

Un Estado en la encrucijada: Plurinacionalidad y vertebración territorial del poder político en España

Raül Digón Martín *
(Universitat de Barcelona)

Abstract

Durante los últimos años el debate sobre la organización territorial del poder político en España ha cobrado una especial intensidad. El resultado final del proceso político de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o la problemática asociada recurrentemente a la política vasca, plantean numerosos interrogantes e incertidumbres sobre el futuro. Esta comunicación trata de relacionar algunos conceptos propios de la teoría política normativa contemporánea con el escenario apuntado, centrándose en la alternativa entre el reconocimiento constitucional del derecho de secesión y los acuerdos inspirados en el federalismo plurinacional. Para ello, se revisan diversas aproximaciones teóricas al fenómeno de la plurinacionalidad y se exponen unas consideraciones sobre la eventual reforma y/o reinterpretación del ordenamiento jurídico del Estado español.

Palabrasclave

Plurinacionalidad, Estado español, nacionalismo, constitución, “nested nationalities”, secesión, federalismo

1. Introducción

En los estados de carácter plurinacional suele producirse una confrontación entre nacionalismos que exige debatir con frecuencia qué instrumentos –instituciones, leyes 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 proyectos centralistas versus proyectos que reclaman el pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación, principalmente en Cataluña y Euskadi. El problema de la articulación territorial del poder político en el Estado español parece ser una fuente inagotable de tensiones y desencuentros, y durante años ha sido objeto de análisis, reflexión y propuesta por parte de autores muy relevantes. Ciertamente, corresponde a la teoría política normativa y a la filosofía del derecho aportar enfoques y conceptos que arrojen algo de luz sobre tales conflictos endémicos, aunque su capacidad real para influir en la arena política sea con frecuencia inexistente o muy débil, dado el carácter centralista y uniformizador de la cultura política española, entre otros factores adversos.

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 expresa el fracaso histórico del proceso de aprobación del Estatuto de Cataluña de 2006,¹ y la falta de

¹ La iniciativa de dotarse de una norma institucional básica más ambiciosa que la que fue posible lograr con el Estatuto de autonomía de 1979 generó notables expectativas en Cataluña, donde se aspiraba a resolver con ello diversos aspectos de definición simbólica y financiación de la nación catalana. Sin embargo, el largo período transcurrido entre la aprobación del Estatuto por abrumadora mayoría del *Parlament* el 30 de Septiembre de 2005 y la Sentencia -31/2010- de Junio de 2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de 2006 (refrendado –en una redacción ya bastante desvirtuada tras su aprobación por las Cortes Generales- mediante votación del pueblo catalán en referéndum), mediante la cual se resolvía el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha supuesto un tiempo plagado de decepciones y distanciamientos. El final de este proceso, frustrante en varios sentidos, ha constituido sin duda alguna un punto de inflexión histórico en las relaciones entre Cataluña y el resto del Estado. Ha dado lugar a reacciones tan masivas como la multitudinaria manifestación que con el lema “*Som una nació, nosaltres decidim*”, recorrió las calles de Barcelona el 10 de Junio de 2010, y seguramente haya tenido sobre la sociedad catalana una repercusión de mayor alcance que la que tuvo para la vasca 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

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. 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 entre nacionalismos. Con todo, se dispone de aproximaciones muy acertadas al fenómeno de la plurinacionalidad, como las de David Miller, Daniel Weinstock o William Kymlicka, y al caso específico del Estado español, como las de Miquel Caminal y Ferran Requejo entre otros. Sobre la base 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.

2. De la plurinacionalidad del Estado español

La historia de la Península ibérica muestra la coexistencia conflictiva de una pluralidad de 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 española 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 homogénea, y donde perduran el atraso económico y la influencia militar. La tentativa republicana federal de 1873 y la propuesta de “Estado integral” de la II República, separadas por el período 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 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 el modelo de Estado de las autonomías en su título VIII, han tenido un efecto descentralizador que los sucesivos intentos involucionistas no pueden empañar, 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, Euskadi, 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 distintos territorios convivan ciudadanos con sentimientos de pertenencia e identidad –nacional, cultural, lingüística- no siempre coincidentes.

Esta realidad estatal plurinacional² se enmarca en una Unión Europea cuyos integrantes son los estados tal como están constituidos, preferiblemente sin reformas desequilibrantes. También se da en el contexto de una sociedad en transformación, globalizada, con profundos cambios económicos y tecnológicos e importantes flujos migratorios que acrecientan su multiculturalidad. Ante esta suma de fenómenos algunos conceptos de la teoría política (soberanía, gobierno representativo o ciudadanía) devienen poco operativos en su forma clásica.

Todo lo expuesto justifica que el caso español, dada su complejidad, pueda interpretarse como un exponente de lo que David Miller denomina “*nested nationalities*”. Este filósofo político proporciona una

regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, la cual se enmarca en el proceso político que trató de impulsar sin éxito el ex Lehendakari Ibarretxe.

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).

valiosa aportación conceptual para clarificar y enriquecer los debates que suscita el principio de autodeterminación nacional. 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 más 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 aquel principio político en el contexto de las sociedades actuales, heterogéneas y multiculturales.³ En este sentido, tematiza una tipología que implica que no cualquier forma de pluralismo cultural comprometería la viabilidad de la aplicación del principio de nacionalidad, al dividir 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 por tanto pueden participar con otras etnias de una nacionalidad común y un proyecto nacional compartido); *rival nationalities* (casos donde existen 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, escenario hoy de un proceso político insólito tras más de 400 días sin gobierno; 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 graves contradicciones internas, a la comunidad pequeña (por ejemplo a la escocesa) y a la grande (por ejemplo a la británica), tratándose de un complejo sentimiento de identidad nacional en dos niveles que ha sido descrito mediante la metáfora de los círculos concéntricos (Anthony D. Smith) o la 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 poblaciones.⁴

“*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 como “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 aquéllas hacia su autonomía⁵ - en lugar de la definición del estado en términos de plurinacionalidad, que induciría a pensar que las auténticas naciones son Cataluña o Euskadi, o Escocia, mientras que España o *Britain*, 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

³ 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 historic rivalries, or from more recent patterns of immigration. Existing states are without exception multicultural...” Miller, D. (2001).

⁴ En relación con el sentimiento de pertenencia en Cataluña, los sucesivos barómetros de opinión política del *Centre d’Estudis d’Opinió de la Generalitat* (<http://ceo.gencat.cat/>) reflejan una notable mayoría de ciudadanos que se sienten, en distinto orden, catalanes a la vez que españoles, pero también otro porcentaje importante de encuestados que se declara únicamente catalán y otro menor que se define tan sólo como español. Según el sondeo de Junio de 2011 (muestra de 2.500 personas), la respuesta a la pregunta “¿Con cuál de las siguientes frases se siente identificado/da?” refleja este resultado: Me siento... 1. Sólo español/a →5,4%; 2. Más español que catalán/a → 3,6%; 3. Tan español/a como catalán/a → 42,8%; 4. Más catalán/a que español/a →26,2%; y 5. Sólo catalán/a →20,2%. Más 1,8% de NS/NC (y 3,53 de mediana). El mismo sondeo, ante la pregunta “Si mañana se hiciese un referéndum para decidir la independencia de Cataluña, ¿usted que haría?”, revela un resultado - 42,9% (voto a favor); 28, 2% (voto en contra), 23,3% (abstención) y 4,1 % (NS/NC) – que en parte expresa el éxito del movimiento social que ha impulsado referéndums en este sentido a lo largo de numerosas localidades catalanas, incluido el significativo caso reciente de Barcelona (<http://www.barcelonadecideix.cat/>); un resultado que parece más basado en argumentos económicos que de identidad y que hay que contrastar con la respuesta a la pregunta del mismo sondeo sobre si “Cataluña tendría que ser... 1. Una región de España (5,6 %); 2. Una CA de España (31,8%); 3. Un estado dentro de una España federal (33,0 %); o 4. Un estado independiente (25,5%); NS/NC (4,1%).

⁵ De hecho las tres entidades reconocidas en la Constitución de 1978 son las nacionalidades, la nación y las regiones: “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 nacionalices y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.” (CE, Art. 2).

lengua común, 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, existen distintos motivos que justifican la elección del término plurinacionalidad para describir 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 Cataluña⁶ o Euskadi, cuya realidad se ajusta por otra parte a la definición de nación proporcionada por el propio David 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”.

3. Ideas para la acomodación de la plurinacionalidad en España: entre el reconocimiento del derecho de secesión y los acuerdos federales plurinacionales

Además de las precisiones terminológicas señaladas, hay que destacar que entre los países que pueden subsumirse en el concepto de “*nested nationaliy*” 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 Bélgica o Suiza, pero hay otros donde una comunidad ejerce un papel político preponderante sobre el resto, como en Inglaterra, Canadá o España, aunque algunas élites de las comunidades minoritarias puedan ser hegemónicas en el orden económico y social. Entre ambos tipos se da una asimetría que afecta al sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos. La mayoría de miembros de las comunidades minoritarias se piensan a sí mismos como pertenecientes a tales comunidades (Cataluña, Québec) y, simultáneamente, a la comunidad inclusiva (España, Canadá), mientras que los ciudadanos de los grupos preponderantes en esos estados (castellanoparlantes, anglófonos) carecen de una personalidad colectiva (o “nacionalidad”) substancialmente diferenciada de la del común de pueblos del estado. Es decir, aunque se identifiquen con ciertas *regiones* (Asturias, Andalucía, etc), 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 buena parte de los primeros se identifican a la vez con la identidad escocesa y la británica, en dos niveles distintos de nacionalidad, mientras que los segundos pueden tener dificultades para distinguir con claridad las nacionalidades inglesa y británica, así como sus respectivas instituciones. Un enfoque interesante desde un punto de vista conceptual, aunque su base empírica debería revisarse a la luz del debate que se viene produciendo tras el proceso de *devolution* y el ascenso del *Scottish National Party* - SNP), y a pesar de que no sea extrapolable sin más a la realidad canadiense o española, donde no se da una unidad lingüística.

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. Esta posibilidad es complicada y remota, ya que tanto las instituciones como la historia de esos grupos suelen coincidir principalmente con las del estado entendido como un todo.
2. El grupo dominante podría reconocer el carácter diferencial de las “*nested nationalities*” adoptando acuerdos políticos de carácter “federal asimétrico” (como lo es la existencia de los parlamentos de Escocia, Gales, Cataluña o el País Vasco, o el distinto estatus para el Québec).

⁶ Esta calificación se reconoció en el preámbulo del Estatuto de Cataluña de 2006 (si bien en la Sentencia 31/2010 se ha subrayado su ineficacia jurídica e incluso interpretativa). Por su parte el texto original y sin alteraciones de la norma, 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*”.

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 homogeneidad que no fue posible con la creación del estado-nación.

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 es la que seguramente 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 explícitamente argumentado.

Por consiguiente, es más interesante 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 / adopción de acuerdos de carácter federal-asimétrico), para plantearse a continuación qué aplicación podrían tener en el caso del Estado español.

3.1. Entorno al reconocimiento constitucional y político del derecho de secesión

Para problematizar los rasgos de este controvertido derecho colectivo, es conveniente reconsiderar en primer lugar algunas aportaciones teóricas tan remarcables como las del propio David Miller (1998), nuevamente, o de Daniel Weinstock (2001), entre otros. Ambos representan dos modos bien distintos de encarar esta misma problemática. 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 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 que 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 ésta 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 substancial y no meramente procedimentalista, preveyendo 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, éstos 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 quien 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 ponderar 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 garantizarlo.⁷ 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 el 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.

Sobre la base de la clarificación 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, y valorando diversas razones de oportunidad, 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).

⁷ “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).

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 está 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 federadas de Saint Kitts-Nevis y, jurisprudencialmente, por la corte suprema de Canadá a raíz de los procesos del Québec 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 éstas 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, 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 el sistema de estados soberanos surgido del orden de Westfalia, en que el estado, sin prejuzgar su validez intrínseca, 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 parece interesada e hipócrita.

En consecuencia, de la revisión a su tradicional crítica moral no se desprende que las demandas de independencia violen ningún derecho humano fundamental ni prohibiciones éticas absolutas, sino tan sólo 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 Québec, 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. Tomando como referencia la protección de todos los intereses que pudieran verse afectados, se decanta por la segunda respuesta. Los mecanismos mencionados, preferiblemente si se adoptan en un período 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 problematiza los criterios que se deberían tener en cuenta para el diseño de esas cláusulas constitucionales mediante el recurso a una rawlsiana “posición original”, cuyos hipotéticos agentes negociarían sabiendo que forman parte de un estado plurinacional pero ignorando a qué grupo particular pertenecen, si minoritario o dominante.

El planteamiento teórico de Daniel Weinstock en materia de secesión, está pensado para casos como los de 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, ya que el principal malestar de estas naciones, cuyos ciudadanos se identifican mayoritariamente con dos nacionalidades (entre las que preferirían no tener que elegir), no responde esencialmente a que de un hipotético cálculo racional entre costes y beneficios se deduzca que los motivos centrífugos son mayores, y más relevantes, que los bienes centrípetos de los que disponen por el hecho de permanecer en el estado, sino de la imposibilidad de poder elegir, por sí mismos, entre permanecer o separarse de aquél. La falta de autorización para realizar por sí mismos el cálculo mencionado, es inaceptable por motivos de principio (la frustración 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, por otra parte, podría dificultar que los gobernantes del estado, sometidos a 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 en común la virtud 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 autores.⁸

3.2. Entorno a los acuerdos federales pluralistas

Algunos teóricos 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, William Kymlicka ha reflexionado brillantemente sobre si, al nivel de la teoría política normativa, un cierto modelo de federación serviría para acomodar el pluralismo etno-cultural 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 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 multinacionales o poliétnicas, 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 división de poderes -constitucionalmente establecida- entre el gobierno central y dos o más subunidades – *länders, estados, cantones*- sobre una base territorial determinada, de manera 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 (2001) concluye que en relación con los grupos inmigrantes, que en estados como USA 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 ambiciones 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

⁸ Véase Wayne, N. (2009).

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 denota no a los grupos raciales o descendientes de un mismo antecesor, sino a los grupos culturales en los que se puede participar libremente), algunos de los cuales han adoptado el federalismo como fórmula institucional para acomodar toda 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, o 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 en la extinta Yugoslavia. En el primer caso, el establecimiento de un sistema federal, sobretudo en el paradigmático caso de USA, sirvió para cimentar la nación norteamericana mediante una distribución de poderes pensada para evitar la configuración de facciones de origen social y económico, y –tal y como tuvieron en cuenta los aliados al diseñar, tras la II Guerra Mundial, el sistema estatal de la RFA- para impedir la tiranía. En consecuencia, es evidente que la finalidad de estas federaciones, tomadas frecuentemente, y de manera equívoca, como ejemplo, no fue la de facilitar que las minorías nacionales pudiesen preservar y desarrollar su cultura mediante las correspondientes instituciones de autogobierno, tal y como sucede con el federalismo genuinamente plurinacional. Este segundo tipo de federalismo, que inspira la fundación del estado canadiense en 1867, y que aunque podría constituir una buena solución para casos como el español, parece un modelo de difícil instauración cuando no ha sido establecido desde un inicio; sí que sería adecuado para lograr el objetivo anunciado, pero su consolidación debe hacer frente a graves problemas, y tal vez contenga en su mismo proyecto las bases para 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 distintas subunidades 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 entidades políticas del estado, y a la problemática de la delimitación territorial entre las distintas subunidades. 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 que 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, como 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-asimétricos. 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 (Québec, Cataluña, Euskadi, Galicia), y en otros una simple instrumento división regional del grupo nacional mayoritario (las provincias canadienses distintas de Québec 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 así de distintos, las demandas de mayor poder y distinto *status* político para las unidades nacionales, 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 de 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, concibiendo 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 Québec, con los de las restantes provincias canadienses.⁹ 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”*), 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 aquéllas 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 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 al 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 incrementar 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, ha perdido fuerza (*“If Québec or Catalonia seceded, they would still be able to participate in continental or internacional free trade and security arrangements”*). El riesgo potencial de desestabilización, radica en la propia naturaleza de la constitución de un estado federal plurinacional (o semejante), donde, tal y 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 trataran, 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). Todo el análisis de la problemática del federalismo multinacional y la relación que tiene con las posibilidades de secesión, ha sido objeto de un desarrollo posterior por parte de Kymlicka, sobre una base de política comparada entre estados.

4. España en su encrucijada

El estudio de las propuestas teóricas de Miller, Weinstock y Kymlicka, proporciona elementos consistentes para fundamentar una teoría normativa de inspiración federal-asimétrica que pudiera guiar una reforma substancial de la estructura de distribución territorial del poder político en la España de las autonomías. La piedra angular de esta 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

⁹ En España, estado unitario pero con algunos rasgos propios de un sistema político federal, el principio de autonomía que fue reconocido en la constitución de 1978 para facilitar el encaje de las nacionalidades históricas resultó en cierto modo desvirtuado al generalizarse la atribución de competencias con la fórmula del “café para todos”, así como con la aprobación de las subsiguientes leyes de armonización autonómica.

como Catalunya y Euskadi, cuyas competencias materiales y de orden simbólico deberían guardar una relación de asimetría respecto de los gobiernos regionales de la mayoría nacional del estado. Paralelamente, si se concede que la democracia debe ser un principio político informador de todo el ordenamiento jurídico y de la vida política española, el reconocimiento y la positivización jurídica del derecho de las naciones a autodeterminarse – y a convocar referéndums vinculantes que puedan suponer el inicio de un proceso democrático de secesión - debería aprobarse como lógico corolario de la plurinacionalidad del Estado español. Sin negar que la concreción normativa de este derecho prevea las medidas convenientes (mayorías, plazos, etc) para evitar que su desarrollo sea socialmente traumático.

El fundamento normativo de esa teoría podría apoyarse en los conceptos de pluriculturalidad, nación y plurinacionalidad que han sido expuestos, así como en la consideración de que el derecho colectivo a la secesión, o bien se basa en un derecho moral o, al menos, no vulnera ninguna máxima moral absoluta. Sobre la base de estos conceptos, existen sólidos motivos para concluir que como mínimo Catalunya y Euskadi son pueblos cuya identidad cultural, historia, territorio y lengua, los configuran como naciones, y por ende como sujetos de derecho legitimados para dotarse del nivel de autogobierno que sus ciudadanos decidan democráticamente. La llamada “nación española”, no reúne por contra las condiciones fundamentales para considerarse como un único *demos* o sujeto de soberanía popular.

De acuerdo con la clásica tematización de Gellner, es inherente al estado-nación moderno el desarrollo de un proceso político de “*nation-building*” para fomentar la homogeneización de los pueblos del estado para lograr que constituyan un solo grupo (mono)nacional, base de un único *demos* soberano. Para ello, se impulsa el establecimiento de un idioma oficial, una determinada narración histórica, un ejército *nacional*, un sistema educativo, himnos y banderas, medios de comunicación (diarios, radios, televisión, etc.) y un uso político del deporte. No obstante, la historia de España ejemplifica que el éxito de dicha empresa es más la excepción que la regla, y que además, en los estados plurinacionales, la pretensión uniformizadora del grupo nacional hegemónico suele producirse en pugna con los proyectos de las minorías nacionales, cuyos dirigentes y sociedad civil pueden impulsar su propio proceso de “*nation-building*”.

Hace algunos años, al pensar en la acomodación de la plurinacionalidad en el Estado español, Requejo planteaba cuatro escenarios posibles.¹⁰ Lo cierto es que durante los últimos años se ha configurado un escenario incierto, de desafección entre unos y otros y disputas permanentes, como en el caso del contencioso por la financiación territorial. Posiblemente por todo ello no sea descabellado pensar en la posibilidad del reconocimiento constitucional de un procedimiento reglado que, con determinadas restricciones, permitiese la realización de consultas populares a instancia de los parlamentos afectados, a fin de que se pudiera decidir democráticamente el tipo de relación política que haya que establecer entre cada nación y el Estado español, incluyendo naturalmente la posibilidad de independencia.

No obstante, en pocos casos es mayor que en el español la distancia entre el *deber ser* y lo que *es*, entre los derechos morales y las posibilidades jurídico-políticas, entre teoría y realidad. Las escasísimas posibilidades de que se pudiera llevar a cabo una reforma del bloque de la constitucionalidad del Estado, incluyendo Constitución y estatutos, inspirada en una teoría normativa de las características mencionadas, sitúan a ésta última, hoy por hoy, en el terreno de la utopía. Dada la actual correlación de fuerzas políticas, la forma del Estado y la filosofía que le subyace, dicha propuesta se presenta como una opción inviable. La cultura política de la sociedad española, y las propias barreras que prefigura la Constitución de 1978,¹¹ más aún si se interpretan del modo en que lo hizo la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la hacen aún más inverosímil. Sin embargo, desde la teoría política normativa no se puede dejar de proponer aquello que se considera coherente, y de aspirar incluso, como ha planteado Miquel Caminal, a un cambio de paradigma que en un futuro permita superar la era de los nacionalismos de estado y de oposición para dar paso a una organización territorial de los estados basada en principios de federalismo plurinacional.

* *Licenciado en Filosofía y en Derecho por la UB, y Máster en Ciencias Políticas y Sociales por la UPF. Técnico superior de la Generalitat de Catalunya y profesor asociado del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la UB. Ha publicado diversos artículos sobre Teoría Política y actualmente elabora su tesis doctoral.*

¹⁰ 1. Regional-autonómico, 2. Federal-uninacional, 3. Federal-Plurinacional y 4. “*Partnership scenario*” (Requejo, F. 2001)

¹¹ Véanse por ejemplo los artículos 1, 2, 8, 145, 149.1.32 y 155.

Referencias

- Miller, D. "Nationality in Divided Societies". Gagnon, A-G. And Tully, J. (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Miller, D. "Secession and the principle of Nationality". *Canadian Journal of Philosophy*, Supplementary Volume 22, 1998.
- Weinstock, D. "Constitutionalizing the Right to Secede". *Journal of Political Philosophy*, vol. 9, n. 2, 2001.
- Weinstock, D. "Is there a Moral Case for Nationalism?". *Journal of Applied Philosophy*, vol. 13, n. 1. 1996.
- Weinstock, D. "The moral Psychology of Federalism". Gaudreault-Desbiens, J-F. And Gélinas, F. (eds.), *The States and Moods of Federalism*, Bruylant 2005.
- Norman, W. "Teoria federalista de la secessió". Requejo, F. i Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democracies plurinacionals*. Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona, 2009.
- Kymlicka, W. "Is Federalism an Alternative to Secession?". Lehning, P. (ed.), *Theories of Secession*, Routledge, 1998.
- Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship*, Oxford. Oxford University Press, 1995. C. 5.
- Kymlicka, W. "Justícia i seguretat: l'acomodació del nacionalisme subestatal". Requejo, F. i Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democracies plurinacionals*. IEA. Barcelona, 2009.
- Caminal, M. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Paidós. Barcelona, 2002.
- Caminal, M. "Democràcia, federalisme i estats plurinacionals". Requejo, F. i Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democracies plurinacionals*. IEA. Barcelona, 2009.
- Requejo, F. i Caminal, M. "Democràcies liberals, pluralisme nacional i federalisme". Requejo, F. i Caminal, M. (eds.), *Liberalisme polític i democracies plurinacionals*. IEA. Barcelona, 2009.
- Fossas, E. y Requejo, E. (Eds.). *Asimetría federal y estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Trotta. Madrid, 1999
- Requejo, F. "National Pluralism and Federalism. Four Potential Scenarios for Spanish Plurinational Democracy". *Perspectives on European Politics and Society* Volume 2, N.2, 2001.
- Anderson, B. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso. London-New Cork, 1983.
- Gellner, E. *Naciones y Nacionalismo*. Alianza Editorial. Madrid, 2008.
- Smith, A. D. *Nacionalismo y Modernidad*. Istmo. Madrid, 2001.
- "Especial Sentència 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006" *Revista catalana de dret públic*. EAP. Barcelona, 2010.