional entre centro y periferia. De hecho, el Título VIII de la Constitución dejó este asunto sin cerrar y desde 1978 España se encuentra, por lo que respecta al asunto territorial, en una especie de fase constituyente permanente. En términos generales, esta naturaleza irresuelta del problema territorial no es sino un reflejo del tipo de Estado que tenemos, en el que ni el centro ni las regiones periféricas han tenido poder suficiente para imponer su punto de vista. Las regiones con demandas separatistas no han conseguido desmembrar el Estado, pero el Estado tampoco ha conseguido asimilar completamente a las minorías territoriales formadas por catalanes, vascos y gallegos, como lo prueba la supervivencia de lenguas propias, características diferenciales y demandas de mayor autogobierno o incluso de separación.

España no debería temer la regulación democrática de una solicitud de separación con amplio apoyo

El Supremo de Canadá dio una respuesta ejemplar al independentismo

Dada esta inestabilidad institucional, creo que sería conveniente establecer un procedimiento que permitiera procesar ciertas demandas nacionalistas que, hoy por hoy, no caben en nuestra democracia. No me refiero a las reformas de los estatutos, a la financiación autonómica, o al reparto de competencias. Más bien, estoy pensando en la demanda última de ciertos nacionalistas, que no es sino el deseo de separarse de España. Dicha demanda no puede ser digerida por nuestro actual sistema democrático.

No vale de mucho alegar que todo es planteable y que la unidad de España puede discutirse de acuerdo con lo que establece la Constitución al respecto. Como bien se sabe, la Constitución de 1978, al igual que muchas otras del mundo, sanciona la indivisibilidad de la patria. Para poder dar cabida a una demanda separatista, sería necesario, por tanto, modificar el texto constitucional. Pero el procedimiento de reforma es tan exigente que no resulta un instrumento útil (ni aceptable) para resolver democráticamente la cuestión separatista en nuestro país.

Los nacionalistas, evidentemente, se aprovechan de este "punto ciego" de nuestra democracia y amagan con provocar una crisis institucional. Ahí están las dos ediciones del *plan Ibarretxe*, o los planes de ERC de convocar un referéndum de autodeterminación en 2014. Con objeto de ganar seguidores para su causa, se presentan como víctimas delcerrilismo u opresión política de España.

Tanto por razones democráticas como por la necesidad de desactivar ciertas coartadas que usan los nacionalistas para reforzar sus tesis, creo que es imprescindible plantear

abiertamente la discusión sobre qué debe hacerse ante una demanda separatista que cuente con un cierto apoyo popular. A mi juicio, no vale de nada remitir a la Constitución, por las razones antes apuntadas: la Constitución impide plantear seriamente el asunto. Tampoco vale aducir que el separatismo es minoritario tanto en Cataluña como en el País Vasco, pues el grado de respaldo que tenga una demanda es algo contingente e históricamente variable.

No quiero sugerir con ello que las regiones tengan en España el derecho de autodeterminación. Los estudiosos del tema saben de sobra que tal derecho no existe, salvo en circunstancias muy especiales (situaciones de descolonización, invasiones bélicas, etcétera). Ahora bien, de que tal derecho no exista, no se sigue que una democracia pueda desentenderse sin más de una demanda separatista apelando a una Constitución que simplemente no deja espacio para esa demanda. Por supuesto, el hecho de que la Constitución no contemple la posibilidad de procesar dicha demanda no justifica ni legitima en absoluto el uso de la violencia, como muy bien han entendido los separatistas catalanes, no así los vascos.

¿Qué puede y debe hacerse frente a una demanda separatista? Ante todo, encauzarla y regularla según procedimientos democráticos aceptables. Resulta muy instructiva la sentencia del Tribunal Supremo canadiense ante las pretensiones separatistas de Quebec. Y no porque sean estrictamente comparables sin más las situaciones española y canadiense, sino por los principios generales que utilizaron los jueces en su razonamiento. En esencia, lo que dijeron es que a los habitantes de Quebec no les asiste derecho unilateral alguno a la secesión, pero que si hay un apoyo claro en favor de la misma, reflejado por ejemplo en un referéndum, Canadá no puede ignorarlo; en ese caso, deben abrirse conversaciones multilaterales con todas las partes afectadas para llegar a un acuerdo aceptable. El tribunal admitía así que si en una región de un Estado una mayoría clara no quiere permanecer en dicho Estado, no cabe obligar sin más a sus habitantes a vivir dentro de ese Estado en contra de su voluntad.

Es evidente que se trata de un asunto muy complicado, pues la ruptura de un Estado tiene consecuencias económicas y políticas para mucha gente. Por eso, el tribunal canadiense insistió en que la demanda de separación ha de ser clara y ampliamente mayoritaria, y que cualquier decisión al respecto debe tomarse tras una negociación entre todas las partes implicadas. A raíz de la sentencia del Supremo de Canadá, el Gobierno de aquel país trató de dar contenido a las recomendaciones generales sobre cómo abordar el conflicto mediante la llamada Ley de Claridad. Con todas las salvedades necesarias, algo similar podría ensayarse en nuestro país.

En primer lugar, debería especificarse que sólo podrá celebrarse un referéndum en ausencia de toda violencia. De este modo, si los vascos desean en algún momento realizar una consulta popular, deberán antes haber resuelto el problema del terrorismo de ETA. Esto no sólo me parece impecable desde el punto de vista democrático, sino que además constituye un acicate para que los nacionalistas vascos moderados se impliquen hasta el final, sin vacilaciones, en la estrategia de eliminación total del terrorismo.

En segundo lugar, un referéndum de separación no puede realizarse alegremente. Su propuesta debería requerir una mayoría clara y relativamente estable de las fuerzas políticas que lo propugnan. Además, debería consensuarse el texto de la pregunta y la mayoría a partir de la cual se dé por ganadora la respuesta a favor de la separación. Debería también especificarse cuánto tiempo ha de pasar entre la celebración de un referéndum y el siguiente, en caso de que los separatistas pierdan en la primera consulta.

El paso del tiempo no ha dado signos de que el problema territorial en España vaya a resolverse de una vez por todas. Es más, no parece disparatado afirmar que el problema ha ido agravándose y complicándose en los últimos años. Desde el Pacto de Lizarra en 1998 las cosas han ido a peor. A dicho pacto siguió un renacimiento orgulloso del nacionalismo español en la derecha y en buena parte de las élites intelectuales del país, coincidiendo, o provocando a su vez, una radicalización del nacionalismo catalán.

Estamos ante un asunto que consume muchísimas energías políticas y tiende a plantearse por

ambas partes con retórica cerril e intransigente. Pero podría resultar conveniente atreverse a regular el asunto del separatismo de una vez por todas. Para que la democracia española tenga la conciencia bien limpia a la hora de negociar con los nacionalistas y para que los nacionalistas no puedan seguir jugando a amagar con planes rupturistas unilaterales.

En el momento en que haya unas reglas claras, todo el mundo sabrá a qué atenerse. Los poderes centrales, si quieren que España permanezca unida, tendrán que hacer los esfuerzos precisos para que la demanda separatista no aumente. Por su parte, los nacionalistas se cuidarán mucho antes de plantear a tontas y a locas la celebración de un referéndum. En definitiva, el debate se planteará con algo más de responsabilidad y atendiendo a unas reglas que respeten los principios básicos de un orden democrático.

Ignacio Sánchez-Cuenca es profesor de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid.

© EDICIONES EL PAÍS, S.L. |

Document complémentaire à l'étude intitulée « Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec », réalisée en 1991 à la demande du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*

José Woehrling

Professeur, Faculté de droit, Université de Montréal

Première partie : Rappel des éléments essentiels et des conclusions de l'étude originale

1. Une analyse concrète des règles juridiques internes et internationales qui conditionnent le changement de statut constitutionnel du Québec exige que l'on tienne compte, non seulement de la *légalité* des différentes attitudes susceptibles d'être adoptées par les autorités québécoises et canadiennes, mais également de leur *légitimité*, puisque celle-ci aura une influence déterminante sur la création des rapports de force et, par conséquent, sur l'efficacité et le succès des positions en présence.

I. - Les changements respectant le droit constitutionnel canadien

2. Pour opérer des changements au statut constitutionnel du Québec dans le respect de la Constitution canadienne, il est nécessaire de recourir à la procédure de modification prévue dans la Partie V (articles 38 à 49) de la *Loi constitutionnelle de 1982*[1].

A. - Le fonctionnement de la procédure de modification de la Constitution et les leçons pouvant être tirées de l'échec de l'Accord du Lac Meech - Les

---

* José Woehrling, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal. L'étude a été publiée dans un document annexé au rapport de la Commission ; voir : Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail, numéro 2, 1991, pp. 1-110.

[1] *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11).

perspectives de succès des revendications constitutionnelles du Québec dans le contexte de la procédure actuelle de modification de la Constitution

3. La procédure de modification constitutionnelle se divise en cinq modalités. Les articles 44 et 45 permettent la modification de certaines parties de la Constitution du Canada par simple loi fédérale ou provinciale[2]. Les trois autres procédures sont plus complexes et nécessitent une proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'un nombre variable de provinces.

4. Pour la modification des dispositions constitutionnelles applicables à *certaines* provinces seulement, c'est-à-dire une ou plusieurs mais non toutes, l'article 43 réclame le consentement des deux Chambres fédérales et de l'assemblée législative de chaque province « concernée », c'est-à-dire visée par la modification adoptée en vertu de l'article 43. Il faut se demander s'il permet également l'adoption de dispositions entièrement nouvelles, applicables uniquement à une ou plusieurs provinces. Pour certaines raisons analysées dans l'étude, une réponse négative paraît s'imposer. Il ne semble donc pas que l'article 43 permettrait au Québec d'obtenir, avec le seul accord des chambres du Parlement fédéral, une modification constitutionnelle reconnaissant le caractère distinct de la société québécoise comme celle qui était contenue dans l'Accord du lac Meech. En outre, il est clair qu'un renouvellement du fédéralisme exigerait des modifications au partage des compétences qui ne peuvent être réalisées par l'entremise de l'article 43. Enfin, la procédure de l'article 43 ne permettrait pas la sécession d'une province.

5. L'article 41 accorde un droit de veto à chacune des dix provinces et aux autorités fédérales. L'alinéa 41a) vise « la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur ». On constatera plus loin que cette disposition a pour effet de soumettre à la règle de l'unanimité non seulement l'abolition de la

---

[2] On examinera plus loin la portée du pouvoir de modification constitutionnelle des législatures provinciales prévu à l'article 45, en analysant les conditions dans lesquelles pourrait être adoptée une nouvelle Constitution québécoise. Quant au pouvoir de modification du Parlement fédéral, qui découle de l'article 44, il ne présente pas d'intérêt pour les problèmes qui nous occupent.

monarchie au niveau d'une province, mais également la modification des institutions parlementaires provinciales. L'alinéa 41c), combiné avec l'alinéa 43b), vise certaines dispositions constitutionnelles relatives à l'usage du français ou de l'anglais. Il s'agit notamment de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*[3], qui contient en particulier une disposition appelée « clause Canada », en application de laquelle doivent être admis à l'école publique anglaise au Québec les enfants dont l'un des parents a reçu son instruction en anglais au Canada. La Cour suprême s'est fondée sur cette disposition pour invalider l'article 73 de la *Charte de la langue française* (ou *Loi 101*)[4] qui réservait le droit de fréquenter l'école publique anglaise aux seuls enfants dont l'un des parents avait reçu son instruction en anglais au Québec[5]. La procédure de l'unanimité serait donc requise pour modifier ou abroger l'article 23 de la *Charte*, si l'on voulait redonner sa validité à l'article 73 de la *Loi 101* ou, de façon plus générale, conférer au Québec une compétence pleine et entière en matière linguistique[6]. L'alinéa 41d), tout comme l'alinéa 42(1)d)[7], soulève un problème d'interprétation complexe. Les dispositions concernant la Cour suprême étant contenues dans la *Loi sur la Cour suprême*[8], il faut se demander si cette dernière a été enchâssée de façon implicite dans la Constitution, ou si les mentions faites dans les deux articles n'ont pas plutôt pour objet d'indiquer les modalités qui devront être utilisées pour l'y enchâsser à l'avenir. Quelle que soit l'interprétation retenue, les changements réclamés par le Québec à l'époque de l'Accord du lac Meech, à savoir la constitutionnalisation des dispositions prévoyant que trois des neuf juges doivent provenir du Québec, nécessiteraient l'accord des deux Chambres fédérales et de toutes les provinces

---

[3] La *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-dessous la Charte) est la Partie I (art. 1 à 34) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[4] *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11.

[5] *P.G. Québec* c. *Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.

[6] Il y a discussion, en doctrine, pour savoir si la modification de l'article 23 de la *Charte canadienne* requiert la procédure normale de l'article 38 ou la procédure de l'unanimité de l'article 41, la majorité des auteurs optant pour cette deuxième solution. La question n'a pas encore été tranchée par les tribunaux.

[7] L'alinéa 42(1) prévoit que la procédure générale de modification, inscrite à l'article 38, s'applique notamment pour les questions suivantes : « d) sous réserve de l'alinéa 41d), la Cour suprême du Canada ».

[8] *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26.

dans la mesure où cela touche la *composition* de la Cour. Enfin, l'alinéa 41e) vise les articles 38 à 49 qui forment la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par conséquent, aucune disposition relative à la procédure de modification ne peut être modifiée autrement que selon la règle de l'unanimité. Comme on le sait, le Québec réclamait, avec l'Accord du Lac Meech, deux amendements à la procédure de modification, le premier pour se voir reconnaître un droit de veto supplémentaire, le deuxième pour élargir le droit à la compensation financière en cas d'exercice par une province du « droit de retrait » prévu à l'article 38(3).

6. La procédure de modification « normale », prévue aux articles 38 à 40 et 42, s'applique pour toutes les questions ne relevant pas d'une des autres procédures. Elle doit notamment être utilisée pour modifier les dispositions relatives à la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement fédéral et les législatures des provinces, ainsi que celles de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Sa mise en œuvre nécessite l'accord des deux chambres fédérales et d'au moins deux tiers des provinces (soit sept sur dix), dont la population confondue représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces. Les alinéas 38(3) et (4) prévoient un « droit de désaccord », plus communément appelé « droit de retrait », qu'une province peut exercer à l'égard de toute modification « dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial ». Une modification à l'égard de laquelle une, deux ou trois provinces ont validement exercé leur droit de retrait est « sans effet » dans les provinces considérées. Le droit de retrait doit être distingué du droit de veto, qui permet d'empêcher complètement l'adoption d'une modification constitutionnelle. Conformément à l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les provinces qui exercent le droit de retrait à l'égard d'une modification relative à un transfert de compétences provinciales au Parlement canadien n'ont droit à une compensation financière que lorsque le transfert a lieu en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels. On sait qu'une des modifications demandées par le Québec avec le défunt Accord du lac Meech consistait à élargir la compensation financière à *tous les cas* d'exercice du droit de retrait.

7. Une province ne peut exercer ni droit de veto ni droit de désaccord à l'égard des modifications visées par l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, parmi

lesquelles on trouve la modification des institutions centrales (Cour suprême, Sénat et Chambre des communes), la création de nouvelles provinces et le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires. Ainsi, par exemple, le Québec ne pourrait pas s'opposer à une réforme du Sénat contraire à ses intérêts, ni s'en retirer. Pour tenter de corriger cette situation, le gouvernement du Québec avait réclamé en 1986 un droit de veto sur les modifications visées à l'article 42. À la suite des négociations, le gouvernement québécois avait accepté qu'un pareil droit de veto soit reconnu à *toutes* provinces et qu'une disposition soit insérée dans l'Accord du lac Meech pour prévoir que les modifications visées à l'article 42 relèvent à l'avenir de la règle de l'unanimité.

8. Deux principales leçons peuvent être tirées des péripéties qui ont mené à l'échec de l'Accord du lac Meech. Elles font craindre que la procédure de modification fonctionnera tout aussi difficilement à l'avenir que cela a été le cas entre 1987 et 1990, ce qui justifie un certain pessimisme quant aux probabilités que le Québec puisse obtenir dans un avenir prévisible les réformes qu'il réclame. La première constatation porte sur la tendance des politiciens à marchander les changements constitutionnels, ce qui amène à réunir plusieurs modifications à l'intérieur d'une même résolution et à superposer ou à cumuler les exigences des différentes modalités de la procédure de modification. La seconde concerne le phénomène de «globalisation» du processus de modification constitutionnelle, qui consiste dans la multiplication des intervenants et augmente par conséquent la difficulté de parvenir à un consensus.

9. Le processus de modification de la Constitution donne inévitablement lieu à des négociations mettant aux prises le gouvernement central et les provinces, au cours desquelles les amendements désirés par chacun des protagonistes font l'objet d'un marchandage. La Constitution canadienne n'impose pas que les modifications constitutionnelles soient adoptées séparément les unes des autres (une à la fois, si l'on préfère), comme c'est le cas, par exemple, en Suisse. Plusieurs modifications, portant chacune sur des questions différentes, seront par conséquent insérées dans la même résolution destinée à être adoptée comme un tout indivisible par les chambres fédérales et les assemblées législatives provinciales. Dès lors, les exigences des diverses procédures de modification applicables seront superposées ou cumulées, c'est-à-dire devront *toutes* être respectées. Ce facteur

aura un effet « multiplicateur » sur la rigidité de la procédure de modification et les difficultés de sa mise en oeuvre. Ainsi, dans le cas d'un projet « indivisible » regroupant des modifications relevant, les unes de la procédure « 7 et 50 », les autres de la procédure de « l'unanimité sélective », le projet dans son ensemble ne pourrait être adopté qu'avec l'accord de sept provinces représentant la moitié de la population, à condition que, parmi elles, figurent toutes les provinces concernées par certaines des modifications contenues dans le projet.

10. Une autre cause de l'échec de l'Accord du lac Meech tient au fait que ce projet de réforme constitutionnelle, qui était d'abord destiné à satisfaire les conditions du Québec, s'est rapidement « globalisé ». Les provinces récalcitrantes, les peuples autochtones et certains groupes (par exemple les francophones du Nouveau-Brunswick, les anglophones du Québec, les associations féministes du Canada anglais, certaines communautés culturelles et ethniques issues de l'immigration) ont voulu profiter de l'occasion pour obtenir la satisfaction de leurs propres revendications constitutionnelles.

11. On constate que l'échec de l'Accord du Lac Meech est principalement dû à l'incompatibilité qui s'est faite jour entre les positions constitutionnelles du Québec et celles d'une grande partie du Canada anglais. Si en 1990 le Canada anglais a refusé les cinq condition minimales du gouvernement Bourassa, il serait illusoire de croire qu'il sera prêt à y souscrire dans un avenir prévisible, voire à accepter des conditions plus exigeantes.

B. - L'adoption d'une nouvelle Constitution du Québec à l'intérieur du cadre constitutionnel actuel

12. Le projet d'une nouvelle Constitution provinciale du Québec, dans laquelle un certain nombre de règles actuellement éparses seraient rassemblées et éventuellement complétées, a été épisodiquement avancé au cours des dernières décennies. La Constitution du Québec se compose actuellement d'éléments qu'on peut ranger en deux catégories : d'une part, certaines dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*; d'autre part, des composantes diverses : lois organiques, conventions constitutionnelles, règles de *common law*et décisions judiciaires. Pour ce qui est des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*

servant de constitution provinciale au Québec, la législature québécoise était autorisée dès 1867 à en modifier certaines, d'autres ne pouvant cependant l'être que par le Parlement de Londres. Celles-ci servent en quelque sorte de Constitution formelle au Québec, puisqu'elles ne peuvent aujourd'hui encore être amendées que par le biais de la procédure de modification de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, dont la mise en oeuvre exige que le Québec obtienne l'accord des autorités fédérales et d'un certain nombre d'autres provinces et même, dans certains cas, de toutes celles-ci. Le pouvoir constituant du Québec, en tant que province canadienne, défini dans l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[9], est donc limité et une nouvelle Constitution québécoise devrait rester compatible avec la Constitution du Canada.

13. Dans diverses décisions, la Cour suprême du Canada a jugé que le pouvoir constituant des législatures provinciales ne permet pas la modification des dispositions des constitutions provinciales qui pourraient être considérées comme contenant «une condition fondamentale de l'union formée en 1867» ou encore qui seraient «essentielles à la mise en oeuvre du principe fédéral». Au surplus, ce pouvoir ne permettrait pas «de provoquer des bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien».

14. L'article 4 de la *Charte canadienne des droits et libertés* fixe à cinq ans le mandat maximal des assemblées législatives provinciales (et de la Chambre des communes). L'article 3 de la *Charte* garantit le droit de vote et d'éligibilité aux élections provinciales et l'article 5 dispose que les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.

15. L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* institue le bilinguisme parlementaire, législatif et judiciaire pour l'État fédéral et pour le Québec. La Cour

---

[9] En combinant l'article 45 avec l'alinéa 41a), qui prévoit que les modifications relatives à la charge de Reine, de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur exigent le consentement des deux Chambres fédérales et de toutes les assemblées législatives provinciales, l'on constate que le nouveau pouvoir de modification des législatures des provinces équivaut à celui qui était prévu à l'ancien alinéa 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, n° 5.

suprême a jugé que l'article 133 s'applique également à la législation déléguée et aux tribunaux administratifs. En autant qu'il s'applique au Québec, l'article 133 ne pourrait être modifié que par accord entre les autorités québécoises et les autorités fédérales.

16. L'alinéa 41a) de la *Loi constitutionnelle de 1982* soustrait «la charge de Reine [...] et celle de lieutenant-gouverneur» au pouvoir de modification constitutionnelle des provinces, si bien qu'il enchâsse la monarchie et l'on peut sans doute conclure qu'il a également pour effet indirect d'enchâsser les règles essentielles du système parlementaire (le «gouvernement responsable»), étant donné le rôle clé qu'y tient le lieutenant-gouverneur, sur le plan juridique sinon politique. Le pouvoir constituant des provinces ne leur permettrait pas, par conséquent, d'adopter un système présidentiel à l'américaine.

17. Le pouvoir constituant des provinces a permis à celles dont la législature était à l'origine bicamérale d'abolir leur chambre haute[10]. Il leur permettrait sans doute aujourd'hui de reconstituer une deuxième chambre, destinée par exemple à assurer une meilleure représentation régionale.

18. Il faut se demander si les provinces ont la possibilité d'instaurer un système référendaire *décisionnel* (un système référendaire purement *consultatif*, comme celui qui existe actuellement au Québec, ne soulève aucun problème constitutionnel, dans la mesure où ses résultats ne sont pas contraignants sur le plan juridique). Selon la jurisprudence et les auteurs, il serait possible d'ajouter au système parlementaire certains éléments de démocratie directe, en donnant à la population le droit d'initier des référendums et en soumettant l'adoption de certaines lois à l'approbation populaire. Par contre, il serait interdit de superposer un système référendaire entièrement autonome au système législatif traditionnel et, *a fortiori*, de remplacer complètement celui-ci par celui-là.

19. En conclusion, il faut constater que la liberté du Québec de modifier sa Constitution interne est moins grande qu'il n'y paraît à la seule lecture des

---

[10] La législature du Québec a aboli le Conseil législatif en 1968, l'Assemblée législative étant, par la même occasion, rebaptisée Assemblée nationale : *Loi sur la législature*, L.R.Q. 1977, c. L-1, art. 1.

dispositions pertinentes.

20. L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* attribue le pouvoir constituant pour le Québec à la législature provinciale, ce qui signifie qu'une nouvelle constitution doit nécessairement être adoptée par celle-ci. Mais rien n'empêcherait de subordonner l'adoption de la loi contenant une nouvelle constitution à l'approbation populaire. Enfin, il serait possible de confier la rédaction de la constitution à une assemblée constituante, à condition de faire adopter le projet ainsi élaboré par la législature provinciale.

21. Il existe des techniques juridiques qui permettraient de conférer à une nouvelle Constitution québécoise une certaine suprématie sur les autres lois québécoises, existantes et à venir, c'est-à-dire de «l'enchâsser», en prévoyant par exemple sa modification par une majorité renforcée des membres de l'Assemblée nationale ou encore par approbation populaire à l'occasion d'un référendum.

C. - La sécession du Québec avec l'approbation du Canada anglais

22. Si le Québec décidait de se séparer du Canada pour devenir souverain, il pourrait en théorie y parvenir en respectant la Constitution canadienne, à condition d'utiliser la procédure de modification contenue dans la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982.*

23. Aucune disposition de la Partie V ne prévoit expressément la sécession d'une province, mais comme la Constitution du Canada peut être entièrement modifiée selon l'une des procédures prévues, c'est-à-dire qu'aucune de ses caractéristiques n'est absolument intangible, il s'agirait seulement d'identifier celle des modalités s'appliquant en l'espèce. En éliminant les procédures qui, pour une raison ou une autre, ne permettraient pas une sécession, on arrive à la conclusion que celle-ci nécessiterait soit la procédure de l'unanimité de l'article 41, soit la procédure «7 et 50» de l'article 38. La question continue d'être débattue entre les spécialistes, une majorité étant d'avis que c'est la procédure de l'unanimité qui serait nécessaire. Le fait qu'un gouvernement provincial sécessionniste obtienne l'appui de sa population lors d'un référendum ne changerait rien aux données juridiques du problème, mais serait évidemment de nature à conférer à la démarche une légitimité politique fort

importante dans les circonstances.

24. Si la sécession d'une province s'effectuait sous l'empire de la Constitution canadienne, l'intégrité territoriale de la province sécessionniste serait garantie par certaines dispositions constitutionnelles qui prévoient que les frontières d'une province ne peuvent être modifiées sans son consentement.

25. Le principe même de l'accession à l'indépendance devrait recevoir une approbation démocratique. Seul un mandat clair et fort de la population créerait un rapport de force susceptible de placer le gouvernement du Québec dans une bonne position de négociation.

26. Les négociations avec le Canada anglais devraient respecter le cadre établi par la procédure de modification prévue par la *Loi constitutionnelle de 1982.* Rien n'interdirait aux provinces de déléguer aux autorités fédérales le soin de négocier la séparation avec le Québec, mais il serait étonnant que beaucoup de gouvernements provinciaux décident d'adopter cette attitude. Il paraît plus vraisemblable qu'ils voudraient participer directement aux négociations.

27. Les négociations avec le Canada anglais devraient nécessairement porter sur le transfert de la souveraineté et la succession d'États et, si les différentes parties le désiraient, pourraient aussi porter sur la conclusion d'une association économique et politique plus ou moins étroite. Les négociations pourraient également porter sur les droits respectifs de la minorité anglophone du Québec et des minorités francophones du reste du Canada et conduire à la conclusion d'accords de réciprocité.

28. Les droits des peuples autochtones du Québec soulèveraient sans doute des difficultés particulières. Ces derniers réclament d'ores et déjà, dans le cadre constitutionnel actuel, l'exercice du droit à l'autodétermination interne sous la forme d'une autonomie gouvernementale et l'on peut facilement prévoir qu'ils continueraient d'en faire autant à l'occasion des efforts du Québec pour accéder à l'indépendance, ou encore après cette accession.

29. En même temps que se dérouleraient les négociations avec le Canada anglais,

une nouvelle Constitution d'un Québec souverain devrait être préparée et adoptée en vue de son entrée en vigueur lors de l'accession à l'indépendance. Le contenu de ce projet ne serait pas soumis aux limitations qui s'imposeraient dans le cas d'une constitution destinée à s'appliquer dans le cadre fédéral actuel. L'organe chargé de préparer la future Constitution québécoise serait donc libre de ses choix, du moins dans la limite des engagements internationaux auxquels un Québec souverain accepterait de se soumettre, y compris ceux découlant d'une éventuelle association économique et politique avec le Canada.

30. L'expression «succession d'États» s'entend de la substitution d'un État (l'État «successeur») à un autre (l'État «prédécesseur») dans la souveraineté à l'égard d'un territoire et dans la responsabilité des relations internationales de celui-ci. Les questions soulevées par cette situation sont principalement régies par le droit international public. Sur le plan interne, les problèmes relatifs à la succession d'États portent essentiellement sur le remplacement de l'ordre juridique de l'État prédécesseur par celui de l'État successeur en ce qui concerne le territoire, la population et les pouvoirs publics. Toutes ces questions étant très techniques (et ayant également fait l'objet d'études plus spécifiques commandées par la Commission à d'autres experts), il n'a pas été jugé utile d'inclure dans la présente synthèse un résumé des développements qui y sont consacrés dans l'étude originale.

II. - Les changements ne respectant pas le droit constitutionnel canadien : la sécession unilatérale du Québec

A. - Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit de sécession en droit international

31. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes peut s'exercer non seulement par l'accession à la *souveraineté externe*, mais également par l'autodétermination *sur le plan interne*, à l'intérieur d'un État englobant, c'est-à-dire par le biais de divers régimes de décentralisation et d'autonomie gouvernementale. Pour la très grande majorité des auteurs ayant examiné la question, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'entraîne un droit à l'autodétermination *externe* - à l'indépendance - que dans le cas des peuples coloniaux et, en dehors du contexte colonial,

uniquement dans les situations où un peuple est victime, de la part de l'État englobant, d'oppression, de traitement inégalitaire et discriminatoire et d'atteinte aux droits de l'homme, dans les cas d'absence de gouvernement représentatif, ou encore, mais le consensus est moindre sur ce point, lorsque son droit à l'autodétermination interne n'est pas respecté. Même si le peuple québécois a été victime dans le passé d'injustices, celles-ci n'ont pas été graves au point de justifier un droit à la sécession. Ensuite, il ne fait pas de doute que le Canada possède un gouvernement représentant l'ensemble de sa population sans discrimination. Enfin, le peuple québécois exerce le droit de disposer de lui-même sur le plan interne, dans la mesure où il a le contrôle d'un État fédéré et de son appareil politique et jouit par conséquent d'une autonomie interne importante, et il paraît difficile d'affirmer que l'échec de l'Accord du lac Meech équivaut à une négation du droit des Québécois à l'autodétermination interne.

32. Si le droit international ne confère pas un *droit* à la sécession aux peuples qui ne sont pas en situation coloniale ou en situation de domination ou d'oppression, il ne leur interdit cependant pas davantage de tenter de se séparer de l'État dans lequel ils sont englobés. Le succès d'une telle tentative dépendra de la capacité des autorités sécessionnistes d'exercer de façon effective leur autorité sur le territoire sur lequel elles revendiquent la souveraineté. Quant à la reconnaissance internationale de l'entité sécessionniste, elle dépendra de l'attitude des autres États, qui se comporteront évidemment en fonction d'une analyse politique de la situation et de leurs propres intérêts.

B. - Les modalités d'une sécession unilatérale et les conséquences de celle-ci selon qu'elle réussirait ou échouerait

33. Il n'existe aucune exigence de forme particulière pour une déclaration unilatérale d'indépendance et aucune règle de droit international ne précise le contenu que celle-ci doit avoir[11].

---

[11] On ne peut même pas prétendre que le droit international exige la tenue d'un référendum pour constater l'approbation de la population concernée à la mise en oeuvre du droit à l'autodétermination; voir : Luzius WILDHABER, « Le droit à l'autodétermination et les droits des minorités linguistiques en droit international » dans *Langue et droit - Actes du Premier Congrès de*

34. Une déclaration unilatérale d'indépendance, pour avoir le poids de la légitimité démocratique, devrait avoir été approuvée par la population de façon claire et en réponse à une question dépourvue d'ambiguïté. Pour limiter les incertitudes et les inconvénients, et assurer la continuité juridique, elle devrait prévoir que seules les lois fédérales actuelles (et non pas futures) continuent de s'appliquer au Québec, à moins qu'elles ne soient expressément abrogées ou modifiées par le Parlement québécois.

35. En cas de sécession unilatérale, l'État englobant commencera généralement par s'y opposer, toujours par des moyens juridiques et souvent par la force. Les déclarations des politiciens canadiens laissent espérer que le gouvernement fédéral s'abstiendrait de tout recours à la force en cas de sécession unilatérale et démocratique du Québec. Sans recourir à la force, les autorités fédérales pourraient également choisir de combattre la sécession du Québec par tous les moyens juridiques que le droit canadien met à leur disposition : organisation d'un référendum au Québec et/ou dans le reste du Canada; contestation devant les tribunaux des actes du gouvernement sécessionniste; mise en vigueur de la *Loi sur les mesures d'urgence*; poursuites pénales contre les membres du gouvernement sécessionniste et ceux qui refusent de respecter les lois canadiennes; etc. Autrement dit, deux ordres juridiques antagonistes s'affronteraient alors sur le territoire du Québec : l'ordre fédéral et la Constitution canadienne, d'une part; les lois et la Constitution québécoises, de l'autre. S'ouvrirait alors pour les Québécois une période plus ou moins longue d'insécurité juridique, puisque chacun devrait décider à quelle légalité il choisit d'obéir lorsque, par exemple, une autorité fédérale l'inviterait à se conformer à une norme fédérale qui contredit une norme québécoise, ou inversement. La sécession serait considérée comme réussie si, durant un temps suffisamment long, les autorités québécoises parvenaient à exclure l'application du droit canadien sur leur territoire et, au contraire, réussissaient à y faire régner l'ordre juridique découlant de leurs propres lois et décisions. Le Québec devrait alors être considéré comme un nouvel État souverain, puisqu'il en réunirait les éléments constitutifs (population, territoire, gouvernement). Dans un

---

l'Institut international de droit linguistique comparé (sous la dir. de Paul Pupier et José Woehrling), Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, p. 117, à la p. 126.

premier temps, le Canada refuserait probablement de reconnaître le Québec comme État. Cependant, si l'existence du Québec était reconnue par un nombre suffisant d'autres États et qu'il était admis dans les organisations internationales, le Canada trouverait probablement opportun, au bout d'un certain temps, de le reconnaître à son tour. Étant donné l'imbrication géographique et économique des deux pays, la non-reconnaissance finirait en effet très rapidement par entraîner pour le Canada plus d'inconvénients qu'elle ne lui apporterait d'avantages politiques.

36. Même si la naissance d'un nouvel État est un fait dont l'existence ne dépend pas de la reconnaissance des États existants, celle-ci conditionne dans une certaine mesure les *effets* internationaux de la souveraineté de l'État nouveau. Malgré son caractère principalement déclaratif, la reconnaissance est donc plus qu'une simple formalité, car elle modifie la situation juridique de l'État reconnu sur le plan de *l'exercice* de ses compétences étatiques.

37. La reconnaissance est un acte juridique libre et discrétionnaire. Chaque État décide donc de l'opportunité de la reconnaissance d'un État nouveau. Il n'existe aucune obligation de reconnaître, ni de devoir de ne pas reconnaître (sauf en cas de création d'un nouvel État par l'usage illicite de la force). Néanmoins, la pratique internationale récente, alimentée par l'apparition de nouveaux États en Europe orientale et dans l'ancienne Union soviétique, suggère qu'un nouveau pays obtiendra d'autant plus facilement la reconnaissance internationale que l'accession à la souveraineté aura été le fruit d'une décision claire, prise de façon démocratique, et que le nouvel État se sera engagé à garantir les droits des minorités présentes sur son territoire et à respecter les valeurs démocratiques et les libertés fondamentales. Pour les États étrangers, en cas de sécession unilatérale du Québec, l'attitude prise par les autorités canadiennes aurait une influence considérable, surtout dans les premiers temps. Si le Canada décidait de reconnaître rapidement la souveraineté du Québec, les États étrangers n'auraient évidemment aucune raison de ne pas en faire autant. À l'inverse, si le Canada refusait, pendant un temps plus ou moins long, de reconnaître l'indépendance du Québec, les États étrangers éprouveraient sûrement une certaine réticence à adopter la position inverse, puisque ceci les amènerait à poser un geste qu'Ottawa considérerait comme inamical, voire hostile, et les ferait donc entrer en conflit avec l'État canadien.

38. La sécession échouerait si les autorités fédérales réussissaient, par des moyens juridiques ou par la force, à maintenir le respect de l'ordre juridique canadien sur le territoire du Québec et à empêcher l'application des lois et des décisions des autorités sécessionnistes.

C. - L'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession unilatérale

39. Si une la sécession unilatérale échouait, le Québec continuerait de faire partie de la fédération canadienne et le problème de son intégrité territoriale se poserait dans le cadre de la Constitution du Canada. Or celle-ci prévoit que le territoire d'une province ne peut être modifié sans le consentement de ses autorités législatives.

40. Si la sécession donnait lieu à des hostilités et si le gouvernement fédéral obtenait par la force le contrôle d'une partie du territoire québécois, le gouvernement sécessionniste réussissant quant à lui à conserver le contrôle de la partie restante, le territoire devrait être partagé, à la fin des hostilités, entre l'ancien État englobant et le nouvel État né de la sécession.

41. Enfin, si la sécession réussissait et que le Québec devenait un État souverain, le principe d'exclusivité et d'inviolabilité du territoire des États que pose le droit international empêcherait les autres États, y compris le Canada, de porter atteinte au territoire québécois.