

Autodeterminación en contextos democráticos: El Reino Unido y España

Sergi Morales-Gálvez y Ivan Serrano

1) Introducción

La complejidad cultural, nacional y lingüística continúa siendo, en pleno siglo XXI, uno de los temas claves tanto en la agenda política como en las investigaciones empíricas sobre las sociedades contemporáneas. Bajo el programa político de los estados-nación que se consolidaron durante el siglo XIX, esta complejidad quedó subsumida, cuando no reprimida, por el proyecto nacional estatal. En el ámbito de la teoría política, estas tensiones han generado un debate sobre cuál es la manera más justa y que garantizaría una mayor estabilidad para acomodar y reconocer a las minorías. En definitiva, la cuestión es si es justo o legítimo reconocer derechos de ciudadanía diferenciados dependiendo del grupo al que pertenecen los individuos y, en el caso que así sea, como deben institucionalizarse y concretarse estos derechos.

En este artículo expondremos como algunas democracias liberales han respondido ante dichas demandas de reconocimiento y acomodación por parte de naciones minoritarias¹. Es decir, queremos describir como algunas democracias liberales plurinacionales han reaccionado ante las demandas de acomodación y reconocimiento de ciudadanos de su propio Estado que se consideran miembros de una nación diferente a la que podría asociarse al conjunto del propio Estado. En concreto, el Reino Unido y España ofrecen una interesante perspectiva comparada para observar la reacción del Estado central ante la posibilidad de celebrar un referéndum o consulta sobre el status político de estas naciones sin Estado o, lo que es lo mismo, la realización de una consulta ciudadana sobre si estas naciones deben seguir siendo miembros del Estado o constituirse como independientes. Es decir, ya no sólo estamos hablando de cómo acomodamos y reconocemos jurídica y políticamente a las naciones minoritarias, sino que entramos en el debate sobre si debe ser reconocido el derecho a la secesión en el seno de las democracias liberales, es decir, en un contexto democrático². En este caso, como ya hemos dicho, no entraremos a valorar si es legítima o justa la secesión o el reconocimiento de esta como un derecho diferencial de las naciones minoritarias³. Más bien expondremos como dos democracias liberales plurinacionales, en este caso el Reino de España i el Reino Unido, han respondido ante las demandas de una parte de sus propios ciudadanos, miembros de naciones sin estado como Cataluña y Escocia, que

¹ Sobre el debate normativo respecto a la legitimidad o no de estos derechos, ver Kymlicka (1996) para una postura a favor de los derechos de las minorías o a Barry (2001) para una postura contraria. Un buen resumen de todo el debate en Kymlicka (2002, 327-376).

² Es relevante insistir que estamos hablando del derecho a la secesión en contextos democráticos. Por un lado, los conflictos de este tipo presentan a menudo un componente de conflicto e incluso violencia, y por otro lado, parte de la teoría normativa sobre la secesión no ha tenido suficientemente en cuenta la distinción que supone la existencia o no de un contexto democrático.

³ Para un debate normativo al respecto leer Buchanan (2013) y Beran (1998), entre otros.

han planteado la posibilidad de realizar consultas sobre cuál ha de ser su estatus político y territorial respecto al Estado “matriz”.

La elección de estos dos casos es muy apropiada tanto por su actualidad y influencia en la agenda política de sus respectivos Estados, como por las implicaciones que podrían tener sus demandas en el contexto de las democracias liberales. Escocia realizará un referéndum de independencia, pactado con el Reino Unido, el 18 de setiembre del 2014. Y el Gobierno autonómico catalán, siguiendo un mandato electoral y parlamentario, pretende hacer lo mismo el 9 de noviembre del 2014, aunque sin la aceptación del gobierno español. En los dos casos nos encontramos con la misma demanda por parte de naciones minoritarias, en el seno de democracias liberales occidentales en el marco de la Unión Europea, y con respuestas contrapuestas por parte de los Estados. Las dos demandas ponen en la agenda, tanto política como académica, la acomodación del derecho a la autodeterminación en contextos democráticos. Sin lugar a dudas, las repercusiones de este tipo de demandas, que el Quebec inauguró a finales del siglo XX, no serán un tema menor en los próximos años y décadas.

La estructura del capítulo es la siguiente. En primer lugar, expondremos un marco general y teórico sobre las demandas de acomodación y reconocimiento de las naciones minoritarias en el seno de las democracias liberales (sección 2). En segundo lugar explicaremos el caso empírico de Cataluña, exponiendo su contexto histórico y actual, sus demandas y como el Estado Español ha respondido su petición de hacer una consulta secesionista (sección 3). A continuación haremos lo mismo con Escocia y el Reino Unido (sección 4). Finalmente concluiremos comparando a grandes rasgos las reacciones de los gobiernos de España y el Reino Unido ante las demandas de sus naciones minoritarias.

2) Naciones sin Estado en busca de reconocimiento: un marco teórico

El pluralismo cultural, lingüístico y nacional son fundamentales para entender las democracias liberales del siglo XXI. Esto ha llevado a una revisión teórica de cómo debe entenderse el Estado democrático y la manera de concebir la ciudadanía. En el mundo empírico esto ha llevado a reformular las instituciones tanto en conceptos claves de legitimación de las democracias liberales con algún tipo de descentralización, como de los procesos de toma de decisiones en estos Estados (Requejo 2009, 9). Precisamente, la división territorial del poder, entre otros, se ha ido consolidando como método de acomodación y reconocimiento del pluralismo cultural, lingüístico y nacional.

En la ciencia política comparada, el análisis empírico de los Estados con división territorial del poder, ya sean estados federales o regionales, pueden agruparse en cinco ejes básicos: (1) el uninacional-plurinacional, (2) el unitarismo-federalismo, (3) el centralización-descentralización, (4) el simetría-asimetría y (5) el competitividad-cooperación (Requejo 2009, 9). En nuestro caso de estudio, todos intervienen de alguna manera, pero en el reconocimiento del derecho a la secesión como instrumento de acomodación y reconocimiento seguramente

jugaran un valor fundamental dos de ellos: el eje simetría-asimetría, pues se trata de conceder un derecho diferenciado de ciudadanía a una parte del demos nacional por el hecho de pertenecer a un determinada grupo; y el eje uninacional-plurinacional, pues el reconocimiento de más de un sujeto nacional suele estar ligado al también reconocimiento de ese sujeto a poder decidir soberanamente.

Tanto desde la ciencia política como de la teoría política, buena parte de la literatura sostiene que para acomodar y reconocer política, jurídica y constitucionalmente a las minorías, debe abordarse el reto de diseños institucionales asimétricos⁴. En el debate sobre la asimetría cabe diferenciar diferentes aspectos, como por ejemplo la distinción entre las asimetrías de hecho y de derecho. Las primeras son aquellas asimetrías “objetivables” del territorio en cuestión, por ejemplo la existencia de una lengua propia. Las segundas son las diferencias reconocidas jurídicamente y constitucionalmente, y que suelen estar fundamentadas en asimetrías de hecho (Requejo 2009, 15). Por otro lado, diferenciar entre asimetrías constitucionales y asimetrías producidas por el ejercicio del autogobierno. Las primeras son las marcadas por las propias reglas del juego desde un principio, es decir, las reconocidas constitucionalmente. Las segundas son consecuencia de las propias acciones llevadas a cabo por las subunidades territoriales, y que, inevitablemente, variaran, pues no todos los gobiernos llevaran a cabo las mismas políticas aunque partan del mismo punto de salida. Evaluar la acomodación de la pluralidad nacional, pues, requiere de analizar casos concretos, de usar instrumentos de política comparada y fundamentar las propuestas políticas en medidas justificables normativamente.

Sin embargo, y en contraposición a lo que hemos dicho, históricamente el federalismo tiene poco que ver con el reconocimiento de la plurinacionalidad. Su influencia tanto institucional como normativa es una herencia de los Estados Unidos y su construcción estatal después de la revolución americana (Kymlicka, 1998, 124). Es decir, nos encontramos con un proyecto uninacional que se articuló, por diversos motivos, de forma federal y simétrica. En ese momento se asumió una perspectiva ideológica que nos ha llegado a nuestros días en forma de un liberalismo de tipo monista, universalista y que ha pretendido ser neutral ante la cuestión cultural, pero que a la práctica ha abogado por procesos de construcción nacional que han favorecido las culturas mayoritarias⁵. Bajo dicha concepción de la organización política del estado, preguntas fundamentales quedan en un segundo plano: ¿quién es el pueblo? ¿Quién es el demos con capacidad soberana de decidir? ¿Qué pasa cuando hay más de uno? De este modo, el federalismo en sí mismo no tiene porqué devenir automáticamente un instrumento de acomodación de la plurinacionalidad de un Estado. En este

⁴ Y al respecto existe un amplio debate sobre si el federalismo es un sistema que puede acomodar la asimetría de manera sostenible, o si bien un diseño asimétrico puede desarrollarse en un sistema no federal. Véase entre muchos otros Gagnon y Tully (2001) o Norman (2006).

⁵ El monismo debe entenderse como lo contrario del pluralismo, es decir, que trata de definir qué debemos entender como lo “bueno” en vez de dejar espacio a una pluralidad de concepciones sobre la vida buena. Cuando el liberalismo habla sobre neutralidad en el ámbito cultural, en general se entiende que el Estado no tiene derecho a promover ni denostar ninguna cultura. Simplemente se entiende que es un hecho privado y que no debe intervenir de ninguna manera.

sentido, para acercarse teóricamente al federalismo, y tratar de superar esta visión expuesta, se requiere de dos cosas. Por un lado, ver el tipo de organización territorial del Estado, la diversidad del cual puede tener, o no, una traducción institucional. Por otro lado, el nivel de reconocimiento de las naciones minoritarias (Serrano 2013, 33). El modelo federal de organización del Estado es así una posible opción que refleje dicha realidad, pero ni el federalismo aborda necesariamente la plurinacionalidad, ni la plurinacionalidad puede ser sólo abordada desde el federalismo. La característica básica, el principio rector del federalismo es la dispersión del poder en diversos niveles de gobierno, combinado las instituciones comunes (*shared-rule*) con el autogobierno de las unidades regionales (*self-rule*) tratando de conciliar los principios de unidad con los de diversidad dentro de un mismo sistema político (Elazar, 1987). En concreto, deberíamos identificar ciertos elementos que los sistemas federales han de abordar desde la perspectiva del pluralismo nacional que podrían resumirse en tres puntos (Serrano 2013, 37-38):

1. La regulación constitucional de la pluralidad nacional del Estado en el conjunto de la federación.
2. La regulación de la plurinacionalidad del gobierno compartido de la federación que articule mecanismos de representación y participación de los estados miembros en los procesos de reforma constitucional y de los requisitos y procedimientos para iniciar posibles procesos de secesión.
3. Arreglos asimétricos o confederales que regulen aspectos para el reconocimiento del autogobierno de las naciones minoritarias del Estado, disponiendo de instrumentos para preservar y promover su identidad tanto a nivel federal como internacional, y que incluyan aspectos simbólicos e institucionales.

Por lo tanto, y retomando de nuevo los diferentes tipos de asimetrías, lo que es fundamental no es el federalismo en sí mismo, sino como se articula para acomodar y reconocer la pluralidad nacional, reconociendo las asimetrías de hecho desde las mismas reglas de entrada del sistema constitucional del Estado. Reglas que, a su vez, pueden salvaguardar a las minorías de las decisiones de la mayoría. En este sentido Ferran Requejo, entre otros, apuesta por pasar de una lógica pro-unidad, donde hay un monopolio del poder central en términos de legitimidad, hacia una pro-uniión, donde la diversidad es reconocida y acomodada (Requejo 2009, 19).

Algunas teorías argumentan que estos sistemas no son estables, que reforzarían las identidades regionales por encima de la nacional y que esto podría acabar con la unidad del Estado, siendo pues contraproducente a sus mismos objetivos. La evidencia empírica no es concluyente, y menos aún si se interpreta la estabilidad como la desaparición de las demandas de autogobierno. Sin embargo, la literatura ha demostrado que son los estados que rechazan o reprimen dichas demandas los que acaban enfrentándose a tensiones separatistas más acusadas, lo que no sustentaría las hipótesis sobre el supuesto riesgo de que la secesión genere una sucesión incontrolada de nuevos procesos (Beran, 1984; McGarry & O'Leary, 2009, Sorens, 2012). Además, este tipo de

instrumentos de acomodación e institucionalización no deben entenderse solo como un fin, sino como un mecanismo de negociación, acuerdo y compromiso entre las partes que, en el seno de una democracia, deben canalizar la voluntad de autogobierno de las naciones minoritarias, y la de construcción de una identidad común del Estado central (Serrano 2013, 43).

En conclusión, en general las naciones sin Estado no piden sólo una descentralización política del Estado, sino que reclaman mecanismos de reconocimiento de sus peculiaridades (de sus asimetrías de hecho), lo cual suele pasar por unos mecanismos asimétricos de la división del poder y de reconocer derechos ciudadanos diferenciados y adaptados a las realidades de hecho del territorio. ¿Se debe incluir el derecho a la secesión como necesario para una buena acomodación política de la diversidad? En este caso no se trata tanto de si es justo o no reconocer el derecho a secesión como una manera de acomodar la diversidad, sino que hay minorías que mayoritariamente así lo reclaman y que creen que es justo que se les reconozca si el proceso para llegar a ella es democrático (como podría ocurrir en los casos que estamos analizando). ¿Cuál ha sido, pues, la respuesta del Estado para acomodar esta demanda? En el siguiente apartado expondremos los casos del Reino de España y del Reino Unido.

3) La demanda catalana en el seno del Reino de España

3.1) Precedentes históricos

Cataluña es una pequeña región situada en el noreste de la península ibérica. Históricamente formó parte del Reino de Aragón y mantuvo sus propias constituciones cuando Aragón pasó a formar parte de la Monarquía compuesta española a principios de la era moderna. No fue hasta la guerra de sucesión española que Catalunya perdió sus constituciones y autogobierno, pues dio soporte al bando austriacista, derrotado por la dinastía borbónica con el apoyo de Castilla. Con la caída de Barcelona el 11 de setiembre de 1714⁶ Cataluña perdió sus constituciones, y la corona y el gobierno central empezaron toda una serie de acciones contra la lengua y cultura catalana en un intento de crear un estado moderno y similar al modelo absolutista que estaban forjando los Borbones en Francia.

En el siglo XIX, empujado por el movimiento romántico, se empezó a gestar el catalanismo, primero de tipo cultural y, finalmente, con unas reivindicaciones claramente políticas⁷. Estas se basaban, esencialmente, en la especificidad cultural catalana, fundamentada en la lengua catalana y en la petición de reconocimiento de esta especificidad cultural y de identidad en el marco español.

⁶ Precisamente en esta fecha aún se celebra la diada nacional de Cataluña

⁷ Podemos entender como “catalanismo”, y de una manera difusa, a aquello a lo que nos referiríamos si habláramos de “nacionalismo” catalán. Sin embargo, dentro de este concepto difuso también encajarían concepciones regionalistas de la catalanidad que reclama un reconocimiento de la especificidad catalana sin cuestionar la nacionalidad española. Por otro lado, el nacionalismo no tiene porque ser entendido como un movimiento secesionista, pero sí que parte de la premisa inicial que el sujeto decisor, el sujeto político, es la propia nación, en esto caso la nación catalana (Serrano 2013, 18).

En realidad, la propuesta histórica del catalanismo ha sido la de reformar, modernizar y democratizar España, en buena medida para que aceptase las peculiaridades catalanas. Podría decirse que el catalanismo pregonaba una determinada manera de ser español, una manera de entender España. Sin embargo, las élites españolas entendieron estas demandas como una amenaza para España, como en su momento había ocurrido con la concesión de autonomía a Cuba, independizada en el año 1898. Estas élites partían de una visión más uniforme de la nación española y, por lo tanto, no concebían otras maneras de organizar el Estado que pudieran discutir esta uniformidad. Ante esta visión, el catalanismo fue elaborando un discurso a favor de un encaje entre estas dos concepciones, donde, por un lado se reconociera la identidad catalana y, por otro, donde se garantizara el progreso y estabilidad de España en su conjunto (Serrano 2013, 24). Este esquema general, con dos visiones contrapuestas de entender España, ha formado parte de un debate aún inacabado y que ya dura más de cien años.

Ya en el siglo XX, el catalanismo se convirtió en un movimiento claramente mayoritario y transversal en buena parte del espectro político e ideológico catalán. En la Segunda República Española consiguió uno de sus hitos más importantes, recuperando el autogobierno perdido, gracias al Estatuto de Autonomía aprobado en el año 1932. Sin embargo, éste no fue sino un espejismo fugaz, pues con la derrota de los republicanos en la Guerra Civil Española (1936-1939) el gobierno autónomo catalán (el *Govern de la Generalitat*) fue abolido de nuevo y el catalanismo y la lengua y cultura catalana perseguida. Precisamente fueron algunos sucesos de la posterior dictadura los que también contribuyeron a una modernización del catalanismo. La persecución contra el catalán y el catalanismo, sumado al hecho migratorio⁸, llevó al catalanismo a asumir una visión de Cataluña como tierra de acogida, donde no es tan relevante de dónde vienes, sino crear un proyecto de futuro en común e inclusivo. Posteriormente, ya muerto el dictador Francisco Franco, Cataluña pudo recuperar su autogobierno, en el año 1979, aprobando un nuevo Estatuto de Autonomía en el marco de la recién aprobada Constitución Española de 1978. Una constitución que, de entrada, reconocía la pluralidad o plurinacionalidad del Estado, distinguiendo entre regiones y nacionalidades⁹ en el marco de la nación española, y que abogaba por la descentralización política, pero que, como bien señala Viver (2010), no ha tenido una traducción jurídica posterior, pues no ha acabado de traducirse legalmente. Es decir, no ha tenido consecuencias jurídicas y políticas más allá de las palabras escritas en la carta magna. Sin embargo, el catalanismo interpretó este nuevo escenario como un avance y una buena fórmula para acomodar la plurinacionalidad del Estado, para generar un modelo que facilitara la negociación y canalizara las diversas visiones sobre cómo interpretar España, a la vez que ésta se democratizaba y progresaba (Serrano 2013, 31). El nuevo modelo constitucional intentaba, pues, conjugar la

⁸ A partir de los años 60 del siglo XX, Cataluña recibió cientos de miles de inmigrantes del resto de España. Esto produjo un cambio demográfico radical en Cataluña.

⁹ Las nacionalidades, aunque no están especificadas en el texto constitucional, fundamentalmente son el País Vasco, Cataluña y, en menor medida, Galicia.

existencia de un solo sujeto político nacional (España) reconociendo a la vez su propia diversidad interna (Serrano 2013, 46).

A partir de entonces, dentro del juego democrático, volvió a ser muy visible el debate entre las dos concepciones de España antes mencionadas. Precisamente Ramón Máiz y Anton Losada (2009) han resumido muy bien esta tensión en los debates y dinámicas sobre cómo organizar territorialmente el Estado: entre las tendencias descentralizadoras (federales) y asimétricas y las simetrizadoras y recentralizadoras. Inicialmente España es concebida en su organización territorial constitucional de una manera asimétrica. Máiz y Losada detectan hasta 5 asimetrías: entre nacionalidades y regiones (las primeras con lengua propia, instituciones históricas y con un sentimiento de pertenencia a la unidad subestatal más elevado que el resto de regiones), entre actores políticos (entre zonas con predominio de partidos estatales y otras con hegemonía de partidos periféricos), de acceso al autogobierno (la constitución distingue diversas vías de acceso a la autonomía política dependiendo de si es considerado región o nacionalidad), fiscal (privilegios forales, es decir, de recaudación de impuestos, por parte del País Vasco y Navarra) y de los entes subestatales (con comunidades autónomas uniprovinciales o pluriprovinciales, ciudades autónomas como Ceuta y Melilla, etc.) (Máiz y Losada 2009, 183-184). Sin embargo, después de más de 30 años de democracia, ciertos sectores políticos del poder central creen que la descentralización política y la asimetría han llegado demasiado lejos, poniendo en peligro la unidad de España, ya sean los poderes reservados al Estado, ya sea la igualdad entre españoles, ya sea la cohesión y solidaridad social (Máiz y Losada 2009, 186-187). De este modo se vuelve a cristalizar las dos lógicas que han interpretado la “españolidad” a lo largo de los siglos, reflejadas en cómo se debe articular la organización del poder en el Estado¹⁰.

Hasta ahora, mientras que las comunidades autónomas (CCAA) consideradas como nacionalidades habían ejercido un papel de impulso de la descentralización, el Partido Popular¹¹ (PP) y otros sectores afines (intelectuales, económicos, eclesiales) habían ejercido justo el contrario. En cambio, el PSOE procuraba ejercer un rol de mediador entre las dos partes, legitimando su posición como garante de un proceso equilibrado más que en la propia posición respecto al tema (Máiz y Losada 2009, 193).

A la práctica, las reformas territoriales han ido tendiendo a la homogeneización y la recentralización, fundamentalmente por dos motivos: un efecto “imitación” entre las CCAA debido a la tendencia de las subunidades territoriales a

¹⁰ En este sentido, Máiz y Losada (2009, 187-189) distinguen diversos momentos históricos que han dado pie a la evolución de estas dos lógicas desde 1978, y que tienen como protagonistas a los diversos partidos que han gobernado España y sus respectivas posiciones ante las demandas de más autogobierno de las comunidades históricas.

¹¹ El Partido Popular (PP) es el partido mayoritario de centro-derecha en España. A su vez, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) es el partido mayoritario del centro-izquierda. Los dos son, desde el año 1982, las fuerzas políticas mayoritarias en todo el Estado.

maximizar sus recursos, y el refuerzo de esta tendencia resimetrizadora por parte del estado central, viéndola como una oportunidad para eliminar las asimetrías (Serrano 2013, 32). Además, el Estado ha tendido a intervenir directa o indirectamente en la gestión de las CCAA, ya sea haciendo uso de su capacidad de influencia en materias fiscales o de financiación, ya sea mediante leyes base que han acabado condicionando competencias que en principio eran exclusivas de las CCAA (Nagel 2009).

Esto se ha traducido en una continuación de la lógica histórica entre las dos concepciones de España: el estado ha procurado implementar más medidas de control, coordinación y homogeneización, a la vez que las comunidades históricas, o nacionalidades, han querido ampliar y proteger su autogobierno (Serrano 2013, 44). O, lo que es lo mismo, a más simetrización del Estado, tendencia que se da debido a la voluntad general de las CCAA de aumentar su poder y no quedar por debajo de las otras, más demandas de autogobierno de las comunidades históricas (y al revés). El resultado sería, en general, un sistema de “*trade-offs*”, negociación, pactos y consensos. Sin embargo, esto se ha mantenido estable, dentro de los marcos institucionales y constitucionales, mientras la secesión de alguna de las comunidades históricas no ha sido percibida como viable por parte de sus miembros. Sin embargo, parece lógico pensar que cuanto más viable fuese percibida la secesión, más inestable podría volverse este sistema donde existen diversos proyectos de construcción nacional compitiendo a la vez (Serrano 2013, 46). Y seguramente, esto es lo que está ocurriendo desde hace unos años.

3.2) La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006

La lógica del sistema constitucional e institucional español, con dos tendencias en competencia, negociación y pacto continuo, empezó a estar en riesgo desde las reformas estatutarias iniciadas a mitades de la primera década del siglo XXI. Cataluña, después de 23 años de gobierno liderado por *Convergència i Unió* (CiU)¹², cambió de gobierno en el año 2003. Pasaron a gobernar en coalición tres formaciones de izquierdas (el PSC, ERC y ICV-EUiA¹³) que impulsó una reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) que pretendía profundizar en el reconocimiento nacional de Cataluña, mejorar y proteger su autogobierno y mejorar su financiación. Esta reforma recibió el apoyo inicial en el Parlamento de Cataluña de todas las fuerzas políticas excepto el Partido Popular, y fue llevada a Cortes Generales españolas para ser debatida y aprobada. En Cortes fue finalmente aprobada con los votos del PSOE, entonces ya en el gobierno estatal. Posteriormente fue votada en referéndum por los y las catalanas y fue ampliamente aprobada. Sin embargo, el Partido Popular, contrario a la reforma,

¹² *Convergència i Unió* (en castellano, Convergencia y Unión) es una coalición de dos partidos nacionalistas catalanes que aglutina, en general, a liberales, demócratacristianos y conservadores.

¹³ El PSC (Partido Socialista de Cataluña) es un partido federado al PSOE y, a su vez, era el partido mayoritario del nuevo gobierno. *Esquerra Republicana de Catalunya* (en castellano, Izquierda Republicana de Cataluña) era el segundo partido del gobierno y apostaba, y apuesta aún, claramente por la secesión. *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa* (en castellano, Iniciativa por Cataluña Verdes-Izquierda Unida y Alternativa) es una coalición de partidos verdes y postcomunistas.

la llevó al principal órgano de interpretación de la constitucionalidad de las leyes: el Tribunal Constitucional (TC).

En el año 2010, y con un aumento constante de la tensión política por este motivo, el TC emitió una sentencia con una visión restrictiva de interpretación de la constitución española, y que limitó enormemente un Estatuto aprobado por el Parlamento catalán, por las Cortes Españolas y votado en referéndum por el pueblo de Cataluña. En este sentido, esta visión restrictiva siguió la línea iniciada por el propio TC unos años antes, cuando emitió una sentencia en relación al entonces llamado "Plan Ibarretxe", el cual explicaremos en breve en qué consistió. Esta lectura no solo pretendía establecer doctrina constitucional sobre el alcance del Estado de las Autonomías, sino también hacer explícito diversos aspectos fundamentales sobre la concepción nacional del Estado. Estos podrían resumirse en tres puntos (Serrano 2013, 48-49):

- 1) El supuesto carácter nacional de Cataluña no se puede entender como una base para legitimar el autogobierno, sino que la autonomía prevista en la propia constitución para las nacionalidades y regiones emana de los propios principios organizativos del Estado. Por lo tanto, la descentralización va de arriba abajo, y poco tiene que ver con la diversidad nacional o cultural; por lo tanto, el propio autogobierno no viene legitimado, en ningún caso, por el reconocimiento de Cataluña como nación, tal y como intentaba establecer el nuevo Estatuto de Autonomía.
- 2) El TC parece rebajar el EAC a nivel de ley ordinaria, aunque el procedimiento especial de reforma, las mayorías reforzadas que requiere o su sanción por referéndum nos indiquen lo contrario. Es decir, nos encontramos con una lectura de la autonomía donde las leyes esenciales de las CCAA no tienen un estatus casi-constitucional que las proteja de la discrecionalidad de las instituciones centrales para alterar su marco competencial.
- 3) Respecto a la posibilidad, incluida en el EAC, de celebrar consultas populares como competencia exclusiva catalana¹⁴, el TC remitía a la capacidad discrecional del Estado para aceptar o no consultas subestatales caso por caso.

La interpretación general, sobretudoo del tercer punto, tiene, como hemos dicho, un precedente: el del llamado "Plan Ibarretxe". El Plan Ibarretxe fue la propuesta, liderada por el Parlamento vasco y el entonces Presidente (Lehendakari) del País Vasco, Juan José Ibarretxe, en el año 2004, para realizar una consulta para iniciar un proceso de paz (por aquel entonces la organización armada ETA seguía activa) y qué estatus constitucional debía tener el País Vasco. Por lo tanto se abordaban dos temas: la pacificación del país, y la consecuente disolución de ETA, y consultar sobre la posibilidad que los partidos elaborasen un acuerdo a favor del ejercicio de autodeterminación del pueblo vasco. En el caso que ésta segunda se aprobase, se realizaría otra consulta para que la ciudadanía se

¹⁴ Es necesario distinguir una consulta popular, de tipo consultivo y que la Generalitat de Cataluña planteaba como competencia exclusiva, de los referéndums, regulados por la constitución española y una ley orgánica específica de competencia exclusiva estatal.

expresase en relación a los acuerdos propuestos por los partidos (Serrano 2013, 49). Una vez esta propuesta se aprobó en el parlamento del País Vasco, fue trasladada a Cortes Generales en el febrero del 2005, donde fue rechazada con los votos en contra del PP y del PSOE. Sin embargo, el Gobierno Vasco no renunció a su proyecto y convocó una consulta para el setiembre del 2008. Ante este desafío, el TC dictaminó contra la consulta y la ley que la amparaba, declarándola inconstitucional. Finalmente, la consulta no se llevó a cabo.

Esta sentencia del TC, lejos de solo afectar a cuestiones sobre convocatorias de referéndums a escala subestatal, también clarificó aspectos relevantes sobre el carácter unitario de la nación española y su soberanía (Serrano 2013, 50). Respecto al referéndum, la sentencia permitió una definición del concepto lo suficientemente amplia como para permitir la total discrecionalidad del Estado para autorizar o no un referéndum. Es decir, le permitió poder dilucidar caso por caso cuando se trata de un referéndum y cuando no. El argumento jurídico se centró en el aspecto procedimental: las características definitorias de una consulta se definen según la “identidad del sujeto consultado” (Serrano 2013, 51). Es decir, será referéndum cuando *“el sujeto consultado sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías”* (Serrano 2013, 51). La discrecionalidad del Estado devino, gracias a la sentencia, muy amplia para decidir si se trata de una consulta, sin necesidad de autorización, o un referéndum, la autorización del cual es un requisito y, por lo tanto, facilita la prohibición en el ejercicio del autogobierno.

Sin embargo, como hemos dicho, la sentencia fue más allá de una lectura jurídica sobre cuándo se pueden convocar referéndums. Lo que realmente importó al TC fue el hecho de que la ley vasca reconocía implícitamente al pueblo vasco como sujeto de decisión política diferente al de la nación española. Por lo tanto, era irrelevante que la consulta no fuese jurídicamente vinculante, porque sí que lo sería políticamente. Esto no implica que el pueblo vasco no pueda ser algún día un sujeto soberano, pero que, en todo caso, debe conseguirlo a través de los mecanismos previstos de reforma constitucional. Por otro lado, determinaba que tener el derecho a la autonomía política, tal y como garantiza la constitución española, no es suficiente para autoproclamarse poder soberano diferente del de la nación española. Se entiende al pueblo español como el titular exclusivo de soberanía, fundamento de la constitución y origen de todo poder político en el Estado. Por lo tanto, sólo éste puede decidir convertir al País Vasco en titular de soberanía. Sin embargo, no se nos hace muy difícil imaginar lo complicado que sería conseguir que este proceso de reforma se llevase a cabo. La reforma de la constitución española se puede llevar a cabo mediante un proceso complejo y que requiere de mayorías muy amplias, mayorías que, hasta ahora, en ningún caso se plantean esta cesión de soberanía. Sin lugar a dudas, para las naciones minoritarias el sistema se ha convertido en un círculo vicioso, donde es posible iniciar un proceso de reforma para poder devenir un sujeto de soberanía pero, a la vez, donde en realidad el proceso es tan complejo de llevarse a cabo que se vuelve un objetivo prácticamente imposible (Serrano

2013, 54). Más aún si tenemos en cuenta que las naciones minoritarias nunca dejaran de ser, precisamente, minoritarias en el marco del Estado español.

En este sentido, esta lectura del TC sobre cómo debe concebirse la soberanía en España responde también a cómo ha evolucionado en los partidos políticos españoles su idea de qué es la nación española y como debe organizarse.

3.3) Un nuevo escenario político: cambios en las preferencias constitucionales de los catalanes y la demanda de una consulta sobre la independencia

Ante la sentencia del TC sobre el EAC en el año 2010, y seguramente motivados por otras circunstancias, la ciudadanía catalana se ha movilizado durante los últimos años para cambiar su estatus constitucional. El primer índice de esta voluntad de cambio la podemos encontrar en la manifestación de protesta contra la sentencia del TC, el 10 de julio del 2010 en Barcelona, que concentró alrededor de un millón de personas. El rechazo a la sentencia fue general en la sociedad catalana y también de sus partidos políticos, a excepción del PP. Incluso durante unos años se llevaron a cabo consultas populares organizadas por la sociedad civil para que la gente votará sobre la independencia de Cataluña, algunas de las cuales tuvieron un éxito notable¹⁵. Sin embargo, la verdadera chispa que inició todo el proceso que se está viviendo estos últimos años se dio el 11 de setiembre del 2012, cuando más de un millón y medio de catalanes se manifestaron en Barcelona a favor de la independencia de Cataluña. A continuación, el Presidente de la Generalitat de Cataluña (Artur Mas, de CiU), convocó elecciones con la intención de conseguir una mayoría favorable a llevar a cabo una consulta sobre la independencia de Cataluña. En este sentido, podríamos decir que las instituciones y principales actores políticos catalanes han ido a remolque de las movilizaciones ciudadanas, los cuales han tomado la iniciativa en diversas ocasiones.

Estas elecciones a las que hemos hecho referencia se celebraron el 25 de noviembre del 2012. La coalición gubernamental (CiU) perdió doce de los 62 escaños de los que disponía, pero aun así se produjo una mayoría parlamentaria amplia y transversal donde coincidían partidos de izquierdas y derechas a favor de la consulta. Desde entonces el Parlamento de Cataluña ha aprobado diversas resoluciones y propuestas para poder llevar a cabo la consulta, pactada para el 9 de noviembre del 2013, una consulta que según los diferentes estudios publicados recibe un apoyo de alrededor tres de cada cuatro ciudadanos¹⁶.

3.4) La respuesta del Estado

Desde la entrada en la agenda política de la posibilidad de una consulta sobre el estatus constitucional de Cataluña, la reacción del Gobierno español ante esta demanda ha sido la negación sistemática a aceptar cualquier tipo de acuerdo que contemplase dicha posibilidad. El Parlamento catalán ha llevado a cabo

¹⁵ Para una referencia académica de estas consultas, leer Muñoz y Guinjoan (2012)

¹⁶ Para seguir la evolución de la opinión pública catalana pueden consultarse los estudios realizados por el *Centre d'Estudis d'Opinió* de la Generalitat de Catalunya.

diversas acciones encaminadas a pactar con el gobierno español las condiciones para poder implementar lo que se interpreta como un mandato electoral de la sociedad catalana. Dos iniciativas parlamentarias ilustran en concreto los fundamentos legitimadores del proceso que se plantea desde el parlamento catalán. En primer lugar, con la Declaración de Soberanía el parlamento reclamaba que el pueblo catalán era un sujeto político nacional y que, por lo tanto, tenía derecho a decidir su estatus político y constitucional. Aun cuando sus efectos jurídicos eran dudosos y se correspondían más bien con una declaración política, el gobierno español llevó esta resolución al Tribunal Constitucional, el cual dictaminó en su contra, declarando, de nuevo, que no se negaba el hecho que el pueblo catalán tuviese derecho a decidir su futuro, sino que el sujeto soberano es la nación española, y sólo ésta es soberana para producir cualquier cambio constitucional. En segundo lugar, el Parlamento catalán aprobó solicitar al Congreso de los Diputados (el legislativo español) la cesión de la competencia para celebrar referéndums, reservada al gobierno central por la propia constitución pero que podría ser susceptible de delegación. El 8 de abril del 2014 se presentó formalmente la propuesta en el pleno del Congreso, que la rechazó con los votos contrarios de los dos partidos mayoritarios y otros grupos menores como UpyD. Sólo un partido de ámbito nacional (Izquierda Unida, una coalición de la que participa *Iniciativa per Catalunya*) dio su apoyo a la propuesta.

La justificación de esta respuesta tiene diversos fundamentos que forman parte de la manera en que el nacionalismo de estado ha abordado la cuestión de la plurinacionalidad durante el período de restauración democrática iniciado en 1978. En primer lugar, la manera en la que se ha concebido la nación española por parte de sus principales actores políticos. El nacionalismo de Estado, en su voluntad de crear una identidad común a través de un proceso de *nation-building*, ha procurado alejarse de los mitos del españolismo pre-democrático, construyendo nuevas narrativas nacionales. La primera, y más fundamental, es la que tiene que ver con la transición a la democracia y su culminación, es decir, la aprobación de la constitución española en el año 1978. Una transición que se entiende como modélica y que es la base de las que serán las nuevas reglas de juego de la convivencia democrática y de la construcción de una nación que se entiende única pero plural. Esta narrativa legitima de alguna forma la construcción de la actual nación española y, por lo tanto, cuestionar su base, es decir, la constitución, puede llegar a entenderse como cuestionar a la propia nación, la legitimidad del propio sistema. A partir de aquí, pues, se construye todo el edificio sobre la manera de entender la nación. En este sentido, no es extraño que a finales de los 90 del siglo XX, tanto el PP como el PSOE abrazaran la idea del llamado patriotismo constitucional forjado por Jürgen Habermas. Esta idea se fundamenta en una manera cívica y plural de entender la nación, y pretendía contraponerse a los nacionalismos periféricos, a los cuales se considera más étnicos y excluyentes (Serrano 2013, 55). Esta nación cívica, fundamentada en una constitución democrática y no en ninguna nación o etnia histórica, construiría una sociedad plural y a la vez igualadora, donde todos los españoles serían iguales fueran de donde fueran.

En este sentido, esta ha sido la base que ha fundamentado la manera como se ha entendido, y se entiende, la nación española, como mínimo por buena parte de las élites políticas españolas. Sin embargo, tanto el PSOE como el PP han tendido a adaptar esta narrativa general a su propio discurso particular. El PP ha solido entender el patriotismo constitucional, especialmente a partir de su mayoría absoluta en el año 2000, como un arma de homogeneización y de refuerzo de la identidad nacional española. Esta visión se reforzó aún más durante la reforma del EAC. En el caso del PSOE, tendió a hacer énfasis en la justicia, libertad y solidaridad entre todos los españoles (Serrano 2013, 56-57). Para ellos lo que es esencial, sobre todo a partir del Manifiesto de Santillana del 2003, es conseguir una nación que garantizara la igualdad de derechos y oportunidades para todos, enfatizando los derechos individuales y dejando en segundo término concepciones colectivas de los derechos (que se solían vincular a un nacionalismo étnico y excluyente). Incluso en su programa electoral del año 2008 proponían favorecer la igualdad de competencias entre territorios y homogeneizar las condiciones económicas y materiales de todos los españoles, para construir una España fuerte, unida y cohesionada en diversidad (Serrano 2013, 58). Ya en la actualidad, y ante la negativa rotunda del PP (en el gobierno) de hacer ninguna concesión a la voluntad de llevar a cabo una consulta, el PSOE ha tratado de hacer propuestas de tipo federal para Cataluña y España que, sin embargo, en ningún momento han planteado la posibilidad de permitir la consulta. En este sentido, expusieron la llamada “Declaración de Granada” (formalmente llamada “Hacia una estructura federal del Estado”) aprobada por el PSOE en julio del 2013. Sin embargo, aunque el texto sí que propone hacer reformas federales para mejorar el Estado de las Autonomías, en ningún caso se plantea un cambio de lógica en el reconocimiento de la plurinacionalidad ni tampoco en el eje simetría-asimetría. Además, aunque el texto propone concretar claramente las competencias de cada administración, para así no tener los conflictos de injerencia competencial habituales en España, el autogobierno podría verse afectado si el Estado invocara los derechos fundamentales o les estabilidad y solidaridad de todos los españoles. En este sentido, se sigue con la lógica mononacional y uniforme de España, legitimada en pro de la igualdad y solidaridad entre españoles.

De este modo, hay un consenso establecido por los grandes actores políticos del Estado, en el que España se entiende como una nación indivisible y plural, que no plurinacional, que pretende la igualdad de derechos y oportunidades para todos a través de la acción coordinadora del Estado central. Esto ha llevado a la conclusión a muchos actores estatales que, actualmente, la descentralización, y aún más la asimetría, han llegado demasiado lejos y que pone en peligro tanto la igualdad y solidaridad entre españoles, como su propia unidad como nación. De este modo, y con la crisis económica de fondo desde el año 2008, se está llegando al consenso que se debe cerrar el modelo autonómico, y que tanto por los motivos políticos ya mencionados como por motivos de ahorro y eficiencia, hace falta recentralizar algunas competencias y simetrizar el estado de las autonomías. Esta postura ha sido entendida como contraria al espíritu con el que se configuró el sistema constitucional e institucional español y a las expectativas

de su progresiva federalización como un sistema de debate y negociación constante entre las diversas lógicas y maneras de entender España (Moreno, 2001). Las lógicas contrapuestas entre la concepción de la comunidad política y su traducción en la distribución territorial del poder explican en buena medida la situación de inestabilidad política existente a día de hoy en España. Como resumen, la posición del estado respecto al reconocimiento del derecho a la autodeterminación podría establecerse en dos grandes elementos:

- 1) Una concepción unitaria sobre la nación española que parte de una determinada concepción de la constitución, fundamento de toda soberanía y que, por lo tanto, una parte de ésta nación no tiene ninguna legitimidad ni legalidad para poder decidir por sí misma. Por lo tanto, existe una negativa a entender el Estado como una unidad plurinacional.
- 2) La convocatoria referéndums es una competencia única del Estado, tal y como establece la constitución española. En este sentido, la democracia, que emana de la propia constitución, no permitiría una consulta, y menos aún si ésta cuestiona otro fundamento básico de la constitución: que la soberanía emana de todo el pueblo español.

La confrontación de los argumentos del nacionalismo de estado y de la nación minoritaria apelan en este caso a la legalidad y a la legitimidad democrática respectivamente, un debate sin duda complejo y donde el debate teórico está lejos de ofrecer respuestas concluyentes. En la esfera política española, esta confrontación argumental define un escenario de incertidumbre en la medida en que durante el proceso vivido hasta ahora no parecen existir espacios de confluencia que pudieran producir un acuerdo satisfactorio para las dos partes.

4) La demanda escocesa en el seno del Reino Unido

4.1) Precedentes históricos

El restablecimiento del Parlamento escocés en el año 1997, disuelto 300 años antes a través de la *Union Act*, después de ser aprobado por referéndum, y el desarrollo de su autogobierno a partir de la *Scotland Act* del 1998, marcó un cambio histórico en la política británica. Sin embargo, esta no fue la primera vez que se intentaba crear un poder autónomo en Escocia. Ya en el año 1979 se celebró un referéndum impulsado por el Partido Laborista Británico, con el resultado contrario a la creación de un Parlamento escocés. La derrota de los laboristas en las siguientes elecciones, y el consecuente gobierno conservador de Margaret Thatcher apartó parcialmente esta cuestión del debate político. Sin embargo, un laborismo fuertemente establecido en Escocia y el rechazo general de los escoceses a las políticas de Thatcher¹⁷, entre otros elementos, mantuvieron vivo el debate sobre la creación de un Parlamento escocés.

¹⁷ John Loughlin (2009, 104) explica el porqué de este rechazo de los escoceses y, sobretodo, como las fracturas sociales y geográficas se han traducido también en fracturas de cultura política, con un sudeste inglés más propenso a la ideología conservadora y una Escocia inclinada a la socialdemocracia. Precisamente, las políticas del gobierno de Thatcher (especialmente el intento de establecer la *poll tax*, un impuesto que debía suplantar el impuesto sobre la propiedad pero que afectaba en demasía a las

No fue hasta los años 90, con el auge del Nuevo Laborismo y el liderazgo de Tony Blair que el debate territorial volvió a estar en la primera página de la agenda política. Con la victoria de Blair y el laborismo en las elecciones generales del año 1997 el debate se retomó, formándose básicamente tres posturas básicas: la del laborismo británico (en esta cuestión cercana a la del Partido Liberal Demócrata), la del Partido Conservador y, finalmente, la del nacionalismo escocés, liderado esencialmente por el *Scottish National Party* SNP, un partido nacionalista de centro-izquierda. En general, el partido conservador no veía con simpatías la devolución de poderes políticos a Escocia, pues lo consideraban un riesgo económico, especialmente por el temor a perder inversiones y la huida de empresas (Serrano 2008, 10). Por otro lado, tenemos la postura del nacionalismo escocés, favorable a la independencia del país y que, en todo caso, daba soporte a la devolución como instrumento a medio camino para satisfacer su objetivo prioritario, es decir, la creación de un Estado escocés. En este sentido podemos encontrar un paralelismo claro con el nacionalismo catalán: los dos son de tipo gradualista, y defienden posturas de “*desarrollo instrumental, progresivo, de los espacios de decisión política, que eventualmente podrían conducir a la constitución de una unidad política independiente*” (Serrano 2013, 170). Finalmente el laborismo, principal fuerza política de Escocia históricamente, defendía la devolución no tanto desde una perspectiva de reconocimiento del carácter nacional de Escocia, sino como una manera de aproximar la política y las decisiones políticas a la gente. Era una forma instrumental de mejorar las políticas públicas y amoldarlas a la voluntad ciudadana (Serrano 2008, 7-8). Además, no sólo querían hacerlo con Escocia o el País de Gales, sino tender a la regionalización de todo el país¹⁸. La devolución, por lo tanto, no pretendía cuestionar que la soberanía seguía residiendo en Westminster. Además, tanto Blair como los laboristas concebían esta descentralización como una manera de construcción de ciudadanía británica (*Britishness*), de cohesionar el país, un país que históricamente se ha entendido a sí mismo como una nación de naciones o una unión multinacional (Loughlin 2009, 100). Sin embargo, y aunque la razón principal para descentralizar el Reino Unido parecía ser de tipo administrativo y de mejora de las políticas públicas, es difícilmente negable que la creación de un espacio de decisión en Escocia ha ayudado a reforzar elementos simbólicos nacionales y la promoción de una determinada identidad escocesa que, a la vez, ha condicionado la manera de entender la ciudadanía, replanteando los conceptos de ciudadanía e identidad nacional en el Reino Unido (Serrano 2008, 14-15).

Una vez aprobada la *devolution* en el referéndum de 1997 y aprobada la *Scotland Act* de 1998 en el Parlamento británico, empezó a caminar el nuevo Parlamento escocés. En el año 1999 se llevaron a cabo las primeras elecciones legislativas escocesas, centradas fundamentalmente en temáticas poco identitarias, aunque

rentas bajas, antes en Escocia que en el resto del Reino Unido) supusieron una ruptura con el sistema de valores políticos y culturales de los escoceses (Loughlin 2009, 109).

¹⁸ Sin embargo este proceso de regionalización se detuvo en el año 2004, después que una región del Noreste de Inglaterra votara contra la propuesta de convertirse en una región con poderes autónomos (Loughlin 2009, 112).

el SNP seguía reclamando la insuficiente autonomía del nuevo Parlamento. Las elecciones se saldaron con la victoria de los laboristas escoceses, que obtuvieron 56 escaños de 129, seguidos del SNP, con 35 diputados, y los liberales, con 17. El primer gobierno lo lideraron los laboristas, en coalición con los liberales. En las siguientes elecciones, del 2003, tanto los laboristas como los nacionalistas perdieron apoyos, consiguiendo 50 y 27 diputados respectivamente, mientras que los conservadores y los liberales se mantuvieron. A la vez, dos nuevos partidos entraron con fuerza en la liza electoral: el *Scottish Green Party*, con 7 escaños, y el *Scottish Socialist Party*, con 6, los dos independentistas. El gobierno que surgió fue, de nuevo, una coalición liberal y laborista.

Durante estos gobiernos, y hasta la victoria del SNP en el año 2007, las posturas de los partidos respecto a la devolución no cambió substancialmente. Los conservadores siguieron percibiendo la devolución como un riesgo para el Reino Unido, los laboristas como una necesidad para acercar las políticas a la ciudadanía, mejorarlas, y conseguir mantener unido el Reino, y los nacionalistas como una oportunidad para avanzar hacia la independencia. El SNP, sin embargo, empezó a adquirir un discurso independentista cívico y progresista, dejando más de lado las razones identitarias para la secesión (Serrano 2008, 14) y proponiendo una secesión democrática y negociada con el Reino Unido. Sin lugar a dudas este fue uno de los motivos, entre otros, que ayudaron al nacionalismo escocés a ganar por primera vez en su historia unas elecciones escocesas en el año 2007.

Hasta el año 2007, el gobierno liberal y laborista en Escocia se encontró cómodo con el escenario institucional y competencial establecido, fundamentalmente porque el partido gobernante en el Reino Unido también era el laborista. Sin embargo, con las elecciones a la vista, y un SNP con un proyecto político claro, tanto los laboristas como los conservadores tuvieron que resituar su discurso sobre el estatus político de Escocia. Los dos centraban su discurso en la posible inviabilidad de una Escocia independiente, pero a nivel propositivo siguieron insistiendo en la construcción del proyecto político de la *Britishness*. Incluso el entonces Primer Ministro, Gordon Brown, defendió una concepción multinacional de la Gran Bretaña, ligada por valores compartidos y no por raza o etnia (Serrano 2008, 16). Sin embargo, también insistió en todo un seguido de valores y símbolos comunes (como el himno o la iglesia de Inglaterra), con un claro sesgo anglocéntrico. De nuevo, seguían insistiendo en la devolución no tanto por motivos de reconocimiento nacional, sino para acercar y mejorar las políticas públicas, reivindicando a la vez las mejoras que habían conseguir los laboristas para los escoceses durante sus años de gobierno (Serrano 2008, 16). Por otro lado, los conservadores, en ese momento liderados por David Cameron, cambiaron su postura tradicional respecto a la devolución y por primera vez aceptaron plenamente el nuevo estatus de Escocia. Sin embargo, a diferencia de los laboristas, no centraron su discurso en los inconvenientes de la independencia, sino en la mejora de las políticas públicas que precisamente el gobierno laborista había llevado a cabo (Serrano 2013, 16). Podríamos decir que los conservadores adoptaron el tradicional discurso laborista, donde el

autogobierno devenía una buena oportunidad para mejorar las políticas públicas en Escocia.

Finalmente las elecciones se saldaron con una victoria ajustada del SNP, liderado por Alex Salmond, que tuvo que gobernar en minoría frente a una mayoría parlamentaria unionista. Ante esta nueva situación, los nacionalistas trataron de aprobar la llamada *Referendum Bill*, con la que pretendían realizar una consulta sobre el estatus constitucional de Escocia. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el Parlamento escocés. A continuación, y vista la imposibilidad con la que se encontraba el SNP para convocar un referéndum, impulsó la "*National Conversation on Scotland Constitutional Future*", que resultó en la publicación del libro blanco "*Your Scotland, Your Voice*". Todo encarado a conseguir la mayoría social suficiente para convocar un referéndum en el futuro, aunque no se hubiese podido aprobar la *Referendum Bill* en esa legislatura. Además, el nuevo gobierno nacionalista puso mucho énfasis en una buena gestión pública y en las políticas del bienestar (Serrano 2013, 171). Probablemente, todos estos movimientos ayudaron al SNP a asentarse en el gobierno y a ser vistos por los escoceses como buenos defensores de sus intereses como ciudadanos¹⁹.

4.2) Un nuevo escenario: la mayoría absoluta del SNP y la demanda de una consulta sobre la independencia

El 5 de mayo del 2011 el SNP consiguió una mayoría absoluta sólida en el Parlamento escocés, muy por delante de su principal competidor, el Partido Laborista. Singularmente, esto ocurrió a pesar de un contexto difícil tanto para el partido nacionalista como para Escocia en general. Por un lado, la crisis económica había hundido el sector financiero escocés. El *Royal Bank of Scotland* había sido intervenido por Londres y tanto Islandia como Irlanda, ejemplos habituales de los nacionalistas de pequeñas naciones que, con su independencia, habían llegado a cotas de bienestar elevadas, estaban padeciendo una crisis y unos reajustes económicos muy severos. Por otro lado, la victoria de los Conservadores de David Cameron en el Reino Unido en el año 2012 podía dar pie al aumento de un voto reactivo en favor de los laboristas. Sin embargo, hasta ahora esto no ha frenado el éxito del SNP el cual, fundamentalmente, se ha debido a tres motivos o ideas (Serrano 2013, 171-172):

- 1) Entender la democracia, también, como el derecho de los escoceses a decidir su futuro, especialmente sobre su estatus constitucional.
- 2) Su énfasis en la defensa de un modelo social y de bienestar para Escocia.
- 3) La percepción de buen gobierno, es decir, de una gestión profesional y transparente del sector público.

En este sentido, y con la mayoría absoluta ya conseguida, el SNP apostó por la celebración de una consulta sobre el estatus que debía tener Escocia. Sin

¹⁹ Precisamente la valoración de la gestión del gobierno y la capacidad del SNP para defender los intereses de los escoceses son dos de sus principales puntos fuertes ante el electorado. Sobre la interrelación entre identidad y bienestar en el caso escocés, ver por ejemplo McEwen (2006).

embargo, además de preguntar sobre la independencia, también se planteó la posibilidad de incluir la que se llamó la opción *DevoMax*, es decir, un traspaso de casi todas las competencias a Escocia y sólo dejar en manos de Londres unos pocos poderes. El SNP, aún y haber ganado holgadamente las elecciones, era plenamente consciente que el soporte a la independencia era alto, pero no suficiente. Mientras que la opción independentista tenía un apoyo de alrededor un 40% de los ciudadanos, la opción *DevoMax* llegaba aproximadamente al 70% (Serrano 2013, 173). Incluso si para tener una perspectiva más amplia tomamos la serie de encuestas de los últimos 8 años realizada por el proyecto *Scottish Social Attitudes*, podremos ver la evolución de las preferencias constitucionales de los escoceses agrupadas en tres opciones: independencia, devolución (o status quo) o volver a la situación pre-devolución. La perspectiva que nos ofrecen los datos es que la opción independentista ha solido moverse alrededor de un 30% de apoyo, mientras que la opción mayoritaria correspondería a un amplio nivel de autonomía a niveles superiores al 60%. A su vez, alrededor del 70% de los escoceses es favorable a que se lleve a cabo el referéndum²⁰. Si nos centramos en una pregunta dicotómica sobre la independencia nos encontramos, en general, que la opción del no se impone en toda la serie, aunque existe cierto grado de incerteza si tenemos en cuenta que según las encuestas, hasta prácticamente dos tercios de los electores podrían optar por el sí en función de cómo se desarrollase la campaña, de la perspectiva de gobierno en Londres o de la gestión de los resultados del referéndum²¹.

4.3) La respuesta del Reino Unido ante las demandas de Escocia

La respuesta del Reino Unido fue aceptar la realización de una consulta, pues los ciudadanos escoceses habían votado mayoritariamente una opción política que tenía como una de sus máximas propuestas esta consulta. Sin embargo, y a diferencia del SNP, el gobierno central no aceptaba preguntas a medias tintas. La consulta debía ser solo sobre la independencia, con dos respuestas posibles: o sí o no. Además, requerían llevar a cabo el referéndum lo antes posible.

El debate, pues, no se centró sobre la posibilidad de celebrar la consulta, sino sobre qué institución podría convocarla formalmente y como debía hacerse. Jurídicamente la *Scotland Act* de 1998 establecía las competencias exclusivas del Parlamento británico, entre las cuales se contaba todo aquello referente a la unión de los reinos de Escocia e Inglaterra. A la vez, pero, reconoce la capacidad del Parlamento escocés para convocar referéndums. El debate, pues, era como el Parlamento escocés podía convocar una consulta que tiene como objetivo revocar una disposición que es competencia exclusiva del gobierno de Londres (Serrano 2013, 174). En este sentido, se llegó al acuerdo de usar una cláusula de la *Scotland Act* (sección 30) que permitía al Parlamento escocés convocar un

²⁰ Para una panorámica de las actitudes sociales hacia el autogobierno, consultar los datos del *Scottish Social Attitudes Survey*.

²¹ Respecto la evolución de estas cuestiones en la opinión pública escocesa, consultar los datos ofrecidos por el *Scottish Center for Social Research*.

referéndum vinculante y eficaz jurídicamente, a la vez que Westminster cedía la competencia sobre la unión de los reinos para este caso concreto.

En el proceso de negociación se trataron diversos aspectos, vinculados a estrategias de cada actor político para influir en el resultado del referéndum. Precisamente el gobierno escocés determinó su propuesta en el documento “*Your Scotland, Your Referendum*”, publicado a principios del 2012. El primer punto a negociar fue la fecha, con el Reino Unido pidiendo hacer la consulta en menos de 18 meses, ya que el independentismo no fuese mayoritario motivaba al gobierno central a querer hacer la consulta cuanto antes, mientras que el gobierno escocés quería dilatar el proceso lo máximo posible para poder convencer a más votantes a favor de la secesión. En segundo lugar, el debate sobre la edad mínima para participar. En este caso, el SNP pedía el derecho a poder votar a partir de los 16 años (y no desde los tradicionales 18). A nivel discursivo, se fundamentaba en argumentos favorables a la democracia y mejorar la participación de los jóvenes, aunque también a una posible expectativa de que el apoyo a la independencia fuera mayor en este grupo. En tercer lugar, el debate sobre el número de preguntas que debía contener el referéndum. Mientras que el gobierno británico apostaba por una sola pregunta con respuesta binaria que hiciese referencia explícita a la independencia, los nacionalistas escoceses apostaban por ampliar la gama de respuestas, incluyendo la opción del *DevoMax*. Finalmente, se discutió sobre el papel que debía jugar la comisión electoral británica como supervisora del proceso electoral (Serrano 2013, 174-175).

La respuesta de Alex Salmond, Primer Ministro de Escocia y líder del SNP, ante las demandas británicas para aceptar el referéndum fue primeramente la de denunciar la injerencia del gobierno central en el derecho a decidir de los escoceses. Sin embargo, todos estos debates se cerraron en el llamado Acuerdo de Edimburgo entre los dos gobiernos el octubre del 2012, donde David Cameron, Primer Ministro británico, remarcó la necesidad de llegar a un consenso, pues la sociedad escocesa así lo había votado. Este acuerdo delegaba en el Parlamento escocés la competencia de elaborar una ley para organizar el referéndum, en el cual finalmente sólo habría una sola pregunta con respuesta binaria sobre la independencia de Escocia, donde podrían votar los ciudadanos de más de 16 años, con la supervisión de la comisión electoral británica en aspectos como la claridad de la pregunta o el desarrollo de la campaña y que se llevaría a cabo el otoño del 2014 (Serrano 2013, 175). De este modo, se llegó a un acuerdo que pudo satisfacer a las dos partes.

A partir de aquí el Gobierno escocés impulsó una nueva *Referendum Bill*, aprobada, esta vez sí, por el Parlamento escocés. Esto, y el pacto con el gobierno británico, facultó al Parlamento escocés a poder convocar una consulta sobre la independencia de Escocia para el 18 de setiembre del 2014, que contendrá la siguiente pregunta “*Should Scotland be an independent country?*”. A partir de aquí los diversos actores se posicionaron para el período de campaña alrededor de dos plataformas electorales. Por un lado, la plataforma *Yes Scotland* donde destaca la presencia del SNP como principal referente aun

cuando incorpora otros partidos y movimientos como el *Scottish Green Party*. Por otro lado, laboristas, conservadores y liberales participan conjuntamente en la plataforma *Better Together*, que hace campaña por el no. Todos los sondeos realizados apuntan a una victoria del no, que podría reforzarse por el hecho de que en este caso todos los partidos unionistas apuestan por incrementar el autogobierno escocés. En cualquier caso, los sondeos también apuntan a un número relevante de indecisos que se han convertido en el principal objetivo de las dos plataformas electorales, ya que será posiblemente el sector clave que determine el resultado final del referéndum. En este sentido, el 26 de noviembre del 2013 el gobierno escocés publicó el *White Paper* sobre la independencia de Escocia, donde se exponían los motivos para la independencia y cómo se gestionaría la transición del nuevo estado escocés.

Conclusiones

En los debates sobre el reconocimiento y acomodación de naciones minoritarias, si una cuestión es compleja de tratar, tanto en un sentido normativo como en uno institucional y empírico, es el de la secesión. En este artículo hemos expuesto el caso de dos naciones minoritarias en el seno de dos democracias liberales europeas, y como éstas han pedido, como método para garantizar su propio reconocimiento, tener derecho a llevar a cabo un referéndum para preguntar a sus ciudadanos sobre la secesión de su nación respecto al Estado madre. Es decir, tener derecho a decidir sobre su estatus constitucional.

En los dos casos, ante demandas muy similares, nos encontramos con respuestas muy diferentes por parte de los Estados. Por un lado, el Reino de España, y sus principales actores políticos, ha negado sistemáticamente la demanda de las instituciones catalanas, que cuentan con el soporte de la mayoría de los ciudadanos del territorio, de convocar un referéndum sobre el estatus constitucional que debería tener Cataluña. Los argumentos en favor de esta posición son bastante variados, pero, fundamentalmente, se centran en el hecho que la constitución española vigente no permite este tipo de consultas y que el sujeto de decisión único e indivisible, como dice la propia constitución, es España, y no ninguna de sus unidades. Por otro lado, el Reino Unido y sus principales actores han permitido realizar un referéndum en Escocia sobre su estatus constitucional, y la única disputa real se ha dado sobre los términos en los que tiene que realizarse esta consulta, y no tanto en si debe o puede realizarse.

Parte de la literatura existente es consciente de la dificultad de reconocer el derecho a secesión en Estados democráticos, los cuales no suelen vulnerar los derechos humanos y que podríamos considerar como “mínimamente justos” (Serrano 2013, 102-103). Sin embargo, diversos autores han llegado a la conclusión que incluso en estos contextos puede haber condiciones para que se pueda reconocer este derecho. En este sentido Seymour (2007) defiende que

las naciones tienen un derecho primario a la autodeterminación interna²² como forma de reconocimiento y acomodación justa, pero que si el Estado incumple este derecho sistemáticamente, esto podría vulnerar los principios de justicia y legitimar una secesión en una democracia liberal. En una dirección similar, Norman (2006) defiende las propuestas federales para acomodar a las naciones minoritarias, evitar el resentimiento de éstas y que de las tensiones nazcan tentativas secesionistas. En este sentido, regular constitucionalmente los procesos para acceder a la secesión podría ayudar a las democracias liberales plurinacionales a perfeccionar su calidad democrática, a hacer que los motivos para una secesión necesiten estar realmente justificados, y a acomodar mejor a las propias minorías.

Todas estas recomendaciones de la literatura sobre cómo gestionar demandas de autodeterminación como método de reconocimiento nos llevan al debate de las teorías normativas sobre la secesión, las cuales están compuestas por tres propuestas que tratan de explicar cuando la secesión es legítima: las teorías de la causa justa (cuando se agotan todas las vías de acomodación posibles y se dan las condiciones para que sólo la secesión solucione una injusticia), las teorías plebiscitarias (la secesión es un derecho primario si existe la voluntad democrática de un colectivo) y las teorías adscriptivas o nacionales (toda nación tiene un derecho primario a la autodeterminación). En este sentido, y podría discutirse si dichas aproximaciones, aplicadas a un contexto democrático, son en realidad complementarias para que una posible demanda de secesión se considerase como legítima (Serrano, 2013, 189). Así, en relación con las teorías plebiscitarias de la secesión en primer lugar debería existir un apoyo socialmente mayoritario entre los miembros de la comunidad en cuestión. En relación con las teorías adscriptivas o nacionales dicha comunidad debería ser reconocible en el tiempo como sujeto colectivo para evitar posibles problemas de oportunismo político. En relación a las teorías de causa justa, debería ser posible demostrar haber explorado al máximo las posibilidades de acomodación de las demandas de reconocimiento dentro del Estado existente –incluyendo una regulación sobre la secesión (Serrano 2013, 190-191). Si Cataluña y Escocia cumplen o no estos requisitos forma parte de un debate con implicaciones de teoría política normativa y constitucional, pero en cualquier caso el comportamiento diferencial del estado británico y español señala no sólo la vigencia de dicho debate sino probablemente la vigencia que continuará teniendo durante los próximos años.

Bibliografía

Barry, B. (2001). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

²² Es decir, derecho al autogobierno en el seno de Estado existente.

- Beran, H. (1984). A Liberal Theory of Secession. *Political Studies* 32, 21–31.
- Beran, H. (1998). A democratic theory of political self-determination for a new world order. En Lehning & Percy B. (Eds); *Theories of Secession* (pp 32-60) New York: Routledge.
- Buchanan, A. (2013). *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*. Barcelona: Ariel.
- Elazar, D.J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Gagnon, A., & Tully, J. (Eds.), (2001). *Multinational democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Kymlicka, W. (2002). *Contemporary Political Philosophy. An Introduction* (Second Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, J. (2009). Asimetries polítiques i administratives en un Regne Unit amb processos de Devolution. En F. Requejo & K.-J. Nagel (Eds.), *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya* (pp. 93–124). Barcelona: Col.lecció Institut d'Estudis Autonòmics.
- McEwen, N. (2006). *Nationalism and the State: welfare and identity in Scotland and Quebec*. Berna: Peter Lang.
- Máiz, R., & Losada, A. (2009). La desfederalització de l'Estat de les Autonomies espanyol: els processos de recentralització i de resimetrització. En F. Requejo & K.-J. Nagel (Eds.), *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya* (pp. 181–222). Barcelona: Col.lecció Institut d'Estudis Autonòmics.
- Muñoz, Jordi & Guinjoan, M. (2012). Accounting for Internal Variation in Nationalist Mobilization: Unofficial Referendums for Independence in Catalonia (2009-11). *Nations and Nationalism* 19 (1): 44-67.
- Nagel, K.-J. (2009). Espanya federal? Barcelona: *Eines* n.10.
- Norman, W. (2006). *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press.
- Orte, A. (2009). Processos de regionalització i asimetries a Itàlia i Espanya. En F. Requejo & K.-J. Nagel (Eds.), *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya* (pp. 223-254). Barcelona: Col.lecció Institut d'Estudis Autonòmics.

- Requejo, F. (2009). Descentralització i asimetries federals i regionals en la política comparada. En F. Requejo & K.-J. Nagel (Eds.), *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya* (pp. 9–24). Barcelona: Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics.
- Requejo, F. (2010). Federalism and democracy. The case of minority nations: a federalist déficit. En M. Burgess & A. Gagnon (Eds.), *Federal Democracies* (pp. 275-298). London: Routledge.
- Serrano, I. (2008). Devolution en Escòcia, 1997-2007: final de etapa. *Estudios internacionales de la Complutense*, Núm 10, Vol 1.
- Serrano, I. (2013). *De la Nació a l'Estat*. Barcelona: Angle Editorial.
- Seymour, M. (2007). Secession as a Remedial Right. *Inquiry*, Num. 59 (4): 395-423.
- Sorens, Jason (2012). *Secessionism: identity, interest, and strategy*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Viver, C. (2010). El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol. En F. Requejo & A.-G. Gagnon (Eds.), *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur* (pp. 213–235). Barcelona: Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics.