

Catedràtic de Ciència Política a la Universitat Pompeu Fabra

Ferran Requejo

¿És possible establir una acomodació política de les nacions minoritàries dels estats plurinacionals a través d'acords federals?

En els moments actuals, la pregunta del títol no presenta una resposta clara. És fàcil adduir raons, a favor o en contra, de caràcter més o menys teòric o general, per fixar una resposta ràpida a aquesta qüestió. Però per tal d'oferir respostes raonades, resulta convenient considerar, d'una banda, les aportacions de les teories de la democràcia actuals en contextos de pluralisme nacional, i, de l'altra, les conclusions de les experiències pràctiques que ens ofereixen les anàlisis de la política comparada. I el que es pot establir a partir d'aquests dos camps és que els estats federals no permeten una acomodació efectiva del pluralisme intern dels estats plurinacionals. De fet, totes les federacions plurinacionals actuals presenten problemes d'acomodació de les seves col·lectivitats nacionals internes. I ens podem preguntar per què això és així.

En treballs previs he mantingut la conveniència de regular tres tipus bàsics d'acords per implementar una possible acomodació política «justa i viable» en una federació plurinacional:¹

1. Un *reconeixement polític i constitucional* explícit i satisfactori del pluralisme nacional de la federació, que sigui acceptable per part dels principals actors polítics que expressen aquest tipus específic de pluralisme.

2. L'establiment d'una sèrie d'acords federals que permetin un *alt grau d'autogovern* a les nacions minoritàries de la federació (acords que comprenen cinc àmbits d'actuació: simbòlic-lingüístic; institucional, competencial, econòmic-fiscal i internacional). L'objectiu d'aquests acords és la defensa i el desenvolupament polític dels col·lectius nacionals, tant en relació amb la federació com en relació amb l'àmbit internacional. Aquests acords, normalment, inclouran regulacions de caire asimètric o confederal quan el nombre d'entitats federades sigui significativament més gran que el nombre de nacions minoritàries de la federació.

3. Una regulació plurinacional del *govern compartit* de la federació i dels seus processos de reforma constitucional (incloent-hi, si s'escau, clàusules potencials de secessió nacional a través de regles procedimentals clares). Es tracta d'una regulació que concreta les llibertats col·lectives de les minories, tant en la seva dimensió de «llibertat negativa» de protecció davant les interferències de les majories o d'altres minories (per exemple, a través de drets de vet) com en la seva dimensió de «llibertat positiva» de participació en el govern compartit de la federació.

Tanmateix, com assenyalàvem, l'experiència comparada mostra que quasi totes les democràcies federals plurinacionals presenten dificultats de legitimitació, també en el cas de democràcies consolidades (Canadà, Bèlgica, Índia, etc.). En altres paraules, totes tenen dèficits d'acomodació en els tres tipus d'acord assenyalats anteriorment.

En l'àmbit de les anàlisis normatives sobre la democràcia i el federalisme des de posicions diverses s'addueixen dues classes de raons per explicar les dificultats de legitimitació que mostren els sistemes federals plurinacionals:

a) el federalisme plurinacional, a vegades es diu, seria inherentment difícil d'articular amb els principals valors legitimadors de les democràcies liberals (bàsicament, la llibertat, la igualtat, la solidaritat i el pluralisme), concretats en els drets i les llibertats associats a aquests valors;

b) el federalisme plurinacional remetria inevitablement, es manté en ocasions, a posicions normatives irreconciliables en relació amb els valors, interessos i identitats en joc, així com en relació amb les diferents concepcions entorn de la «unitat» o la «unió» del sistema democràtic federal.

Comentem breument aquests dos tipus de raons:

a) En general, pot dir-se que el debat dels darrers anys sobre la relació entre les democràcies liberals i el pluralisme nacional ha mostrat que la primera classe d'argumentació no està justificada. Això és així tant des de la teoria política liberal-democràtica i federal com des de l'evidència empírica i comparada dels sistemes democràtics federals. En un nivell empíric pot observar-se que els ciutadans de moltes nacions minoritàries de democràcies plurinacionals (Quebec, Catalunya, Escòcia, etc.) defensen valors i concepcions com a mínim tan liberals i tan democràtics com els defensats pels ciutadans de les nacions majoritàries corresponents. Els casos d'organitzacions no liberals d'extrema dreta o d'extrema esquerra presents en algunes nacions minoritàries (Flandes, País Basc) també són presents en nacions majoritàries (França, Àustria). Actualment, la visió jacobina que el nacionalisme minoritari promou polítiques que són contràries als valors liberals i democràtics resulta molt obsoleta. De fet, és el mateix jacobinisme el que està emetent senyals no liberals i no democràtiques en relació amb el tractament de les minories.²

En el pla de la legitimació liberal-democràtica, encara que s'admeti la defensa d'un pretès compromís del liberalisme democràtic amb la *revisió racional* de les «concepcions de bé» i amb la neutralitat moral (no-perfeccionista) de l'estat, això no impedeix que cada estat liberal aposti ineludiblement, en el pla empíric, per la defensa d'una col·lectivitat «nacional» específica, així com per polítiques de no-neutralitat cultural (en matèria lingüística, cultural, simbòlica, educativa, de reconstrucció de la pròpia història, etc.). De fet, a la pràctica, les institucions liberal-democràtiques sempre han establert uns processos de *nation-building* directament vinculats amb unes identitats nacionals i culturals específiques (les majoritàries o hegemòniques en aquella societat).³ Aquests processos són a vegades considerats instrumentalment valuosos en tant que afavoreixen condicions per garantir la solidaritat i un sentit d'obligacions recíproques entre els ciutadans d'una mateixa col·lectivitat política estatal (dins de les seves pròpies fronteres). Tanmateix, això pot dir-se tant dels poders públics de les nacions majoritàries com de les minoritàries. De nou, els processos de *nation-building* de les majories i de les minories nacionals mostren tendències similars quan s'articulen amb els valors legitimadors de les democràcies liberals.

b) El segon conjunt de raons sobre les dificultats de legitimació en les federacions plurinacionals remet a un fons normatiu «agonístic», proper al concepte de *pluralisme de valors* (I. Berlin), que faria gairebé impossible qualsevol solució «racional i/o raonable» sobre la legitimitat del federalisme en democràcies plurinacionals. Crec que aquest segon tipus de raons apunten en la bona direcció, tant en relació amb les característiques empíriques d'aquest tipus de democràcies federals com en relació amb les limitacions pròpies de les teories polítiques democràtiques i federals. Les raons s'haurien de buscar: 2.1) dins de les diverses pre-concepcions polítiques implícites habituals en aquest tipus de contextos; 2.2) en el caràcter competitiu (pràctic i normatiu) dels diferents processos de *nation-building* que coexisteixen en una democràcia plurinacional; i 2.3) en la manca d'una única via epistemològica i ètica en el moment de tractar aquestes pre-concepcions i aquests processos.

Hi ha tres qüestions que exemplifiquen bé el caràcter «agonístic» de part de les pre-concepcions i dels valors, identitats i interessos que actuen en contextos plurinacionals:

1) L'acceptació, o no, per part de les diferents concepcions nacionals contraposades que hi ha només un *demos* per democràcia. Habitualment, els nacionalistes d'estat defensen una pre-concepció de l'estat-nació que remet a un «*demos*» únic. Això es reflecteix en termes de caire legitimador com la *sobirania popular* o la *igualtat de ciutadania*.⁴ D'altra banda, els nacionalistes de les nacions minoritàries dels estats plurinacionals normalment defensen l'existència d'un grup de diversos «*demos*» (*demoi*) dins d'una mateixa democràcia, descrits com uns col·lectius diferenciats per raons culturals, històriques, lingüístiques, etc. Així, es produeix una contraposició «descriptiva» d'una mateixa realitat entre un *demos* nacionalment «monista» i un nombre de *demoi* entesos en termes de pluralisme nacional. Aquests dos tipus d'actors nacionalistes «viuen» literalment en mons diferents. Tractar d'establir un terreny comú entre aquestes dues pre-concepcions polítiques resulta quasi impossible en termes ètics i epistemològics, més enllà dels acords de caire pragmàtic que puguin establir-se entre ambdós tipus d'actors. Es tracta de la contraposició de dos marcs hermenèutics de referència que probablement donaran respostes diferents, per exemple, a

preguntes sobre la igualtat política: «igualtat, de què?»; «igualtat, entre qui?» (pobles, nacions, ciutadans, territoris, etc.). A més, es tracta de dues posicions que insistiran en diferents contraposicions conceptuals: entre els parells igualtat/desigualtat, d'una banda, o entre igualtat/diferència, de l'altra. Els mateixos valors i els mateixos conceptes signifiquen coses diferents segons la caracterització que es faci del *demos-demoi* de la *polity* (i, més en general, segons que ens ubiquem en el marc analític i ètic dels anomenats *liberalisme 1* i *liberalisme 2* sobre la democràcia liberal i el federalisme).⁵

2) L'acceptació, o no, que l'establiment dels drets i llibertats *individuals* recollits en les democràcies liberals sempre ve precedit d'un dret o llibertat *collectiva* de caràcter previ: el dret d'autodeterminació de la col·lectivitat estatal (i del seu pretès *demos* congruent). Tal com s'ha dit moltes vegades –però sense extreure'n les conseqüències normatives pertinents–, en les democràcies sempre hi ha una decisió prèvia sobre el *demos* que s'autodetermina (per bé que aquesta autodeterminació s'efectuï amb les limitacions relacionades amb l'existència d'organitzacions com la UE, el Mercosur, etc.,

La pràctica, les institucions liberal-democràtiques sempre han establert uns processos de *nation-building* directament vinculats amb unes identitats nacionals i culturals específiques

i dels factors internacionals).⁶ Es tracta d'una decisió que, en la pràctica, remet a col·lectivitats estatals que molts cops s'han establert a partir de processos històrics replets de guerres, annexions, exterminis, repressions, deportacions, etc., que no tenen res a veure amb els valors legitimadors de les democràcies liberals. No hauria de sorprendre, per tant, que alguns membres de les nacions minoritàries incorporin arguments històrics per defensar un dret d'autodeterminació propi per algun dels *demoi* de l'estat, qüestionant el monopoli del dret a l'autodeterminació per part de l'estat. Aquestes visions ètiques i epistemològiques

de caràcter «agonístic» es reflecteixen en les diverses «cultures polítiques» dels diferents col·lectius nacionals (majoritaris i minoritaris), així com en la manera de «traduir» els valors legitimadors liberal-democràtics (llibertat, pluralisme, igualtat, justícia, dignitat, etc.) en el seu context específic.

3) La vinculació de les regles polítiques i constitucionals a una estricta dimensió o racionalitat «moral», o bé incloent també en aquelles regles

una dimensió o racionalitat «ètica», complementària a la primera. Aquest és un punt important que cal aclarir (malgrat el llenguatge estrictament «filosòfic» que requereix).

En l'àmbit de la filosofia contemporània, és habitual considerar l'existència de tres dimensions de la racionalitat pràctica: les dimensions pragmàtica, ètica i moral. La dimensió «pragmàtica» fa referència a la provisió dels mitjans per assolir unes finalitats o objectius preestablerts. Es tracta d'un tipus de racionalitat vinculada a valors com l'eficàcia, l'eficiència o l'estabilitat que es troba en plantejaments de caràcter «estratègic» en el món de l'economia, de la política, de les relacions humanes, etc. D'altra banda, la dimensió ètica de la racionalitat remet a la interpretació dels valors a les característiques contextuais, empíriques, de les realitats on aquests valors han d'actuar. Es tracta d'una dimensió que apunta, bé a introduir uns valors *particulars* en aquests contextos (per exemple, la defensa i promoció d'una llengua concreta), o bé a l'establiment d'interpretacions *específiques* dels valors o principis *universals* (per exemple, establint qui ha de ser el subjecte de la llibertat política col·lectiva). Es tracta, doncs, d'una dimensió de la racionalitat pràctica caracteritzada per la interpretació contextual dels valors legitimadors, la qual resulta sovint decisiva quan es discuteix sobre qüestions polítiques concretes, com ara l'ús de símbols polítics de les col·lectivitats, les institucions i el nivell d'autogovern, o la presència de les minories dins l'àmbit internacional. Aquesta dimensió ètica serà decisiva quan s'avaluï el major o menor grau d'acomodament polític que mostren els ciutadans subjectivament vinculats a les nacions minoritàries d'una democràcia plurinacional. D'aquesta manera, la dimensió ètica actua com un incentiu per tal d'introduir un major grau de pluralisme normatiu en els principis i en les institucions polítiques de les democràcies, especialment en aquelles de caràcter plurinacional. L'objectiu serà evitar versions esbiaixades vers els valors, les identitats i les interpretacions «monistes» (no pluralistes) dels principis liberal-democràtics «morals» que sovint fan les majories en les regles polítiques i constitucionals. Finalment, la dimensió «moral» de la racionalitat pràctica remet a una resolució imparcial dels conflictes a través de principis i regles que aspiren a ser vàlides amb independència del context en el qual s'apliquen (per exemple, les presentacions habituals que s'efectuen

dels drets humans o dels principis generals dels estats de dret). Les teories de la democràcia (no així les teories del federalisme) s'han centrat normalment en les dimensions pragmàtica i moral de la racionalitat pràctica, marginant la dimensió ètica, que és, precisament, la que els ciutadans de les nacions minoritàries esgrimeixen quan demanen un tractament «just» de les seves característiques lingüístiques, històriques i culturals específiques en les institucions i regles de la democràcia plurinacional on estan inclosos.

La conclusió és que el caràcter «agonístic» de les tres qüestions en contextos plurinacionals remet a valors que poden ser integrats en dues perspectives liberal-democràtiques diferents (majoritària/minoritària), totes dues justificables des de premisses liberals, democràtiques i federals, però que resulten fàcilment antagòniques. En totes les democràcies sempre hi ha en acció un *pluralisme normatiu* de caràcter legitimador. Aquest pluralisme, però, adquireix una major complexitat en contextos plurinacionals que en contextos uninacionals (tant en la dimensió individual com en la dimensió col·lectiva). Així, algunes qüestions que les teories de la democràcia i les teories del federalisme no acostumen a abordar són: 1) quina ha de ser la col·lectivitat o col·lectivitats de la justícia?; 2) quina ha de ser la col·lectivitat o col·lectivitats de les decisions polítiques? La resposta habitual més o menys implícita d'aquelles teories a aquestes dues qüestions ha estat habitualment la mateixa: «l'estat». Una resposta que aquestes teories formulen marginant qüestions moralment rellevants, com ara quin ha estat el procés històric de formació dels estats empíricament existents. Tanmateix, es tracta d'una resposta més que discutible des dels mateixos valors liberal-democràtics i federals quan considerem els aspectes «ètics» associats al pluralisme nacional dels estats plurinacionals.

Aquestes són qüestions que han estat poc o gens discutides per les teories clàssiques de la democràcia i del federalisme. En relació amb aquestes últimes, a més, les tres qüestions assenyalades anteriorment es connecten amb un contrast que es dona en l'àmbit de les teories federals: entre aquelles teories que situen el seu centre de gravetat legitimador en la «unió» que sorgeix del «pacte» federal, i aquelles teories que situen aquest centre en els actors o unitats que pacten. En altres paraules, el contrast entre els plantejaments federals vinculats a les concepcions de J. Madison i de J. Althusius.⁷

La tradició federalista de la primera federació de l'època contemporània,

els Estats Units, ha interpretat el federalisme des d'una visió més federal que no pas confederal. El centre de gravetat s'ubica aquí en la governança d'un «estat-nació» (i en l'habitual subsegüent primacia del poder federal sobre les unitats federades). La Unió és més important que les Unitats (*Federalist Papers*, 10, 37, 51 - Madison, i 9, 35 - Hamilton). L'establiment d'una federació, es diu sovint dins aquest tipus de teories federals, no ha de recórrer les divisions territorials o socials existents, sinó que haurà de procurar construir una nova *polity*, una nova col·lectivitat «política» que subsumeixi les divisions històriques anteriors, a partir de nous processos d'*state-building* i de *nation-building*.⁸ La perspectiva d'Althusius, en canvi, resulta més propera a l'esperit de les confederacions (o a alguna forma de federalisme de caràcter «consocional») que al de les federacions contemporànies. El sentit clàssic de la «sobirania» s'entén aquí més en termes de negociació i de caràcter compartit que en la concepció anterior. Un dels objectius decisius del «pacte federal» és aquí la preservació i el desenvolupament de la pluralitat de les identitats particulars dels subjectes del pacte.⁹

Òbviament, aquests contrastos en aquestes diferents posicions teòriques del federalisme tindran conseqüències per al constitucionalisme de les federacions concretes. Segons quina sigui la concepció federal que adoptem, obtindrem diferents conclusions en els diversos àmbits de l'acomodació territorial. Així, la interpretació dels valors legitimadors com la llibertat, la igualtat i el pluralisme canviarà segons que es tracti de democràcies federals uninacionals o plurinacionals. Especialment en el moment de regular qüestions com els drets i les llibertats col·lectives o de grup, els subjectes de la igualtat, o el tipus de pluralisme que es busca protegir i garantir (social, nacional, cultural, etc.). El debat dels darrers anys sobre les democràcies, el federalisme i el pluralisme nacional ha posat de manifest l'existència de *parcialitats normatives* associades a l'individualisme, a l'universalisme i a «l'estatalisme» (i el seu nacionalisme implícit) en contextos plurinacionals, així com *dèficits liberal-democràtics i federals* en la regulació pràctica del pluralisme nacional en aquest tipus de contextos.¹⁰ La Taula 1 recull els principals tipus d'acords federals –que no s'esgoten en les federacions– de la política comparada actual.¹¹

El segon conjunt de raons sobre les dificultats de legitimació en les federacions plurinacionals remet a un fons normatiu «agonístic», proper al concepte de pluralisme de valors

Taula 1. Principals acords federals de les democràcies contemporànies

ESTATS REGIONALS	FEDERACIONS SIMÈTRIQUES	ACORDS FEDERALS ASIMÈTRICS			CONFEDERACIONS
		Federacions asimètriques	Federacions	Estats associats	
Espanya*	Àfrica del Sud	Bèlgica	Dinamarca Illes Fèroe	França-Mònaco	(Comunitat d'Estats Independents)
Itàlia	Alemanya	Canadà	Finlàndia- Illes Àland	Índia-Butan	
Portugal	Argentina	Índia	Regne Unit- Jersey	Itàlia-San Marino	(Comunitat del Carib)
Regne Unit	Austràlia	Malàisia	Estats Units- Puerto Rico	Holanda- les Antilles	
	Àustria			Nova Zelanda- Illes Cook	
	Brasil			Suïssa- Liechtenstein	
	Estats Units				
	Mèxic				
	Suïssa				

*Amb alguns trets federals

Font: Elaboració pròpia a partir de Watts (1999) i Elazar (1991).

El pluralisme nacional a l'Estat espanyol

Tal com s'ha dit a bastament, del període constituent dels anys setanta del segle passat no va sorgir cap «solució constitucional» definida de la qüestió nacional de l'Estat, senzillament perquè aleshores aquesta última no estava políticament resolta. D'aquí que la Constitució de 1978 no creés cap model clar d'organització territorial i restés fonamentalment en una mena de «lleï de procediment per a la descentralització» que permetia diversos desenvolupaments. El cert és que l'opció per la generalització de les anomenades *preautonomies* en l'etapa constituent i el seu elevat nombre final (procés impulsat pel Govern espanyol de la Unió de Centro Democrático, liderat per Adolfo Suárez) han condicionat fortament l'evolució posterior del sistema autonòmic. De fet, la regulació del pluralisme nacional espanyol segueix sent, trenta anys després de l'aprovació de la Constitució (1978) una qüestió no resolta i «fracassada» del model constitucional espanyol actual.

Al meu entendre, la principal deficiència estructural de l'estat de les autonomies no són les seves limitacions, que també n'hi ha, com a model de descentralització, sinó el fet que no permet, i fins i tot impedeix, una regulació eficaç del pluralisme nacional de l'Estat. En l'històric «problema

regional» aquests dos aspectes –la descentralització i l'acomodació del pluralisme nacional intern de l'Estat– havien quedat sempre per resoldre. L'estat de les autonomies és un model presidit per una lògica més «regionalitzadora» que genuïnament federal. Es tracta d'un model que resulta més «obert» per indefinició que no pas per una finalitat explícita. Però, en qualsevol cas, descentralitzar un estat no és el mateix que acomodar o articular les diferents realitats nacionals que conviuen en el seu interior. En aquest darrer cas, «autogovern» no equival només a «més competències». Podria augmentar-se la llista d'aquestes últimes i, malgrat tot, persistiria la «incomoditat» de les identitats nacionals minoritàries pel fet de no haver-se establert, de manera efectiva i concreta, un reconeixement i un desenvolupament amplis de la seva especificitat nacional. Aquest és el cas, per exemple, de l'actual situació del Quebec en relació amb el Canadà. Malgrat que la federació canadenc és un estat bastant més descentralitzat que l'Espanya autonòmica, l'acomodació constitucional del Quebec segueix sent un tema recurrent del debat polític canadenc. Pot dir-se que, malgrat les seves limitacions, l'estat de les autonomies posa unes bases per solucionar la descentralització (encara que d'una manera indefinida que el converteix en pervers segons la interpretació que es faci d'aquella indefinició). Tanmateix, és un model que és lluny de solucionar l'acomodació del pluralisme nacional intern de l'Estat espanyol.

Aquesta regulació deficient del fet plurinacional no impedeix valorar positivament la manera com la Constitució espanyola de 1978 regula altres aspectes, com ara el reconeixement i els mecanismes de garantia dels drets de ciutadania (civils, polítics i socials), o bona part de l'entramat institucional. En termes generals, crec que va ser un bon acord per deixar definitivament enrere la dictadura i bona part dels aspectes més retrògrads de la cultura política espanyola. I va ser-ho, sobretot, si no oblidem el context en el qual es va produir la transició en la segona meitat dels anys setanta del segle passat: un procés de reforma política dirigida per elits sorgides del franquisme, amenaces latents de cops militars, manca d'una cultura democràtica de la negociació per part dels actors polítics, debilitat de les forces de l'oposició –tant de les d'àmbit estatal com de les nacions minori-

En l'àmbit de la filosofia contemporània, és habitual considerar l'existència de tres dimensions de la racionalitat pràctica: les dimensions pragmàtica, ètica i moral

tàries-, etc. Per primera vegada, amb l'excepció de la inestable experiència republicana dels anys trenta, la Constitució de 1978 ha permès situar l'Estat espanyol de manera inequívoca en el grup de les democràcies liberals occidentals, ha possibilitat la integració en la Unió Europea, ha permès desenvolupar un estat del benestar i ha conduït a la modernització de la societat i de les mateixes estructures de l'Estat.

Tanmateix, malgrat tots aquests mèrits i d'altres que mostra el currículum de la Constitució actual, amb la mateixa fermesa pot afirmar-se que no és una bona constitució per acomodar una democràcia plurinacional. El fet és que no reconeix el pluralisme nacional present a l'Estat espanyol, i, a més a més, dilueix la regulació d'aquest pluralisme en una mera descentralització generalitzada i uniformista. És un text que, en relació amb la plurinacionalitat, ja va néixer amb elements molt limitadors, tant pel que fa a la dimensió del reconeixement d'aquella plurinacionalitat com pel que fa a la dimensió de l'autogovern de les nacions minoritàries (principalment, Catalunya i el País Basc). Aquests dos aspectes són difícilment resolubles des de les premisses, bàsicament «regionals», des de les quals es va establir el model autonòmic. Malgrat l'indiscutible avenç que representa l'estat de les autonomies en relació amb models territorials anteriors, la regulació autonòmica actual pot ser considerada una estació intermèdia en el camí vers un reconeixement i un autogovern nacional efectius de les nacions minoritàries, però dista de poder ser considerada l'estació final del trajecte.

Què és el que falla?

En les anàlisis de política comparada referides a democràcies plurinacionals o plurilingüístiques d'estructura federal, acostumen a considerar-se tres objectius que cal assolir per part dels models territorials: 1) un *reconeixement constitucional i polític* explícit dels trets nacionals, lingüístics i culturals de les diferents col·lectivitats de l'estat; 2) la regulació d'un ampli *nivell d'autogovern* que permeti establir a les entitats subestats –especialment a aquelles dotades de característiques nacionals– unes polítiques pròpies i diferenciades en competències clau (educació, sanitat, benestar, universitats, cultura, règim local, investigació fiscalitat, projecció exterior de l'autogovern, etc.), així com prendre part en l'establiment de polítiques comunes; i 3) garantir a les entitats subestats uns recursos econòmics suficients per tal que puguin

portar a terme els dos objectius anteriors (es tracta de tres aspectes que desenvolupen els apartats 1 i 2 esmentats al principi d'aquest article com a condicions per acomodar «federalment» una realitat plurinacional).

Després de tres dècades pot constatar-se que, especialment en el cas de Catalunya, el desenvolupament pràctic de l'estat autonòmic ha resultat deficient en els tres aspectes anteriors (per contra, com és prou conegut, el País Basc i Navarra gaudeixen d'una regulació econòmica satisfactòria a través de la fórmula del concert econòmic). Mencionem ara algunes causes d'aquest desenvolupament deficient de l'estat de les autonomies.

1) *El reconeixement de la plurinacionalitat*. Es tracta d'una qüestió pràcticament absent del model constitucional. En termes generals, pot dir-se que el poder central no ha fet mai seu el pluralisme nacional de l'Estat. Així, no resulta massa sorprenent que importants segments de la ciutadania de Catalunya i del País Basc mostrin de diverses maneres el seu desafecte a un estat que en les seves actuacions no remet al seu pluralisme intern. D'altra banda, la legítima aspiració d'aquestes col·lectivitats a gaudir del màxim nivell de competències –compatible amb el funcionament eficaç i solidari de l'Estat– també dista d'haver-se assolit.

2) *L'autogovern*. Els criteris emprats per la Constitució de 1978 en el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes han resultat ser molt indeterminats, la qual cosa ha conduït al fet que l'autogovern d'aquestes últimes estigui en bona mesura «desconstitucionalitzat». És a dir, 1) que sigui un autogovern subjecte al joc de les majories i minories resultant en les eleccions al parlament central, i 2) que tingui una precària protecció jurídica en el Tribunal Constitucional. Aquestes dues característiques són ja, en si mateixes, un indicador que existeix alguna cosa fonamental –i no només procedimental– mal resolta en el model autonòmic espanyol. Es tracta d'un model que, en la pràctica, ha significat atorgar quasi un «xec en blanc» al poder central en la interpretació de qüestions fonamentals per a l'autogovern de les autonomies. Així, aquest poder ha pogut establir de manera unilateral:

a) fins a on arriben les seves competències (en algunes matèries s'ha

Les teories de la democràcia (no així les teories del federalisme) s'han centrat normalment en les dimensions pragmàtica i moral de la racionalitat pràctica, marginant la dimensió ètica

aplicat el principi de «divideix i venceràs», fragmentant aspectes de competències que eren de caràcter exclusiu de les autonomies;

b) fins a on arriben els límits de la legislació bàsica (que a vegades inclou regulacions molt detallades en matèries com la funció pública, el règim local, les universitats, etc., que buiden de contingut el posterior desenvolupament legislatiu per part de les comunitats autònomes;

c) una interpretació uniformitzadora de les condicions de garantia dels drets dels ciutadans i del contingut de les lleis orgàniques;

d) una interpretació expansiva de les funcions administratives i d'execució.

D'aquesta manera, en la pràctica l'autogovern queda a vegades reduït a àmbits que són merament intersticials i marginals. El model autonòmic ha esdevingut uniformista en pràcticament tots els àmbits rellevants de l'autogovern (educació, sanitat, funció pública, règim local, universitats, recerca, comerç, etc.). Una qüestió que resulta especialment greu en el cas de Catalunya i del País Basc si es té en compte la clara voluntat que bona part dels ciutadans d'aquestes col·lectivitats han mostrat i segueixen mostrant de disposar d'un autogovern ampli que també inclogui qüestions aparegudes després de l'aprovació de la Constitució, com ara la participació en la regulació de la immigració o en les institucions europees. No és quel·com políticament anecdòtic que el mateix Tribunal Constitucional –en el nomenament de llurs magistrats, per cert, no intervenen les comunitats autònomes malgrat que la resolució de conflictes entre aquestes últimes i el poder central és una de les seves funcions– hagi recordat en diverses ocasions que la imprecisió constitucional no permet declarar inconstitucionals bona part de les decisions del poder central malgrat el seu caràcter notòriament expansiu. L'Estatut del 2006 no sembla poder superar aquestes limitacions de contorn.

En contra del que a vegades s'esgrimeix, l'estat autonòmic no es troba entre els estats més descentralitzats. Això és així tant si atenem:

a) al nivell de l'autogovern de les autonomies i, per tant, a la capacitat de portar a terme polítiques pròpies diferenciades i amb recursos econòmics suficients;

b) a la capacitat de participar en el «govern compartit» de l'Estat –no existeixen en el cas espanyol els mecanismes que trobem usualment en algunes federacions, com ara un senat territorial o, el que és més important, comissions intergovernamentals;

c) a les garanties jurídiques de defensa de l'autogovern.

De fet, l'estat autonòmic no ha regulat de manera eficient ni els patrons fortament asimètrics habituals en les federacions plurinacionals (Bèlgica, Canadà), ni els patrons del federalisme anglosaxó –que tendeix a atribuir les funcions legislativa i executiva d'una mateixa matèria al mateix nivell de govern– (Austràlia, Canadà), ni els mecanismes de cooperació i d'execució desenvolupats en el federalisme centreeuropeu (Alemanya, Àustria).

3) *El model de finançament.* L'autonomia econòmica suposa una condició ineludible de l'autonomia política. En aquest àmbit, i parlant del cas de Catalunya, ens trobem amb una xifra molt important de «dèficit fiscal» en termes de política comparada (superior al 9% del PIB). Això és pràcticament un espoli. L'autonomia econòmica i fiscal dels estats federats similars a Catalunya mostra quantitats significativament inferiors de dèficit en relació amb els respectius governs centrals. A més, el dèficit fiscal de Catalunya podria augmentar en els propers anys si no es reforma adequadament l'actual sistema de finançament. Es tracta d'un sistema que resulta qüestionable tant des de la perspectiva de l'eficiència econòmica com des de consideracions ètiques d'equitat. A més a més, el dèficit d'inversions de l'Estat afegeix dificultats a la realització pràctica de l'autogovern en un entorn europeu i mundial creixentment competitiu.

Segons quina sigui la concepció federal que adoptem, obtindrem diferents conclusions en els diversos àmbits de l'acomodació territorial

En definitiva, malgrat suposar un avenç en termes històrics, l'estat de les autonomies resulta un model allunyat en bastants aspectes dels models federals i presenta límits de concreció i desenvolupament liberal i democràtic. Les comunitats autònomes no disposen d'una capacitat de decisió política de caràcter coherent i completa en les matèries que més personalitzen el seu autogovern, ni tampoc d'un finançament equitatiu (amb l'excepció basco-navarra). En el nostre context, pensar bé la democràcia requereix fer-ho

des de la plurinacionalitat i, eventualment, des del federalisme. Crec que cal superar els tres handicaps esmentats que arrossega el model regional autonòmic sorgit de la transició dels anys setanta: la confusió entre descentralització i plurinacionalitat; l'absència d'unes regles del joc, estables i clares, que no facin dependre el funcionament del sistema polític de les conjuntures electorals; i la manca d'una protecció jurídica amb garanties davant del Tribunal Constitucional sobre el contingut del reconeixement

La principal deficiència estructural de l'estat de les autonomies no són les seves limitacions, que també n'hi ha, com a model de descentralització, sinó el fet que no permet, i fins i tot impedeix, una regulació eficaç del pluralisme nacional de l'Estat

nacional i de l'autogovern. Tot això suposa una certa perversió de l'esperit amb què es va elaborar la Constitució de 1978, així com un cert fracàs, en termes democràtics, de l'acomodació del pluralisme nacional intern de l'Estat. La manca d'una cultura política de caràcter federal i de caràcter plurinacional en les principals forces polítiques espanyoles fa pensar que les solucions «federals» en la línia del federalisme plurinacional no esdevindran probables. Una realitat que fa que, paral·lelament, les posicions independentistes o en favor d'un *partenariat* amb l'Estat en termes confederals esdevinguin cada vegada posicions més racionals en termes estratègics i més raonables en termes morals i democràtics.

Referències

- GAGNON, A.; TULLY, J. [ed.] (2001). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRIFFITHS, A.; NEREMBERG, K. [ed.] (2002). *Handbook of Federal Countries*. Montreal i Kingston-Londres-Ithaca: Forum of Federations, McGill-Queen's University Press.
- KYMLICKA, W. (2001). «The new debate over minority rights». A: REQUEJO, F. [ed.] (2001).
- MCGARRY, J. (2003). «Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities». A: NEREMBERG-GRIFFITHS, 2002, pàg. 416-447.
- NAGEL, K. J. (2004). «Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration». A: *Australian Journal of Politics and History*, 50, 1: 58-75.

- REQUEJO, F. (2008) [en premsa]. «Cosmopolitan Justice and Minority Rights: The Case of Minority Nations (or Kant again, but different)». Kluwer.
- REQUEJO, F. (2007). *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. [Traducció de la versió anglesa original: *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge. Londres-Nova York, 2005.]
- REQUEJO, F. [ed.] (2001). *Democracy and National Pluralism*. Londres-Nova York: Routledge.
- SKINNER, Q. (1998). *Liberty before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TAYLOR, C. (1992). «The Politics of Recognition». A: *Multiculturalism and the «Politics of Recognition»*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- TIERNEY, S. (2004). *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press.

NOTES

1. Requejo 2007 (2005), cap. 4; 2001.
2. Per a les discussions normatives, vegeu Requejo 2007, cap. 1 i 4; Gagnon-Tully 2001; per a les discussions empíriques i comparades, vegeu McGarry 2005, 2003.
3. Uns processos establerts amb independència del que encara expressen algunes versions liberals tradicionals que defensen la «neutralitat» de l'estat en matèria cultural i un enfocament normatiu «individualista» sense connexió amb les anàlisis empíriques entorn dels processos de socialització cultural dels individus empírics. Normalment es tracta, com a mínim, de teories normativament incompletes, és a dir, de teories que no expliciten tota la normativitat que assumeixen.
4. En general, crec que tant el liberalisme clàssic com el socialisme, o, en altres paraules, les dues principals direccions de pensament polític que arrenquen amb la Il·lustració, no estan intel·lectualment massa ben preparades per tractar la qüestió dels nacionalismes que no coincideixen amb el nacionalisme d'estat. Un fet que està òbviament relacionat amb «l'estatalisme» implícit d'ambdues tradicions. Això significa que tendiran a adoptar una posició «conservadora» en relació amb l'*statu quo* de les realitats estatals, amb independència dels seus orígens històrics o de les realitats fàctiques de cada context.
5. Vegeu Gagnon-Tully 2001; Tierney 2004; Kymlicka 2001; Taylor 1992; Requejo 2007, cap 2; 2001a.
6. En relació amb el tema de les nacions minoritàries i la Unió Europea, vegeu Nagel 2004.
7. Un tercer tipus de teories federals són les d'arrel kantiana. Una aproximació a la teoria de Kant sobre el patriotisme/nacionalisme i la «justícia cosmopolita» es pot veure a Requejo 2008.

¿És possible establir una acomodació política de les nacions minoritàries dels estats plurinacionals a través d'acords federals?

8. Es tracta d'una tradició que ha estat reforçada, en el cas dels Estats Units, per l'actuació del Tribunal Suprem en tant que *polity-maker*, malgrat les sentències dels darrers anys en una direcció més «amistosa» vers els estats federats.
9. Vinculat a la clàssica fórmula jurídica *quod omnes tangit* del dret romà (allò que afecta tots ha de ser aprovat per tots), es trasllada, en termes federals, a la introducció del dret de vet dels col·lectius federats (Althusius, *Politica Methodice Digesta* VIII). Aquesta concepció comparteix una base comuna amb la recentment rehabilitada teoria republicana de la llibertat negativa col·lectiva (anomenada *neo-romana* per Skinner, 1998). He tractat el contrast entre les lògiques del federalisme i de les federacions a Requejo 2007, cap. 3 i 4.
10. Aquests dèficits vénen a vegades en paral·lel amb una manca de consideració del pluralisme intern de la nacions minoritàries empíriques per part d'alguns actors polítics. Un fet que, tanmateix, requereix una anàlisi acurada cas per cas.
11. Vegeu Requejo 2007, cap. 3.