

## IV CATALOGNE, ÉCOSSE, QUÉBEC : TROIS FUTURS ÉTATS ?

## **¿Federalismo sin federalistas? La crisis del federalismo en contextos de pluralismo nacional (Cataluña, Escocia, Quebec)**

Jorge Cagiao y Conde  
Maître de conférences à l'Université François-Rabelais de Tours - ICD  
jorge.cagiao@univ-tours.fr

### **Resumen**

Tradicionalmente visto como el instrumento más adecuado para regular y ordenar el pluralismo característico de las sociedades complejas modernas y contemporáneas (de dar con la forma política del ideal de “unidad en la diversidad”), el federalismo vive desde finales del siglo pasado una crisis que parece todavía haberse agravado estos últimos años. El abandono progresivo de los argumentos y principios del federalismo en los discursos de legitimación de las decisiones y opciones políticas adoptadas, así como la hostilidad en aumento de un gran número de intelectuales y políticos hacia el federalismo, muestran bastante bien esta pérdida de confianza en el ideal federativo y en sus virtudes. Los casos de Cataluña, Escocia y Quebec nos permitirán reflexionar sobre las causas del abandono de la opción federalista -como vía para dar forma y canalizar la voluntad de “independencia” y “autogobierno” (self-government) del grupo mayoritario o dominante en dichos territorios-, y sobre la preferencia dada a la opción independentista.

**Palabras clave:** federalismo, pluralismo nacional, secesión, derecho a decidir, autodeterminación, autonomía, Quebec, Escocia, Cataluña.

### **Résumé :**

Traditionnellement considéré comme l'outil le mieux à même de réguler et d'ordonner le pluralisme caractéristique des sociétés complexes modernes et contemporaines (de trouver la forme politique de « l'unité dans la diversité »), le fédéralisme connaît depuis la fin du siècle passé une crise qui semble s'être encore aggravée ces dernières années. L'abandon progressif des arguments et des principes fédératifs dans les discours de légitimation des choix politiques opérés, ainsi que l'hostilité grandissante d'un assez grand nombre d'intellectuels et de décideurs à l'égard du fédéralisme, illustrent assez bien cette perte de confiance en l'idéal fédératif. En nous intéressant aux cas de la Catalogne, de l'Ecosse et du Québec, nous nous interrogerons sur les causes de l'abandon de l'option fédéraliste, en tant que voie permettant de donner forme et de canaliser la volonté d'indépendance et

d'autogouvernement (self-government) du groupe majoritaire ou dominant sur ces territoires, et de la préférence donnée à l'option indépendantiste.

**Mots-clés :** fédéralisme, pluralisme national, sécession, autodétermination, autonomie, Québec, Ecosse, Catalogne.

**Abstract:**

Traditionally seen as the most appropriate tool to regulate the pluralism of modern and contemporary complex societies (to find the political form of “unity in diversity”), federalism suffers since late last century a crisis that still seems to have worsened in recent years. The progressive abandonment of the arguments and principles of federalism in the legitimation of policy choices, and the increasing hostility of a great number of intellectuals and politicians to federalism, shows quite well this loss of confidence in the federal idea and its virtues. The cases of Catalonia, Scotland and Quebec allow us to reflect on the causes of the abandonment of federalist option – as a way of shaping and channeling the will of “independence” and “self-government” of the majority or dominant group in these territories - and the preference given to the independence option.

**Key-words:** federalism, national pluralism, secession, right to decide, self-determination, self-government, Quebec, Scotland, Catalonia.

## Introducción

Este trabajo propone una reflexión sobre el federalismo en contextos de pluralismo nacional. Dicha reflexión trata de integrar los notables avances obtenidos en el tema en los últimos treinta años, en ciencias políticas y jurídicas, en dos direcciones, que creo complementarias: 1/ un intento de definición teórica de la forma o del objeto federativo (¿qué es el federalismo?); 2/ intento asimismo de conectar con la dimensión jurídico-práctica del federalismo, a menudo ausente en los debates académicos y públicos (Cagiao y Conde, 2014).

Preguntar sobre la crisis del federalismo en contextos plurinacionales, y preguntar si hay federalistas que sostengan proyectos federalistas en los contextos plurinacionales, obliga necesariamente a decir dos palabras sobre el sentido o significado que le doy en este texto al federalismo.

Lo que entiendo por federalismo es, conectando con los primeros ensayos teóricos y prácticos federativos de nuestra historia moderna (Estados Unidos o Suiza), y con algunas de las más recientes, estimulantes y rigurosas aportaciones científicas a nuestro conocimiento sobre el tema (Beaud, 2007; Zoller, 2002; Norman, 2006;

Karmis y Norman, 2005; Gagnon, 2007, 2011; Requejo, 2009 ; Burgess y Gagnon, 2010; Parent, 2011) una especial forma de articular jurídica y territorialmente el poder político de un Pueblo o de un conjunto de Pueblos. El federalismo así entendido es: 1/ principalmente, un objeto de estudio de la ciencia o teoría jurídica; 2/ diferente del objeto de la teoría del Estado clásica (unitaria); 3/ pero con el que comparte sus características esenciales (derecho, territorio, individuos), declinadas éstas en plural.

Tal es lo que en mi acercamiento al objeto federativo yo y otros entendemos por federalismo (Zoller, 2002; Beaud, 2007; Parent, 2011; Cagiao y Conde, 2012; 2014). Esto tiene, entre otras consecuencias, diferenciar o distanciar la teoría del federalismo –y el federalismo– de otras teorías que no tienen como objeto de preocupación y estudio preferente al federalismo. Un ejemplo lo tendríamos en los que podemos llamar las “teorías omnicomprendivas” del federalismo. Estas teorías o maneras de entender el federalismo –bastante más extendidas de lo pudiere pensarse– se caracterizan por su voluntad de definir el federalismo como algo que va mucho más allá de una simple forma de articulación jurídico-territorial del poder político, emparentándolo así con otras ideas o proyectos de distinto signo como: el socialismo, la democracia, el republicanismo o los derechos humanos. De tal suerte, estas teorías omnicomprendivas; entienden que para hablar de federalismo con propiedad sería necesario hablar también de socialismo, republicanismo o democracia, lo cual –entiendo yo– no se sostiene. En realidad esta asociación no sólo es muy matizable y discutible sino que además tiende a oscurecer el significado del federalismo (Beaud, 2007), presentándolo como lo que no es necesariamente (por ejemplo, una forma de gobierno: República). No costará entender, en efecto, que del mismo modo que puede haber y hay Repúblicas cuya forma de Estado sea unitaria (Francia), habiéndolas también federales (Estados Unidos), puede haber también, y de hecho hay Monarquías cuya forma de Estado sea unitaria (España), habiéndolas también federales (Bélgica). En resumen, el federalismo no tiene que ver con la forma de gobierno.

También se distancia este acercamiento al federalismo de las teorías del federalismo dominantes en derecho público y ciencias políticas del siglo XX, y todavía hoy. Estas teorías asumen un positivismo (jurídico), un empirismo y un comparatismo acríticos e irreflexivos, en mi opinión, haciendo coincidir la “esencia” u “objeto” federativo (lo que define el federalismo) con el derecho federal positivo contemporáneo o histórico. Si la primera manera de entender el federalismo –decía– oscurece antes que aclara el significado del federalismo, y por ende su capacidad como instrumento válido para resolver algunos o muchos de los problemas que encontramos en nuestras sociedades, la segunda es una manera escasamente científica, pues ideológicamente

<sup>1</sup> Un ejemplo lo tendríamos en el federalismo integral del personalismo francés liderado por Alexandre Marc. Ver sobre el federalismo integral Heim, 2004. Sobre el federalismo de Alexandre Marc, ver Courtin, 2007. Encontramos otro ejemplo, entre muchos otros, en el teórico del federalismo más conocido y laureado en España, Francisco Pi y Margall : Máiz, 2009; Cagiao y Conde, 2014.

orientada a hacer que la teoría federal coincida con la práctica federal. Es decir, es una teoría de legitimación del federalismo que es (Kelsen, 2001: 168; 2007: 318-319; Schmitt, 2003: 345-371; Scelle, 2008; Beaud, 2007), pero no dice nada (bueno) sobre el federalismo que se necesita en determinadas sociedades complejas, dejando así la solución a los problemas y desafíos que encontremos en ellas fuera de la lógica del federalismo.

Este es el problema que encontramos hoy en sociedades plurinacionales como Canadá, Reino Unido o España, en las que el federalismo que se practica o se propone no parece responder a los problemas, a las necesidades y a las reivindicaciones de los actores en cada uno de estos tres contextos políticos.

En las páginas siguientes expongo brevemente, y de manera necesariamente simplificada<sup>2</sup>, los problemas semánticos que genera el federalismo en los contextos citados, así como los problemas políticos que se derivan de dichos problemas semánticos, o por decirlo de otra manera, problemas derivados de la percepción divergente de lo que el federalismo es y debe suponer.

## **El federalismo en Canadá y en Quebec: un remake del debate norteamericano entre Federalistas y Antifederalistas**

El caso de Canadá es sin duda más controvertido que los otros dos pues se trata realmente, a diferencia del Reino Unido y de España, de un sistema federal. Al decir esto, no estoy valorando la pertenencia de Canadá a la categoría “Estado federal” o “Federación”. Me estoy refiriendo únicamente a que, de los tres, Canadá es el único Estado que se define a sí mismo como federal. No puedo detenerme ahora en este tema, pero importa subrayar que por más que muchos observadores insistan en definir al Reino Unido y, sobre todo, a España como sistemas federales, sólo deformando mucho la lógica del federalismo, y pasando por alto -conscientemente o no, es lo de menos- aspectos, procedimientos y prácticas fundamentales del modelo federal clásico, el federalismo territorial norteamericano, puede definirse a ambos sistemas como federales. El caso canadiense es diferente. Sin entrar en un análisis pormenorizado, para el que no tenemos espacio aquí, bastaría recordar el célebre dictamen del Tribunal Supremo canadiense sobre la eventual secesión unilateral de Quebec, dictado en 1998<sup>3</sup>, para entender que el federalismo, tal como lo define el Tribunal Supremo, es uno de los cuatro pilares de la federación canadiense, junto con el Estado de Derecho (rule of law) y el constitucionalismo, la democracia y la protección de las minorías. Mas si el federalismo canadiense fuese en realidad tal como lo expone el Tribunal Supremo en su dictamen no habría

<sup>2</sup> Para un estudio más detallado de la cuestión, ver la sección “Fédéralisme et Multiculturalisme” en Cagiao y Conde y Gómez-Muller, 2014.

<sup>3</sup> <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/fr/1643/1/document.do>

habido probablemente razón para que los quebequeses hubieran planteado en quince años dos veces la cuestión de la secesión (1980 y 1995). Como tampoco habría sido posible, probablemente, la repatriación de la Constitución en 1981 contra la voluntad de la provincia de Quebec.

Han pasado ya casi veinte años desde el último referéndum y se podría pensar que los quebequeses ya han pasado página y no quieren oír ya hablar de independencia, mas, en vista del deficiente encaje del pluralismo nacional en el sistema constitucional canadiense, nada permite pensar que los quebequeses no volverán a la carga en el futuro. La celebración del 150 aniversario de la federación canadiense en 2017 será de hecho una fecha importante que los responsables quebequeses querrán quizás aprovechar. De hecho, la Presidenta del gobierno quebequense Pauline Maurois ha impulsado un proyecto de livre blanc sur l'avenir du Québec (libro blanco sobre el futuro de Quebec) con el objetivo de consultar de nuevo al pueblo quebequense y exponer las ventajas de la independencia y los inconvenientes del federalismo.

Y es que, en efecto, el federalismo canadiense es visto en Quebec como un instrumento del que se sirve el Estado canadiense para fragilizar el autogobierno de la Belle province e impedir su reconocimiento como “sociedad distinta” dentro de la federación canadiense. Los instrumentos de los que dispone el gobierno federal para invadir competencias exclusivas de las provincias, como su poder ilimitado de gasto, o la capacidad que tiene de aislar a Quebec negociando con el resto de provincias (angloparlantes) (Gagnon, 2006; 2011: 94 y ss.), es algo que difícilmente puede ser percibido favorablemente en una sociedad, como la quebequense, en la que el sentimiento nacional, de constituir una sociedad distinta, está tan extendido. Naturalmente, nada inclina a priori, en un caso como el de Quebec, a buscar respuestas a las reivindicaciones que surgen en la provincia sólo por la vía independentista. El federalismo sirve, ha servido y debe servir para canalizar demandas de mayor autogobierno como las que encontramos en Quebec, remodelando las reglas y equilibrios constitucionales de una federación como la canadiense. Mas esto obliga –el dictamen del Tribunal Supremo de 1998 es meridianamente claro al respecto- a entablar un diálogo entre la federación y la provincia de Quebec en el que ambos tengan una posición de igualdad en las negociaciones. La historia reciente de Canadá parece mostrar que sólo en los periodos de crisis secesionista la federación parece –sólo parece- dispuesta a entablar un diálogo de ese tipo. Pero aquí es donde vemos que en Canadá el debate sobre el federalismo parece haberse quedado anclado en el viejo y clásico dilema entre federalismo y confederalismo, reproduciendo todos los clichés y lugares comunes que heredamos de los debates entre Federalist y Anti-Federalist en tiempos la Convención norteamericana para la ratificación de la Constitución de 1787 (Zoller, 2002). Esto puede parecer decepcionante, pues tiende a significar que el federalismo no sería una herramienta capaz de crear condiciones adecuadas para la convivencia de naciones o pueblos (territorios) diferentes que aspiren a lo que Kelsen llamaba una libertad política plena (Kelsen, 1999: 300-331).

Si se siguen los términos de la teoría dominante, que es la defendida por la federación canadiense, los quebequenses tendrían sólo una posibilidad de ser federalistas: aceptando la concepción monista del federalismo canadiense, que entiende a Canadá como una federación nación, al estilo de los clásicos Estados nación (una nación = un Estado). Y así es como se perciben generalmente los federalistas en Quebec: son unionistas, partidarios de que Quebec siga perteneciendo a la federación canadiense tal y como es ya. Mas el problema es que en este caso el federalismo (esa concepción del federalismo) no parece ser respuesta a las demandas de reconocimiento y de mayor autogobierno formuladas por los quebequenses por medio de su gobierno, más bien bloquea todo intento de respuesta a ellas. Nos encontraríamos pues con una situación en la que quien más razones tiene o tendría de ser federalista (de preferir la opción del federalismo) deja de serlo (el nacionalismo quebequense), y acaba optando por la estrategia secesionista.

## El federalismo en Gran Bretaña y Escocia: no es país para federalistas

El caso de Escocia tiene al mismo tiempo muy poco y mucho en común con el caso quebequense. Tiene mucho en común en la medida en que en ambos casos las reivindicaciones de mayor autogobierno del nivel territorial sub-estatal han desembocado en un proceso secesionista. El referéndum de independencia que se celebrará en Escocia en septiembre de 2014 vendrá así a sumarse a los dos referéndums de independencia organizados en Quebec en 1980 y 1995. En ambos casos encontramos un proceso en el que lo que sustancia es el carácter plurinacional y negociado de la estructura estatal englobante (Canadá y Reino Unido), para la que se ofrecen dos tipos de propuesta: federalismo o independencia.

Sin embargo, las similitudes no van mucho más allá. El Reino Unido no es una federación, y el nivel de autogobierno de Escocia es de hecho muy inferior al de Quebec (Requejo, 2010). La peculiar concepción de la soberanía del Parlamento en Inglaterra limita considerablemente el alcance de la devolution operada en 1998 en favor del País de Gales y de Escocia, pues no le impide al Parlamento inglés legislar sobre materias devueltas a Escocia. Es cierto que la soft law (convención sin fuerza de ley por la que el Parlamento inglés se compromete a no legislar sobre materias devueltas) ha podido dar pie a que se hable de un “federalismo informal” en el caso de la devolution escocesa (Dawn, 2003: 293), pero teniendo en cuenta el carácter jurídicamente no vinculante que dicha solución ofrece, no parece que la autonomía política escocesa goce de la protección jurídica necesaria que exigen los acuerdos y equilibrios constitucionales federativos.

Por lo demás, es preciso subrayar que el gobierno inglés no ha querido introducir una eventual respuesta federativa en la consulta escocesa, dejando meridianamente

claro que se debía preguntar por el “sí” o por el “no” a la independencia. Esta opción ha descartado así la pregunta sobre la devo max que era la que, en principio, parecía abrir la puerta de una renegociación “federal” de las relaciones entre Escocia e Inglaterra en el marco constitucional británico.

Importa observar que en el caso escocés la opción de un mayor autogobierno (devolution max) era probablemente aquella que más seducía al electorado, frente a las opciones, más traumática, de la independencia y, más conservadora, del status quo (ver por ejemplo Ormston y Curtice, 2012). Sea como fuere, y siempre con la prudencia con la que hay manejar los resultados de este tipo de encuestas, no es demasiado arriesgado pensar que la opción devo max habría convencido a muchos de los que finalmente acabarán votando por la independencia o contra ella.

Así las cosas, nos encontraríamos con una situación en la que pudiendo optar por una forma de acuerdo federal (devo max), se ha preferido –el gobierno inglés ha preferido– una solución probablemente menos apetecible para los principales concernidos: los escoceses. Importa con todo subrayar esto tanto más cuanto que el gobierno escocés de Alex Salmond parecía privilegiar la vía de la devo max, hasta que el gobierno de David Cameron le hizo saber que no habría “tercera vía” en el referéndum escocés. En espera de lo que pueda pasar en los próximos meses, y sin que quepa descartar por completo la reactivación del federalismo en el debate político, la conclusión que se puede sacar de este rápido comentario es que el Reino Unido no parece ser un país para federalistas...

## El federalismo en España y Cataluña

España es un Estado descentralizado que ha evolucionado considerablemente, desde su Constitución de 1978, en el sentido de un profundo aumento del autogobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA). Si hasta finales de los años 1990 y principios de la década siguiente existía un relativamente gran optimismo en cuanto a la capacidad de federalización del Estado español, por vías informales (negociación entre gobierno central y gobiernos de las CCAA) y formales (proyectos diversos de reforma constitucional: Senado principalmente), o a caballo entre ambos (reforma estatutaria pactada entre gobierno central y gobiernos de las CCAA), la negativa del gobierno español ante el Proyecto Ibarretxe de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco en 2005, y sobre todo el largo y traumático desenlace del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (reformado en 2006, y revisado a la baja por el Tribunal Constitucional en 2010, STC 31/2010<sup>4</sup>) acaban con las esperanzas de las CCAA vasca y catalana de profundizar su autogobierno y conseguir el reconocimiento de nación que consideran merecen por la vía del federalismo, esto es del diálogo y de un acuerdo negociado con el Estado español. El proceso independentista surgido en Cataluña a partir del 11 de septiembre de

<sup>4</sup> [http://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409](http://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409)



2012 tiene su origen en la desafortunada gestión de la reforma estatutaria por parte del gobierno español socialista de José Luís Rodríguez Zapatero, y del partido de la oposición del momento, el Partido Popular (PP), que hoy gobierna el país.

El gobierno de Mariano Rajoy se niega por el momento a aceptar la consulta sobre la autodeterminación (el llamado *dret a decidir*), y ha afirmado también, en respuesta la iniciativa del Partido socialista obrero español (PSOE) y del Partido de los socialistas de Cataluña (PSC), su negativa a iniciar cualquier tipo de reforma de la Constitución en sentido federal. El federalismo no implica, en su opinión, que es también, dicho sea de paso, la opinión dominante en la doctrina, una igualdad entre el Estado (federal) y sus partes (las CCAA), sino una necesaria relación jerárquica en la que, como veíamos en el caso canadiense, el Estado (federal) es soberano y las partes federadas (las CCAA) no. Desde esta lógica se entenderá sin problemas la negativa del gobierno español a la celebración de un referéndum que jurídicamente sólo está capacitado a organizar el Estado español, en nombre y representación del único pueblo soberano que reconoce la Constitución de 1978: el español (art. 2 de la Constitución española de 1978).

Es preciso subrayar con todo que el gobierno catalán ha decidido introducir en la consulta que desea celebrar a finales de 2014 una primera pregunta, previa a la pregunta sobre la independencia, en la que se pide una respuesta a la cuestión del federalismo. Así se ha explicado al menos. La pregunta es: ¿Quiere usted que Cataluña sea un Estado? Se observará que nada tiene en común la concepción del federalismo que encontramos en la pregunta, con la defendida por el gobierno español y la doctrina dominante. En el caso de la pregunta de la consulta catalana, se pregunta por la estatalidad de Cataluña, y de hecho el presidente catalán Artur Mas insistió en la mayúscula de la palabra “Estado”. Lo que se plantea en esta pregunta, si se interpreta en la línea de la estatalidad de Cataluña, es la posibilidad de un “Estado compuesto”, es decir de un federalismo plurinacional o pluralista, en el sentido de lo explicado con inmejorable criterio por el Tribunal Supremo canadiense en el dictamen ya citado de 1998. Esto, obvia decirlo, choca de frente con la concepción monista de la nación y del Estado dominante en España, y tiene de hecho tan pocas posibilidades de ser aceptada como una eventual independencia de Cataluña. Mas lo importante, me parece, es que esta opción aparezca en la consulta, pues da entender que en Cataluña no se ha renunciado por completo al federalismo.

Importa finalmente subrayar que, como en los dos casos anteriores, la población catalana parece considerar favorablemente la opción federalista en la consulta. Las diferentes encuestas de opinión la sitúan cerca de la opción independentista, y en algunos incluso por delante, siempre en cualquier caso aventajando con holgura la opción hasta ahora minoritaria del *status quos*. Dicho esto, no hay que olvidar que si la opción federalista ha podido hacerse un hueco (indefinido o confuso) en la

<sup>5</sup> Ver por ejemplo el dossier Lo que dicen las encuestas, en El País digital de 13 de diciembre de 2013. [http://politica.elpais.com/politica/2013/12/12/actualidad/1386855819\\_872922.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/12/12/actualidad/1386855819_872922.html)

consulta, aquellos que defienden explícitamente el federalismo no son los partidos políticos que apoyan la consulta, sino, por extraño que parezca, el PSC, partido que acudió a las elecciones del 25 de noviembre de 2012 con el lema *Federalisme*. Decir que el revés electoral que sufrió el PSC se debió a su apuesta por el federalismo sería mucho decir, y sería probablemente no decir nada mínimamente claro. Pero lo cierto es que los “federalistas” catalanes, es decir, lo que defienden explícitamente el federalismo, han pasado de ser una de las dos fuerzas políticas dominantes de Cataluña a verse sobrepasada por la izquierda nacionalista de *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), y a ocupar una posición minoritaria y relativamente mal definida sobre el tema si se compara con el resto de los partidos políticos. Muy probablemente, esto se haya debido más a su rechazo de la consulta, o a sus vacilaciones al respecto antes de pronunciarse en contra, que a su defensa explícita del federalismo. Bastaría para mostrarlo el aumento de votos y protagonismo de Izquierda Unida (IU-ICV, que pasa de 10 a 13 escaños), grupo político que defiende explícitamente tanto el federalismo como la consulta.

Nos encontramos así en una situación en la que los partidarios de no cambiar nada defienden su posición como genuinamente federalista (el famoso: España ya es federal); los que defienden cambiar aspectos secundarios quedando firme lo esencial (PSOE, PSC) también; y los que defienden un cambio radical de la forma del Estado, a su manera, aunque forma minoritaria en el bloque pro-consulta, también. Se entenderá en cualquier caso cuán difícil no ha de ser para la ciudadanía entender el lugar y el sentido del federalismo en este complejo debate.

## Conclusión

¿Está el federalismo en crisis en los contextos de pluralismo nacional? Creo que la respuesta es sí.

La presentación del federalismo que se hace desde los gobiernos de Canadá, Inglaterra, España, y retomada por muchos intelectuales y académicos no está permitiendo atraer al federalismo a los quebequeses, a los escoceses y a los catalanes. Y es normal que así sea. Presentando el federalismo como si lo que se practica en Canadá o España (dejo aparte el caso inglés, que me parece más consecuente en su rechazo del federalismo), es todo lo federal que puede ser un sistema federal, y que no hay otra manera de entender el federalismo, es difícil que los nacionalismos minoritarios acepten el federalismo como una solución válida, pues se acaba convirtiendo en una jaula para ellos.

Con todas las dudas e incertezas que pesan sobre el futuro político de estos tres contextos plurinacionales, y con toda la prudencia a que la incertidumbre inclina, creo que tanto en el Reino Unido como en España, como también en el Canadá post referéndum de 1995 y post dictamen de 1998, se ha perdido o se está perdiendo una

oportunidad muy buena de encauzar dichos conflictos, quizás no definitivamente, pero sí de manera duradera, por la senda del federalismo. Se notará que en todos ellos ha sido la cuestión de la secesión la que ha permitido reactivar la opción federal y el debate en torno al federalismo. Esto puede parecer contradictorio, pero no lo es en absoluto. Un federalismo auténticamente plurinacional ha de pensarse como pacto entre diferentes naciones, pacto constituyente en el que, en derecho público o constitucional, las partes actúan como auténticos sujetos soberanos de derecho internacional (o como si lo fuesen, aun no siéndolo en realidad). Ese pacto constituyente federativo, si la buena fe y la voluntad de reunirse bajo esa nueva forma son reales, no es más que la otra cara de la moneda de aquellas situaciones en las que, faltando la buena fe y la voluntad de federarse, se acaba optando por la independencia o sometiendo por la fuerza al territorio secesionista.

Un último comentario. Estos últimos meses, en España, como también en Escocia, y antes en Canadá, los diferentes gobiernos en conflicto y los medios de comunicación están apelando a la opinión experta de los profesores de derecho constitucional. Es normal que esto se haga. ¿Qué pasaría –me pregunto– si los profesores de derecho constitucional dijeran todos, o de manera muy mayoritaria, que España claramente no es una federación o un Estado federal? ¿Qué pasaría si dijeran que el margen de maniobra “federal” es hoy total, y que el federalismo puede ser la solución al problema entre el Estado español y el gobierno catalán? Yo creo que pasaría lo que pasó tras el dictamen del Tribunal Supremo canadiense en 1998, que muchos nacionalistas catalanes verían el federalismo con otros ojos. Creo también que el grupo nacional mayoritario (español) se encontraría en una posición más delicada ante la ciudadanía: la de tener que rechazar el federalismo contra la opinión de los expertos y académicos, o dicho de otra manera, la de tener que asumir completamente el rechazo del diálogo y sus eventuales consecuencias. Sería probablemente un primer paso para atraer a los actores en conflicto hacia una posición más comprometida con los valores y principios (pluralismo, deliberación y diálogo) de nuestras democracias complejas y abiertas. Una manera sin duda también de atraer hacia el federalismo.

## Bibliografía

- Beaud, O., 2007, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF.
- Burgess, M., Gagnon, A.-G. (ed.), 2010, *Federal Democracies*, London and New York, Routledge.
- Cagiao y Conde, J., 2012a, « Autorité et conflit d'autorités en droit fédératif », *L'Europe en formation. Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*, n° 363, p. 121-142.
- , 2012b, « Pour une approche sociologique du fédéralisme », in *Hommage Pierre Ansart*, Paris, Archives Proudhoniennes, Société P.-J. Proudhon, pp. 83-104.
- , 2014, *Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Cagiao y Conde, J., Gómez-Muller, A. (ed.), 2014 (en prensa), *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, Bruxelles, Peter Lang.
- Courtin, E., 2007, *Droit et politique dans l'oeuvre d'Alexandre Marc. L'inventeur du fédéralisme intégral*, Paris, L'Harmattan.
- Dawn, O., 2003, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, New York, Oxford University Press.
- Gagnon, A.-G. (dir.), 2006, *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- , 2007, *Au-delà de la nation unificatrice: Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms.
- , 2011, *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Heim, M., 2004, *Introduction au fédéralisme global*, Roma, Aracne.
- Karmis, D., Norman, W., 2005, *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- Kelsen, H., 1999 (1962), *Théorie pure du droit*, Paris, Bruylant-L.G.D.J.
- , 2001, *Ecrits français de droit international* (edición a cargo de Leben, Ch.), Paris, PUF.
- , 2007 (1949), *General Theory of Law and State*, New Brunswick and London, Transaction Publishers.
- Máiz, R., 2009, *Francisco Pi y Margall. La Nacionalidades. Escritos y discursos sobre federalismo*, Madrid, Akal.
- Norman, W., 2006, *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, New York, Oxford University Press.
- Ormston, R., Curtice, J., 2012, *More devolution: an alternative road?*, London, ScotCen Social Research: <http://www.electoral-reform.org.uk/images/dynamicImages/devolutionroadFINAL.pdf>
- Parent, C., 2011, *Le concept d'Etat fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, Peter Lang.

Requejo, F., 2009, Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol, Bruxelles, Peter Lang.

—, 2010, « Federalism and democracy. The case of minority nations – a federalist deficit », in Burgess, M., Gagnon, A.-G. (ed.), *Federal Democracies*, London and New York, Routledge, p. 275-298.

Scelle, G., 2008 (1932), *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, Paris, Dalloz.

Schmitt, C., 2003 (1928), *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial.

Zoller, E., 2002, « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. 294, p. 41-166.

---

## ***Pour citer cet article***

---

### **Référence électronique**

Jorge Cagiao y Conde « ¿Federalismo sin federalistas? La crisis del federalismo en contextos de pluralismo nacional (Cataluña, Escocia, Quebec) » *Revue Miroirs* [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revue-miroirs.fr/links/Article4.pdf>

---

### **Auteur**

Jorge Cagiao y Conde  
Maître de conférences à l'Université François-Rabelais de Tours - ICD  
[jorge.cagiao@univ-tours.fr](mailto:jorge.cagiao@univ-tours.fr)

---

### **Droits d'auteur**

© RevueMiroirs.fr