
Plurinacionalidad y vertebración territorial del poder político en España. Una aproximación desde la teoría política

Plurinationality and Territorial Structure of Political Power in Spain. An Approach from Political Theory

Raül Digón Martín

Resumen

Durante los últimos años el debate sobre la organización territorial del poder político en España ha cobrado una especial intensidad. El fracaso del proceso político de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el debate actual sobre el derecho a decidir, o la problemática asociada al contexto vasco, plantean numerosos interrogantes sobre el futuro. Este *paper* trata de relacionar algunos conceptos propios de la teoría política normativa contemporánea con el escenario apuntado, centrándose en aspectos como el reconocimiento constitucional del derecho de secesión o las propuestas en favor del federalismo plurinacional. Para ello, se revisan distintas aproximaciones teóricas al fenómeno de la plurinacionalidad y se exponen algunas consideraciones sobre la eventual reforma y/o reinterpretación del ordenamiento jurídico español.

Palabras clave: plurinacionalidad, Estado español, nacionalismo, Constitución, nested nationalities, autodeterminación, secesión, federalismo, naciones sin Estado.

Abstract

In recent years the debate on territorial organization of political power in Spain has become particularly intense. The failure of the political process of reform of the Statute of Autonomy of Catalonia and the current debate over the right to decide, or the problems associated with the Basque context, raise many questions about the future. This paper attempts to relate some concepts of contemporary political theory with that scenario, focusing on issues such as constitutional recognition of the right of secession or proposals for multinational federalism. To do this, we review different theoretical approaches to the phenomenon of multinationality and present some considerations on the possible reform and/or reinterpretation of Spanish law.

Keywords: plurinationality, Spanish State, nationalism, Constitution, nested nationalities, self-determination, secession, federalism, stateless nations.

PRESENTACIÓN

En los estados de carácter plurinacional suele producirse una confrontación de nacionalismos que exige debatir con frecuencia qué instrumentos —instituciones, normas de distribución de competencias, modelos de financiación territorial y programas de políticas públicas— son los más apropiados para “acomodar” la pluralidad política, conciliar en lo posible las diferencias culturales y lingüísticas, garantizar los derechos de las minorías nacionales y evitar, en definitiva, que se materialicen riesgos potenciales de fractura social o enfrentamiento abierto entre comunidades. Un debate de esta naturaleza requiere a su vez de una reflexión sobre los principios filosóficos que deberían fundamentar normativamente dichos acuerdos políticos, institucionales y jurídicos.

España proporciona un interesante caso de estudio en este sentido, dada su historia convulsa y el actual contexto de contraposición entre las iniciativas recentralizadoras y las demandas por el pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación, principalmente en Cataluña y el País Vasco. El problema de la articulación territorial del poder político en el Estado español parece una fuente inagotable de tensiones y desencuentros, y durante años ha sido objeto de análisis, reflexión y propuesta por parte de autores muy relevantes. La ciencia política, desde una perspectiva comparada, ha proporcionado aportaciones clave para entender este conflicto endémico, pero también corresponde a la teoría política normativa y a la filosofía del derecho aportar enfoques y conceptos que arrojen algo de luz sobre el mismo fenómeno (aunque su capacidad real para influir en la arena política sea muy débil, debido a factores tradicionales tan adversos como el carácter centralista y uniformizador de la cultura política española).

Por parte de amplios sectores de la sociedad española existe un rechazo categórico a reconocer en toda su extensión los derechos de los pueblos del Estado y a respetar sus diferencias lingüísticas y culturales. Así lo expresan el fracaso histórico del proceso de aprobación del Estatuto de Cataluña de 2006 y la falta de apoyos que suscita la posible lectura federal del bloque de la constitucionalidad y el Estado de las autonomías, cuyas implicaciones descentralizadoras no se asumen plenamente. Todo ello supone un pesado lastre intelectual para quien trate de repensar el Estado, el ordenamiento jurídico y sus acuerdos subyacentes desde una perspectiva alternativa al choque de nacionalismos. Con todo, disponemos de valiosas aproximaciones al fenómeno de la plurinacionalidad, como las de David Miller, Daniel Weinstock, William Kymlicka, Miquel Caminal, Ramón Máiz o Ferran Requejo, entre otros. A partir de las mismas, este texto examina los efectos potenciales del reconocimiento constitucional del derecho de secesión y los acuerdos de un cierto tipo de federalismo, en tanto que posibles

soluciones a la problemática anunciada, y concluye con unas consideraciones sobre la reinterpretación y/o reforma del marco jurídico vigente.

DE LA PLURINACIONALIDAD DEL ESTADO ESPAÑOL

La historia de la Península Ibérica muestra la coexistencia conflictiva de distintos reinos y condados separados por una notable variedad de culturas, idiomas, costumbres y fueros. Tras la unión de las coronas de Aragón y Castilla, que prefigura la creación de un solo Estado, se produce la expansión de un poder imperial incipiente, y con ella la agudización de los conflictos territoriales. En este escenario surgen guerras como la que condujo a la restauración de la independencia de Portugal, la *dels Segadors* o la de Sucesión. Ya bien entrado el siglo XIX, en el contexto de las tardías unificaciones de Alemania e Italia como Estados-nación, la burguesía evidencia su incapacidad para liderar una auténtica revolución liberal que modernice un país donde la unidad político-institucional, ya cristalizada, no se corresponde con una identidad nacional suficientemente homogénea, y en el que perduran el atraso económico y la influencia militar y religiosa. La tentativa federal republicana de 1873 y la propuesta de “Estado integral” de la II República, separadas en el tiempo por el periodo de la restauración monárquica y la dictadura de Primo de Rivera, expresan intentos fallidos de lograr un orden de pleno reconocimiento de las libertades, progreso económico y justicia social, así como de encauzar democráticamente la diversidad cultural y su significación política. Posteriormente, el conflicto social, ideológico y territorial se radicaliza, y la guerra civil precede a un largo régimen dictatorial cuyo eje es la represión sistemática de las libertades de los ciudadanos y de los pueblos del Estado español. El ansiado restablecimiento de la democracia —en forma de monarquía parlamentaria— y la entrada en vigor de la Constitución de 1978, que fija en su título VIII un modelo de Estado —de las autonomías— impensable sin la acción del catalanismo político, han tenido un efecto descentralizador que la fórmula del *café para todos* y los sucesivos intentos involucionistas no pueden empañar¹, pero ni este marco jurídico ni los procesos que ha propiciado resuelven por sí mismos un desencuentro de siglos.

La nación hegemónica (Castilla) nunca ha logrado unificar sólidamente las dimensiones jurídica, cultural y política de la pretendida identidad nacional española. Por su parte, las naciones subordinadas (Cataluña, País Vasco, Galicia) tampoco han conseguido reunir los apoyos y la fuerza necesaria, ni encontrar el momento histórico propicio, para constituirse en Estados-nación independientes. Por lo tanto se da una pugna entre procesos contrarios de *nation building* y un cruce de legitimidades discursivas en el imaginario social. Además, hay que tener en cuenta que el proceso de las migraciones producidas hace décadas dentro de las fronteras del Estado español facilitó que en diversos territorios

1. Caminal, M. (2009) destaca que “los más de 30 años de vigencia de la Constitución española de 1978 ya suman más que todos los periodos liberales y liberales democráticos acumulados anteriormente”.

convivan ciudadanos con sentimientos de pertenencia e identidad —nacional, cultural, lingüística— no siempre coincidentes.

Esta realidad estatal plurinacional² ha sido analizada por Colominas Ferran (2010), quien ha detectado déficits de reconocimiento de la misma en los ámbitos institucional, simbólico-lingüístico e internacional. Por su parte Viver i Pi-Sunyer (2010), desde el derecho, los ha estudiado en los ámbitos competencial y financiero, concluyendo que el reconocimiento constitucional de la existencia de nacionalidades se agota prácticamente en el artículo 2 de la norma fundamental³. Se trata en todo caso de una realidad compleja, que se enmarca en una Unión Europea cuyos integrantes son los estados tal como están constituidos, preferiblemente sin reformas desestabilizadoras. Y en el contexto de una sociedad en transformación, globalizada, con profundos cambios económicos y tecnológicos, y flujos migratorios que acrecientan su multiculturalidad. Una conjunción de factores que desdibuja el mapa conceptual de la teoría política (soberanía, gobierno representativo, ciudadanía) en su forma clásica.

Por su complejidad, el caso español puede interpretarse como un exponente de lo que David Miller denominó *nested nationalities*. Este filósofo político, tan criticado, proporciona categorías útiles para repensar el principio de autodeterminación nacional, entre otras muchas aportaciones a la teoría política contemporánea⁴. Según Miller, dicho principio, conceptualmente ligado al de autonomía personal, parece desprenderse de planteamientos liberales, pero debe encarar a menudo objeciones que proceden de esa misma tradición política, es decir, desde el liberalismo clásico se le plantea la crítica de que lo verdaderamente relevante no es “quién” gobierna, si el compatriota o el extranjero, sino el buen gobierno y la garantía de los derechos y las libertades individuales. Desde un liberalismo más cosmopolita, se infiere por otra parte que lo prioritario es la configuración de un gobierno mundial, en tanto que la praxis política de comunidades dotadas de capacidad de autodeterminación bien puede lesionar los derechos de los extranjeros (en caso de que esa praxis se basase en una estrecha interpretación del concepto de “interés nacional”). En tercer lugar, se plantea la duda de cómo concebir la aplicación de dicho principio político en el contexto de sociedades heterogéneas y multiculturales⁵. En este sentido, tematiza

-
2. Una realidad plurinacional se puede definir como “aquella en la cual un conjunto de ciudadanos se reconocen primeramente en una nación que no coincide con la nación construida desde el Estado”. Requejo, F. y Caminal, M. (2009).
 3. Sobre el proceso de redacción del artículo 2 de la Constitución de 1978 (“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”), y la influencia militar en el mismo, véase Capella, J. R. (2003). Asimismo, al contrastarlo con el primer anteproyecto redactado por la ponencia, Caminal (2009) subraya la “intensa carga política” de dicho precepto.
 4. Véase el reciente *Justice for Earthlings: Essays in Political Philosophy*, Cambridge University Press (2013).
 5. “If all the World were like Iceland -a culturally homogeneous political community inhabiting a well defined territory to which no other community has any claims- the principle of self-determination would be perfectly valid. But unfortunately the Icelandic case is an exception. Almost everywhere else we find a territories inhabited by a kaleidoscope of groups with competing cultural identities, stemming either from long-standing

una tipología que implica que no toda forma de pluralismo cultural comprometería la viabilidad del principio de nacionalidad, al clasificar las sociedades multiculturales entre las que expresan *ethnic cleavages* (sociedades donde existe una pluralidad de etnias, como la musulmana en el Reino Unido o la ucraniana en Canadá, que aunque exigen el reconocimiento de sus derechos colectivos no aspiran, en rigor, a autogobernarse mediante instituciones propias, y que pueden por tanto participar con otras etnias de una nacionalidad común y un proyecto nacional compartido); *rival nationalities* (casos en los que se dan comunidades nacionales excluyentes entre sí, con aspiraciones antagónicas sobre una parte o todo el territorio de un Estado, como sucede con israelíes y palestinos), o *nested nationalities*.

Bajo el concepto de *nested nationality*, Miller subsume realidades tan dispares como las de Bélgica, el Reino Unido, Canadá, Suiza y España. Con esta expresión, denota los casos en que en el marco de una misma nación (jurídica) coexisten dos o más comunidades con base territorial propia, cuyos miembros tienen una identidad nacional escindida (*split identity*) o doble, en tanto que la mayoría de ellos se conciben a sí mismos como perteneciendo a la vez, y sin demasiadas contradicciones, a la comunidad pequeña (por ejemplo, la escocesa) y a la grande (por ejemplo, la británica), dándose un complejo sentimiento compuesto de identidad nacional en dos niveles, que ha sido descrito mediante las metáforas de los círculos concéntricos (Anthony D. Smith) o del solapamiento de círculos (Zenon Bankowski). En la categoría mencionada, junto a los escoceses, se incluiría a flamencos, valones, quebequeses, vascos, gallegos y catalanes, si bien refiriéndose siempre a la mayoría de los miembros de dichas poblaciones⁶.

Nested nationalities, o incluso “naciones dentro de una nación”, son expresiones que según Miller describen con más claridad la situación de los estados que aquí consideramos “plurinacionales”. En consecuencia, este autor prefiere opciones terminológicas como las que expresa la Constitución española de 1978 —que al distinguir entre “nacionalidades” para referirse a comunidades como Cataluña, Euskadi o Galicia, y “nación” para denotar la comunidad inclusiva, habría facilitado el camino de aquellas hacia su autonomía—⁷ a una definición expresa del Estado en términos de plurinacionalidad, que induciría a

historic rivalries, or from more recent patterns of immigration. Existing states are without exception multi-cultural..., Miller, D. (2001).

6. En el caso catalán, los barómetros de opinión política que publica regularmente el Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat, sobre muestras significativas, ayudan a entender cómo se relacionan en la ciudadanía los sentimientos de pertenencia con el posicionamiento en un eventual referéndum de independencia, o con la valoración de la relación entre Cataluña como Comunidad Autónoma y el resto del Estado (véase el de 21 de febrero de 2013: <http://ceo.gencat.cat/>). Keating (2011) destaca la dificultad de interpretar las contradicciones que se dan entre algunas respuestas de tales sondeos en casos análogos (como el vasco, el quebequés y, principalmente, el escocés).
7. De hecho las tres entidades reconocidas en el artículo 2 de la Constitución de 1978 son las nacionalidades, la nación y las regiones, pero las consecuencias jurídicas de la distinción entre nacionalidades y regiones son muy escasas: Viver i Pi-Sunyer, C. (2010). Según Moreno (2007), en el proceso de transición hubo que conciliar dos concepciones distintas “por un lado, la idea de un Estado-nación español indivisible y, por otro lado, la noción de que la España plural era un conjunto de pueblos diversos, nacionalidades históricas y regiones”. También en este sentido se ha hablado de España como “nación de naciones”.

pensar que las auténticas naciones son Cataluña o Euskadi, o Escocia, mientras que España o Gran Bretaña, las comunidades inclusivas, no constituirían naciones genuinas, sino tan solo un conjunto de instituciones estatales y un marco jurídico, teniendo su principal foco de legitimidad no en la historia, ni en una cultura o lengua comunes, sino en una especie de “nacionalismo cívico”, es decir, en el entramado legal e institucional del Estado y en los principios que le subyacen. No obstante, hay distintos motivos que justifican la elección del término plurinacionalidad para describir en sentido estricto la naturaleza del Estado español, junto con el uso de la expresión “nación” (en lugar de expresiones como subnación o subunidad) para referirse a comunidades como Cataluña⁸ o el País Vasco, cuya realidad nacional se ajusta por otra parte a la definición propuesta por el propio Miller (2001):

“What I take a nation to be: a group of people who recognize one another as belonging to the same community, who acknowledge special obligations to one another, and who aspire to political autonomy — this by virtue of characteristics that they believe they share, typically a common history, attachment to a geographical place, and a public culture that differentiates them from their neighbours.”

Existen ciertamente muchas otras definiciones de los nacionalismos y las naciones, algunas tan sutiles como las discutidas entre Smith y Connor en su profundo debate (2004) sobre el origen histórico de la nación, la percepción subjetiva de su antigüedad y la consciencia nacional, pero la citada nos basta para situar la disyuntiva que tratamos de abordar.

IDEAS PARA LA ACOMODACIÓN DE LA PLURINACIONALIDAD EN ESPAÑA: ENTRE EL RECONOCIMIENTO (POLÍTICO Y JURÍDICO) DEL DERECHO DE SECESIÓN Y/O LOS ACUERDOS FEDERALES PLURINACIONALES

Junto con las precisiones terminológicas señaladas, hay que destacar que entre los países que pueden subsumirse bajo el concepto de *nested nationality* se da una divisoria políticamente significativa. Por una parte, hay casos en que las distintas comunidades del Estado tienen un poder y un peso semejante, como en Bélgica o Suiza, pero hay otros donde una comunidad ejerce un papel político preponderante sobre el resto, sobre las minorías nacionales, como en el Reino Unido, Canadá o España, aunque algunas élites de

8. Esta calificación se reconoció en el preámbulo del Estatuto de Cataluña de 2006, aunque la Sentencia 31/2010 declaró su ineficacia jurídica e interpretativa. Por su parte, el texto original y sin alteraciones de dicha norma institucional básica, surgido legítimamente del Parlamento de Cataluña, contenía en su artículo 1 —*La nació catalana*— una declaración inequívoca: “1. *Catalunya és una nació*. 2. *Catalunya exerceix el seu autogovern per mitjà d’institucions pròpies, constituïda com a comunitat autònoma d’acord amb la Constitució i aquest Estatut*”.

las comunidades minoritarias puedan haber sido hegemónicas en el orden económico y social⁹. Entre ambos tipos se da una asimetría que afecta al sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos. Buena parte de los miembros de las comunidades minoritarias se ven a sí mismos como pertenecientes a ellas (Cataluña, Quebec) y, simultáneamente, a la comunidad inclusiva (España, Canadá), mientras que los ciudadanos de los grupos preponderantes en esos estados (castellanohablantes, anglófonos) carecen de una personalidad colectiva (o “nacionalidad”) sustancialmente diferenciada de la del común de pueblos del Estado. Es decir, aunque se identifiquen con ciertas *regiones* (Asturias, Andalucía, etc.), en lo nacional se definen básicamente como “españoles”, sin ambigüedades, o como “canadienses que hablan inglés” (y que, por tanto, ven a los quebequeses como una mera comunidad de “canadienses que hablan francés”, no como a un grupo nacional distinto al conjunto de Canadá).

Miller ejemplifica esta asimetría con la relación que se da entre escoceses e ingleses, distintos pero históricamente cercanos en materia de cultura (protestantismo, ilustración escocesa, etc.), economía y política (relación mercantil y participación escocesa en el imperialismo británico, influencia de la política contemporánea escocesa en la del conjunto del Reino Unido, etc.). Argumenta que un porcentaje significativo de los primeros se identifica a la vez con la identidad escocesa y la británica, en dos niveles distintos de nacionalidad, mientras que en la percepción de los segundos pueden no distinguirse con claridad las nacionalidades inglesa y británica¹⁰, así como sus respectivas instituciones. Un enfoque interesante desde un punto de vista conceptual, a pesar de que no sea extrapolable sin más a la realidad canadiense o española, donde no se da esa misma unidad lingüística. Por otra parte, también se debe revisar la base empírica que lo sustenta, a la luz del debate que se viene produciendo tras el proceso de *devolution*, el ascenso del Scottish National Party (SNP) y la perspectiva del referéndum sobre la permanencia escocesa en el Reino Unido, cuestiones analizadas desde distintos ángulos por Guibernau (2010), Loughlin (2009) y Keating (2011), entre otros.

Con todo, la asimetría señalada tiene implicaciones políticas importantes que sugieren soluciones alternativas:

1. El grupo dominante podría concebirse a sí mismo como una nación separada. Una posibilidad complicada y remota porque tanto las instituciones como la historia de esos grupos suelen coincidir en lo fundamental con las del Estado entendido como un todo.

9. Requejo, F. y Caminal, M. (2009).

10. Guibernau (2010) señala que “*for most English people it is hard to establish a clear-cut distinction between an English and a Britain identity; this explains their difficulty in understanding the Scottish perspective*”; “*there is evidence that devolution has problematized British identity and prompted an almost national search for those elements that could be defined as ‘British’ as opposed to ‘English’*”. En el caso español, Moreno (2009) trata “las ‘identidades duales’ expresadas por los ciudadanos de las comunidades autónomas”.

2. El grupo dominante podría reconocer el carácter diferencial de las *nested nationalities*, adoptando acuerdos políticos de carácter federal asimétrico (como lo serían la existencia de los parlamentos de Escocia, Gales, Cataluña o el País Vasco, o el estatus específico del Quebec).
3. Posible creación de estados separados, considerando que el más alto grado de reconocimiento de las *nested nationalities* consistiría en el ejercicio del derecho de autodeterminación, realizándose un referéndum de secesión si fuera necesario.
4. En las antípodas de la opción previa, existe la posibilidad de asimilación cultural y política de la *nested nationality* por parte del grupo dominante mediante un proceso más o menos dilatado en el tiempo, dirigido hacia la homogeneización que no fue posible lograr cuando se estableció el Estado.

La primera de las soluciones apuntadas se presenta como una vía muy poco verosímil, dada la tradicional identificación de las instituciones y leyes estatales con las de la comunidad preponderante, y la última alternativa apuntada, que probablemente late en el fondo de las aspiraciones de un tipo de nacionalismo como el españolista, constituye de hecho más un proceso histórico, pretendidamente “natural”, que un auténtico proyecto político argumentado de manera explícita.

Por consiguiente, es más productivo centrarse en el análisis de las dos soluciones restantes, que tienen una presencia mayor en los debates públicos sobre el diseño institucional de los estados plurinacionales (ejercicio del derecho de autodeterminación mediante referéndum de secesión y/o adopción de acuerdos de carácter federal asimétrico), para plantearse a continuación qué aplicación podrían tener en el caso de la política española.

Sobre el reconocimiento constitucional y político del derecho de secesión

Para problematizar los rasgos de este controvertido derecho colectivo, conviene reconsiderar en primer lugar algunas aportaciones teóricas tan destacables como las del propio David Miller (1998), nuevamente, o de Daniel Weinstock (2001), entre otros. Ambos representan dos modos bien distintos de encarar una problemática que no deja de generar un número ingente de estudios y propuestas (en relación con el derecho de autodeterminación y lo que más recientemente se ha dado en llamar derecho a decidir)¹¹. Desde la crítica concepción de Miller, para aceptar la legitimidad de una declaración de independencia mediante la celebración de un posible referéndum para la secesión de una comunidad política cuya mayoría de miembros constituye una *nested nationality*, no es suficiente con la mera votación favorable de los ciudadanos de esa comunidad, ya que si

11. Véase, por ejemplo, el monográfico coordinado por Jaume López sobre el *Dret a decidir*, publicado en febrero de 2013 por la revista *Àmbits de Política i Societat* del *Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya*: <http://ambitscolpis.com/category/monografic/>

bien es popular la tesis que propugna que las fronteras políticas deberían ser decididas por voto mayoritario expresado en referéndum, presentándose como un aparente corolario de valores democráticos y liberales, así como del principio de autonomía, lo cierto es que una hipotética secesión unilateral, además de generar numerosos problemas prácticos, también puede lesionar otros derechos igualmente legítimos, y, por tanto, en cada caso particular se debería efectuar una ponderación entre todos ellos. En consecuencia, Miller propone una teoría de la secesión conceptualizada no ya desde un enfoque jurídico, que sostendría que el derecho de secesión y los requisitos de su ejercicio deben constar en la constitución del Estado y/o en los tratados internacionales, sino como una teoría normativa que sirviese de guía para que, en cada caso, se pudiese juzgar si un determinado proceso de secesión está más o menos justificado. Para fundamentar dicha teoría, Miller subraya en primer lugar que lo que constituye la unidad de una nación no se reduce al “plebiscito diario” que, según Renan, se produciría tácitamente entre sus miembros, sino que también son importantes la historia y la cultura compartidas sobre las que la existencia de la nación se fundamenta. Por lo tanto, el hecho de que los miembros de una comunidad minoritaria (X) se pronunciasen a favor de la separación de un Estado plurinacional en el que comparten una larga historia de vinculación común con otra comunidad (Y), mayoritaria, no constituiría *per se* un elemento concluyente para aceptar tal secesión, ya que en un supuesto así también se debería escuchar a Y, que al menos estaría tan legitimada para defender la permanencia de X en el Estado, como lo está esta para decidir su escisión unilateral.

Desde esta perspectiva, Miller argumenta que la teoría de la secesión que se precisaría para dirimir en qué casos un proyecto secesionista está globalmente justificado, debería ser sustantiva y no meramente procedimentalista, previendo diversas situaciones conflictivas y tomando en consideración no únicamente el principio de nacionalidad (que postula que donde los habitantes de un territorio forman una comunidad nacional, estos están legitimados para defender su autodeterminación política) sino también otros bienes (económicos, de autoridad política, de justicia distributiva, de igualdad, identidades históricas, derechos de las minorías y soberanía de los estados) con los que aquel principio debería ser ponderado en cada caso. A su vez, debería tener presente los riesgos de fragmentación política y de incremento de la inestabilidad y de proliferación de identidades nacionales que suelen ser inherentes a cualquier proceso de secesión, asumiendo que la aceptación generalizada del principio de autodeterminación podría fomentar una regresión absurda hasta el reconocimiento de la soberanía de unidades políticas cada vez más reducidas. Por otra parte, también debería abordar problemas prácticos tan fundamentales como la delimitación del territorio o grupo al que se reconozca el derecho de referéndum de autodeterminación, cuya especificación como circunscripción prejuzgaría en cierto modo la existencia de una nacionalidad separada, determinando quién puede votar y, con ello, probablemente también el signo del resultado de la votación.

Por ello, una teoría normativa cuyos principios pudiesen orientar a los actores implicados —ciudadanos, responsables políticos y miembros de la comunidad internacional— ante la valoración de una propuesta de proceso de secesión, debería basarse en

la prudencia. No en la mera aplicación mecánica del voto mayoritario. De acuerdo con Miller, apreciar que la creación de un nuevo Estado está más justificada que otras formas de autonomía (como el consociacionismo, el federalismo u otras formas de autogobierno), requeriría tener en cuenta todos los bienes en liza, para concluir razonadamente que en el caso examinado los motivos para ejercer el derecho de autodeterminación mediante referéndum tienen un peso mayor al de las distintas demandas opuestas:

“Only when it is established that the people living in region R do indeed constitute a separate nationality with a strong claim to self-determination, can a referendum in R then serve as a procedural device to legitimate their secession from existing state S.”

Desde una óptica distinta a la de Miller, y contraria a la de autores como Rainer Bauböck o Cass Sustein, Daniel Weinstock (2001) plantea una teoría normativa de la secesión que incluye la propuesta de regular constitucionalmente el derecho de secesión, incorporándolo como derecho cualificado, y con las debidas restricciones, en las constituciones de los estados multinacionales. Para fundamentar su teoría, Weinstock argumenta en primer lugar que es preciso distinguir cuidadosamente la reflexión sobre las cuestiones abstractas o puramente morales (¿existe un derecho moral a la secesión en el presente orden internacional?) de las cuestiones jurídicas, y de las condiciones de posibilidad y las consecuencias prácticas que acarrearía el reconocimiento de ese derecho para las naciones minoritarias en los estados plurinacionales, así como de las medidas políticas que correspondiese diseñar y llevar a cabo para garantizarlo¹². En este sentido, contrapone el posicionamiento de autores como Allen Buchanan o Wayne Norman, que califica como *one stage-view* (según el cual, desde un prisma utilitarista, la cuestión de si un derecho existe no se distingue de la de si tiene que ser garantizado, resultando la primera cuestión condicionada por la segunda), de su propia concepción, denominada *two-stage view*, que considera superior desde un punto de vista moral y desde el de la práctica de un prudente legislador, y según la cual la reflexión sobre si existe un derecho moral a la secesión debe abordarse separadamente de los temas, más pragmáticos, sobre si hay que dotar a ese derecho de una expresión institucional y jurídica, y en ese caso qué tipo de instituciones y leyes serían las más apropiadas.

12. “An adequate normative theory of secession would have to provide answers to at least the following six questions: 1. The abstract question: Is there a moral right for a group to secede from a larger political association, and if so, what are its grounds? 2. The agency question: Under what circumstances is it appropriate for a group to exercise the right in question? 3. The identity question: Which kinds of groups can avail themselves of the right to secede? 4. The internal legal question: Should a political association legally provide for the right to secede, and if so, what form should such a legal provision take? 5. The external legal question: Should the international law which governs the relations among sovereign states provide for the right to secede, and if so, what form should this recognition take? 6. The territorial question: Does a group which exercises its right to secede have a right to the territory it inhabits simply in virtue of its having decided to secede?” Weinstock, D. (2001).

Sobre la base de la aclaración conceptual expuesta, las cuestiones abstractas y las jurídicas (internas y externas) se tratan de manera relativamente autónoma. Una posible respuesta positiva a la pregunta sobre si se tiene un derecho moral a efectuar una determinada acción, no implica necesariamente el reconocimiento legal de ese derecho, y lo mismo podría suceder a la inversa. En consecuencia con esta lógica, llevando el argumento al extremo, podría establecerse un procedimiento legal de secesión incluso para el caso en que se considerase que tal opción colectiva es moralmente condenable (debido a que en algunos casos puede suponer la ruptura de una próspera y pacífica federación plurinacional que reconozca los derechos de sus minorías; a los riesgos que la constitución del nuevo Estado pueda generarles; al efecto imitativo que se podría desencadenar; y, fundamentalmente, al hecho de que a menos que se acepte de por sí el *telos* que vincula nacionalismo y Estado, en el marco de un Estado plurinacional descentralizado no parecería que una demanda secesionista por parte de sus subunidades estuviese amparada por una causa justa, dada la ponderación entre los previsibles beneficios y daños que la independencia generaría, ni que, por tanto, la secesión constituya un derecho moral).

Para fundamentar esa posible regulación, Weinstock alude a una *general rule* que subordina la opción de reglamentar una determinada acción colectiva para la cual no se reconoce, en rigor, un derecho moral, a la concurrencia de las condiciones siguientes: 1) la condición de inevitabilidad (la alta probabilidad de que la gente realice la acción en cuestión tanto si existe como si no un derecho legal para ello); 2) la condición del umbral de moralidad (que la acción no implique la violación de ninguna máxima moral absoluta) y la 3) la condición consecuencialista (los efectos de la acción serán peores si falta un procedimiento legalmente establecido, capaz de encauzar las consecuencias menos deseables del ejercicio del derecho en cuestión).

La problemática de la secesión podría satisfacer esas tres condiciones mínimas. En relación con la inevitabilidad de la acción, es evidente que en casos como el del Estado español los movimientos y la actividad independentistas existen ya con fuerza y muchos apoyos, a pesar de las prohibiciones explícitas en algunas constituciones o del vacío legal general en la materia (la previsión de un procedimiento autorizado de secesión, auténtica rareza histórica, ha sido reconocida en muy pocos estados: principalmente en la constitución de la extinta URSS, como puro derecho formal y de nula significación práctica, en la de las dos diminutas islas caribeñas federadas de Saint Kitts-Nevis, y, jurisprudencialmente, por la Corte Suprema de Canadá¹³ a raíz de los procesos del Quebec en 1980 y 1995). En consecuencia, es previsible que el fenómeno independentista se siga produciendo con o sin regulación específica. Además, hay que tener en cuenta que en los estados donde existe un vacío legal al respecto, el verdadero coste político de promover campañas secesionistas es relativamente bajo, sin limitaciones sobre la frecuencia con que estas se puedan llevar a cabo. Por ello, se puede suponer que una adecuada reglamentación del derecho de secesión, que sometiera dichas iniciativas al cumplimiento de ciertas restricciones prudentes,

13. Sentencia de 20 de agosto de 1998.

en lugar de incitar su proliferación podría desincentivarlas o, como mínimo, canalizarlas para que se desarrollen del modo menos traumático posible.

A fin de comprobar si también se cumpliría con la condición del umbral de moralidad, hay que analizar la crítica a la supuesta inmoralidad de la secesión en el marco de estados multinacionales democráticos donde los intereses de las naciones minoritarias se reconocen con importantes poderes, basada en la premisa de que estas naciones tienen muy poco que ganar con la secesión como paso ulterior en la consecución de su plena soberanía, y en que existe un grave desequilibrio entre los beneficios y los daños potenciales. Dicha premisa constituye una asunción reduccionista, al suponer que la creación de un Estado independiente no aporta nuevos bienes colectivos distintos de los que ya disponen esas naciones en virtud de acuerdos federales o confederales. Se trata de una crítica superficial en un contexto mundial donde aún persiste en cierto modo un sistema de estados heredero del orden de Westfalia, en el que el Estado todavía se concibe objetivamente como un instrumento que facilita bienes simbólicos *sui generis* y económicos, y representa un considerable poder de actuación en la esfera internacional. La crítica a la constitución de nuevos estados soberanos por parte de los ya existentes puede parecer hipócrita e interesada.

En consecuencia, de la revisión de su tradicional crítica moral no se desprende que las demandas de independencia violen ningún derecho humano fundamental ni prohibiciones éticas absolutas, sino tan solo que una comunidad nacional con Estado propio dispone hoy de beneficios y poderes incontestables, siendo falsa la comentada asunción reduccionista. De todo ello, puede deducirse que el secesionismo superaría la condición del umbral de moralidad.

Finalmente, tras rebatir con argumentos sofisticados la objeción que plantea una supuesta incompatibilidad conceptual entre el constitucionalismo y el derecho de secesión, Weinstock se pregunta si también se cumpliría con la condición consecuencialista. Es decir, si el reconocimiento constitucional y la regulación de ese derecho generarían incentivos perversos para los potenciales secesionistas y sus oponentes (*the blackmail threat* entre los primeros y *the threat of oppression* por parte de los segundos), tal y como arguyen quienes posiblemente sobrevaloran el poder de las disposiciones legales para generar *ex novo* conflictos que, como se demuestra con el caso del Quebec, van a surgir de todas formas; o, si por el contrario, la adopción de mecanismos legales —mayorías parlamentarias reforzadas, porcentajes cualificados en la votación popular del referéndum, fijación de un tiempo intermedio entre consultas y de un plazo razonable entre la convocatoria y la realización de la votación para evitar oportunismos ante estados de opinión coyunturales, etc.— contribuiría a canalizar y controlar un proceso que en cierto modo ya se da, y que en ausencia de reglas puede acarrear más riesgos para la convivencia. Tomando como referencia la protección de todos los intereses que pudieran verse afectados, se decanta por la segunda respuesta. Los mecanismos mencionados, preferentemente si se adoptan en un periodo en que cualquier proceso secesionista se presente como una hipótesis lejana, contribuirían a moderar los aspectos conflictivos de un proceso de secesión, y favorecerían tendencias más centrípetas que centrífugas. Weinstock (2001) reflexiona sobre los

criterios que se deberían tener en cuenta para el diseño de esas cláusulas constitucionales mediante una ingeniosa adaptación de la posición original rawlsiana, cuyos hipotéticos agentes, esta vez, negociarían a sabiendas de que forman parte de un Estado plurinacional, pero ignorando si pertenecen a un grupo minoritario o dominante.

El planteamiento teórico de Daniel Weinstock en materia de secesión está pensado para casos como Canadá, España, el Reino Unido y Bélgica, es decir, para *prosperous and fairly stable and just multinacional states*. En estos casos, según su argumentación, el reconocimiento del derecho de secesión a las naciones minoritarias que reivindican el mantenimiento de su cultura y el reforzamiento de su autogobierno haría menos probable la secesión, e incluso potenciaría los sentimientos de unidad política. Ello se infiere de que el principal malestar de estas naciones, cuyos ciudadanos se identificarían generalmente con dos nacionalidades (entre las que preferirían no tener que elegir), no respondería necesariamente a que de un cálculo racional hipotético entre costes y beneficios se deduzca que los motivos centrífugos son mayores que los bienes de que se dispone por permanecer en el Estado, sino de la imposibilidad de poder elegir entre permanecer o separarse de aquel. La falta de autorización para efectuar por sí mismos el cálculo mencionado es inaceptable por motivos de principio (la frustración que esa privación de libertad genera en sí misma), y porque tal imposibilidad ensombrece el goce de los derechos de los que la nación minoritaria dispone al permanecer en el Estado. El reconocimiento constitucional del derecho de secesión, asimismo, podría dificultar que los gobernantes del Estado, habitualmente comprometidos con la hegemonía de la nación mayoritaria y dominante, hiciesen oídos sordos a las reclamaciones de las naciones minoritarias.

Las aportaciones teóricas de Miller y Weinstock, si bien apuntan en direcciones distintas, tienen la virtud común de esclarecer conceptos útiles para el debate sobre la articulación del poder político en estados plurinacionales, como el español. Esta misma problemática del reconocimiento constitucional del derecho de secesión ha sido objeto de desarrollos posteriores por parte de otros autores¹⁴.

Sobre los acuerdos federales pluralistas

Varios académicos han investigado si la adopción de fórmulas institucionales de carácter federal-asimétrico podría constituir el instrumento más adecuado para la articulación política de los estados plurinacionales. Entre ellos, durante años, William Kymlicka ha reflexionado brillantemente sobre si, en lo que a la teoría política normativa respecta, un cierto modelo de federación serviría para acomodar el pluralismo etnocultural de muchas sociedades, erigiéndose a su vez en una alternativa viable a la secesión. Entiende que las dos principales fuentes de pluralismo cultural que atraviesan las sociedades de numerosos estados contemporáneos son la polietnicidad (resultante de los flujos migratorios personales

14. Véase Norman, W. (2009).

y familiares) y la multinacionalidad (producto de la colonización, la conquista o la confederación de comunidades nacionales), de manera que prácticamente todas las democracias liberales son poliétnicas o multinacionales, o bien ambas cosas a la vez. Partiendo de esta premisa, se pregunta si el federalismo podría acomodar los dos tipos de pluralismo cultural mencionados (por federalismo hay que entender aquí aquel sistema político que incluye una distribución de poderes —constitucionalmente establecida— entre el gobierno central y dos o más subunidades —*länders*, estados, cantones— sobre una base territorial determinada, de forma que cada nivel de autogobierno tiene una autoridad soberana sobre determinadas materias, distinguiéndose tanto de la mera descentralización administrativa como de las confederaciones, y que generalmente es bicameral). Kymlicka (1998) sostiene que en relación con los grupos inmigrantes, que en estados como EE.UU. o Canadá han sido históricamente objeto de políticas de asimilación y, posteriormente, de reconocimiento de derechos específicos, los acuerdos federales no proporcionan instrumentos relevantes (en parte porque las reclamaciones de estos grupos no suelen implicar las mismas aspiraciones de autogobierno que las de las minorías nacionales). Pero plantea una respuesta más compleja para la multinacionalidad.

El federalismo puede ser una solución valiosa, y en ocasiones la única posible, para lograr el acomodo de las minorías nacionales, si bien no es una panacea para resolver toda la problemática que aqueja a los estados multinacionales, y menos de manera duradera. Por lo tanto, se requieren algunas puntualizaciones sobre la potencialidad de dicha solución. En primer lugar, hay que señalar en qué términos la plurinacionalidad, como fuente de diversidad cultural, consiste en la coexistencia de dos o más naciones en un mismo Estado, donde:

“‘nation’ means a historical community, more or less institutionally complete [containing a set of societal institutions encompassing both public and private spheres, which provide members with meaningful ways of life across the full spectrum of human activities, including social, educational, religious, economic and recreational life], occupying a given territory or homeland, sharing a distinct language and culture. A ‘nation’ in this sociological sense is closely related to the idea of a ‘people’ or a ‘culture’ —indeed, these concepts are often defined in terms of each other. A country which contains more than one nation is, therefore, not a nation-state but a multination state, and the smaller cultures form ‘national minorities’”.

La formación de un Estado multinacional puede producirse por la voluntaria agregación de diferentes culturas que acuerdan federarse en interés mutuo, o bien de manera involuntaria, cuando una comunidad cultural es invadida y conquistada por otra, o colonizada o cedida de un imperio a otro (en estos últimos casos, el origen histórico de la multinacionalidad responde al hecho de que las fronteras del país fueron trazadas de modo que permitiesen incluir a culturas previamente existentes y, frecuentemente, autogobernadas). En

la actualidad, es manifiesta la existencia de diversos estados —Canadá, Bélgica, España, etc.— con minorías nacionales (expresión que no denota a grupos raciales o descendientes de un mismo antecesor, sino a grupos culturales en los que se puede participar libremente), algunos de los cuales han adoptado el federalismo como fórmula institucional para acomodar su pluralidad interna. No obstante, no está claro que el federalismo sea, en sí mismo, un medio para avanzar hacia ese objetivo, ya que en ocasiones ha sido diseñado para otras finalidades, e incluso utilizado para reducir el poder de las minorías nacionales, es decir, no hay que confundir el modelo de federalismo “territorial”, cuyos principales ejemplos son Estados Unidos, Australia, Brasil y Alemania, con el federalismo plurinacional que encontramos en Canadá, Suiza, Nigeria o la extinta Yugoslavia. En el primer caso, el establecimiento de un sistema federal puede haber servido para cimentar la existencia de una nación mediante una distribución de poderes capaz de evitar la configuración de facciones de origen social y económico, como en el caso paradigmático de los EE.U.U, o para impedir la formación de un poder central excesivamente fuerte, como pretendieron los aliados tras la II Guerra Mundial para la RFA. En consecuencia, es evidente que la finalidad de estas federaciones, tomadas frecuentemente, y de manera equívoca, como ejemplo, no era la de facilitar que las minorías nacionales pudiesen preservar y desarrollar su cultura y sus derechos mediante las correspondientes instituciones de autogobierno, como sucede en el federalismo genuinamente plurinacional. Este segundo tipo de federalismo, que inspira la fundación del Estado canadiense en 1867, podría constituir una buena solución para casos como el español, pero parece un modelo de difícil instauración cuando no se ha establecido así desde un inicio. Podría ser adecuado para lograr el objetivo anunciado, mas su consolidación debe hacer frente a graves problemas, ya que tal vez le sean intrínsecas las bases de su propia disolución.

Como primer problema, hay que destacar que el federalismo plurinacional carece, como fórmula política, jurídica e institucional, de la flexibilidad que a menudo se le atribuye, ya que la concreción de acuerdos asimétricos entre las entidades políticas que forman un Estado plurinacional es siempre difícil, debido a la existencia de intereses encontrados que dificultan la consecución de consensos sobre cómo dividir y compartir los poderes entre las distintas subunidades del Estado, y a la problemática de la delimitación territorial entre ellas. La plurinacionalidad suele reflejar la coexistencia de un grupo nacional mayoritario con algunas minorías nacionales, siendo todos esos grupos, además, internamente multiétnicos, y esta dualidad se manifiesta con todas sus consecuencias cuando las fuerzas políticas negocian qué distribución de competencias y qué fórmula de *self-rule* y *shared-rule* —propia de los estados federales de carácter plurinacional asimétrico, pero también de estados federales territoriales e incluso unitarios con un elevado grado de descentralización política (España)— conviene establecer o modificar. En estos casos, la distinta naturaleza de las subunidades del Estado puede provocar un bloqueo en la adopción de acuerdos de carácter federal asimétrico. En estados como el canadiense o el español, la existencia de las distintas unidades políticas (provincias canadienses o comunidades autónomas en España) expresa en unos casos un medio para satisfacer la

aspiración de autogobierno de algunas minorías nacionales (Quebec, Cataluña, el País Vasco, Galicia) y, en otros, un simple instrumento de división regional del grupo nacional mayoritario (las provincias canadienses distintas de Quebec o la práctica mayoría de autonomías del Estado español que, como en los casos castellano y extremeño, se puede sostener que constituyen divisiones regionales dentro de un mismo grupo nacional). Entre grupos tan distintos, las demandas de mayor poder y distinto estatus político para las unidades nacionales (subestatales), basadas en diferencias sociológicas e históricas bastante claras, a menudo son acusadas de encubrir un intento de jerarquización entre comunidades, y de vulnerar la igualdad de derechos de todos los ciudadanos del Estado, como si dicha igualdad, supuestamente amenazada, dependiera sin más de la igualdad de poderes entre las distintas unidades federadas.

En el ejemplo de Canadá es fácil que la mayoría anglófona, que identifica el gobierno federal con su gobierno nacional, tienda a oponerse a la asimetría menospreciando o negando la peculiaridad nacional quebequesa, e interpretando el federalismo en clave de pura organización territorial, mientras que los quebequeses tiendan a interpretarlo como un medio para el reconocimiento de su personalidad nacional, percibiendo la federación como un acuerdo entre pueblos que requiere asimetría entre las unidades de base nacional y las de base regional, a menos que se pretenda desvirtuar el sentido de la federación y la igualdad entre sus pueblos fundadores, tal y como sucedería si se equiparasen los poderes y la consideración simbólica del Quebec con los de las restantes provincias canadienses¹⁵. Por otra parte, es de esperar que la consecución de un compromiso político para el reconocimiento de la asimetría exija una consecuente reducción del nivel de representación política en el gobierno federal, cuya concreción es también muy problemática (*The less a group is governed by the federal government, the less right it has to representation in that government*)¹⁶, como también lo es la fijación de divisorias o límites territoriales dentro de la federación multinacional, dado que para que el federalismo pueda garantizar el autogobierno de las minorías nacionales parece necesario que en algunas unidades federadas aquellas sean mayoritarias.

Los problemas referidos obstaculizan la viabilidad del federalismo plurinacional asimétrico como medio para acomodar a las minorías nacionales en el marco de un Estado plurinacional. Además, aunque dicha propuesta fuera exitosa debería encarar otros problemas

15. En el caso español, la naturaleza del Estado de las autonomías ha sido objeto de interpretaciones diversas. Para Anderson, G. (2010), la Constitución española “en esencia es federal”, y para Watts (2010) España es “una federación en la práctica aunque no en el nombre”. Por su parte Maiz, R., Caamaño, F., Azpitarte, M. (2010) argumentan que desde la entrada en vigor de la norma fundamental han coexistido en España dos tendencias políticas contrapuestas: la federalización del Estado y la desfederalización reactiva, con predominio desigual de una u otra según la coyuntura. Aquí lo consideramos un Estado unitario descentralizado (con rasgos institucionales propios de un sistema político federal), donde el principio de autonomía, reconocido en su origen para facilitar el encaje de las nacionalidades históricas, ha sido desnaturalizado mediante una praxis política homogeneizadora y de resimetrización.

16. De acuerdo con Keating (2011): “*There is more resentment over Scottish influence within the UK Parliament than over Scottish self-government, so that English opinion might find Scottish independence easier to accept than federalization of the whole state*”.

subyacentes que constituyen su propia paradoja como proyecto político, en tanto que a la vez que proporciona a las minorías nacionales una vía alternativa a la secesión, les facilita el camino hacia la misma, potenciando una aspiración política viva en esos grupos. El reconocimiento de poderes que caracteriza hoy el modelo de Estado federal plurinacional (y a otras formas de autonomía territorial afines), puede generar fácilmente entre los ciudadanos de una minoría nacional una reafirmación de su identidad diferenciada y un incremento de su conciencia política de grupo. A su vez, la experiencia de gobierno autónomo puede reforzar el sentimiento de autoconfianza e independencia, en un contexto en que el peso de los motivos económicos y militares instrumentales —acceso a mercados, seguridad— para mantenerse en una federación, parece haber perdido fuerza (*If Québec or Catalonia seceded, they would still be able to participate in continental or international free trade and security arrangements*). El riesgo potencial de desestabilización institucional radica en la propia naturaleza abierta de la constitución de un estado federal plurinacional (o proceso político afín)¹⁷, donde como hemos visto, una misma legalidad puede suscitar percepciones políticas muy distintas e, incluso, antagónicas (las minorías nacionales suelen interpretar las federaciones multinacionales como si de confederaciones se tratasen, cuya existencia es derivada y subordinada a los derechos morales de autogobierno que son inherentes a los pueblos que han fundado el Estado). La aceptación jurídica y política de la existencia de más de una comunidad política, con la correspondiente distribución de poderes y el reconocimiento simbólico de las distintas nacionalidades, puede incentivar, como paso ulterior, la búsqueda de una mayor autonomía (para obtener, mediante la confederación o la secesión, la plena soberanía), aunque podamos considerar que esos efectos potenciales se deberían asumir plenamente si la democracia es el principio informador básico del sistema político en los casos tratados. El análisis sobre el federalismo multinacional, los derechos de las minorías y la secesión han sido objeto de desarrollo posterior por parte de Kymlicka (2009) sobre una base de política comparada entre estados.

ESPAÑA, CATALUÑA Y LOS (DES)ACUERDOS PENDIENTES

Poner en conexión los esfuerzos teóricos de Miller, Weinstock y Kymlicka sobre los estados plurinacionales nos dota de más argumentos para fundamentar normativamente la propuesta de reformar el Estado de las autonomías desde el federalismo asimétrico y reconocer, a su vez, el derecho de autodeterminación de los pueblos que lo integran. La piedra angular de dicha reforma debería ser el pleno reconocimiento constitucional y político de la plurinacionalidad del Estado, y con él la garantía de un autogobierno suficiente para naciones como Cataluña o el País Vasco, cuyas competencias materiales y de

17. Guibernau (2010): “*The key question of whether devolution fosters separatism or, on the contrary, whether it tames it remains unanswered. A Scottish referendum on independence will provide a test for such a question*”.

orden simbólico deberían guardar una relación de asimetría con respecto a los gobiernos regionales de la mayoría nacional del Estado¹⁸. Paralelamente, si se acepta la democracia como principio rector de la política española y del ordenamiento jurídico (constitución, legislación, jurisprudencia y práctica jurídica), el reconocimiento y la regulación del derecho de las naciones sin Estado a autodeterminarse —y a convocar, por tanto, referéndums vinculantes que puedan suponer el inicio de un proceso democrático de secesión— debería aprobarse como lógico corolario de la plurinacionalidad de un Estado cuyo sistema político es democrático. Sin negar que la concreción normativa de este derecho requiera establecer medidas (mayorías, plazos, etc.) que garanticen un ejercicio compatible con los derechos de otras partes interesadas.

Propuestas de este tipo pueden hallar una base teórica consistente en conceptos como los examinados en este *paper*, de los que se desprende que el derecho colectivo a la secesión o bien se basa en un derecho moral o, al menos, no vulnera ninguna máxima moral absoluta, y también que las características históricas, culturales y lingüísticas de naciones como Cataluña las configuran como sujetos de derecho, legitimados para dotarse del nivel de autogobierno que sus ciudadanos decidan democráticamente.

Tiempo atrás, al debatirse la acomodación de la plurinacionalidad en el Estado español, se planteaban distintos escenarios posibles¹⁹, pero algunos acontecimientos recientes han abierto un panorama inédito. En Cataluña, el intento de dotarse de una norma institucional básica más ambiciosa que el Estatuto de Autonomía de 1979 generó notables expectativas. Se aspiraba a resolver con ello diversos aspectos de definición simbólica y financiación de la nación catalana. Tales esperanzas se frustraron durante un largo proceso, jalonado por la aprobación del Estatuto por mayoría abrumadora del Parlament el 30 de septiembre de 2005; su paso por las Cortes Generales, su aprobación en referéndum (en una versión ya bastante desvirtuada) y la Sentencia —31/2010— de junio de 2010 del Tribunal Constitucional, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La repercusión de esta sentencia ha sido enorme²⁰. Hoy se da por hecho que en las relaciones entre Cataluña y el

18. Loughlin (2009) afirma que “los términos ‘simetría’ y ‘asimetría’ necesitan ser entendidos como una descripción de dimensiones de gobernanza bastante diferentes, y que ambas características pueden coexistir dentro del mismo Estado. Se pueden distinguir, entonces, las dimensiones política, administrativa, económica, fiscal, cultural y legislativa de la simetría/asimetría”. Un ejemplo evidente de asimetría en España son los modelos de “concerto” para Euskadi y Navarra (y un régimen especial para Canarias). De acuerdo con Viver i Pi-Sunyer (2010): se trata de “la única asimetría que ha subsistido hasta la actualidad”.

19. Requejo (2008) exponía los siguientes escenarios posibles: 1. Involutivo. 2. De continuidad autonómica, 3. Federal clásico (uninacional), 4. Federal plurinacional, 5. De *partenariado* (o soberanía-asociación) y 6. Secesión.

20. Para un análisis en profundidad de esta sentencia, véase el especial (2010) publicado por la *Revista Catalana de Dret Públic*. El impacto social causado por la sentencia, dictada en un momento de pleno hartazgo popular ante el largo proceso de reforma estatutaria, es incomparable al modo en que se recibió la sentencia —103/2008— de septiembre de 2008 del Tribunal Constitucional, ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley 9/2008, de 27 de junio, del Parlamento Vasco, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad

resto del Estado se ha producido un punto de inflexión histórico, además de una ruptura sentimental. Así lo atestiguan movilizaciones importantes (de 18 de febrero de 2006 y 1 de diciembre de 2007) y multitudinarias (de 10 de julio de 2010 y 11 de septiembre de 2012) de la sociedad civil catalana, y un potente movimiento social que impulsó consultas soberanistas en numerosas poblaciones, incluyendo Barcelona (10 de abril de 2011). Después de las elecciones de 25 de noviembre de 2012, convocadas al calor de la manifestación de la última *diada* y tras el fracaso de la propuesta por un pacto fiscal, parece que se prefigura un cambio sustancial en el sistema de partidos catalán y una reorientación del conjunto del catalanismo político, plasmada con solemnidad en la Declaración de soberanía del Parlament de 23 de enero de 2013²¹, en la que se proclama la voluntad de hacer efectivo el derecho a decidir de los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña con respecto a su futuro colectivo²². En congruencia con ella, el Govern de la Generalitat estudia distintas vías jurídicas²³ para que en Cataluña se celebre próximamente una consulta de autodeterminación, pero sobre este proceso se ciernen aún diversas incertidumbres.

Un contexto tan complejo exigiría diálogo, receptividad y búsqueda de puntos de encuentro. Y aceptar que las normas y la formalidad del derecho son revisables cuando dejan de responder a la realidad social de procesos democráticos que desbordan el marco jurídico. En este sentido, la necesaria negociación que se debería llevar a cabo entre el gobierno central y el autonómico podría hallar referencias en procesos que se dan en otros lugares. A pesar de las dificultades, el momento invita a abordar abiertamente la reforma de la Constitución, acometida recientemente para lograr objetivos mucho más discutibles. Pero cuesta pensar que sea viable avanzar en el reconocimiento constitucional de un procedimiento reglado para la realización de consultas populares a instancia de los parlamentos afectados, a fin de poder decidir democráticamente el tipo de relación política a establecer entre cada nación y el Estado. En pocos casos es mayor la distancia entre la teoría y la realidad. Las posibilidades de que una reforma del bloque de la constitucionalidad (Constitución y estatutos) para afrontar estos problemas entrase seriamente en la agenda política parecen inexistentes. El desarrollo del último debate sobre el *estado de la nación* lo ha puesto otra vez de manifiesto, y la actual correlación de fuerzas políticas, la filosofía uniformadora con que suele interpretarse la Constitución, y otros límites de la propia norma fundamental²⁴ lo hacen bastante inverosímil.

Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

21. Para un apunte jurídico sobre dicha declaración, véase Vintró, J. (2013).

22. El Consejo de Ministros, tras recabar sendos informes de la Abogacía del Estado y del Consejo de Estado, ha tomado la decisión de impugnar ante el Tribunal Constitucional la declaración soberanista del Parlament de 23 de enero de 2013.

23. Se trabaja en la tramitación de una ley —de consultas— que permita la convocatòria de un referèndum, y también se examina si una cierta lectura del artículo 92 de la Constitución podría dar paso a un proceso negociado.

24. Véanse, por ejemplo, los artículos 1, 2, 8, 145, 149.1.32 y 155.

Sin embargo, todo ello no implica que la teoría política normativa deje de seguir formulando conceptos y categorías para comprender mejor el fenómeno de la plurinacionalidad y sus problemas intrínsecos. Tal vez esas aportaciones puedan contribuir a un lejano cambio de paradigma que supere la era de los nacionalismos —de Estado y subestatales— y nos acerque a una organización territorial del poder basada en principios de federalismo plurinacional.

Referencias

- Anderson, B. 1983. *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (Edición publicada en catalán —*Comunitats imaginades*— por la Editorial Afers-Universitat de València, 2005).
- Anderson, G. 2010. “La relevancia política del federalismo en el siglo XXI”, en Tudela, J., Knüpling, F. (eds.), *España y Modelos de Federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Caminal, M. 2002. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós.
- 2009. “L’estat autonòmic espanyol: entre la resistència nacionalista i l’horitzó federal”, en Caminal, M., Requejo, F. (eds.), *Federalisme i Plurinacionalitat. Teoria i Anàlisi de Casos*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics.
- 2009. “Democràcia, federalisme i estats plurinacionals”, en Requejo, F., Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democracies plurinacionals*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics.
- Capella, J. R. 2003. “La constitución tácita”, en Capella, J. R. (ed.), *Las sombras del sistema constitucional*. Madrid: Trotta.
- Colominas, J. 2010. “L’intent fracassat del catalanisme polític de convertir Espanya en un Estat plurinacional”, en Requejo, F., Gagnon, A. (eds.), *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics.
- Connor, W. 2004. “The timelessness of nations”, *Nations and Nationalism* 10 (1/2).
- Especial Sentència 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006 (2010). *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Escola d’Administració pública de Catalunya.
- Fossas, E., Requejo, E. (ed.). 1999. *Asimetría federal y estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta.
- Gellner, E. 2006. *Nations and Nationalism*. Second Edition. USA: Cornell Paperbacks (2008).
- Guibernau, M. 2010. “Devolution and Independence in the United Kingdom: the Case of Scotland”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 11.

- Keating, M. 2011. "Scotland and Independence", *The Federal Idea. A Quebec Think Tank on Federalism*. <http://ideefederale.ca/wp/wp-content/uploads/2011/10/Scotland.pdf>
- Kymlicka, W. 1996. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- 1998. "Is Federalism an Alternative to Secession?", en Lehning, P. (ed.), *Theories of Secession*. Routledge.
- 2009. "Justícia i seguretat: l'acomodació del nacionalisme subestatal", en Requejo, F., Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- López, J (coord.). 2013. *El dret a decidir. Àmbits de Política i Societat (Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya)*. <http://ambitscolpis.com/category/monografic/>
- Maiz, R., Caamaño, F., Azpitarte, M. 2010. "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)", *Regional & Federal Studies* 20.
- Miller, D. 1998. "Secession and the principle of Nationality", *Canadian Journal of Philosophy*, Supplementary Volume 22.
- 2001. "Nationality in Divided Societies", en Gagnon, A.-G., Tully, J. (eds.), *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moreno, L. 2007. "Federalization in Multinational Spain", Burgess, M., Pinder, J. (ed.), *Multinational Federations*. London: Routledge.
- 2009. "La federalización de la España plural", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 8.
- Norman, W. 2009. "Teoria federalista de la secessió", en Requejo, F., Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Requejo, F. 2001. "National Pluralism and Federalism. Four Potential Scenarios for Spanish Plurinational Democracy", *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 2, nº 2.
- 2008. "Seis escenarios de futuro (y Hegel)", *La Vanguardia*, 30 de enero de 2008.
- Requejo, F., Caminal, M. 2009. "Democràcies liberals, pluralisme nacional i federalisme", en Requejo, F., Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Smith, A. D. 2001. *Nacionalismo y Modernidad*. Madrid: Istmo.
- Vintró, J. 2013. "La Declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic", *Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic*. <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/>
- Viver, C. 2010. "El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol", en Requejo, F., Gagnon, A. (eds.), *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

- Weinstock, D. 1996. "Is there a Moral Case for Nationalism?", *Journal of Applied Philosophy*, vol. 13, nº 1.
- 2001. "Constitutionalizing the Right to Secede", *Journal of Political Philosophy*, vol. 9, nº 2.
- 2005. "The moral Psychology of Federalism", en Gaudreault-Desbiens, J.-F., Gélinas, F (ed.), *The States and Moods of Federalism*, Bruylant.

Presentado para evaluación: 18 de septiembre de 2011

Aceptado para su publicación: 1 de febrero de 2013

RAÛL DIGÓN MARTÍN, Universitat de Barcelona
 rauldigonmartin@ub.edu

Profesor asociado del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de Barcelona. Licenciado en Filosofía y en Derecho por la UB, Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Ciencia Política y de la Administración por la misma universidad y Máster en Political and Social Sciences por la Universitat Pompeu Fabra. Realiza una tesis doctoral sobre el pensamiento de G. A. Cohen y el marxismo analítico. Ha publicado diversos artículos y capítulos de libros. Entre ellos, destacan "La qüestió nacional: entre les conviccions i el pragmatisme" (2011), "Joan Comorera i Solé: l'expedient del Tribunal de Responsabilitats Polítiques i el Consell de Guerra" (2009) y, en coautoría, "La responsabilidad del Estado ante las víctimas del franquismo y el papel del poder judicial" (2013). Es coeditor del volumen colectivo *Ciutadania i Participació Política. Imatges de Societat, Retalls d'Emancipació* (2005) y última la traducción al castellano de *The History of the Left from Marx to the Present*, de Schechter, D. (2007). Funcionario del cuerpo superior de la Generalitat de Catalunya (coordinador de atención a las personas represaliadas, en la Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento, y anteriormente letrado de la Dirección General de Relaciones Laborales). Sus líneas de investigación son el pensamiento social y político, con interés en autores y corrientes de tradición socialista (Gramsci, escuela de Francfort, marxismo analítico) y teorías de la justicia (Rawls, Cohen, Sen); el federalismo; las políticas públicas de memoria histórica y las relaciones laborales.