A photograph of a stone architectural detail, possibly a window sill or a decorative ledge, with a triangular pediment above it. The stone is light-colored and shows signs of weathering.

## Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya

**FERRAN REQUEJO**  
**KLAUS-JÜRGEN NAGEL (eds.)**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**



**DESCENTRALITZACIÓ, ASIMETRIES I PROCESSOS  
DE RESIMETRITZACIÓ A EUROPA**

Col·lecció  
Institut  
d'Estudis  
Autonòmics

**66**



---

**DESCENTRALITZACIÓ,  
ASIMETRIES I PROCESSOS  
DE RESIMETRITZACIÓ  
A EUROPA  
BÈLGICA, REGNE UNIT, ITÀLIA I ESPANYA**

---

**Ferran Requejo – Klaus-Jürgen Nagel (eds.)**

**Ugo Amoretti  
Antón Losada  
John Loughlin  
Ramón Máiz  
Klaus-Jürgen Nagel  
Andreu Orte  
Ferran Requejo  
Wilfried Swenden  
Mihaela Vancea  
Raimundo Viejo Viñas**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autonòmics**

---

BARCELONA  
2009

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

**Descentralització**, asimetries i processos de resimetrització a Europa :  
Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya. – (Col·lecció Institut d'Estudis  
Autonòmics ; 66)

Bibliografia

ISBN 9788439381570

I. Requejo, Ferran, 1951- ed. II. Nagel, Klaus-Jürgen, ed. III. Institut  
d'Estudis Autonòmics (Catalunya) IV. Col·lecció: Institut d'Estudis  
Autonòmics (Col·lecció) ; 66

1. Federalisme – Unió Europea, Països de la 2. Descentralització  
administrativa – Unió Europea, Països de la  
342.24/25(4)

L'IEA no s'identifica necessàriament amb les opinions dels autors d'aquest llibre ni se'n responsabilitza, com tampoc ho fa de les dades o els documents externs que s'hi hagin incorporat.

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).  
Motllures i bancal de pedra a la banda oest del pati.

© **Dels autors, per als seus capítols respectius**

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics**

Primera edició: setembre de 2009

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-8157-0

Dipòsit legal: B-42.524-2009

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)



**Fonts mixtes**

Grup de producte de forests ben  
gestionades i altres fonts controlades.

Product group from well-managed  
forests and other controlled sources

www.fsc.org Cert no. SGS-COC-006811  
© 1996 Forest Stewardship Council

Imprès en paper certificat FSC

## SUMARI

<b>DESCENTRALITZACIÓ I ASIMETRIES FEDERALS I REGIONALS EN LA POLÍTICA COMPARADA</b> FERRAN REQUEJO.....	9
<b>CARTOGRAFIANT LA ASIMETRIA FEDERAL</b> RAIMUNDO VIEJO VIÑAS.....	25
<b>MANTENINT SIMÈTRIC EL FEDERALISME BELGA: EQUILIBRI ENTRE BON GOVERN I SOLIDARITAT?</b> WILFRIED SWENDEN.....	49
<b>ASIMETRIES POLÍTIQUES I ADMINISTRATIVES EN UN REGNE UNIT AMB PROCESSOS DE DEVOLUTION</b> JOHN LOUGHLIN.....	93
<b>DEVOLUCIÓ POLÍTICA A BÈLGICA I AL REGNE UNIT: SIMETRIA O ASIMETRIA?</b> MIHAELA VANCEA .....	125
<b>ITÀLIA: AUGMENTANT LA DESCENTRALITZACIÓ, DISMINUINT LA ASIMETRIA</b> UGO AMORETTI .....	157
<b>LA DESFEDERALITZACIÓ A L'ESTAT DE LES AUTONOMIES ESPANYOL: ELS PROCESSOS DE RECENTRALITZACIÓ I DE RESIMETRITZACIÓ</b> RAMÓN MÁIZ, ANTÓN LOSADA.....	181
<b>PROCESSOS DE REGIONALITZACIÓ I ASIMETRIES A ITÀLIA I ESPANYA</b> ANDREU ORTE .....	223
<b>CONCLUSIONS: ASIMETRIES I PROCÉS DE DESCENTRALITZACIÓ. COMENTARIS COMPARATIUS</b> KLAUS-JÜRGEN NAGEL, FERRAN REQUEJO.....	255





# DESCENTRALITZACIÓ I ASIMETRIES FEDERALS I REGIONALS EN LA POLÍTICA COMPARADA

FERRAN REQUEJO

*Universitat Pompeu Fabra, Barcelona*

SUMARI: 1. Descentralització. 2. Simetria/Asimetria. 3. Descentralització i asimetries constitucionals (o asimetries de dret). 4. Federalisme/regionalisme i estats plurinacionals. Aquest volum. Bibliografia.

A inicis del segle XXI, parlar de federalisme o de regionalisme és parlar de democràcia en un context presidit pels fenòmens de pluralisme cultural i nacional, i de globalització econòmica, política i tecnològica. Aquest nou context està incentivant una revisió teòrica i una reformulació institucional tant de conceptes clau implicats en la legitimació liberaldemocràtica dels estats amb descentralització política, com dels processos pràctics de la presa política de decisions en aquests estats. Això afecta especialment aquelles democràcies multinivell que regulen societats de caràcter multicultural i plurinacional. Entre els elements inclosos en aquesta revisió poden mencionar-se el dret col·lectiu a l'autogovern, uns nous models i processos en la divisió territorial de poders i l'emergència de col·lectivitats polítiques multinivell a vegades també relacionades amb acords transnacionals, com la Unió Europea.

D'altra banda, les anàlisis empíriques dels sistemes federals o regionals de les dues darreres dècades han acostumat a estar centrades en l'estudi de casos concrets i, en menor mesura, en l'anàlisi comparat. En termes generals, les anàlisis actuals sobre estats amb una clara divisió territorial de poders (federals o regionals) poden agrupar-se en cinc eixos bàsics de caràcter autònom, segons quines siguin les qüestions generals que es busca respondre:

1. eix uninacional-plurinacional
2. eix unitarisme-federalisme
3. eix centralització-descentralització

4. eix simetria-asimetria
5. eix competitivitat-cooperació

Aquest llibre se centra en els conceptes clau de descentralització, del parell simetria/asimetria i de les seves relacions mútues. Se situa, doncs, bàsicament, en la intersecció dels eixos 3 i 4 anteriors.

Les recerques sobre els estats compostos, especialment els de caire federal, fins als anys vuitanta del segle passat no s'interessaven gaire per la noció d'asimetria, malgrat l'històric article de Tarlton (1965), que va introduir el concepte fent esment dels comportaments concrets dels actors de les unitats federades en les seves relacions amb el poder central de la federació. Tradicionalment, la asimetria de les unitats dels sistemes federals s'havia analitzat més aviat com un problema, ja que s'associava a un perillós potencial de desunió o fins i tot de separació. Tanmateix, recerques més recents, especialment des de finals dels anys 90 (Agranoff, Watts, Stepan, McRoberts, Requejo, Norman) han revaloritzat la experiència dels sistemes federals asimètrics, tant pel que fa als seus aspectes morals i normatius vinculats a les democràcies plurinacionals, com pel que fa als aspectes de caire institucional i funcional. Aquestes anàlisis han desenvolupat més el mateix concepte d'asimetria, diferenciant entre diversos tipus d'aquesta, així com entre els diferents valors i objectius amb què estan relacionats, refinant els mètodes implicats en la seva anàlisi.

Segons el principi liberal clàssic d'arrel americana, el federalisme protegeix l'individu contra la «tirania» mitjançant la divisió territorial de poders. Es tracta d'un argument que, tanmateix, es pot usar a favor i en contra de les solucions institucionals asimètriques dels sistemes federals (o regionals). Si s'usa en sentit favorable, s'acostuma a subratllar la millor *responsiveness* que faciliten els sistemes asimètrics, ja que estarien més adaptats a les diferències estructurals existents. Trencar una dependència de la perifèria del centre, per exemple, acabaria significat un plus de democràcia. També s'acostuma a subratllar les possibilitats que ofereix per acomodar millor societats que mostren graus elevats de pluralisme nacional o cultural. Si la república federativa combina, com afirma Montesquieu, els avantatges de ser gran (més fort) i de ser petit (més democràtic), millor encara si s'adapta a l'existència de comunitats nacionals o lingüístiques, ja que facilita la congruència entre societat i sistema polític i, eventualment, la deliberació i la participació dels ciutadans.

En aquesta línia, no es tracta tant de preservar cultures, sinó d'acomodar-les políticament per tal de millorar la qualitat de la democràcia, sense interessar-se necessàriament per la història de la col·lectivitat o per l'existència de pactes previs. A més a més, segons el principi funcional defensat per Wheare i per altres autors clàssics del federalisme contemporani, els governs d'unitats petites comprenen més bé les necessitats de la població i fan que els sistemes federals funcionin millor que els no federals. Seguint aquesta perspectiva, si existeixen col·lectivitats diferenciades, un tractament específic d'aquestes en termes constitucionals també podria significar una millora del funcionament del sistema polític en el seu conjunt. S'evitarien, així, es diu, els costos associats a l'hostilitat i el conflicte permanent que acostumen a mostrar societats que presenten importants *cleavages* de caràcter nacional o cultural. En aquest sentit, el federalisme asimètric pot ser «un mal menor», per exemple, un model preferible a la separació com a resultat d'un càlcul de caire utilitarista sobre costos i beneficis, o preferible a les tensions permanents que es donen en realitats plurinacionals quan s'apliquen esquemes institucionals homogenis o simètrics.

Òbviament, cadascun d'aquests arguments basats en valors i objectius de caire liberal, democràtic, de pluralisme nacional/cultural i funcional contrasten amb contraarguments mantinguts pels defensors d'una institucionalització federal o regional simètrica, els quals apelen a d'altres valors polítics també dotats de vocació legitimadora, tal com certes interpretacions de la igualtat política entre els territoris o entre els ciutadans d'una mateixa *polity*, o certes versions de la solidaritat entre aquests dos tipus de elements.

En principi, la normativitat universalista tradicional que arrenca amb el liberalisme polític clàssic ofereix una bona base tant per a la legitimitat de les decisions del poder central d'una federació com per a les de les unitats federades, cadascuna en la seva pròpia esfera de competències. Tanmateix, en el cas de conflicte entre els dos nivells, es tracta d'una normativitat que ofereix més avantatges a la federació, especialment després de la «democratització» dels sistemes liberals, atès que presenta les seves decisions impregnades de «valors democràtics comuns», com ara l'«absència de discriminacions basades en el territori» per a tots els ciutadans de la federació. Les peticions de reconeixement o de més autogovern per part de les unitats federades poden aleshores presentar-se per part de la federació com un «interès particular» d'aquestes últimes, en contrast amb «l'interès general»

de la federació. Així, des de la perspectiva del federalisme democràtic tradicional, les unitats federades d'una democràcia federal plurinacional es trobaran amb dificultats al moment d'explicar als ciutadans dels altres territoris de la federació que el seu reconeixement i la seva acomodació política en la federació, és a dir, el respecte i la garantia de la seva especificitat col·lectiva nacional, no són contradictoris amb la igualtat de ciutadania, sinó que només ho és amb aquelles interpretacions tradicionals que associen la ciutadania a una versió uniformista del concepte d'igualtat política. Aquesta segona línia argumental resulta més difícil de realitzar, especialment quan les democràcies «mediàtiques» incentiven discursos concisos i simplificats. També els resultarà complicat a les unitats diferenciades de la federació explicar que la falta de reconeixement de la plurinacionalitat en el marc de la federació constitueix una discriminació que juga a favor de la identitat nacional federal i, per consegüent, a favor d'una altra identitat nacional *particular*, la de la majoria, escudada en un llenguatge pretesament *universalista*. En altres paraules, en el marc conceptual estàndard de les democràcies federals, resulta difícil, per massa sofisticada, integrar en el debat polític quotidià la perspectiva que és precisament el tractament uniforme o comú de les diferents realitats el que vulnera l'equitat o la igualtat entre uns ciutadans i uns col·lectius que mantenen identificacions nacionals diverses.

D'altra banda, en el debat de les darreres dècades entre liberalisme i comunitarisme, en els anys 80, i subseqüentment entre els anomenats *liberalisme 1* i *liberalisme 2* a partir de l'inici dels anys 90, s'ha posat de relleu la importància que tenen les col·lectivitats culturals i nacionals empíriques per l'autocomprensió i l'autoestima dels individus. Aquestes col·lectivitats són grups que no sempre coincideixen amb el grup que conforma la col·lectivitat política estatal que defineix la ciutadania. Aquest debat també ha constatat la insuficiència dels drets liberals, democràtics i socials habitualment recollits en les constitucions per regular un tractament igualitari i equitatiu dels individus envers una ciutadania concreta. I també la impossibilitat que els estats juguin un paper culturalment neutre similar al que poden establir envers les religions. Els grups nacionals i culturals resulten, així, en molts casos, entitats moralment rellevants, en no esgotar-se els valors bàsics de la llibertat i la igualtat política en els seus components o dimensions individuals. En el cas que un estat compost englobi ciutadans que formen part de col·lectivitats culturalment i nacionalment diferenciades (en termes lingüístics, històrics, religiosos, jurídics, etc.), el federalis-

me (i el regionalisme) amb trets asimètrics s'ha presentat, també en aquests darrers debats normatius, com una via possible d'acomodació política de grups territorials que presenten característiques culturals i nacionals diferenciades.

Cal introduir aquí algunes precisions conceptuals que enmarcaran els capítols que vénen a continuació. En aquest volum, com dèiem, ens centrem en els conceptes de descentralització i del tàndem simetria/asimetria, així com en la relació d'aquests dos conceptes en la divisió territorial de poders dels estats plurinacionals, atès que tres dels quatre casos analitzats són d'aquest tipus.

## **1 · Descentralització**

Tal com han indicat molts analistes (Elazar, Watts, McRoberts, etc.) quan es planteja la legitimitat dels acords federals, existeixen com a mínim dues perspectives diferents que convé separar: la perspectiva de la no-centralització i la perspectiva de la descentralització. Es tracta d'una distinció amb conseqüències pràctiques que van molt més allà del seu aparent caràcter acadèmic, especialment quan tractem amb realitats nacionals complexes.

En la tradició liberal, el nucli bàsic de les federacions està vinculat al principi de la divisió territorial de poders. Aquest principi, associat originàriament a un acord constitucional de centralització i de no-centralització d'algunes funcions polítiques específiques, és clarament diferent d'altres principis organitzatius que també estan presents en les democràcies federals, com ara els principis de participació, d'equitat o d'eficiència. És cert que en àmbits com l'educació, la salut pública, els serveis socials, etc., els governs centrals d'algunes federacions han estat assumint funcions que fins aquell moment eren responsabilitat dels estats federats (dels estats membres de la federació). Resulta prou conegut l'augment del nombre de competències concurrents en algunes federacions, especialment després del desenvolupament dels estats del benestar europeus de la segona postguerra. Tanmateix, malgrat les tendències mostrades per alguns estats federals cap a models «cooperatius», les federacions liberals mantenen la perspectiva que, independentment de la manera en què es divideixin els poders entre les unitats constituents i la federació, el pacte general no pot ser rescindit sense un acord mutu dels dos nivells de govern (cosa que no es contempla normalment en el cas dels estats regionals).

La descentralització consisteix en la dispersió de poder des d'un centre polític a d'altres centres. Evidentment, la descentralització suposa l'existència d'una estructura prèvia més centralitzada. El principal problema analític consisteix a com mesurar el grau de descentralització d'un sistema polític, sigui o no federal. Aquesta és una de les qüestions metodològiques més difícils de solucionar quan es persegueixen resultats de caràcter comparat. Autors com A. Lijphart, R. Watts o B. Baldi han presentat solucions metodològiques amb la finalitat de reduir la complexitat interna de la descentralització a partir de l'ús de determinats índexs de mesura. Es tracta de propostes útils, però que presenten problemes, o bé perquè deixen de banda fets rellevants per a la descentralització, o bé perquè introdueixen importants biaixos analítics o normatius en els índexs proposats. He presentat una proposta alternativa per mesurar el grau de descentralització dels sistemes polítics, a partir d'índexs més complexos que els anteriors, en un estudi comparat de 19 estats descentralitzats (federal o regional) (Requejo 2007). En el present volum emprarem, però, una noció més general de descentralització, en interessar-nos tan sols l'evolució interna de caràcter qualitatiu de quatre democràcies, ja sigui a partir de la segona guerra mundial o des del seu accés a la democràcia.

## 2 • Simetria/Asimetria

Tal com assenyalàvem anteriorment, el concepte d'asimetria federal ha estat motiu d'un renovat interès per part dels analistes des de mitjançats de la dècada de 1980. I no és sorprenent que això hagi ocorregut en països democràtics que mostren diferències nacionals i/o culturals importants en la composició de la seva població (Canadà, Índia, Bèlgica, Regne Unit, Espanya). Actualment bona part dels analistes considera que la introducció d'elements asimètrics en l'organització territorial de l'Estat pot resultar convenient al moment d'establir un reconeixement jurídic i constitucional de les diferències nacionals de fet que es donen en les democràcies plurinacionals. Cal introduir aquí un parell de comentaris amb la finalitat d'aclarir la noció d'asimetria territorial en estats federals o regionals.

a) En primer lloc, totes les federacions i tots els estats regionals presenten diferències *de fet* entre les seves unitats federades. Per aquest motiu, cal distingir aquí, d'entrada, la asimetria política de la asimetria cons-

titucional. En cada federació, les parts federades mostren diferències, per exemple, pel que fa a la seva població, territori, recursos econòmics, recursos naturals, etc. Aquestes diferències de fet poden ser significatives pel que fa a una asimetria política també de fet, atès que afecten el pes relatiu de cada part federada en la federació. En canvi, les asimetries constitucionals, o asimetries *de dret*, no estan presents en totes les federacions. En termes generals, aquestes asimetries es refereixen a les diferències d'estatus o d'autogovern de cada entitat federada, així com al tipus de relació que mantenen amb el poder central i amb el conjunt de la federació. Això implica que el principi de divisió territorial de poders en la federació s'ha establert d'una manera no uniforme per a totes les unitats federades. Les raons per aquest tipus de regulacions asimètriques de dret varien segons el context. Poden ser degudes a fets geogràfics, demogràfics, nacionals, culturals, etc, però sempre remetent a les asimetries de fet existents a la federació. Un exemple puntual d'asimetria constitucional és el cas de la federació canadenca, on la província de Quebec té algunes competències més que les altres unitats federades (províncies), en l'àrea, per exemple, de la política d'immigració. Un altre exemple, molt més general i que permet caracteritzar aquest estat com una federació amb característiques asimètriques, és el cas de Bèlgica, especialment a partir de la reforma constitucional de 1993, que establí la federació, i malgrat l'evolució posterior d'aquest estat (vegeu el capítol 3 d'aquest volum).

b) En segon lloc, un altre aspecte a tenir en compte en parlar d'asimetria és la distinció entre les asimetries constitucionals i les asimetries produïdes per l'exercici de l'autogovern. La garantia federal o regional de disposar d'un nivell d'autogovern és, en si mateixa, un generador potencial de diversitat entre les unitats federades de qualsevol federació o estat regional. Tanmateix, això no ha de confondre's amb la asimetria constitucional, que és una diversitat legal establerta en els «mecanismes d'entrada» del sistema federal o regional, és a dir, en les regles de joc de la federació o de l'Estat regional, i no solament en els «mecanismes de sortida» del sistema, és a dir, en els diferents resultats produïts per l'exercici de l'autogovern per part de les entitats federades o de les regions dotades d'autogovern. Aquestes diferències basades en l'exercici del poder existeixen en totes les federacions, siguin asimètriques o no, així com en tots els estats regionals. Així, si les unitats federades tenen entre les seves competències polítiques, per exemple, la política mediambiental o la política d'investigació, és obvi que les polítiques d'aquestes unitats en aquests àmbits podran diferir de mane-

ra significativa entre si, existeixin o no asimetries constitucionals en la federació o en l'Estat regional.

### **3 · Descentralització i asimetries constitucionals (o asimetries de dret)**

Resulta freqüent en les anàlisis polítiques associar la noció de descentralització amb la noció d'asimetria, i la noció de centralització amb la de simetria. Sota aquesta perspectiva, tant més asimètrica és la divisió de poders d'una democràcia, probablement tant més descentralitzada serà aquesta última, com a mínim en aquelles entitats que detenten un caràcter asimètric de dret.

Com veurem, qüestionar aquesta doble associació de conceptes és a la base de la recerca que ha produït la publicació d'aquest volum. Podem preguntar-nos si en el terreny empíric es compleix aquesta associació de conceptes. I veiem que, en termes generals, aquest no és el cas. Més aviat l'evolució d'algunes democràcies federals o regionals mostra que les associacions conceptuals van pel camí d'emparellar els processos de (re)simetrització amb un augment del grau de descentralització. La asimetria, en canvi, no s'associa a menys descentralització. I ens podem preguntar el perquè de tot plegat. Aquest és el tema central d'aquest llibre.

### **4 · Federalisme/regionalisme i estats plurinacionals**

El repte actual bàsic a què s'enfronten les federacions i els estats regionals plurinacionals pot resumir-se com un repte liberal, democràtic i nacional de *polity-building*. La qüestió central és, dita breument, si es poden combinar, en la mateixa federació o Estat regional, la perspectiva d'una *unitat federal* normalment predominant en els grups nacionals majoritaris de l'Estat, amb la perspectiva d'una *unió confederal* que acostuma a predominar en les entitats nacionals minoritàries. Ambdós tipus de realitats acostumen a partir de diferents conceptes i valors, malgrat que sovint emprin les mateixes paraules. Una diferència que es mostra en les diferents concepcions defensades entorn a quins drets, deures, institucions, i processos polítics de decisió col·lectiva resulten legítims en termes liberaldemocràtics quan s'apliquen a realitats presidides per forts components de plu-



ralisme nacional. La qüestió sobre la probabilitat de combinar les dues perspectives esmentades o, en altres paraules, la probabilitat d'establir una acomodació política del pluralisme nacional no pot ser resposta en termes abstractes, sinó que ha de referir-se necessàriament a les pràctiques institucionals de la política comparada i a l'anàlisi de casos. Però cal tenir present d'on han sorgit els principals conceptes del llenguatge legitimador emprat habitualment en les discussions territorials.

En general, el federalisme és una noció que no ha estat relacionada, ni històricament ni normativa, amb el pluralisme nacional. És constatable com tant les anàlisis institucionals com normatives sobre el federalisme han estat molt influïdes per l'exemple històric dels Estats Units, la primera federació contemporània. I aquest és un cas empíric que no està relacionat amb el pluralisme nacional. Si romanem en l'òrbita del federalisme nord-americà, la resposta a la pregunta sobre les possibilitats d'acomodament polític de societats plurinacionals a través de fórmules federals o regionals resulta bàsicament negativa. Les raons de fons d'això són tant històriques com organitzatives. Fonamentalment, aquest és un model uninacional que evita, però implícitament respon, una pregunta bàsica mai contestada, paradoxalment, per les teories democràtiques: qui és «el poble», i qui decideix sobre «qui és el poble». Amb les dades empíriques a la mà, sembla que resulta pràcticament impossible habilitar políticament als diferents *demos* (la pluralitat de *demos*) d'una societat plurinacional dins de les regles de joc de caràcter uninacional del model dels Estats Units.

Per altra banda, la història del federalisme, o més precisament, la història de les federacions, s'ha caracteritzat principalment pel desenvolupament de models bàsicament simètrics. Fonamentalment, aquests models han estat vinculats a societats uninacionals i als seus processos de *nation-building* (construcció nacional). La política comparada mostra com els models simètrics no han resultat ser una via particularment esperançadora quan es donen processos coexistents o juxtaposats de construcció nacional dins d'una mateixa democràcia. La simetria estimula la uniformitat en les «regles d'entrada» del sistema polític. I això dificulta la consecució d'una acomodació política real, quan el pluralisme de les minories nacionals constitueix una asimetria *de fet* que requereix que el reconeixement de la plurinacionalitat sigui establert en les mateixes «regles d'entrada» del sistema constitucional. Unes regles que han de regular, a més, l'autogovern nacional de les minories.

Els reptes simbòlics, institucionals i de les regles de decisió que plantegen les societats plurinacionals al federalisme o al regionalisme són amb

bona mesura diferents i més complexos que els reptes plantejats per les societats uninacionals. A més de la cerca de «posicions comunes» en la federació, la qüestió que preocupa principalment a les nacions minoritàries és l'establiment d'institucions i de mecanismes de protecció de caràcter «liberal» en l'àmbit constitucional, que les salvaguardin de les decisions preses per les majories. La política comparada suggereix que quan les democràcies liberals mostren una asimetria nacional de fet, resulta pràcticament impossible acomodar aquest tipus de pluralisme a través de les fórmules uniformes de les federacions o dels estats regionals simètrics. En realitat, totes les federacions plurinacionals empíriques presenten asimetries constitucionals. Però totes mostren també problemes de reconeixement del seu pluralisme nacional intern i problemes d'acomodació política en sistemes democràtics que alhora puguin ser considerats «justos i estables» pels principals actors de les democràcies empíriques que presenten aquestes característiques.

D'acord amb els models que mostra la política comparada, les possibles solucions «federal» passarien per regular clarament el *reconeixement* del pluralisme nacional intern de l'Estat —a la qual fins ara s'han mostrat reàcies la pràctica totalitat de les federacions plurinacionals—, així com la regulació de l'*acomodació política* de les nacions minoritàries en termes d'un ampli autogovern i d'una participació en el govern compartit de la federació a partir de la seves característiques nacionals i de regles de caràcter consociacional. Avui és una qüestió oberta si l'establiment d'un dret de secessió constitucionalitzat de les nacions minoritàries, a partir de regles procedimentals i temporals clares i precises, ajudaria a l'assoliment del reconeixement i de l'acomodació política de les democràcies plurinacionals.

Pel que fa a l'evolució temporal del *shared rule* i del *self rule* (del govern compartit i de l'autogovern), les competències específiques es poden anar assignant ja sigui obertament —per exemple, a través de la delegació de competències només a algunes de les unitats, o ja sigui menys obertament, per exemple, a través de polítiques d'*opting in* i d'*opting out* que no requereixen processos de reforma constitucional— sempre més complicats, i que en principi poden estar dirigides a totes les entitats de la federació o de l'Estat regional, però amb el benentès polític que seran seguides només per algunes unitats territorials.

En resum, a les federacions i als estats regionals contemporanis, la tensió entre les lògiques liberal, democràtica, nacional i funcional s'ha resolt en termes «nacionals» usualment a favor de la federació. Així mateix,

el fet que la primera federació contemporània fóra l'influent cas dels Estats Units (que es va construir amb forts components uninacionales i simètrics, i amb un Tribunal Suprem fort que va actuar com a *polity-maker* en el seu desenvolupament pràctic) no ha estat aliè a l'evolució de les federacions i del pensament federal fins fa pocs anys normativament dominant (*Federalist Papers*). Es tracta d'una evolució que està lluny de la lògica més «confederal» dels sistemes polítics i del pensament polític del federalisme clàssic anterior a la federació americana (Althusius) (una concepció que va sobreviure en l'era moderna a Suïssa i, encara que per poc temps, als Països Baixos). D'aquesta manera, sembla que la majoria de federacions, en comptes d'haver refutat la teoria de Bodin sobre la impossibilitat de la seva estabilitat si es desitjava mantenir la sobirania de l'Estat com una entitat indivisible, només ha refutat la tesi de la indivisibilitat, però no la d'una jerarquia que afavoreix la *unitat* —que acostuma a monopolitzar el poder central en termes de legitimitat— davant la diversitat de components que afavoririen més una *unió* que una unitat (en el cas d'estats plurinacionals, el concepte d'unió resulta més sensible o «amable» amb les nacions minoritàries que el d'unitat, tal com mostra el cas del Regne Unit (vegeu el capítol 4).

## Aquest volum

El llibre que presentem és el resultat d'una recerca desenvolupada durant els anys 2007 i 2008 que va ser finançat per l'*Institut d'Estudis Autonòmics* de Barcelona, després d'una convocatòria competitiva. L'equip de recerca va incloure els membres del *Grup de Recerca en Teoria Política* (GRTP) de la Universitat Pompeu Fabra, que dirigeixo des dels seus inicis a l'any 1998, i un grup d'acadèmics especialitzats en els casos d'estudi. Aquest casos comprenen Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya. La selecció d'aquests casos respon al criteri d'incloure tan sols democràcies liberals europees amb índexs significatius de descentralització, i que iniciaren aquesta última a partir de processos asimètrics. Hem exclòs, per tant, aquelles federacions o estats regionals descentralitzats, com Alemanya o Suïssa, que iniciaren la descentralització o la no centralització des de plantejaments simètrics. Els objectius bàsics de la recerca han estat veure en quins casos s'ha produït posteriorment una dinàmica de *resimetrizació* del model territorial, quina relació té aquesta dinàmica amb la descentralització (si la resimetriz-

zació, quan s'ha produït, ha augmentat o disminuït la descentralització de l'Estat), quins són els principals actors polítics que han estat favorables a la resimetrització i, finalment, quins són els principals arguments legitimadors emprats per aquests actors: veure si prevalen, segons els casos, arguments legitimadors basats en valors i objectius de caràcter liberal, democràtic, nacional o funcional.

L'equip del GRTP de la UPF ha estat format per Ferran Requejo (director), Klaus-Jürgen Nagel (coordinador tècnic de la recerca), Mihaela Vancea (comparació dels casos de Bèlgica i el Regne Unit), Andreu Orte (comparació dels casos d'Itàlia i Espanya) i Raimundo Viejo (revisió de la literatura sobre descentralització i asimetries federals).

La recerca s'ha desenvolupat en tres fases. En primer lloc, es recollí la informació empírica sobre els casos seleccionats, i s'efectuà una primera anàlisi de la literatura acadèmica de recerca sobre processos de descentralització i federalisme asimètric. Es classificaren les asimetries de fet i de dret de cadascun dels casos empírics, l'existència o no de processos posteriors de resimetrització en la divisió territorial de poders, així com la seva relació amb el procés de descentralització dels estats respectius. Aquesta fase, que inclou un component descriptiu estàtic inicial i la introducció posterior de la variable temporal, va facilitar l'elaboració d'un esquema comú a aplicar en els quatre casos que permetés la seva comparació efectiva i congruent. En segon lloc, es desenvoluparen *papers* acadèmics per part d'especialistes dels quatre casos a partir de l'esquema seleccionat, i *papers* de caràcter comparat. Els especialistes dels casos foren Wilfried Swenden (Bèlgica), John Loughlin (Regne Unit), Ugo Amoretti (Itàlia) i Ramón Máiz i Antón Losada (Espanya). Aquesta segona fase culminà amb la celebració d'un *Workshop* amb tots els participants de la recerca que tingué lloc a l'Institut d'Estudis Autònoms de Barcelona. També es va convidar a participar en aquest *Workshop* a dos acadèmics especialitzats en l'anàlisi de democràcies culturalment i nacionalment complexes, que assumiren el paper de «discussants» dels *papers* presentats. Aquests especialistes foren Wayne Norman (Canadà) i Peter Kraus (Finlàndia). Com a conclusió d'aquesta segona fase es revisaren els aspectes conceptuals i metodològics inicials sobre les variables a tenir en compte en l'anàlisi final comparada. La tercera i darrera fase de la recerca ha estat presidida per la revisió dels *papers* presentats a partir de la discussió col·lectiva dels resultats; l'anàlisi comparativa dels casos per unitats de dos en dos: Bèlgica i el Regne Unit, d'una banda, i Itàlia i Espanya, de l'altra; la comparació dels

quatre casos en conjunt; i la revisió de tot el material i les tasques d'edició del volum que el lector té a les seves mans.

El primer capítol del llibre (Raimundo Viejo) efectua un recorregut entorn de les principals referències analítiques sobre les asimetries federals desenvolupades fonamentalment en les dues darreres dècades. El segon capítol (Wilfried Swenden) i el tercer (John Loughlin) analitzen, respectivament, els casos de Bèlgica i del Regne Unit. Aquests dos capítols, així com els dos corresponents als casos d'Itàlia (Ugo Amoretti, capítol 6) i Espanya (Ramón Máiz i Antón Losada, capítol 7) analitzen les asimetries inicials dels respectius sistemes polítics, identifiquen, en el seu cas, les fases dels processos de resimetrització, la seva relació amb el procés de descentralització, i identifiquen els principals actors polítics implicats i els principals arguments emprats per aquests actors. Cal mencionar que així com a la resta de capítols es reserva la nomenclatura «federal» pels casos de les federacions estrictes, hem respectat l'ús que del terme federal fan els autors del capítol aplicat al cas espanyol, malgrat que no es tracta d'una federació en el sentit tècnic del terme, ja que presenta més elements similars als estats regionals que a les federacions dels països desenvolupats. El capítol 4 (Mihaela Vancea) i el capítol 8 (Andreu Orte) presenten, respectivament, una anàlisi comparativa dels casos de Bèlgica i el Regne Unit, i d'Itàlia i Espanya. Finalment, el capítol 9 (Klaus-Jürgen Nagel i Ferran Requejo) presenta les conclusions generals de l'estudi. Entre les més innovadores d'aquestes conclusions cal destacar les fases successives d'asimetrització i de resimetrització que en tres dels quatre casos acompanyen a un aprofundiment del procés general de descentralització de l'Estat, trencant l'associació habitual esmentada entre simetria i centralització. També cal destacar com a novetat la identificació dels actors principals i les argumentacions amb vocació legitimadora que acompanyen les fases de resimetrització de la divisió de poders. Unes fases que no són més que estadis temporals que poden o no donar lloc a posterior períodes de regulacions asimètriques. Les traduccions al català d'alguns capítols han estat a càrrec de Marc Sanjaume i de Daniel Torras, ajudants de recerca del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la UPF.

## **Bibliografia**

AMORETTI, U. – BERMEO, N. (eds.) 2004. *Federalism and Territorial Cleavages*. Johns Hopkins University Press.

- AGRANOFF, R. (ed.) 1999. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos.
- BALDI, B. 2003 (2a ed. 2005). *Stato e territorio*. Roma – Bari: Laterza.
- FOSSAS, E. – REQUEJO, F. (eds.) 1999. *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta.
- GAGNON, A. – GUIBERNAU, M. – ROCHER, F. (eds.) 2003. *The conditions of diversity in multinational democracies*. Montreal: IRPP.
- GAGNON, A. – TULLY, J. (eds.) 2001. *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIPHART, A. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LOUGHLIN, J. 2001. *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- MAIZ, R. – REQUEJO, F. (eds.) 2005. *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. Londres – Nova York: Routledge.
- NAGEL, K. J. – REQUEJO, F. 2009. «Asymmetrien erhalten, aushalten oder angleichen? Zum Vergleich von Resymmetrisierungstendenzen in vier europäischen Staaten». *Jahrbuch des Föderalismus*, núm. 10. Baden-Baden: Nomos, 59-73.
- REQUEJO, F. 2007. «Federalisme, descentralització i pluralisme nacional». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4. Barcelona, 35-67. (Versió castellana: F. Requejo. *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2007, cap 6.1. (Versió anglesa: «Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: a Federalist Deficit». M. Burgess (ed.) *Federal Democracies*. Londres – Nova York: Routledge, 2010).
- REQUEJO, F. 2005. «Multinational, not 'postnational', federalism». A Maiz – Requejo, 96-107.
- REQUEJO, F. (ed.) 2001a. *Democracy and National Pluralism*. Londres: Routledge.
- REQUEJO, F. 2001b. «Political Liberalism in Plurinational States. The Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism: The case of Spain». A Gagnon – Tully 2001.
- REQUEJO, F. 2001c. «Federalism and National Groups». *International Journal of Social Sciences*, 161, 41-49.
- TARLTON, Ch. 1965. «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation». *Journal of Politics*, núm. 27/4, 861-874.

- TIERNEY, S. 2004. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press.
- TULLY, J. 1994. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WATTS, R. 2005. «A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations». *Asymmetry Series* 4 (2005). Queen's University: IIGR.
- WATTS, R. 1999. *Comparing Federal Systems*. Montreal and Kingston: McGill – Queen's University Press.





# CARTOGRAFIANT LA ASIMETRIA FEDERAL

RAIMUNDO VIEJO VIÑAS

*Universitat Pompeu Fabra, Barcelona*

SUMARI: 1. Introducció. 2. Tarlton revisat: antecedents teòrics en l'estudi de la asimetria federal. 3. L'anàlisi empírica de la asimetria federal. 3.1. El lloc de la asimetria en els estudis federals. 3.2. Simetria i asimetria en els sistemes polítics federals. 3.3. Asimetria federal i democràcies plurinacionals. 4. L'anàlisi normativa de la asimetria federal. 4.1. Eficàcia i secessió: falsos dilemes de la asimetrització. 5. Contra la asimetria federal. Bibliografia.

## 1. Introducció

El 1965, Charles D. Tarlton va publicar al *Journal of Politics* la seva «especulació teòrica» sobre «la simetria i la asimetria com a elements del federalisme». En aquest article s'hi proposava l'estudi dels sistemes polítics federals sobre la base de dos models ideals, fruit de la distinció conceptual entre simetria i asimetria. El potencial d'aquesta distinció analítica de Tarlton, no obstant això, romandria intacte durant un temps. Encara durant els anys vuitanta, les aportacions més destacades a l'estudi del federalisme parlaven poc o gens de la qüestió de la asimetria federal. No va ser fins el 1992 que es va constituir a Muskoga, Ontario, un grup de treball sobre federalisme asimètric —que continuaria posteriorment amb diverses trobades acadèmiques—, on es verificaria finalment l'arrencada d'un programa d'investigació articulat entorn de l'estudi de la asimetria federal (Agranoff, 1999: 9; Watts, 1999: 25). Des d'aleshores, estudiar els sistemes polítics federals a partir de la asimetria federal no ha deixat de guanyar pes específic en les anàlisis sobre el federalisme i els sistemes federals.

Entre les múltiples raons que se solen adduir per explicar aquest recent interès per la asimetria federal se sol destacar la doble tensió globalitzadora-regionalitzadora a la qual estan sotmesos els estats en les darreres dècades (Elazar, 1998; Keating, 1999). Arran d'aquestes transformacions con-

textuals s'han desenvolupat diversos debats a l'entorn de l'acomodació de les minories nacionals, l'autogovern i la descentralització, la gestió de la multiculturalitat i els drets culturals, el cosmopolitisme, la justícia i la governança globals, etc. No és menys rellevant la polèmica que deriva de considerar l'examen descriptiu i/o comparat de les dinàmiques polítiques pròpies dels sistemes federals, avaluant així l'eficiència dels dissenys institucionals, la resistència d'aquests per afrontar les forces centrífugues que arrisquen la unitat de la federació o la seva capacitat integradora a l'hora de conciliar igualtat i diversitat. Tots aquests debats convergeixen, com veurem, en l'heurística que expressa el concepte d'asimetria federal, fent que aquesta última sigui una pedra de toc en el federalisme actual.

Així doncs, des de principis dels anys noranta del segle XX, fruit de la seva rellevància teòrica creixent, el nombre de monografies, compilacions, articles i altres formes de presentar la reflexió sobre les asimetries federals ha anat augmentant de manera notable, configurant actualment una literatura extensa. Un repàs exhaustiu de tot el que s'ha escrit sobre asimetria federal excedeix de molt el que es podria considerar un objectiu raonable per un sol capítol. Aquesta proliferació requereix una cartografia que serveixi per identificar aquells continguts, arguments i crítiques que s'han anat produint al llarg de la investigació i del debat acadèmic. Per això mateix, la principal tasca de les pàgines que vénen a continuació és molt més modesta: esbossar un primer acostament sistemàtic a la literatura sobre asimetria federal.

A continuació s'aborden els aspectes més rellevants i/o controvertits apareguts a la literatura durant els darrers anys. En primer lloc, tornarem a l'origen dels dos conceptes de simetria i asimetria, tal com van ser formulats per Charles D. Tarlton, per apuntar tot seguit algunes objeccions que s'han plantejat en les recerques dels darrers anys. En segon lloc, examinarem el que ha estat l'anàlisi empírica de la asimetria federal durant les dues últimes dècades. Per aquest fi és necessari situar en primer lloc la asimetria als estudis federals, per així poder entrar en detall en la qüestió de la asimetria dels sistemes polítics federals. En aquest sentit, mereix una atenció especial per les seves implicacions i actualitat, la relació entre la asimetria federal i la democràcia multinacional. Una vegada traçades aquestes línies de la investigació empírica, presentarem, en tercer lloc, els elements fonamentals de l'anàlisi normativa que suscita la asimetria federal. Sobre aquest tema particular, destacarem especialment els arguments que confronten la asimetria amb el principi d'igualtat, així com amb l'eficàcia del sistema

polític federal i un pretès risc de secessió. Finalment, tot i la manca de debats acabats, finalitzarem aquest capítol amb una exposició de les principals objeccions que s'addueixen contra la asimetria federal.

## **2 · Tarlton revisat: antecedents teòrics en l'estudi de la asimetria federal**

L'article de Charles D. Tarlton (1965) al *Journal of Politics* s'ha convertit en un lloc comú dins la literatura sobre asimetria federal, és a dir, en un punt de partida compartit on vénen a remetre els estudiosos del federalisme. Malgrat la seva voluntat «especulativa» declarada, el seu treball ha demostrat ser un fonament sòlid per la investigació recent. La raó d'aquest fet és doble: d'una banda, el seu encert a l'hora de comprendre el gir teòric i metodològic del seu temps; d'altra banda, el fet d'haver avançat una distinció analítica de gran utilitat per comprendre el canvi contextual que s'ha produït en les dues darreres dècades. El seu valor fonamental rau, doncs, en la seva comprensió de la tendència evolutiva dels sistemes polítics federals.

En efecte, l'aportació de Tarlton s'inscriu en un gir teòric i metodològic més ampli que va succeir a la dècada dels anys seixanta del segle XX en els estudis sobre el federalisme. Juntament amb autors com Livingston (1959), Morley (1959), Wildavsky (1967), Friederich (1968), Riker (1969), o Dubhacek (1970), entre d'altres, va contribuir a la superació del restringit marc del primer institucionalisme. D'acord amb aquesta reorientació del *mainstream* politològic, el seu enfocament del federalisme es desplaçava dels aspectes estrictament jurídics i constitucionals cap al funcionament més polític dels sistemes federals.

D'aquesta manera, la crítica metodològica de Tarlton a autors com Corwin (1950) o Wheare (1946) es dirigia a la seva «ininterrompuda propensió a l'anàlisi formal del federalisme», a la vegada que vinculava el progrés científic a les aportacions teòriques dels treballs de Livingston (1959) o Morley (1959). En aquestes aportacions es donava prioritat a les bases polítiques del federalisme i a les conseqüències pràctiques que comportava la separació de poders, i així es reivindicava el pensament jeffersonià davant les tendències centralitzadores del poder polític. Fet i fet, es posaven al descobert les limitacions dels estudis basats en l'examen descriptiu i formal d'aquells països que disposaven d'una constitució explícitament federal.

Amb la finalitat d'abordar la distinció entre simetria i asimetria, Tarlton reconsiderava la relació federal en un sentit realista, reubicant la unitat d'anàlisi en una perspectiva sistèmica més que no pas jurídica. En identificar la unitat d'anàlisi amb la unitat constituent del sistema polític federal, li resultava possible distingir tres plans de relació diferents, a saber, aquells que vinculaven la unitat constituent amb el conjunt del sistema polític federal, amb l'autoritat central i amb la resta d'unitats constituents. Això facilitava una comprensió diferent del sistema polític federal, mostrant tant la diversitat d'interessos en joc com el caràcter dinàmic i canviant del vincle federatiu.

En aquets sentit, la distinció entre simetria i asimetria avançava un pas més en la teoria del federalisme en proposar una anàlisi basada en el reconeixement de la tensió, que en tot sistema polític federal es dona, de la pugna dels interessos competius entre les unitats constituents i d'aquests amb el poder central. Bàsicament, la asimetria era identificada amb el nivell de diferenciació d'una unitat constituent particular respecte de les altres unitats constituents i respecte al sistema polític federal considerat en conjunt. La simetria, en canvi, evidenciava el nivell de participació comú, indiferenciada de la unitat constituent respecte a les altres unitats constituents i respecte al sistema polític federal.

La díada simetria/asimetria delimitava, per tant, una relació constituent entre els dos nivells de govern, el qual, d'acord amb la coneguda definició de Daniel J.Elazar (1987:12) caracteritzen tots el sistemes federals: l'*auto-govern*, d'una banda, i el *govern compartit*, de l'altra. Però a la vegada, juntament amb aquesta tensió vertical, Tarlton identificava igualment una tensió horitzontal fruit de la diversitat existent entre les unitats constituents i la diferència de les seves relacions amb el poder central. A partir d'aquí es definien dos models ideals en els quals es podien fer encaixar els sistemes polític federals:

En primer lloc, es defineix un model simètric format per unitats constituents semblants pel que fa al territori, població, economia, cultura i institucions. Aquesta semblança faria que, a la vegada, cadascuna d'aquestes unitats constituents fos una mena de miniatura del sistema polític federal conjunt. La relació amb l'autoritat central seria igual per a totes les unitats constituents, essent també equivalent la distribució de poder entre l'autoritat central i les unitats constituents. La representació i les càrregues també es repartirien a parts iguals. Per tant, la raó justificant del federalisme es basaria en el fet que cadascun dels subsistemes polítics de les unitats consti-

tients seria complet en si mateix, semblant a la resta dels seus equivalents, i congruent amb el sistema polític federal en conjunt.

Al model simètric s'hi contraposaria un segon model, l'asimètric, és a dir, integrat per unitats constituents de configuració demogràfica, cultural, econòmica i institucional molt diversa. No hi hauria, doncs, coincidències entre el sistema polític federal en conjunt i les unitats que l'integren, ja que aquestes disposarien de graus diversos d'autogovern i diferents tipus de relació amb el poder central. Aquestes diferències serien resultat, al seu torn, dels diversos acords d'associació de les unitats constituents. Aquestes últimes disposarien de característiques específiques que les diferenciarien respecte de la resta. La distribució de poders, la representació i la fiscalitat s'organitzarien, així, sobre la base de criteris diferents i trobarien la seva legitimitat en la capacitat de fer conviure la diversitat en la unitat.

Finalment, les «especulacions» de Tarlton sobre la simetria i la asimetria federals conclouen amb una aposta normativa inequívoca per la preeminència de la primera. Dit en altres paraules, segons aquest enfocament, un funcionament harmònic d'un sistema polític federal dependria que els components simètrics prevalguessin en última instància sobre els components asimètrics. Es tracta d'un raonament que ja tenia implícit un dels arguments que han acabat essent habituals en la crítica de la asimetria federal: un excés de diversitat faria que el «potencial de secessió» per un sistema polític federal augmentés, fins a produir-se situacions d'alta inestabilitat que n'arrisquessin la continuïtat. Quanta més asimetria, per tant, menys eficàcia i eficiència del sistema, menys funcionament harmònic, i més risc de secessió.

La contribució de Tarlton amb prou feines va tenir continuïtat, exceptuant algunes al·lusions breus i fragmentàries (Frenkel, 1986; Watts, 1966). Això no obstant, el problema de la asimetria es tornaria a plantejar amb força més endavant, quan dins del *mainstream* politològic es produí l'anomenat «gir culturalista» dels anys noranta. Si en anys anteriors el centre d'interès s'havia desplaçat al funcionament institucional dels sistemes polítics federals, ara s'ampliava la concepció del que havia d'entendre's per un enfocament *polític*, abastant una dimensió cultural fins aleshores oblidada (Taylor 1992; Tully 1994; Kymlicka 1995; Requejo 1999a, 2001, 2005a). Els estudis sobre federalisme no s'escaparien d'aquest èmfasi en els aspectes culturals de la política. Així, per exemple, el debat sobre les asimetries federals que comença aleshores no es pot

deslligar d'altres debats teòrics, com el que havia confrontat les posicions liberals i comunitaristes respecte de la multiculturalitat en la dècada dels anys vuitanta.

Al final dels anys noranta, Burgess i Guess (1999: 46-47) podien avaluar ja críticament l'aportació de Tarlton, assenyalant quatre aspectes controvertits de la seva conceptualització: (1) la impossibilitat de discernir, en un model asimètric, interessos que poguessin ser mutus o d'abast general; (2) la tesi que relaciona la prevalença de la simetria amb el grau d'harmonia i estabilitat d'un sistema polític federal; (3) la conveniència de models unitaris en societats amb gran diversitat; i (4), *last but not least*, la negació de la política del reconeixement. Perquè aquestes i altres revisions crítiques fossin possibles va ser necessari el desenvolupament previ de tota una sèrie d'investigacions al llarg dels anys noranta. Sense aquestes últimes difícilment es podria disposar de la base empírica necessària per poder avaluar «l'especulació teòrica» de Tarlton.

### 3 · L'anàlisi empírica de la asimetria federal

La dècada dels anys noranta va ser un moment en què es va renovar l'interès pel federalisme en general i per l'anàlisi de la asimetria federal, en particular (Elazar 1998). Després del final de la guerra freda, la reconfiguració del mapa de l'Europa de l'est va suscitar més d'un dubte sobre la capacitat dels dissenys federals per donar resposta a la realitat dels estats multinacionals; però sobretot farà reflexionar sobre el vincle entre la democràcia i el federalisme (Knop-Ostry-Simeon —Swinton, 1995; Filipov-Ordeshook-Shetsova, 2004; Requejo 2001, 2005a, 2005b). Així, la desintegració de la URSS, Txecoslovàquia o Iugoslàvia no oferien perspectives gaire optimistes per al federalisme. No obstant això, la ratificació el 1992 del Tractat de la Unió Europea (Maastricht) ofería un contrapunt particularment interessant pel que fa a les asimetries federals (McKay, 2001; Treschel, 2006). Ja fos en el llenguatge de la unió a dues o més velocitats, ja fos en el discurs de cooperació, la Unió Europea ha proveït des d'aleshores una casuística enormement complexa i fonamental per comprendre les dinàmiques federals en un món cada vegada més globalitzat (Burgess, 2006: 226).

En aquest context de canvi, la asimetria federal es revelaria com un instrument analític de gran utilitat, tant pel que fa el diagnòstic dels fracas-

sos dels sistemes polítics federals del món soviètic com per comprendre la millor adequació que la introducció de les asimetries havia aconseguit per una millor acomodació de la diversitat en altres sistemes.

### **3.1 · El lloc de la asimetria en els estudis federals**

Tal com ha assenyalat Watts (1994, 1998 i 1999a), l'estudi dels sistemes polítics federals i, per tant, de la asimetria federal, pot organitzar-se entorn de tres grans blocs de continguts. El primer és el que concerneix al disseny i a l'operativitat dels sistemes polítics. En aquest conjunt temàtic s'inclouran qüestions com el significat de les institucions federals; la centralització, descentralització i no-centralització institucional; la distribució dels recursos financers; el caràcter de les institucions «compartides»; el paper dels tribunals; l'organització «multinivell» dels sistemes federals; i, finalment, la qüestió de la simetria i asimetria de les unitats constituents.

En segon lloc, tal com hem apuntat anteriorment, els sistemes polítics federals no són realitats estàtiques i immutables. Per tant, adquireix interès investigar els processos polítics que genera el seu funcionament institucional (Ostrom, 1995). En aquest sentit, els estudiosos han abordat, ja des de molt aviat, la manera que s'han configurat i evolucionat els sistemes polítics federals. Així mateix, també s'han preocupat per examinar les relacions inergovernamentals que tenen lloc en el seu si. Finalment, amb posterioritat al renaixement dels nacionalismes sense estat als anys noranta, la literatura especialitzada ha dirigit el seu interès a la relació entre els conflictes interns de base cultural i nacional, i la relació unitat/diversitat que caracteritza els sistemes polítics federals (Requejo 2005a, 2005b; von Beyme, 2005 i 2006). Tal com veurem, aquest darrer aspecte està fortament lligat a la qüestió de les asimetries federals.

Finalment, el fracàs dels sistemes polítics federals del món soviètic (URSS, Iugoslàvia, etc.) durant la primera meitat dels noranta i els problemes i incerteses polítiques generades a alguns països occidentals (Canadà, Bèlgica, etc.) han fet que creixi l'interès per diagnosticar diverses patologies causants de la pèrdua d'eficiència d'aquests sistemes. No obstant això, si jutgem la longevitat de casos com el dels EUA, Suïssa, Austràlia o el mateix Canadà, els sistemes polítics federals semblen disposar de prou capacitat per suportar un increment important de la tensió interna.

### 3.2 · Simetria i asimetria en els sistemes polítics federals

Tal com esmentàvem, per Tarlton, els models federals es definien com a simètrics o asimètrics segons la manera en què s'articulen les relacions entre el govern federal, les altres unitats i el sistema polític en el seu conjunt (Watts, 1999: 27). Per dir-ho en paraules d'un altre destacat especialista: «*Federal symmetry refers to the uniformity among member states in the pattern of their relationships within the federal system*» (Watts, 2005: 2). Asimètriques, en canvi, serien aquelles modalitats de sistema polític federal en les quals les unitats polítiques integrants del sistema observessin diverses relacions amb el govern federal («*Asymmetry*» in a federal system, therefore, occurs where there is a differentiation in the degrees of autonomy and power among the constituent units. Watts, 2005: 2). La asimetria federal, per tant, comença quan la relació entre cadascuna de les unitats constituents d'un sistema polític federal i el nivell federal de govern no és la mateixa per a totes. Però la asimetria federal va més enllà, ja que no només es refereix a l'heterogeneïtat de les relacions entre cada unitat constituent de la federació i el govern federal, sinó que també es refereix a les relacions entre les unitats constituents entre si. La asimetria federal apunta, per tant, a les diferències d'estatus i de drets sancionats entre les unitats constituents dins d'un sistema polític presidit per la divisió territorial de poders (Agranoff, 1999: 11).

Òbviament, la asimetria no és un fenomen nou en els sistemes polítics federals. Des de la creació dels primers estats federals, les asimetries sempre han estat presents, independentment del seu grau de formalització jurídica. Essent rigorosos, es podria afirmar que mai ha existit un estat federal completament simètric (Dubhacek, 1970). Precisament perquè són una resposta a la necessitat de mantenir la unitat en la diversitat, els sistemes polítics federals aspiren a regular una diversitat de partida que és inherent a les societats que s'organitzen federalment. Les diferències socials, econòmiques, polítiques, culturals, nacionals, etc. asseguruen que la asimetria sigui, com a mínim, una qüestió *de fet*. Un tema diferent és que les asimetries siguin reconegudes des d'un punt de vista formal o *de dret*, i que l'objectiu del federalisme, en general, i l'asimètric, més en particular, sigui mantenir o reduir les diferències entre les unitats constituents.

Per tal de tractar acuradament aquestes qüestions, cal realitzar una doble distinció prèvia: d'una banda, cal distingir entre precondicions federals i resultats federals; d'altra banda, un cop reconegudes les asimetries fede-



rals, cal diferenciar entre les asimetries *de fet* i les asimetries *de jure*. Per autors com Burgess (2006), les precondicions federals són pròpies del moment analític del federalisme, mentre que els resultats es corresponen a l'estudi dels sistemes polítics federals. Les precondicions federals les configuren les diverses cultures polítiques i tradicions, les fractures socials, la territorialitat, els fets socioeconòmics i les tendències demogràfiques. D'aquestes precondicions federals es derivarien els diversos resultats que configuren en cada lloc i moment els diversos sistemes polítics federals. Pel que fa a aquests sistemes, cal distingir, com dèiem, les asimetries *de fet* de les asimetries *de jure*: mentre que les primeres refereixen als aspectes i components pràctics de les unitats federades de caràcter econòmic, demogràfic, cultural, nacional, etc; les segones, en canvi, refereixen a les relacions de poder formal o constitucional reconegudes (Agranoff, 1999: 16, Agranoff, 2005).

En els primers treballs sobre federalisme asimètric tendia a pressuposar-se que les relacions constitucionals dels sistemes federals eren simètriques o, dit d'una altra manera, se sobreentenia que no hi havia asimetries *de jure*. Aquesta suposició venia donada pel fet que l'«especulació teòrica» de Tarlton partia dels Estats Units com a referent empíric. Tanmateix, atès que les asimetries *de fet* són pròpies de tots els sistemes polítics federals, alguns sistemes polítics disposen d'asimetries *de jure* en els seus dissenys institucionals. Casos tan dispersos com el canadenc, l'espanyol, el rus o el malai, per no parlar d'una entitat tan particular com és la Unió Europea, són bons exemples de la presència d'asimetries *de jure* en sistemes polítics federals.

### **3.3 · Asimetria federal i democràcies plurinacionals**

Casos com el Canadà, l'Índia, Rússia o Bèlgica són exemples de l'evidència que al món existeixen democràcies que es caracteritzen per la irreductibilitat de les nacions que contenen, és a dir, de democràcies que podem definir com a plurinacionals; democràcies dins les quals conviuen ciutadans amb diverses identitats nacionals, identitats que a vegades se solapen i a vegades s'exclouen. En aquests països, malgrat la llarga durada dels contenciosos nacionals, les identitats nacionals s'han demostrat resistents i duradores, capaces d'adaptar-se al canvi històric i de romandre actives al llarg de generacions.

Així mateix, aquestes identitats nacionals resulten particularment rellevants i significatives pels actors que hi participen. En implicar-se en la seva identificació, qüestions tan rellevants com, per exemple, la llengua, la història, les creences o la seva articulació dins d'un disseny institucional no estan exemptes de complicacions. El federalisme es presenta aquí com una solució possible, si bé condicionada, ja que certament l'adopció d'un acord federal no és suficient de per si (Requejo 2009, 2005a; Norman, 2006). Un acord federal satisfet per una democràcia plurinacional ha de comportar necessàriament alguna modalitat d'articulació dels drets de les minories nacionals. Sense el reconeixement resulta difícil imaginar una convivència duradora. De fet, en facilitar l'articulació institucional d'una política del reconeixement d'acord amb les exigències dels drets de les minories, les asimetries federals han estat objecte d'un interès cada vegada major per part dels investigadors.

En efecte, les asimetries *de jure* s'han demostrat d'especial utilitat a l'hora d'afrontar l'ordenament jurídic constitucional de les societats plurinacionals (Keating, 1999, Requejo, 1999a i 1999b, Máiz, 2006). En la mesura que aquest tipus de societats requereixen alguna forma de política de reconeixement que implica l'articulació de la «unitat en la diversitat», el federalisme asimètric es troba en una situació d'avantatge a l'hora de proveir un marc institucional capaç d'adaptar-se de manera eficient a les asimetries *de fet*. Contràriament a les visions inspirades en l'obra de William H. Riker que consideren que un sistema federal difícilment pot plantar cara al caràcter centrífug dels conflictes nacionals (Bauböck, 2003), les experiències dels darrers temps han demostrat que les asimetries federals són un instrument eficaç en l'acomodació de la diversitat nacional i cultural (Stepan, 1999).

En aquest sentit, la lògica federal és senzilla: mitjançant la concessió de majors quotes d'autonomia a les diverses minories nacionals integrants de la federació s'evita la por a l'abús de poder per part de la majoria nacional, a la vegada que s'implica a les minories en un govern comú (Simeon i Conway, 2001). En fer que sigui possible fundar un disseny institucional sobre les bases del pluralisme nacional i cultural, les asimetries federals resulten a la vegada atractives pels que volen trobar un acord general i pels que aspiren a aconseguir més cotes d'autonomia per la seva unitat constituent. I aquest no només és el cas de les minories nacionals, sinó també de les comunitats indígenes preexistents a l'Estat federal i a altres realitats culturals derivades de la globalització. Amb tot, la determinació de la mo-

dalitat i el grau d'asimetria que pot adoptar una federació depèn dels equilibris de poder específics que s'aconsegueixin en cada moment.

#### 4 · L'anàlisi normativa de la asimetria federal

Considerada al principi com un mal inevitable propi d'alguns sistemes polítics federals, la asimetria federal ha estat així redescoberta des del punt de vista normatiu com instrument d'un disseny institucional apropiat a democràcies nacionalment complexes (Requejo 2009, 1999a; Gagnon i Gibbs, 1999). La primera qüestió, suscitada tal com hem apuntat en referència al primerenc article de Franz L. Neumann (1955), és si el federalisme com a tal disposa d'algun valor o valors intrínsecs. En l'estela de Neumann, autors com Burgess (1993), Gagnon (2001) o Gagnon i Gibbs (1999) consideren que l'existència d'un sistema polític federal no assegura de per si cap mena de dret o llibertat, ja sigui individual o col·lectiva. Això sembla avalat pel fet que les formes d'organització federal es troben presents indistintament en règims de caràcter democràtic o autocràtic.

Atès que el federalisme no disposa d'un valor o valors intrínsecs i es remet a ell mateix com a fonament dels dissenys institucionals que anomenem federals, cal preguntar-se per la definició del principi federal. Per Preston King, aquest principi podria definir-se com «*the incorporation of regional units in the decision-making procedures of a state on some constitutionally entrenched basis*» (King, 1982: 77). En ser definit així, el principi federal s'estén, com hem vist, més enllà de les federacions en sentit estricte, i pot ser identificat en el que hem definit com a sistemes polítics federals.

Pel que fa a les asimetries federals, pot afirmar-se que el principi federal ha estat interpretat des de la discontinuïtat en la continuïtat. Això no pressuposa que el federalisme asimètric pugui resoldre els problemes que el federalisme no ha resolt, però sí que aspira com a mínim a perfeccionar la gestió d'aquests mateixos problemes des de l'aprofundiment del mateix principi federal (Máiz, 2006). Fins i tot reconeixent l'objectiu comú de la unitat en la diversitat, la asimetria federal comportaria una articulació diferent de la diversitat respecte de la unitat. A diferència dels ordenaments simètrics, les asimetries federals implicarien orientacions normatives diferents en la concreció institucional dels dissenys federals.

A partir d'aquest ordre de coses, Gagnon i Gibbs (1999: 78) han identificat tres principis bàsics que operen en la configuració dels sistemes po-

lítics federals, en general, i en els asimètrics de manera més particular. Aquests tres principis serien el principi comunitari, el principi funcional i el principi democràtic. El principi comunitari pressuposa l'aspiració de conservar els trets característics d'una comunitat política, l'existència de comunitats polítiques diverses, així com la promoció de la cultura de cada comunitat política o continuïtat històrica d'un poble. En garantir les condicions institucionals de producció i reproducció de societats diverses, la asimetria federal aprofundeix aquest principi per cada comunitat política.

El principi funcional es refereix a la utilitat del federalisme per organitzar sistemes polítics sobre territoris en expansió o de gran diversitat nacional o cultural. En aquest marc, les asimetries federals són instruments que assegurin una major eficiència administrativa, la pau interregional, l'eficàcia governamental i la unitat de l'Estat en contextos de gran diversitat. Com a perfeccionament del principi funcional, les asimetries complementen el federalisme *tout court* enfortint la capacitat per contenir tendències centrífugues i eventualment secessionistes que poguessin esdevenir dins d'un sistema federal.

El principi democràtic s'identifica en el federalisme amb l'apoderament de la ciutadania i el reforç de les llibertats individuals contra la tirania. Es tracta, sens dubte, d'un dels arguments normatius més importants i més clàssics en defensa del federalisme, i se sol veure com a complementari de la separació de poders. Mitjançant la creació de contrapoders horitzontals des dels quals resulta possible el control recíproc entre institucions equivalents, el principi democràtic asseguraria la protecció davant d'eventuals abusos de la majoria. Gràcies al principi democràtic, el federalisme assegura la legitimitat política, garanteix la participació ciutadana i aconsegueix reconciliar concepcions diferents de la igualtat dins d'un mateix estat. Més enllà d'això, la asimetria s'ha demostrat com un instrument útil per poder garantir el pluralisme de valors, atès que no només assegura la diversitat de parers entre ciutadans, sinó també pel que fa a la diversitat de vincles entre les unitats polítiques constituents i la possibilitat de generar contrapoders capaços de generar equilibris complexos (Requejo 2005).

#### **4.1 • Eficàcia i secessió: falsos dilemes de la asimetrització**

A la literatura sobre la asimetria federal, la inevitabilitat de les asimetries d'un o d'altre tipus en els ordenaments federatius constitueix un punt

de partida. De fet, no hi ha gaires treballs que problematitzin de manera explícita el federalisme asimètric i/o qüestionin la asimetria en conjunt com una opció legítima o desitjable. Importa poc, d'altra banda, que aquesta sigui una asimetria *de fet* o una asimetria *de jure*, atès que una simetria perfecta es presenta a la realitat política com a quelcom veritablement inabastable (Milne, 2005; Watts, 2005:2). A l'hora d'elaborar arguments teòrics, l'evidència empírica s'imposa i les asimetries sempre acaben sortint a la llum. Així, per exemple, més enllà de la seva pròpia novetat, la multiculturalitat que acompanya la globalització també ha contribuït més d'una vegada a visibilitzar una diversitat cultural preexistent. En suma, aquesta pluralitat de partida és la que determina les condicions contextuais sobre les quals es pot produir una teoria política de la asimetria federal i dels eventuals processos de resimetrització.

Els arguments teòrics i empírics dels autors més reticents a validar normativament la asimetrització solen caracteritzar-se per una defensa inicial de l'*status quo* (que en cada cas es recull en una concreció asimètrica particular) abans que per la impugnació de qualsevol modalitat d'organització asimètrica en conjunt (Dion, 1999). No es tracta només de reconèixer les asimetries *de fet*, sinó d'assumir igualment el disseny institucional en vigor (asimetries *de jure*) i la genealogia històrica d'aquest últim com a referent empíric sobre el qual cal determinar les contradiccions normatives que han d'advocar per una solució simètrica o resimetritzadora. L'avaluació crítica de la asimetrització prefiguraria d'aquesta manera l'exigència de readaptació dels dissenys institucionals a favor de criteris simetritzadors.

En línies generals, aquest plantejament «conservador» es presenta com una modulació particular dins de la asimetrització existent. No és la asimetria en si, sinó les possibles conseqüències de la culminació del procés simetritzador allò que permet qüestionar el mateix procés de la asimetrització. Els riscos de la ineficiència creixent del règim per efecte d'una progressiva reducció competencial del nivell federal són plantejats com un argument de força major que justifica la revisió dels diversos graus d'asimetria constitucionalment reconeguts. La previsió fins i tot d'alguna modalitat probable de col·lapse o fallida definitiva del règim com conseqüència del debilitament progressiu i imparabile del nivell federal es presenta com una evidència amb la qual es fonamenta la fi de la asimetrització en algunes anàlisis empíriques. Tanmateix, l'argument del perill del col·lapse no s'escapa com a possibilitat teòrica als règims simètrics que, progressivament descentralitzats, igualment poden tenir dificultats.

D'altra banda, es fa palès el caràcter instrumental que caracteritza la racionalitat pròpia del que s'ha definit com a «conseqüencialisme», és a dir, la recomanació d'un disseny institucional particular no pas en virtut dels seus trets intrínsecs, sinó dels resultats que es pressuposen a mitjà i llarg termini (Karmis i Norman, 2005: 18, n. 5). En el seu transcurs argumental, el raonament conseqüencialista avança conclusions de moment no verificables com un suport suposadament empíric de la justificació normativa de la resimetrització. Actuant així, els diversos autors poden assentar les bases argumentals per al posterior compliment de les eventuals «profecies que s'autorealitzin» (*self-fulfilling prophecies*) a favor de mesures resimetritzadores.

L'argument «conservador» s'articula a partir d'assumir l'imperatiu d'una mena d'«asimetria constitucionalment continguda» sobre la qual es poden assentar les bases d'una eventual resimetrització, que procedeix mitjançant un doble moviment. D'una banda, procedeix en el *terreny normatiu* fent pivotar sobre la igualtat entre ciutadans i/o entre unitats constituents del règim polític la demarcació positiva d'un límit constitucional a les exigències asimetritzadores. La invocació d'aquesta igualtat per tots i cadascun dels ciutadans i/o unitats constituents, però, no es resol en una comprensió diferent del *demos* que informa el cos polític de la *polity* de les democràcies multinacionals. Es transposa a les unitats constituents el mateix esquema igualitari que opera pel ciutadà: una igualtat que eludeix a la seva definició tota consideració a la dimensió nacional i cultural. En canvi, la referència «nacional» de l'estat unitari es manté en tot moment com l'única instància capaç d'assegurar la legitimació legal-impersonal del poder sobirà a les democràcies plurinacionals. Mitjançant aquest tipus d'argumentació queda sense explicitar la diferència entre asimetries entre persones i asimetries entre províncies/estats membres i les modalitats d'igualitarisme subsegüents (Requejo, 2005).

En aquest sentit, l'estabilitat i la governabilitat compleixen la funció argumental de formular el contrapunt necessari al buit de poder o disfunció del règim que s'evoca mitjançant la ruptura constitucional o l'emergència efectiva, en darrera instància, d'un nou poder constituent que qüestionari la mateixa unitat de l'Estat federal. Es configura, així, un argument segons el qual la asimetria només és comprensible com una resposta a les exigències d'una «racionalitat instrumental» (*Zweckrationalität*) concreta, a saber, la que fa del manteniment de la unitat nacional la seva última finalitat, prescindint de considerar la incorporació de la pluralitat nacional a la revisió de

la normativitat liberal-democràtica. Així doncs, la continuïtat de la unitat de l'Estat es resoluria en el reconeixement de la possibilitat de la diversitat d'adscripcions de la ciutadania, sense que per aquest fet s'admetés el caràcter multinacional de les democràcies en qüestió (Taylor, 1999). D'això se'n deriva que els moviments de base cultural tenen cabuda dins del terreny de la representació partidista, a canvi de la renúncia a l'exigència de reconeixement constitucional. Aquesta és la dimensió del dilema que es planteja amb l'elecció entre la conveniència de la reforma cap al federalisme asimètric, d'una banda, i la impossibilitat de resolució normativa de la coexistència de dues o més sobiraniaes, de l'altra (Milne, 1999).

D'altra banda, en el «terreny empíric», l'evocació de les experiències de secessió conegudes (Txecoslovàquia, Iugoslàvia, URSS, etc.) opera tota l'estona com un autèntic referent exterior constitutiu de la *polity*. I això deixant de banda la doble evidència empírica que aporta, ja sigui la naturalesa autocràtica dels règims polítics en qüestió, ja sigui el caràcter constituent que comporta tot canvi de règim. Com veurem més endavant, això no és aliè a la genealogia de cada règim polític, ni tampoc a la naturalesa dels sistemes polítics de tipus soviètic (Stepan, 1999: 22). Malgrat el recurs a l'evidència secessionista i més enllà de les limitacions de tota anàlisi comparativa, queda pendent l'explicació de la lògica política segons la qual seria impossible l'acomodació asimètrica més enllà d'un nivell de descentralització determinat (Gibbins, 2005: 4). D'acord amb aquest desenvolupament teòric, en efecte, tota intensificació dels processos d'asimetrització de les democràcies plurinacionals abocaria inevitablement a la ruptura sobiranista de la federació, atès que la descompensació dels equilibris de poders interns —superat un cert llindar per determinar, acabaria fent impossible l'aplicació del principi d'igualació federal entre les unitats constituents.

Així mateix, el desenvolupament dels processos asimetritzadors es presumeix com l'instigador de dinàmiques exemplars necessàriament contradictòries amb el manteniment de la federació (Watts, 2005: 6). Dit amb altres paraules: sobre la presumpció de la impossible satisfacció plena de les aspiracions nacionals abans de la secessió, s'entén que la asimetrització només pot promoure una lògica del «salvi's qui pugui» que posa en perill el règim democràtic. Autors com Louise Tillin (2006: 48 et passim) troben aquesta impossibilitat de satisfer les aspiracions de les nacions minoritàries en autors com Taylor, Kymlicka i Requejo, que rebutgen una descentralització simetritzadora per als seus respectius casos d'estudi. Atesa la com-

plexitat de les societats plurinacionals actuals, s'addueix la impossibilitat de satisfer les exigències de la política de reconeixement dins dels esquemes d'una territorialitat determinada i predefinida inicialment per l'Estat (Milne, 1993).

D'aquesta manera, s'entén el pluralisme nacional i cultural exclusivament com una proliferació il·limitada de demandes, independentment de les necessitats materials objectives requerides per la producció i reproducció de les cultures. Paradoxalment, és la simetria mateixa la que genera, en la seva comprensió uniformitzadora de les singularitats, les mateixes disfuncions a les quals pretén posar remei. Com que no es considera la asimetria més enllà d'una exigència creixent, es prescindeix per aquesta raó d'avaluar els avantatges que pot comportar la asimmetrització, no només en matèria de reconeixement i legitimitat, sinó també directament en termes d'eficiència organitzativa. Certament, un tractament simètric basat en una demanda creixent seria insostenible. No obstant això, res no demostra la inevitabilitat del nexa causal entre asimetria i augment de les demandes. Essent rigorosos, la asimetria no es vincula amb la gestió de la demanda, sinó amb l'organització de la diversitat.

En definitiva, gràcies a l'enunciat de la incommensurabilitat que comportaria la satisfacció d'una multiplicació *ad infinitum* de les singularitats a reconèixer des d'una primera modificació de l'*status quo*, l'argumentació favorable a la simetria desplaça l'exigència del reconeixement del caràcter plurinacional d'alguns règims polítics al terreny del qüestionament del bon funcionament institucional (Milne, 2005). Aquest desplaçament posa a la vegada de manifest una actitud pragmàtica de no-consideració de les exigències teòriques que requereix la creixent complexitat cultural de les societats en què vivim i, per tant, la comprensió de la asimmetrització com una forma d'organització política capaç de combinar unitat i diversitat (Brown, 2005: 2; Gagnon, 1993: 15 i 17).

Tal com hem vist, malgrat admetre la asimetria com un punt de partida, la teoria política de la resimetrització se serveix d'arguments com ara el risc de secessió o la ineficàcia d'una descentralització excessiva per suspendre el progrés dels processos d'asimetrització a les democràcies multinacionals i exigir el retorn a una modalitat d'organització simètrica. Així, els partidaris de reintroduir la simetria com a criteri organitzatiu eviten haver de qüestionar-se la concepció monista del *demos*, afirmant la suposada neutralitat cultural de l'Estat «nacional» i, per tant, l'avantatge comparatiu per als que ja disposen de la identitat nacional estatal (Requejo 2009).



En entendre la asimetria d'aquesta manera, la teoria política de la resimetrització opta per una forma concreta de representació territorial a favor de la reintroducció de la simetria en els règims polítics objecte de la asimetrització. Així, la realització o, en el seu defecte, la perspectiva d'un sistema federal requereix introduir la preponderància de la territorialitat en els criteris de representació política (King, 1993: 94). Per tant, d'acord amb la concepció de la representació territorial que propugna la teoria política de la resimetrització, sempre s'haurà de sacrificar-se parcialment la igualtat dels ciutadans per poder assegurar la igualtat entre les «regions». No podia ser d'una altra manera atès que a la teoria política de la resimetrització nega el pluralisme en la dimensió nacional i cultural de la ciutadania. De manera semblant a una teoria de vasos comunicants, tota fragmentació del *demos* en unitats territorials és aquí considerada, tenint en compte la inevitabilitat de la asimetria (*de fet* i *de jure*), com una distorsió de la representació del conjunt. Això s'evidencia en l'argumentació mitjançant la distinció resimetritzadora entre «ciutadans més iguals» (un sentit de la distinció que es nega en no incorporar-s'hi la dimensió cultural) i «regions més iguals» (un sentit de la distinció que es concedeix pel seu caràcter simetritzador). Aquest seria l'argument contrari a la noció d'asimetria que deriva del concepte d'igualtat consubstancial al reconeixement nacional i cultural dels *demoi* integrants de la democràcia plurinacional.

## 5 • Contra la asimetria federal

Els sistemes polítics federals no són realitats immutables. En el seu interior hi habiten tendències favorables i contràries a la asimetria, que generalment són el reflex directe dels interessos polítics implicats (Burgess, 1993; Gagnon, 1993; Brown, 2005). Els arguments que critiquen la asimetria són fonamentalment de dos tipus: analítics i normatius. Pel que fa el primer tipus d'arguments, el de la pèrdua d'eficiència és sens dubte un dels més rellevants. Les experiències recents d'alguns sistemes polítics federals asimètrics han generat més d'una crítica que apunta a les asimetries com a origen de la pèrdua d'eficiència. Aquestes crítiques als models asimètrics poden ser matisades, precisant que no és tant una qüestió de l'existència de les asimetries sinó del grau d'asimetrització que pugui suportar un sistema polític federal (Dion, 1994; Milne, 1991 i 2005). D'acord amb aquesta línia argumental, com veiem, una asimetrització excessiva seria sinònim de

pèrdua d'eficiència i, eventualment, d'increment de risc de col·lapse del sistema i/o secessió d'alguna de les unitats constituents.

El problema de fons que suscita aquest tipus d'argument és si la asimetria és funcional o disfuncional als sistemes polítics federals. Atès que les asimetries *de fet* són inevitables a tots els sistemes polítics federals, la qüestió no sembla que sigui el reconeixement jurídic d'aquestes últimes, sinó el grau i modalitat de la asimetria. I atès que els sistemes polítics federals són dinàmics i estan travessats per tensions pro i contra asimetritzadores, la determinació del grau i modalitat de les asimetries és objecte d'un qüestionament permanent. En aquest sentit, s'ha plantejat el caràcter permanent o transitori de les asimetries federals. En casos com la Unió Europea, per exemple, el discurs de la Europa de la «geometria variable» o de les «dues velocitats» manifesta la tensió existent entre la constitucionalització definitiva de les asimetries, d'una banda, i una voluntat declarada d'acceptar les asimetries com un mitjà per arribar a assolir un model final de caràcter simètric de l'altra.

Sigui com sigui, més enllà de la funcionalitat o disfuncionalitat de les asimetries trobaríem el problema del caràcter relacional de la simetria i la asimetria, és a dir, el fet que en circumstàncies corrents els sistemes polítics federals no poden fer operativa la relació entre simetries i asimetries si no és mitjançant alguna manera d'equilibrar el balanç final entre unes i altres. Diverses polítiques públiques compensatòries poden servir en aquest sentit per fer possible un funcionament eficient del sistema polític federal. Així, per exemple, polítiques de tipus redistributiu poden contribuir a crear relacions simètriques dins de les asimetries *de iure*. Sense negar la asimetria es pot contenir, però, la polarització resultant de les asimetries constitucionals.

Un segon conjunt d'arguments contra les asimetries el configuren les crítiques de caràcter normatiu (McGarry, 2005). Com hem vist, el principi d'igualtat pot ser un dels punts de suport més recurrents entre els adversaris de les asimetries federals. Des de la seva perspectiva, que tendeix a interpretar la asimetria com incompatible amb el principi igualitari, l'argument de la igualtat sol estar fundat en una concepció monista del *demós* (Requejo, 2005). No obstant això, els nacionalistes d'estat no sempre rebutgen les asimetries. De fet, tant en el cas que la unitat a federar sigui exterior a l'estat-nació (per exemple Puerto Rico respecte dels Estats Units) com en el cas que la asimetria federal no qüestioni els fonaments de l'estat-nació, els nacionalistes d'estat admeten sense gaire dificultats l'existència d'ordena-

ments asimètrics. El que, essent rigorosos, s'està objectant a les asimetries federals és que ciutadans d'una part de l'estat-nació puguin identificar-se com a membres d'una comunitat nacional diferent.

En efecte, les asimetries federals són acusades de facilitar el risc de secessió de les unitats constituents que es reconeixen com una comunitat nacional diferent. Del fet del reconeixement de la condició nacional diferenciada se'n deriva, sovint de manera mecànica i no argumentada, la inevitabilitat de la reivindicació de la independència a través del dret a l'autodeterminació. Així doncs, s'argumenta que la introducció de la menor asimetria federal tingui un doble efecte negatiu per al sistema polític: d'una banda, s'adverteix l'«efecte dominó», és a dir, que una vegada admesa la asimetria federal per alguna de les unitats constituents, la resta d'unitats poden reclamar una equiparació que tingui com a efecte final l'acceleració de la desintegració de l'Estat. Queda per demostrar, no obstant això, que des d'una concepció pluralista de la asimetria aquests processos hagin de succeir forçosament. Més aviat sembla que la lògica argumental es retroalimenta renunciant a sortir del cercle viciós al qual aboca pensar les asimetries simètricament.

Juntament amb l'argument funcional que entén que la asimetria federal indueix a la secessió, l'altre conjunt d'arguments que se solen esgrimir consisteixen en l'afirmació que un sistema polític federal asimètric qüestiona els principis d'igualtat i de llibertat. Com hem dit, els arguments partidaris de les asimetries entenen que la creació de governs de les unitats constituents sobre la base de la nacionalitat comporten la distinció entre ciutadans de primera i ciutadans de segona. D'altra banda, el federalisme asimètric és acusat de conculcar les normes bàsiques que garanteixen la igualtat democràtica i la rendició de comptes. Es presumeix que les asimetries desequilibren inevitablement la balança entre les unitats constituents si faciliten als governs de les unitats constituents beneficiàries de la asimetria federal una influència més enllà de les seves pròpies fronteres sobre altres unitats constituents que haurien de ser iguals que elles. Aquest seria el cas, per exemple, de la coneguda «West Lothian Question» al Regne Unit (vegeu el capítol de John Loughlin en aquest volum)

Finalment, cal assenyalar que la institucionalització de les asimetries federals (asimètricament considerades) exclou la possibilitat de la simetria implícita a la secessió. De fet, en la mesura que la secessió comporta la constitució d'un nou estat sobirà en el concert internacional pressuposa, seguint una bona lògica, la igualació simètrica entre aquells que abans con-

figuraven un sistema polític federal asimètric. En darrera instància, convé, posem per cas, recordar que el federalisme asimètric no pressuposa res més que una proposta de disseny institucional que aspira a gestionar la unitat en la diversitat. Certament, no està en condicions d'oferir una solució universal a les casuístiques cada vegada més complexes a les quals s'enfronta en el món empíric. Però pot, en tot cas, oferir orientacions i principis des d'on afrontar un món que, de per si mateix, és asimètric.

## Bibliografia

- AGRANOFF, R. (ed.) 1999. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- AGRANOFF, R. (ed.) 1999. «Power Shifts, Diversity and Asymmetry». A Agranoff, 11-23.
- AGRANOFF, R. 2005. «Federal Asymmetry and Intergovernmental Relations in Spain». Kingston: IIGR Asymmetry Series, núm. 17.
- BAUBOECK, R. 2003. «United in misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations». ICE Working Papers Series, núm. 26.
- BEYME, K. 2006. «Federalism, Democracy and the politics of Identity». Colloque international *Penser la démocratie. Autor de l'aevre de Juan Linz*. Universitat de Montpellier.
- BEYME, K. 2005. «Asymmetric Federalism between Globalization and Regionalization». *Journal of European Public Policy*, núm. 12/3, 432-447.
- BROWN, D. 2005. «Who's Afraid of Asymmetrical Federalism? – A Summary Discussion». Kingston: IIGR Asymmetry Series, núm. 17.
- BURGESS, M. (ed.) 1993. «Federalism as Political Ideology: Interests, Benefits and Beneficiaries in Federalism and Federation». A Burgess – Gagnon, 102-114.
- BURGESS, M. 2006. *Comparative Federalism. Theory and Practice*. Londres – Nova York: Routledge.
- BURGESS, M. – GAGNON, A. 1993. «Introduction: Building Traditions and Transitions». A M. Burgess – A. Gagnon, xiii-xix.
- BURGESS, M. – GAGNON, A. 1993. «Conclusion: Competing Traditions and Future Directions». A M. Burgess – A. Gagnon, 244-246.
- BURGESS, M. – GAGNON, A. (eds.) 1993. *Comparative Federalism and Federation*. Toronto – Nova York – Londres: Harvester Wheatsheaf.

- BURGESS, M. – GRESS, F. 1999. «Symmetry and Asymmetry Revisited». A Agranoff, 43-56.
- DE VILLIERS, B. (ed.) 1994. *Evaluating federal Systems*. Dordrecht – Boston – Londres: Martinus Nijhoff Publishers.
- DION, S. 1994. «Le fédéralisme fortement asymétrique: improbable et indésirable». A Seidle, 197-216.
- DUCHACEK, I. D. 1970. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Nova York: Holt, Rinehart & Winston.
- ELAZAR, D. J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- ELAZAR, D. J. 1998. *Constitutionalizing Globalization*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- FILIPOV, M. – ORDESHOOK, P. C. – SHVETSOVA, O. 2004. *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge University Press.
- FRIEDERICH, C. J. 1968. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Nova York: Praeger.
- FRENKEL, M. 1986. *Federal Theory*. Canberra: Australian National University.
- GAGNON, A.-G. 1993. «The Political uses of Federalism». A Burgess – Gagnon, 15-44.
- GAGNON, A.-G. 1994. «Manufacturing Antagonisms: The Move Towards Uniform Federalism in Canada». A De Villiers, 125-142.
- GAGNON, A.-G. 2001. «The moral foundation of asymmetrical federalism: a normative exploration of the case of Quebec and Canada». A Gagnon i Tully, 319-337.
- GAGNON A.-G. – TULLY, J. (eds.) 2001. *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GAGNON, A. – GIBBS, Ch. 1999. «The Normative Basis of Asymmetrical Federalism». A Agranoff, 73-94.
- GIBBS, R. 2005. «Western Asymmetry». IIGR Asymmetry Series, núm. 12.
- KARMIS, D. – WAYNE, N. (eds.) 2005. *Theories of Federalism. A Reader*. Houndmills/NY: Palgrave/Macmillan.
- KEATING, M. 1999. «Asymmetric Government: Multinational States in an Integrating Europe». *Publius. The Journal of Federalism* 29, núm. 1, 71-86.
- KING, P. 1982. *Federalism and Federation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- KNOP, K. – Ostry, S. – Simeon, R. – Swinton, K. (eds.) 1995. *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*. Vancouver: UBC Press.
- KYMLICKA, W. 1998. «Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser». A Laforest i Gibbins, 15-54.
- LAFORREST, G. – Gibbins, R. 1998. *Sortir de l'impasse: Les voies de la réconciliation*, Montreal: IRPP.
- LAFORREST, G. 2005. «The Historical and Legal Origins of Asymmetrical Federalism». A «Canada's Founding Debates: A Brief Interpretative Note». Kingston: IIGR Asymmetry Series, núm. 8.
- LASKI, H. 1939. «The obsolence of Federalism». *The New Republic* XC-VIII, 367.
- LIVINGSTON, W. D. 1956. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press.
- LINZ, J. 1997. «Democracy, multinationalism and federalism». A W. Merkel – A. Busch, 382-401.
- MÁIZ, R. 2006. «Federalismo Plurinacional: Una Teoría Política Normativa». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm.3, 43-86.
- MCGARRY, J. 2005. «Asymmetrical Federalism and the Plurinational State». Position paper, 3th International Conference on Federalism. Brussel-les.
- MILNE, D. 1991. «Equality or Asymmetry: Why Choose?» A Watts – Brown, 285-307.
- MILNE, D. 2005. «Asymmetry in Canada, Past and Present». Kingston: IIGR Asymmetry Series, núm. 1.
- MORLEY, F. 1959. *Freedom and Federalism*. Chicago: Henry Regnery.
- MORTON, F. L. T. 2005. «Equality or Asymmetry? Alberta at the Crossroads». Kingston: IIGR Asymmetry Series, núm. 5.
- MULLINS, A. – Saunders, Ch. 1994. «Different Strokes for Different Folks? Some Thoughts on Symmetry and Difference in Federal Systems». A De Villiers, 41-60.
- NEUMANN, F. L. 1995. «Federalism and Freedom: A Critique». A Macmahon, 44-57.
- NORMAN, W. J. 2006. *Negotiating Nationalism: Nation-building, Federalism and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press.
- OBYDENKOVA, A. 2004. «The Role of Asymmetrical Federalism in Ethnic-Territorial Conflicts in The Era of Democratization: the RF as a case study». *EUI Working Paper*, núm. 16.

- OSTROM, V. (ed.) 1995. «The Study of Federalism at Work». *Publius*, número especial 25, núm. 4.
- PRICE BOASE, J. 1994. «Faces of Asymmetry. German and Canadian Federalism». A De Villiers, 90-110.
- REQUEJO, F. 1999a. «Cultural Pluralism Nationalism and Federalism». *European Journal of Political Research*, núm. 35/2, 255-286.
- REQUEJO, F. 1999b. «La acomodación “federal” de la plurinacionalidad». A Fossas – Requejo, 303-344.
- REQUEJO, F. 2001. «Political pluralism in multinational states». A Gagnon i Tully, 110-132.
- REQUEJO, F. 2005a. *Multinational Federalism and Value Pluralism*. Londres – Nova York: Routledge.
- REQUEJO, F. 2005b. «Multinational (not postnational) federalism». A R. Máiz – F. Requejo (eds.) *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. Londres – Nova York, 196-107.
- REQUEJO, F. 2009. «Les ombres de la Il·lustració: refinant el pluralisme en les democràcies liberals». A F. Requejo – M. Caminal (eds.) *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- RIKER, W. H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little.
- ROSSI, E. – SPINELLI, A. 1944. «The 1944 Ventotene Manifesto: Towards a free and united Europe». A Karmis – Norman. 2005, 199-202.
- SAWER, G. 1969. *Modern Federalism*. Londres: CA Watts.
- SCHUMAN, R. 1950. «Declaration of 9 May 1950: The Schuman Plan for European Integration». A Karmis – Norman. 2005, 203-206.
- SEIDLE, F. L. 1994. *Seeking a New Canadian Partnership. Asymmetrical and Confederal Options*. Montreal: IRPP.
- SIMEON, R. – CONWAY, D.-P. 2001. «Federalism and the management of conflict in multinational societies». A Gagnon i Tully. 2001, 319-337.
- SMITH, G. (ed.) 1995. *Federalism: The Multiethnic Challenge*. Londres – Nova York: Longman.
- STEPAN, A. 1999. «Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model». *Journal of Democracy*, núm. 10/4, 19-34.
- TARLTON, Ch. 1965. «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation». *Journal of Politics* 27, núm. 4, 861-874.
- TILLIN, L. 2006. «United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism». *Publius The Journal of Federalism*, núm. 37/1, 45-67.

- TRESCHEL, A. (ed.) 2006. *Towards a Federal Europe*. Londres: Routledge.
- TRUDEAU, P. E. 1968. «Nationalism and Federalism». A Karmis – Norman. 2005, 221-226.
- WATTS, R. L. 1966. *New federations: Experiments in the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press.
- WATTS, R. L. 1994. «Contemporary Views on Federalism». A De Villiers, 1-29.
- WATTS, R. L. 1998. «Federalism, Federal Political Systems, and Federations». *Annual Review of Political Science*, núm.1, 117-137.
- WATTS, R. L. 1999a. *Comparing Federal Systems*. Montreal – Kingston: McGill – Queen’s University Press.
- WATTS, R. L. 1999b. «The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism». A Agranoff, 24-42.
- WATTS, R. L. 2005. «A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations». IIGR Asymmetry Series, núm. 4.
- WATTS, R. L. – BROWN, D. M. 1991. *Options for a New Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- WEBBER, J. 1994. *Reimagining Canada: Language, Culture, Community and the Canadian Constitution*. Kingston – Montreal: McGill–Queens University Press.
- WHEARE, K. C. 1946. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press.
- WILDAVSKY, A. 1967. *American Federalism in Perspective*. Boston: Little.



# MANTENINT SIMÈTRIC EL FEDERALISME BELGA: EQUILIBRI ENTRE BON GOVERN I SOLIDARITAT?

WILFRIED SWENDEN

*Universitat d'Edimburg*

SUMARI: 1. Introducció. 2. Federalisme belga: Causes històriques i sociològiques d'asimetria. 3. Cap a un estat federal de tres comunitats i tres regions. 4. Forces que donen suport a més autonomia regional flamenca (i per tant, a la asimetria). 4.1. Identitats regionals més fortes i millor actuació socioeconòmica. 4.2. Emmarcant les demandes de més autonomia: punts de vista dels partits polítics flamencs. 4.3. Emmarcant les demandes per a més autonomia flamenca: punts de vista de la societat civil flamenca. 5. Per què no més asimetria? 5.1. Forces simetritzadores construïdes per la lògica institucional. 5.2. Una lògica simètrica i centrífuga durant períodes de preferències convergents dels actors polítics. 5.3. La dificultat de la asimetria en un context on l'autonomia està reclamada per una majoria demogràfica. 5.4. Forces simetritzants que emanen de les preferències específiques dels actors (partits, societat civil i població). 5.5. Solidaritat flamenca i resistència dels grups d'interès d'àmbit estatal. 5.6. Demandes d'autonomia temperades per una població relativament muda. 6. Simetritzant horitzontalment: treballant junts a la Bèlgica francoparlant. 7. Conclusió: perspectives (problemàtiques?) de futur. Bibliografia.

## 1 • Introducció

Bèlgica és una federació complexa composta per sis entitats regionals diferents: tres regions (Flandes, Valònia i Brussel·les) i tres comunitats (flamenca, francesa i alemanoparlant). Freqüentment també es cita Bèlgica com un prominent exemple de federació asimètrica al costat de Canadà, Espanya, Índia o Rússia (Witte, 1992; Agranoff, 1999).

En aquest capítol, es revisaran breument, en primer lloc, els trets asimètrics de la federació belga. S'argumentarà que, encara que complexa, l'aspecte clau que actua a través del sistema federal belga és la divisió lingüística. Aquest aspecte dona forma a l'estructura federal belga, els mecanismes consociacionals (consensuals) i a la natura dels sistemes de partits. Posteriorment, es mostrarà que el federalisme belga és menys asimètric del que freqüentment s'assumeix: de fet, les tres regions o les tres comunitats comparteixen quasi el mateix conjunt de competències. Allò que fa que el federalisme belga sigui asimètric és: 1) la posició lleugerament inferior de la regió de Brussel·les respecte les altres regions i la Comunitat alemanoparlant en relació amb les altres comunitats; 2) la fusió de la Comunitat i de la Regió Flamenca en un únic govern, en comparació amb l'existència continuada dels governs de la Comunitat Francesa i de la Regió de Valònia.

Deixant de banda les dues fonts d'asimetria horitzontal, el federalisme belga es presenta més aviat simètric, almenys en termes constitucionals. Això és sorprenent si es considera que la demanda d'autogovern es va originar primàriament a Flandes, ara per ara la regió més pròspera, demogràficament dominant i amb un sentit d'identitat més fortament desenvolupat. En la tercera i més important part d'aquest capítol, es revisaran primer els arguments que han esgrimit importants personalitats flamenques (polítics, representants de la societat civil) per obtenir més autogovern. S'analitzaran manifestos o conferències de partits que van ser realitzats abans o poc després de les darreres eleccions federals (juny 2007). Posteriorment, s'explorarà per què aquestes demandes de més autogovern flamenc no han conduït encara a una federació més asimètrica, sinó que han topar amb diverses forces de caràcter simètric. S'argumentarà que la lògica establerta en les regles de decisió política (*decision-making*) del centre belga i en el sistema de partits no tendeixen cap a la asimetria, sinó que afavoreixen una federació o una confederació centrífuga, però simètrica. I encara més, la asimetria es complica perquè les demandes de més autogovern no emergeixen d'una nació «minoritària», sinó d'un grup lingüístic que representa prop del 60% de la població de l'Estat. En un clima de gran desacord entre les opcions preferides per ambdós grups lingüístics, l'*status quo* preval. Actualment, els partits polítics francòfons temen que la asimetria condueixi a qüestionar l'Estat belga del benestar (i el deteriorament socioeconòmic de Valònia i Brussel·les com a resultat). A més a més, els partits polítics flamenecs no es posen d'acord sobre què hauria de ser l'avantprojecte del futur estat federal; sindicats d'àmbit estatal i fins i tot organitzacions empresa-

rials no donen inequívocament suport a una major autonomia i, a més, el poble flamenc en el seu conjunt no es mobilitza per més autonomia. Sembla que una reforma estatal és, si més no, imperativa si el govern federal vol conservar la seva legitimitat. La principal qüestió és quan seran implementades aquestes reformes i què implicaran, però no si incrementaran els actuals nivells d'asimetria.

## **2 · Federalisme belga: Causes històriques i sociològiques d'asimetria**

Bèlgica va començar a existir (1830) com un estat unitari. Actualment, la Constitució reconeix Bèlgica com una federació (des de 1993). La (tardana) federalització de Bèlgica prové de la lluita d'una majoria demogràfica flamencoparlant (avui un 58% de la població) per aconseguir el reconeixement lingüístic. El 1830, la majoria de les elits polítiques, socioeconòmiques i militars belgues eren francoparlants, però des de la segona meitat del segle XIX, les reivindicacions flamenques van haver de ser gradualment acomodades. A la dècada dels anys 30 del segle XX, Bèlgica es va transformar d'un país en el qual el govern estava dirigit només en francès a un estat amb tres zones amb llenguatge oficial: un nord flamencoparlant, un sud francoparlant, i Brussel·les, una àrea bilingüe.

El reconeixement lingüístic es va dur a terme peça per peça. Sovint, el tema lingüístic estava subordinat a altres demandes com, per exemple, la separació entre estat i religió (particularment a l'àmbit educatiu) o la lluita per un sufragi i una protecció laboral igualitaris. Així, ampliar el sufragi va beneficiar indirectament la recerca dels drets lingüístics flamencs, ja que va fomentar el pes de la majoria flamenca, aleshores relativament pobre, en el nombre total de vots. Mentre «els pobres» en una Valònia altament industrialitzada tendien a ser obrers i, per tant, sovint votaven els socialistes, «els pobres» de Flandes freqüentment treballaven com a pagesos i tendien a donar suport als partits catòlics. Fins avui, el nacionalisme flamenc està associat molt estretament amb el catolicisme, mentre que de les tres ideologies polítiques principals (socialisme, liberalisme i cristianodemòcrates), els socialistes francoparlants estan vinculats més estretament amb el nacionalisme való (Witte i Van Velthoven, 1999).

El desenvolupament d'un moviment lingüístic flamenc en un moviment nacionalista durant la primera part del segle XX pot ser atribuït a la

intransigència de l'elit política per atendre les demandes lingüístiques dels flamencoparlants. Malgrat això, es podria assenyalar que a la dècada dels anys 60 els greuges lingüístics de la majoria flamenca es van reconèixer, i les institucions polítiques clau (executiu, Parlament, tribunals, exèrcit i funcionari) van actuar en termes de bilingüisme (malgrat alguna sobrerrepresentació dels francoparlants en els cossos diplomàtics, les institucions militars o les elits socioeconòmiques; Dewachter, 1992). Això es va realitzar sense descentralitzar poders a les regions.

En els darrers anys de la dècada dels anys 60, el poder no estava encara dividit verticalment, però les institucions centrals ja havien dividit el poder «horitzontalment» entre els dos grups lingüístics. Per exemple, el Ministeri d'Educació, encara que nominalment era encara unitari, va ser dividit en dues seccions: cada secció controlava l'educació per al seu grup lingüístic específic (francès o neerlandès) i estava encapçalat pel seu propi ministre. Aquesta regla paritària es va aplicar a tot el govern belga (encara que Educació va ser l'únic departament amb ministres «duals»). Els ministres del govern belga sempre representaven un dels dos segments lingüístics principals. D'aquesta manera, fins i tot abans de la *constitucionalització* del principi de la «paritat lingüística», el govern i les institucions centrals podien ser interpretats com un exercici precari per equilibrar els interessos dels parlants del neerlandès i dels francoparlants, en el qual cada grup disposava *de fet* d'un dret de veto.

La coexistència de dos blocs lingüístics va anunciar l'arribada d'una estructura d'estat inicialment regionalitzada, i finalment federalitzada, en la qual la bipolaritat lingüística era el tret estructural més important. Per què i com va succeir això?

En primer lloc, malgrat que la majoria de les reivindicacions dels flamencs van ser acomodades abans que Bèlgica iniciés el seu procés federalitzant, van restar sense resoldre's importants qüestions sobre la demarcació precisa de les fronteres lingüístiques. Aquestes van atiar protestes etnoregionalistes i van complicar la cooperació entre les elits flamenques i francoparlants en un marc unitari. El principi de zones lingüístiques homogènies va ser àmpliament establert per una sèrie de lleis lingüístiques adoptades a la dècada dels anys 30 del segle XX, però delimitar les fronteres d'aquestes zones va esdevenir un tema dependent dels censos decennals. Encara que aquests censos deixaven inalterat el règim lingüístic que s'aplicava a una majoria del territori belga, sí que afectaven l'estatus de les municipalitats properes a les fronteres lingüístiques o al voltant de Brussel·les.

Oficialment, a la capital bilingüe de Bèlgica, els francoparlants van superar els flamencs per una ràtio de 3 a 1, a mitjan segle XX. La suburbanització de Brussel·les després de la Segona Guerra Mundial va significar que molts francoparlants intercanviessin els seus apartaments de la ciutat per un lloc de viure a prop del territori rural flamenc (van ser seguits per molts treballadors estrangers pròspers, arribats a Brussel·les atrets pel seu creixement significatiu com a centre polític internacional i que preferien el francès com a la seva llengua de comunicació amb les autoritats públiques locals i estatals). Conseqüentment, diverses municipalitats suburbanes «van esdevenir franceses»: van obtenir un canvi formal en el seu estatus —de monolingüe a bilingüe, i, per tant, varen esdevenir part de la zona lingüística bilingüe de Brussel·les, o van adquirir facilitats lingüístiques en francès. Per tal de prevenir aquesta creixent «francesització», alguns polítics flamencs van insistir a establir una «fixació territorial de les fronteres lingüístiques», esperant assegurar la provisió de serveis públics en neerlandès en aquestes àrees. Aquesta lluita (i la poc sorprenent reacció hostil dels francoparlants, els quals no es van sentir benvinguts en els seus nous llocs de residència) va conduir a l'ascensió de partits etnolingüístics a Flandes (*Volksunie*) i a Brussel·les i al seu voltant (*Front Démocratique des Francophones*). Les lleis sobre llengua de 1962-1963 van acabar amb els censos lingüístics: les fronteres de Brussel·les van ser blindades constitucionalment (amb això els flamencs van aconseguir el seu objectiu), però en sis municipalitats suburbanes a les quals els francoparlants constituïen el 30% de la població, o més, es van oferir facilitats públiques per a la minoria francoparlant.

En segon lloc, el període posterior a la Segona Guerra Mundial va coincidir amb una recessió gradual de les fortunes econòmiques: Valònia va ser durament colpejada per la caiguda de les indústries que van ser en el seu moment l'orgull de Bèlgica (particularment les de carbó i acer). Contràriament, el nord flamenc va treure profit de la seva estructura salarial, molt baixa, i de l'absència d'un fort passat industrial. Un clima general d'inversió favorable va permetre a Flandes atreure el gruix de la inversió estrangera directa a Bèlgica (inicialment sobretot americana), especialment en les indústries automobilística, química i farmacèutica. Cap a la dècada dels anys 60, Flandes va superar Valònia en termes de renda per càpita. El 2002, Valònia, que havia estat la segona regió mundial més pròspera, estava tan sols a la posició cinquanta-sisena a la classificació NUTS de la Unió Europea per a totes les regions europees (d'un total de vuitanta-nou re-

gions). La mitjana del producte regional brut (PRB) de Valònia era un 22% per sota de la mitjana europea (Aernoudt 2006: 43). Aquest canvi de les fortunes econòmiques va reforçar la posició dels flamencoparlants al centre, però alhora va frustrar un ample segment de població francoparlant. Particularment, els francoparlants de l'esquerra (socialistes, sindicats) van condemnar la manca de solidaritat dels seus col·legues flamencoparlants: varen demanar més ajuda estatal per recolzar les indústries decadents i més solidaritat en termes d'assegurar uns salaris atractius.

La fractura econòmica entre el nord i el sud s'ha barrejat cada vegada més amb els assumptes lingüístics. A Flandes, ambdós temes són plenament coincidents. El *Volksunie* ha combinat un «ethos» catolicoconservador amb un fort perfil etnolingüístic. No obstant això, a la Bèlgica francoparlant, Valònia estava primàriament preocupada a obtenir les eines públiques (ajudes estatals) necessàries per revifar les seves indústries, mentre que els francoparlants de Brussel·les es van concentrar més contundentment en el seu «front» de batalla lingüística contra els flamencs. Aquesta dualitat va portar a l'emergència de dos tipus de partits autonomistes: un partit etnolingüístic francòfon, però econòmicament conservador, a Brussel·les (en consonància amb els trets més «liberalburgesos» de la població francoparlant de Brussel·les); i un partit socioeconòmicament progressista i regionalista, a Valònia (*Rassemblement Wallon*).

El significat d'aquests partits autonomistes, de la mateixa manera que la seva naturalesa dual en la Bèlgica francoparlant, és important per entendre per què i com s'ha esdevingut el federalisme en el país. L'èxit electoral d'aquests partits en les dècades dels anys 60 i 70 va contribuir a dividir els partits estatals en partits flamencoparlants i francoparlants separats, cadascun amb el seu propi president, executiva, conferències i programa de partit. Els cristianodemòcrates estatals van ser els primers a dividir-se en dos, després que els seus líders no es van posar d'acord sobre la divisió de la Universitat Catòlica de Lovaina en dues universitats separades (flamencoparlant i francoparlant; aquesta darrera va ser obligada a reubicar-se de la ciutat flamenca de Lovaina al nou campus construït a Valònia, vint quilòmetres més al sud). Després de la seva divisió, els cristianodemòcrates van trobar-se en una millor posició per competir amb els altres partits estatals. Els partits liberal i socialdemòcrata van seguir aquest exemple. La fractura lingüística s'estén avui dia a través del sistema de partits belga al complet, el qual, efectivament, no és molt més que la suma de dos sistemes de partits diferents. Els partits podrien ara buscar guanyar vots «explorant» la fractura

lingüística sense córrer el risc de ser sancionats pels votants de la frontera lingüística. Des d'un sistema de partits dividit lingüísticament a una situació on l'autonomia (*self-rule*) sigui garantida per a cada comunitat lingüística hi ha tan sols una petita passa.

### **3 • Cap a un estat federal de tres comunitats i tres regions**

Malgrat els problemes de designació de les fronteres exactes de Brussel·les i la seva perifèria, els grups lingüístics de Bèlgica viuen molt concentrats territorialment (Hooghe 2004). D'aquesta manera, una estructura de tipus federal va emergir: *ambdós grups lingüístics van obtenir una major autonomia al mateix temps de poder controlar-se l'un a l'altre en el centre* (Alen and Ergec, 1993).

A partir d'aquí, esdevé l'emergència d'un federalisme basat en la comunitat o en la llengua, en el qual les comunitats flamenca i francesa són els actors clau (hi ha també una petita comunitat alemanoparlant, però aquesta tan sols representa 80.000 ciutadans i no té la mateixa posició per negociar en el poder central belga). Les comunitats tenen les competències anomenades «personalitzades», és a dir, aquelles que poden ser vinculades a la llengua d'un individu, les més destacades, educació, polítiques d'assistència social, i sanitat preventiva (vegeu la Taula 1). Brussel·les és un territori bilingüe: els ciutadans que viuen en qualsevol de les dinou municipalitats que constitueixen la regió de Brussel·les són lliures per escollir entre comunitats, i no han de declarar a quina comunitat pertanyen. Indiscutiblement, el principi de Comunitat es correspon millor amb la demanda flamenca de crear una federació «bipolar» amb la llengua com la marca més important. Si es té en compte que els mecanismes consensuals que operen al nivell del govern federal (executiu, Parlament i composició dels tribunals) reflecteixen aquesta divisió bicomunal, la divisió en comunitats apareix com la fractura estructural més important de la federació belga.

Tanmateix, Bèlgica és també una federació basada en tres regions: la Regió Flamenca, la Regió Valona i la Regió de Brussel·les Capital. Les dues primeres van aparèixer el 1980 (més o menys deu anys després que es varen establir les comunitats), però no va ser fins el 1988 quan es va arribar a un acord polític per a la formació de la Regió de Brussel·les Capital. Les regions controlen un conjunt de competències socioeconòmiques, entre les

quals, les més significants són el desenvolupament industrial, transport, polítiques d'habitatge, agricultura, polítiques mediambientals i alguns aspectes de les polítiques de treball (vegeu la Taula 1). La creació de les regions es correspon amb la direcció inicial vers més autonomia (*self-rule*) a Valònia: més autonomia en matèries socioeconòmiques capacitaria per concebre les polítiques socioeconòmiques que estaven bloquejades per les elits polítiques flamencoparlants en les institucions centrals.

Aquesta estructura triple de caràcter regional també il·lustra la direcció dual per l'autonomia de la Bèlgica francoparlant: el *Bruxellois* francòfon s'identifica més fàcilment amb una identitat cultural francòfona que amb una identitat regional valona; tendeix a votar en major mesura per al partit «liberal», socioeconòmicament conservador, i representa una part (prop del 18%) de tots els belgues francoparlants. En contrast, l'electorat de Valònia s'inclina més cap a l'esquerra (Partit Socialista) i, a diferència dels *Bruxellois* francòfons, els valons mai no s'han sentit amenaçats en la seva identitat lingüística. Així, la llengua és un «demarcador» aquí menys important.

En resum, la Bèlgica francoparlant té una estructura dual en la qual el principi regional coexisteix amb el principi de comunitat. Per mostrar això, la comunitat francoparlant ha estat recentment reanomenada comunitat Brussel·les-Valònia i s'estén al llarg de les regions de Valònia i Brussel·les Capital. Comparativament, des que el principi de comunitat va donar suport a l'autonomia i perquè molt pocs flamencoparlants viuen a Brussel·les (tan sols un 1.5% de tota la comunitat de flamencoparlants de Bèlgica), la Regió Flamenca i la comunitat es van fusionar ràpidament en una única estructura, la qual porta el nom de «Comunitat Flamenca». La presència d'un Govern flamenc que és responsable de les competències regionals i comunitàries a Flandes i de les competències de la comunitat en benefici de la comunitat flamencoparlant a Brussel·les és l'element singular d'asimetria institucional més important en la federació belga actual.

A més a més, els líders polítics flamencs varen aconseguir que l'estatus de la Regió de Brussel·les Capital (RBC) estigués establert d'una manera inferior al de les dues altres regions. La RBC té menys llibertat per organitzar les seves estructures legislatives i executives. Atès el seu estatus de regió bilingüe i de capital federal, es regula una representació de la minoria flamencoparlant —com a màxim un 15% de la població— en l'estructura executiva, legislativa i a l'Administració regional. Aquestes provisions estan consagrades en la constitució federal («lleis de majories especials»)



i no poden ser esmenades sense el consentiment d'ambdós grups lingüístics en el Parlament federal. A més, els tribunals ordinaris poden dictaminar sobre la constitucionalitat de les lleis regionals de Brussel·les, mentre que aquest dret està restringit al Tribunal Constitucional Belga en els casos de les altres regions.

La Taula 1 resumeix l'estructura asimètrica de l'Estat belga. Si es deixen a banda les petites diferències d'estatus entre la comunitat alemanoparlant i les altres comunitats de llengües més grans (flamenc i francès), així com entre la Regió de Brussel·les Capital i les altres dues regions més grans (flamenca i valona), es veu que la asimetria no és el resultat de combinar diferents comunitats o regions amb diferents poders constitucionals. Més aviat, la asimetria emergeix de la presència de dos tipus diferents d'entitats regionals (les regions i les comunitats) i de l'encaix quasi perfecte entre la regió i la comunitat a Flandes (facilitant *de fet* la fusió entre ambdues entitats) i l'existència paral·lela de la Regió Valona i la Comunitat Francoparlant en la Bèlgica francoparlant. Sense disposar de l'estatus d'una comunitat, els habitants de Brussel·les depenen de les comunitats flamenca i francoparlant pels assumptes comunitaris; i sense l'estatus de Regió, els habitants de la comunitat alemanoparlant depenen de la Regió Valona per als assumptes regionals.

En els darrers anys, la comunitat francoparlant ha cedit algunes competències al grup francoparlant del Parlament regional de Brussel·les i al Parlament való, i la Regió Valona ha transferit algunes competències regionals a la comunitat alemanoparlant. En el primer cas, la transferència va significar atenuar els dèficits pressupostaris del govern de la comunitat francesa (el qual va minar un finançament apropiat per a les seves responsabilitats en educació). En el segon cas, la transferència acomodava les demandes dels alemanoparlants per guanyar autonomia també en algunes competències regionals (Alen i Muylle 2004 per a una visió general més detallada de l'estructura de l'Estat belga; Delpérée i Renders 2005 per a una visió general en francès).

#### **4 · Forces que donen suport a més autonomia regional flamenca (i per tant, a la asimetria)**

Com hem vist en els paràgrafs anteriors, en comparació amb altres estats amb devolució de competències, com el Regne Unit o Espanya, en

**Taula 1. Les regions i les comunitats belgues i els aspectes institucionals d'asimetria**

	<b>Extensió geogràfica</b>	<b>Trets institucionals</b>	<b>Competències</b>	<b>Asimetria</b>
<b>Bèlgica flamencoparlant</b>				
Comunitat Flamenca	Regió Flamenca + Comunitat Flamencoparlant a Brussel·les	Ministre-president + Executiva, Parlament de 124 membres, sis dels quals són escollits per l'electorat flamencoparlant de Brussel·les	L'ús lingüístic i polítiques culturals, salut preventiva i assistència social i sanitària a les persones, educació, polítiques exteriors en les àrees esmentades	Les estructures comunitàries i regionals es van fusionar en la Comunitat Flamenca aviat (1980). Un pressupost comú per finançar despeses comunitàries i regionals. Encara hi ha una distinció important respecte de Brussel·les. 124 membres del Parlament Flamenc legislen en afers comunitaris (en comparació amb els 118 que ho fan sobre afers regionals). Els representants flamencs en el Parlament Regional de Brussel·les realitzen una «legislació secundària» en relació amb assumptes de la Comunitat a Brussel·les; els membres flamencs de l'Executiva Regional de Brussel·les implementen aquestes temes (El Consell i la Comissió de la Comunitat flamenca a Brussel·les).
Regió Flamenca	Regió Flamenca	El mateix que per a la Comunitat, però la capacitat del Parlament es redueix a 118 (s'exclouen els sis membres representant a Brussel·les)	Treball, obres públiques, desenvolupament econòmic, polítiques d'habitatge, planificació estructural, transport, recerca científica, govern subregional, construcció de carreteres i canals, agricultura, comerç exterior, (polítiques de desenvolupament previst), impostos regionals (impost sobre herències, ecotaxes, impostos sobre la ràdio i la televisió, reduir o incrementar l'impost sobre la renda)	

**Taula 1. Les regions i les comunitats belgues i els aspectes institucionals d'asimetria**

	<b>Extensió geogràfica</b>	<b>Trets institucionals</b>	<b>Competències</b>	<b>Asimetria</b>
<b>Bèlgica francoparlant</b>				
Comunitat Francesa	Regió Valona + Comunitat francoparlant a Brussel·les	Govern de la Comunitat Francesa + Parlament: 94 diputats, 75 dels quals són escollits directament per al Parlament Való, i 19 directament escollits per al Parlament Regional de Brussel·les	Les mateixes que per a la Comunitat Flamenca. No obstant això, la Comunitat Francesa ha cedit alguna autoritat legislativa al grup de diputats francoparlants del Parlament Regional de Brussel·les (inicialment per alliberar-los d'alguns dels seus problemes fiscals) i al Parlament Való	La Comunitat Francesa i la Regió de Valònia/ Regió de Brussel·les Capital romanen com a entitats distintives amb diferents executius, legislatures i administracions. Malgrat això, la transferència d'algunes de les competències de la Comunitat ha reforçat indirectament les regions de Brussel·les i Valònia. El grup de diputats francoparlants al Parlament Regional de Brussel·les (el Consell de la Comunitat Francoparlant) va adquirir originalment competències legislatives en turisme, promoció social, formació (vocacional training), transport escolar, equipaments esportius i algunes matèries «personalitzades» (polítiques d'assistència social a les famílies i immigrants). Per contra, la contrapart flamencoparlant a Brussel·les (el Consell de la Comunitat Flamenca) només té poders d'implementació en aquestes matèries.

**Taula 1. Les regions i les comunitats belgues i els aspectes institucionals d'asimetria**

	<b>Extensió geogràfica</b>	<b>Trets institucionals</b>	<b>Competències</b>	<b>Asimetria</b>
Regió Valona (Valònia)	Regió Valona	Executiu Regional Való (9 ministres) + Parlament Való de 75 diputats	Les mateixes que la Regió Flamenca	Els ministres en l'Executiu Regional de Brussel·les poden ser també ministres de l'Executiu de la Comunitat Francoparlant. No obstant, no hi ha més solapaments significatius entre la Regió Valona i la Comunitat Francoparlant
<b>Bèlgica alemanoparlant</b>				
Comunitat Alemano-parlant	Un petit grup de municipalitats predominantment alemanoparlants localitzades a l'est de Bèlgica (aproximadament uns 80.000 habitants)	Executiu de la Comunitat Alemanoparlant (3 ministres) + Parlament constituït amb 25 diputats.	Les mateixes que les altres comunitats	En absència d'una Regió Alemanoparlant, la Comunitat depèn de la Regió Valona per a l'exercici de les seves competències regionals. Tanmateix, la Comunitat Alemanoparlant ha adquirit competències de la Regió Valona, particularment en conservació de paisatges i de patrimoni, polítiques de treball, el control financer, organitzatiu i administratiu de les municipalitats, polítiques que les altres comunitats no tenen (normalment, aquestes són competències de les Regions, no de les Comunitats). Els poders de la Comunitat Alemanoparlant es troben especificats en un decret federal ordinari, el qual pot ser modificat pel Parlament Federal amb majories simples. La Comunitat Almanoparlant està representada directament en el Parlament Federal per un senador.

**Taula 1. Les regions i les comunitats belgues i els aspectes institucionals d'asimetria**

	<b>Extensió geogràfica</b>	<b>Trets institucionals</b>	<b>Competències</b>	<b>Asimetria</b>
<b>Brussel·les</b>				
Regió de Brussel·les Capital	19 municipalitats que constitueixen la Regió de Brussel·les Capital (estatus bilingüe)	Executiu Regional de Brussel·les (5 ministres, 2 francòfons + 2 flamencs + ministre-president francoparlant; 3 viceministres: 2 francòfons i 1 flamenc), Parlament Regional de 89 membres, 17 membres estan garantits per als flamencoparlants.	Les mateixes que les altres regions excepte per alguns aspectes d'autonomia institucional	L'autonomia institucional (composició de l'Executiu, procediments legislatius i de presa de decisions) és més feble que per a les altres regions. El Govern Federal pot intervenir-hi si les polítiques de la Regió minen el seu rol com a capital Europea i nacional; els tribunals ordinaris poden dictaminar sobre la constitucionalitat dels decrets regionals

Les dades institucionals s'han extret d' Alen i Muylle, 2004 (vols. 1-3)

termes constitucionals el federalisme belga és bastant simètric. Amb l' excepció del reconeixement tardà de Brussel·les com a regió diferenciada, els poders s'han descentralitzat a les comunitats i a les regions d'una forma simètrica (1970, 1980, 1988-1989, 1992-1993, 2000-2001). Tot i així, la naturalesa relativament simètrica del federalisme belga esdevé una sorpresa, ja que les demandes d'autonomia són molt més fortes a Flandes. Aquestes demandes són impulsades per la força socioeconòmica de Flandes i hi ha més suport públic a l'autonomia regional en comparació amb Valònia. Els discursos polítics dels principals partits protagonistes o representants de la societat civil donen també suport a més autonomia regional. D'aquesta manera, es podria argumentar que les condicions «societals» a favor d'una federació més asimètrica hi són presents. En les seccions següents, es revisaran aquestes condicions amb més detall. Posteriorment, s'explicarà per què el federalisme no ha esdevingut més asimètric i revisarem les principals forces simetritzadores del federalisme belga.

## 4.1 • Identitats regionals més fortes i millor actuació socioeconòmica

La primera raó per la qual es podria esperar més descentralització de competències, només per a Flandes, està relacionada amb el fet que els ciutadans que viuen a Flandes s'identifiquen més amb la seva regió que els ciutadans que viuen en la Bèlgica francoparlant. De fet, les gràfiques identitàries mostren que la suma de ciutadans que únicament o predominantment s'identifiquen amb la seva regió és molt més elevada a Flandes que a Valònia (a les eleccions generals de 1999, 31,3% versus un 11,9%). Les enquestes des del començament de la dècada dels anys 90 han confirmat la consciència subnacional més forta dels flamencs (tot i que les gràfiques presentades són considerablement més baixes que a Catalunya, el País Basc, Escòcia o Quebec; Swenden 2006: 244-253).

Aquestes diferències en la identificació regional són impulsades per diferents realitats socioeconòmiques de base. Encara que els afers lingüístics tenen un potencial mobilitzador durant les eleccions (i són temes d'una significació tangible per als ciutadans que viuen en les municipalitats suburbanes o a Brussel·les), el principal impuls actual cap a l'autonomia flamenca és socioeconòmic. Les dades següents n'expliquen el perquè. En 2006, la mitjana per càpita de la base imposable de l'impost de la renda (després de la deducció dels càrrecs de la seguretat social) era de 14.026€ a Flandes, comparat amb els 12.357€ a Valònia i els 11.309€ a Brussel·les. Així, el conjunt de la mitjana de la base imposable a Flandes era un 13.5% més alta que a Valònia i un 24% per sobre de la mitjana de la base imposable per a l'impost de la renda a Brussel·les. Aquestes diferències sembla que s'han d'incrementar encara més: entre 1995 i 2000, el creixement anual de l'economia flamenca (en percentatges de Producte Nacional Brut) era d'un 2,18% a Flandes comparat amb un 2,00% a Brussel·les i un 1,64% a Valònia. Entre l'any 2000 i el 2004, l'economia flamenca va créixer encara amb una ràtio anual d'un 2,05%, comparada amb un 1,9% per a Brussel·les i un 1.75% per a Valònia (Aernoudt, 2006: 48).

Les diferències són fins i tot més xocants quan es focalitzen en l'atur. Aproximadament amb un 58% de la població belga, Flandes disposa tan sols d'un 32% dels aturats, mentre que Valònia (amb el 34% del total de la població) conté un 52% de la població en atur. Dient-ho d'una altra manera, quan arribin a l'edat adulta, un de cada set nens valons no tindran cap pare amb feina (Aernoudt, 2006: 127).

La diferència regional més gran respecte de l'atur és particularment sorprenent quan parlem dels aturats de llarga durada. Mentre que a Flandes menys d'un 20% dels aturats han estat sense feina durant dos anys o més, el percentatge comparable és el 42% a Valònia. De fet, una cinquena part dels aturats a Valònia han estat sense feina durant més de cinc anys (Aernoultdt, 2006: 143). Encara més, les estadístiques revelen que no existeix una raó imminent per esperar una inversió d'aquest patró: mentre que la productivitat laboral per càpita (per a cada persona treballadora) és un 13% més alta a Flandes que a Valònia, els sous corresponents són tan sols un 7% més alts a Flandes (per tant, la productivitat laboral flamenca més alta no és contrarrestada suficientment pels sous baixos a Valònia). Aquestes estadístiques situen a Flandes en la mateixa lliga que Catalunya o el País Basc (en relació amb les altres regions espanyoles), Llombaràdia o el nord d'Itàlia (respecte del sud) o Baviera (en relació amb les regions alemanyes de l'est). Les fortes identitats regionals són reforçades per la força de l'economia.

A la llum d'aquestes diferències socioeconòmiques, hi ha hagut transferències per a la seguretat social (presumptament fins i tot transferències per a la sanitat) des de Flandes a Valònia i Brussel·les. S'ha emprat molta tinta a «calcular el pes» d'aquestes transferències interregionals i a explicar el seus orígens (una polèmica, no partidista, a Warandamanifest 2005; Aernoultdt 2006; per una anàlisi científica vegeu Baudewyns i Dandoy, 2005; Cantillon, *et. al.* 2006). Aquests estudis mostren que la principal font de transferències socials interregionals es va fonamentar en la ràtio de participació molt més baixa dels ciutadans valons en el mercat laboral i (però en un nivell molt més baix) en la població encara avui dia més envellida de Valònia (Cantillon *et al.* 2006: 1037-1041). Els darrers estudis mostren que la població de Flandes està envellint més ràpidament que la de Valònia, i molt especialment la de Brussel·les. Per tant, mentre que les transferències per al risc es mantindran fluïnt des de Flandes a Valònia (excepte que el mercat laboral es desenvolupés en direccions diferents a les actuals), Flandes probablement esdevindrà un «receptor net» en el pagament de pensions.

Per la mateixa raó, els nacionalistes flamencs s'han queixat sobre les presumptes transferències de Flandes a Valònia per a la sanitat. Es diu que el consum mèdic per càpita és més alt a Valònia, però l'evidència per sostenir aquest argument no és gaire fiable. Un exemple freqüentment citat es refereix a la densitat de metges, molt més alta a Valònia (i especialment a

Brussel·les) que a Flandes. Les mesures per reduir aquesta diferència no han estat completament exitoses. L'educació mèdica és una competència de la Comunitat. L'oposició a restringir el nombre d'estudiants de medicina mitjançant *numerus clausus* és més alta a la Bèlgica francoparlant que a la Comunitat Flamenca. Així, mentre Flandes va decidir restringir el nombre d'estudiants a través d'un examen d'admissió, la comunitat francesa va optar per un criteri de selecció després de tres anys d'estudi. Aquesta mesura probablement no reduirà la diferència entre les dues comunitats en termes de la densitat de metges (De Rynck and Dezeure, 2006: 1029; Schokkaert and Van de Voorde, 2005). Malgrat això, les despeses mèdiques no són sempre més elevades a la Bèlgica francoparlant que a Flandes. Per exemple, Aernoudt destaca que les despeses per càpita respecte al producte brut són un 8% més altes a Flandes que a Valònia, i que els parts tendeixen més a ser per «cesàrea» a Flandes. Així, les diferències en les despeses de sanitat poden reflectir «diferències en la cultura sanitària» o en les polítiques de salut. Les despeses per vacunacions i mamografies són desproporcionadament més elevades a Flandes, reflectint un tipus de «cultura» al mateix temps que opcions entorn a «polítiques». Les comunitats controlen la prevenció sanitària, i el govern de la comunitat flamenca es coneix per haver emfatitzat la prevenció (a través de campanyes de gran difusió) més que el govern de la comunitat francesa (De Rynck and Dezeure, 2006: 1030).

#### **4.2 · Emmarcant les demandes de més autonomia: punts de vista dels partits polítics flamencs**

No és difícil veure com les distintes realitats (i identitats) socioeconòmiques regionals han provocat que alguns líders dels partits flamencs hagin demanat més autonomia regional, especialment des que operen en un sistema de partits lingüísticament dividit. Així, sense tenir en compte si formulen polítiques en el nivell federal o regional del govern, els líders dels partits flamencs (o per aquesta qüestió també francòfons) rendeixen comptes als votants d'un únic grup lingüístic. Anant més enllà, una revisió dels partits polítics té molt sentit atès que Bèlgica, juntament amb Itàlia, ha estat caracteritzada per una forta partidocràcia (De Winter and Dumont 2006; Peters 2006). Per tant, els líders dels partits han jugat un paper clau en la negociació de la federalització de Bèlgica, i tan sols s'han recolzat



en certa manera i de forma relativament limitada en la mobilització de masses.

Hi ha raons per donar suport al punt de vista que tots els partits flamencs més o menys aproven ampliar els nivells actuals de l'autonomia flamenca. Això ja va ser obvi quan quasi tots els membres del Parlament flamenc van aprovar quatre resolucions que resumien una llista de competències que havien de ser regionalitzades (Parlament Flamenc, sessió 1998-1999, a 3 de març de 1999, cinc resolucions; una altra resolució no va tenir el suport dels Socialistes Flamencs i Els Verds). En aquestes resolucions, tots els partits flamencs reclamaven la transferència de les competències següents: (1) sanitat, amb l'excepció del seu finançament; (2) subsidis infantils (actualment considerats com una part de la seguretat social); (3) polítiques de desenvolupament, avui dia predominantment encara una competència federal; (4) polítiques científiques; (5) polítiques sobre el mercat laboral, particularment la negociació col·lectiva de salaris i el control i la sanció dels aturats (de llarga durada); (6) polítiques energètiques; (7) polítiques sobre trànsit; (8) alguns aspectes de la justícia; (9) polítiques sobre la propietat, particularment les de la renda; i finalment, però no menys important, (10) autonomia regional sobre els impostos, especialment sobre l'impost personal de la renda i el dret d'incrementar o reduir els impostos sobre corporacions. La raó de fons per demanar la descentralització de la sanitat, la política científica, les polítiques sobre el mercat laboral, les polítiques sobre el trànsit, la justícia, les polítiques sobre la propietat i les polítiques sobre els impostos és que són percebudes com a recolzadores de la «bona governança». Tot i així, la bona governança és invocada per quatre raons diferents.

En primer lloc, els partits flamencs argumenten que, en la majoria de les àrees esmentades anteriorment, les comunitats o les regions ja tenen algunes competències, les quals són, però, obstaculitzades en allò que poden fer per allò que ha romàs federal. Per exemple, malgrat que les comunitats controlen l'educació universitària i la ciència, alguns aspectes de les polítiques científiques són encara federals (la recerca espacial, «centres interuniversitaris d'excel·lència», recerca sobre la biodiversitat o la sostenibilitat ecològica, la recerca que es troba vinculada a les institucions científiques federals i als grans museus nacionals, la majoria ubicats a Brussel·les). La comunitat flamenca argumenta que podria establir polítiques científiques més coherents si pogués enllaçar els seus programes i prioritats amb aquelles polítiques científiques encara federals. O, per citar un altre exemple, les línies

ferroviàries són federals, però les regions controlen el transport ferroviari lleuger (tramvies) i els autobusos. Obtenint el control de tots els aspectes de les polítiques de transport, el govern flamenc creu que podria ser capaç de coordinar aquests diferents mitjans de transport més eficientment.

En segon lloc, la bona governança s'interpreta com a capaç d'adaptar les polítiques a prioritats regionalment divergents. En guanyar control complet sobre les línies ferroviàries, Flandes podria bombejar més diners per al desenvolupament de la infraestructura ferroviària en i al voltant de (el port de) Ambers, el pol industrial flamenc clau. Això és entès com a més eficient que no pas haver de dividir subsidis per a les infraestructures públiques d'acord amb una fórmula de distribució fixada federalment. O, mitjançant el control de diferents aspectes del sistema de justícia, per exemple, la delinqüència juvenil, Flandes seria capaç de respondre a la demanda de «mesures repressives».

En tercer lloc, la «bona governança» és vista capaç d'ajustar les polítiques a circumstàncies de base molt diferents. Per exemple, regionalitzar les polítiques del mercat laboral podria capacitar Flandes per respondre millor als trets estructurals molt diferents del seu mercat laboral (sobretot la baixa xifra d'aturats de llarg termini comparat amb Valònia i les relativament altes dades d'atur entre els ciutadans amb cinquanta-cinc anys o més).

Finalment, la «bona governança» és entesa com un «govern que respon». Les regions i les comunitats amb un grau significant d'autonomia en les despeses, però sense els nivells d'autonomia fiscal corresponents, són proclius a sobregastar («over-spend»). Actualment, Flandes tan sols recapta sobre un 15% del que gasta; transferir l'impost personal sobre la renda hauria de fer que Flandes fos casi autosuficient i, així ho argumenten els protagonistes, fer les seves polítiques més transparents («accountable»).

Després de citar els arguments que els partits flamencs han impulsat mitjançant les resolucions abans esmentades, val la pena analitzar les posicions dels partits flamencs de centre-dreta abans de les eleccions federals més recents (juny de 2007). Conjuntament, representen sobre un 70% del vot flamenc en aquestes eleccions, i aporten el suport més fort per a una regionalització més acusada de l'estat (més endavant s'il·lustraran les posicions més moderades dels Verds Flamencs i dels socialdemòcrates). La Taula 2 sintetitza les posicions d'aquests partits en ordre decreixent respecte del seu suport a l'autonomia regional. El trencament més sorprenent amb el passat es troba en els cristianodemòcrates flamencs. Des de les eleccions regionals del 2004, aquest partit ha adoptat una posició més radical a

**Taula 2. Els partits de centre-dreta flamencs i el seu suport a més autonomia regional**

Partit	Estratègies i objectius
Vlaams Belang (extrema dreta)	Estratègia: deslegitimar el centre. El federalisme presentat com a estratègia dels francòfons per retallar el benestar flamenc i «francesitzar» la perifèria al voltant de Brussel·les (VB 2004: 4). Objectiu: Independència flamenca/ un estat flamenc.
NVA (Nova Aliança Flamenca) dreta-conservadora en aliança electoral amb els cristianodemòcrates flamencs	Estratègia: Deslegitimar el centre. Bèlgica no funciona adequadament: a causa dels poders de veto mutus dels dos grups lingüístics en el poder central, tan sols són possibles solucions amb «el més baix denominador comú». Bèlgica està governada pel Partí Socialiste (el Partí Socialista francòfon). Flandes contribueix amb quantitats exorbitants de diners per mantenir la cultura «benestar-dependent» de Valònia. Objectiu: una Bèlgica confederal de dos comunitats, possiblement com a primer pas de la independència flamenca.
CD&V (Cristianodemòcrates Flamencs)	Estratègia: L'autonomia regional com a principi de bona governança. La solidaritat genuïna implica una distribució més equitativa de les inversions públiques i una ubicació «objectiva» dels recursos de la seguretat social. La bona governança requereix que els ajuts sanitaris i familiars, el treball, el transport públic, les polítiques de telecomunicacions, les polítiques científiques, la justícia i la policia hagin d'esdevenir competències regionals. L'autonomia fiscal de les regions (impostos sobre la renda de les persones físiques i jurídiques) ha de ser reforçada. Objectiu: vers una Bèlgica confederal.
Open-VLD (Liberals Flamencs): (partit que encapçalà el Govern Federal durant el període 1999-2007)	Estratègia: més autonomia regional com a principi de bona governança, però també reforçant la legitimitat del centre. La regionalització de les polítiques de mercat laboral, polítiques econòmiques, polítiques familiars i d'habitatge, polítiques de sanitat, polítiques científiques i de la regulació de trànsit (Open VLD 2007: 9). Més autonomia fiscal (però amb l'obligació regional de contribuir a l'equilibri del pressupost de l'Estat). Objectiu: cap a una federació més descentralitzada, però, també, més cooperativa.

Fons: manifestes dels partits *CD&V*, *NVA*, *Open VLD*

favor de l'autonomia regional o del confederalisme. Aquesta radicalització es pot explicar per l'aliança electoral del partit amb NVA, l'hereu del nacionalista flamenc *Volksunie* i especialment pel seu paper d'oposició federal entre 1999 i 2007, i el seu rol com el partit que encapçala el govern flamenc des de 2004. Abans d'aquest any no hi va haver asimetries significatives en la composició dels governs de coalició federals i regionals, i la incumbència regional va crear l'estructura d'una oportunitat favorable per a la radicalització de les demandes autonomistes en el partit.

### **4.3 · Emmarcant les demandes per a més autonomia flamenca: punts de vista de la societat civil flamenca**

Els partits no es troben sols en les seves demandes de més autonomia. La societat civil ha jugat un paper instrumental a favor de més autonomia regional per a Flandes i Valònia. Anteriorment, ja s'ha argumentat que els sindicats amb una base electoral particularment forta a Valònia donen suport a l'autonomia socioeconòmica perquè creuen que la Regió Valona tindria més voluntat que l'Estat belga de subvencionar les decadents indústries regionals. De manera similar, la xarxa d'escoles catòliques no va protestar en contra de la descentralització de les competències d'educació, ja que el proveïment d'educació catòlica (al costat de les escoles estatals neutrals) està protegit constitucionalment, i la regionalització donava a la xarxa d'escoles catòliques una posició dominant a Flandes.

Per altra banda, la societat civil també s'ha adaptat a la regionalització gradual de les competències. En les àrees de les polítiques concretes («policy areas») que estan controlades quasi completament pel nivell regional, els actors rellevants es basen en la Comunitat. Per exemple, a Flandes, el Secretariat Flamenc d'Educació Catòlica controla aproximadament el 70% de l'educació primària i secundària finançada amb fons públics. Malgrat que poden intercanviar idees amb la seva contrapart francoparlant, les dues branques no segueixen vinculades a nivell organitzatiu. Les associacions culturals estan amplament organitzades al llarg de les línies lingüístiques (el govern federal encara controla alguns dels museus més importants, però la majoria de teatres i grups literaris, de la mateixa manera que la major part dels conjunts musicals estan vinculats a una de les Comunitats). Això mateix succeeix amb les organitzacions esportives, amb la notable excepció de la Lliga Belga de Futbol.

La creixent importància dels «grups d'interès regional» es pot observar també en el regne socioeconòmic. Per exemple, a Flandes, els empresaris s'agrupen a l'Associació Econòmica Flamenca (VEV) o a la VOKA (Associació Flamenca d'Empreses); a Valònia a la Unió d'Empreses i a Brussel·les dins l'Associació d'Empreses. També diferents organitzacions representen els interessos dels grangers, dels petits comerciants, dels proveïdors sense ànim de lucre en el sector de serveis socials, etcètera. A cadascuna de les regions es van establir consells consultius per reunir conjuntament els empresaris, els representants governamentals i els sindicats (*Conseil économique et social de la Région wallonne*; *Conseil économique et social de la Région Bruxelles-Capital*; i el *Wirtschafts und Sozialrat* a la comunitat alemanoparlant).

Òbviament, les associacions d'empresaris que es troben més estretament vinculades als nivells regionals del govern (com l'Associació Econòmica Flamenca o VOKA, la contrapart flamenca de l'Associació Belga d'Empresaris) també expressen el suport més fort a l'ampliació dels actuals nivells d'autonomia econòmica regional. Com a mínim, demanen la regionalització de les polítiques sobre el mercat laboral. De la mateixa manera, els proveïdors flamencs dins del sector sense ànim de lucre estan generalment a favor de més competències regionals sobre l'atenció i la salut personals. Per exemple, des de l'any 2001, el govern flamenc (amb el suport de les associacions flamenques rellevants del sector sense ànim de lucre) va desenvolupar l'esquema d'una «Assegurança Flamenca d'Atenció». Aquest esquema aspira a cobrir els costos de l'atenció no mèdica (per exemple, rentat, higiene i menjar) de les persones de la tercera edat (Rotiers 2005). Les comunitats franco i alemanoparlant encara no han desenvolupat un esquema d'assegurança d'atenció.

## **5 • Per què no més asimetria?**

Malgrat que aquestes potents forces estan pressionant actualment cap a més asimetria, la pregunta que sorgeix és per què el federalisme belga ha romàs relativament simètric. En primer lloc, s'ha argumentat que la lògica «institucional» del federalisme belga no condueix per si mateixa a més asimetria. En segon lloc, s'ha il·lustrat que les preferències divergents dels actors, no únicament entre els partits flamencs i els francòfons, sinó també entre el grup dels partits flamencs o entre alguns dels actors de la societat

civil més influents, complica el proper desencallament de l'Estat belga i la seva evolució cap a un estat federal governat més asimètricament, o cap a un estat confederal.

## 5.1 · Forces simetritzadores construïdes per la lògica institucional

Els actors polítics, la societat civil o la població d'una part del país poden donar suport a més autonomia regional, però els seus desitjos no podran ser satisfets quan les normes de la presa de decisions polítiques per corregir la distribució de competències prescriuen més que el seu sol consentiment. A Bèlgica, les normes de presa de decisió consensuals (*consociational decision-making rules*) del poder central garanteixen que les majories polítiques a cadascun dels dos principals grups lingüístics (francès o flamenc) puguin bloquejar qualsevol proposta de transferència de competències. De fet, canviar la constitució (o les normes constitucionals que distribueixen les competències) requereix una majoria de dos terços al Parlament federal belga (i freqüentment, majories addicionals a cada grup lingüístic de cada cambra parlamentària). Fins i tot, les decisions estàndards de l'executiu federal requereixen una decisió consensual del gabinet federal, el qual està compost per un nombre igual de ministres flamencs i francoparlants. Aquestes normes de presa de decisions són proteccionistes dels dos grups lingüístics més grans, però indirectament impliquen les regions, fins al punt que el grup lingüístic flamenc al parlament federal pot ser vist com la veu dels interessos de la regió i la comunitat flamenca, mentre que el grup lingüístic francès es correspon millor amb els interessos de la comunitat francesa i de la regió valona. D'aquesta manera, la Regió de Brussel·les Capital i la comunitat d'alemanoparlants es troben en una posició institucionals més feble per transmetre les seves preocupacions. Des que en els darrers anys la resistència en contra de més descentralització (fins i tot quan les competències havien de ser descentralitzades únicament a Flandes) ha estat especialment forta entre els partits francoparlants, el consens ha posat fre a les demandes autonòmiques flamenques. Si després d'una anàlisi cost-benefici, els polítics que representen un grup lingüístic conceben aquestes reformes com a perjudicials per a les seves comunitats, l'opció preferida és no descentralitzar els poders asimètricament, però sí *descentralitzar els poders simètricament a un ritme molt més lent del que hau-*

*ria volgut un dels grups lingüístics, o finalment no descentralitzar cap poder.*

En el passat, els mateixos procediments consensuals van endarrerir també les preferències institucionals del grup lingüístic dels francoparlants. Per exemple, les comunitats van ser creades el 1970, però no va ser fins el 1980 que una Regió Valona i una regió Flamenca varen ser plenament reconegudes (malgrat que el compromís constitucional de 1970 ja preveia la creació de les regions. Els polítics francòfons en el Govern central van ser la clau de la part demandant, però els polítics flamencs varen bloquejar la creació de les regions durant quasi una dècada perquè temien que aquella estructura «tripolar» regional (Flandes, Valònia, Brussel·les) afavorís els francòfons (un grup lingüístic majoritari en dues de les tres regions, però una minoria demogràfica en el conjunt del país). Sota el seu punt de vista, Brussel·les únicament podria ser reconeguda com a regió si fos governada d'una forma «neutral, consensual» de forma semblant al Govern federal. El 1988 es va arribar a aquest acord. La possibilitat de transferir unilateralment poders regionals a una regió valona (o més endavant a una regió de Brussel·les Capital) no va ser mai contemplada. Dit això, les regions valona i flamenca van començar a funcionar el 1980, i fins que no es va arribar a l'acord sobre l'estructura consensual de la Regió de Brussel·les Capital (1988), els poders (futurs) d'aquesta regió van ser exercits pel Govern central.

## **5.2 · Una lògica simètrica i centrífuga durant períodes de preferències convergents dels actors polítics**

Fins i tot si una comunitat és més aviat indiferent respecte de la demanda de més autonomia en una àrea política particular, però l'altra comunitat lingüística està decididament a favor, es prefereix l'opció de reforçar tots els governs regionals abans que l'alternativa de transferir competències a la comunitat que ha sol·licitat la transferència. No és difícil, doncs, entendre com, almenys fins fa poc, les dinàmiques del sistema polític belga han impulsat molt una pràctica entesa com «autonomia per a tots» (*home rule all round*). Els partits polítics es van dividir *abans* que Bèlgica esdevingués federal. D'aquesta manera, la federalització mateixa de Bèlgica és el resultat d'intenses negociacions entre àmplies coalicions de representants de partits flamencs i francoparlants. Fins i tot els polí-

tics federals eren responsables davant d'un partit l'organització del qual cerca vots en una única comunitat lingüística. Amb l'excepció de Brussel·les, els candidats dels partits flamencs i francoparlants mai no van competir els uns contra els altres. Així doncs, les elits polítiques estan sempre temptades de mantenir un posicionament regionalista: els votants de l'altre comunitat lingüística no poden penalitzar un partit o un candidat per «explotar» les divisions inter-comunitàries, però sí que poden penalitzar els polítics del seu propi grup lingüístic per no estar suficientment a favor de l'autonomia regional o per no defensar apropiadament els interessos de la seva comunitat.

Encara més, en el passat, els acords per descentralitzar l'Estat es van estipular normalment a través de complicats paquets d'acords, els contorns dels quals ja havien esdevingut visibles durant el procés de construcció d'una coalició federal de govern després de les eleccions federals. Els partits polítics d'una comunitat lingüística van tendir a emprar una varietat de petits elements negociadors per persuadir o comprar el consentiment de l'altra. D'aquesta manera, les demandes de més autonomia en una àrea política per part d'una comunitat podrien compensar-se mitjançant la garantia d'autonomia en una àrea política diferent o a través de mantenir el mateix nivell de solidaritat entre els comunitats. Així, el rumb inicial per a un autogovern flamenc en polítiques culturals o d'educació va ser aparellat amb el rumb francòfon de més autonomia en polítiques regionals o industrials. L'any 2001, un lleuger increment en l'autonomia fiscal regional va ser obtingut assegurant que el finançament de les competències descentralitzades tindria en compte la capacitat fiscal o el desenvolupament econòmic de les regions més febles.

### **5.3 · La dificultat de la asimetria en un context on l'autonomia està reclamada per una majoria demogràfica**

Indiscutiblement, la raó més important que explica la manca d'una asimetria substancial és que el grup lingüístic que és el més explícit sobre l'autonomia (és a dir, els polítics flamencs) representa una majoria demogràfica i socioeconòmica. En aquest sentit, la situació és molt diferent de la del Regne Unit o Espanya, on les nacions subestats que reivindiquen més autonomia també representen una «minoria» demogràfica (d'aquí la seva classificació com a «nacions minoritàries») de l'Estat. Per contra, a



Bèlgica, descentralitzar poders asimètricament a la comunitat que està reivindicant el més alt nivell d'autogovern és deixar el govern federal com a representant *de menys d'un 43%* de la població. Per tant, si el govern belga transferís la sanitat tan sols a la comunitat flamenca, no podria mai més reivindicar amb credibilitat fer una política de salut belga, ja que aquesta afectaria únicament els francòfons que viuen a Valònia i a Brussel·les, menys de la meitat de la població belga. Encara més, assumint que les normes federals consensuats de presa de decisió encara s'apliquessin, els francòfons podrien no co-decidir en política de sanitat a Flandes, i també els flamencs podrien codecidir i *vetar* qualsevol proposta de salut que emanés de l'executiu federal belga. Això produiria una situació considerablement pitjor que la de la «West Lothian Question» del Regne Unit. Resumint, la descentralització de poders asimètrica per la regió o comunitat flamenca no és una opció real des del moment que podria significar que el govern belga quedés reduït *de fet* a un govern francòfon paral·lel, competent en matèries federals però subjecte al veto flamenc.

#### **5.4 • Forces simetritzants que emanen de les preferències específiques dels actors (partits, societat civil i població)**

Una de les raons principals per les quals la «lògica» de la descentralització sembla haver assolit els seus límits el 2007 és que algunes de les competències federals més importants contenen un element fortament redistributiu, com la seguretat social, la salut, la fiscalitat o les polítiques sobre el mercat laboral. Descentralitzar aquests poders tindria clares repercussions redistributives, les quals, en el context d'un Flandes amb relativa riquesa de recursos i prosperitat perjudicaria els interessos de Brussel·les i Valònia. El grau de sensibilitat que implica la descentralització de les polítiques socials es pot il·lustrar mitjançant la forta resistència dels darrers anys per part dels partits francòfons en contra de l'esquema d'assegurança flamenca d'atenció, una mesura de política social relativament petita (vegeu anteriorment). Els partits francòfons (a través del govern de la comunitat francesa) fins i tot van portar l'assumpte al Tribunal Constitucional i varen mobilitzar els seus representants a l'executiu federal (on ocupen la meitat dels escons) per oposar-se a aquesta política flamenca. Segons el seu punt de vista, l'esquema de l'assegurança flamenca d'atenció és una assegurança social (i per tant, federal) en comptes d'una

política d'«assistència» social (i aleshores competència de la Comunitat) (Rottiers 2005, per a una anàlisi detallada).

És possible interpretar que una protesta contra l'esquema d'una assegurança social de la Comunitat és també una protesta contra la provisió de drets socials de ciutadania diferenciats territorialment (Greer 2005). Com a tals, Bèlgica experimenta dos manifestacions paral·leles, però distintes, d'allò que Nicola McEwen ha anomenat «nacionalisme del benestar» (*welfare nationalism*; McEwen 2006). De la mateixa manera que el nord d'Itàlia («Padania»), Catalunya o el País Basc, Flandes desitja incrementar les devolucions de la seva prosperitat fiscal i emprar-les potencialment per ampliar els esquemes de benestar de la Comunitat o modelar-los d'una forma molt diferent (com per exemple, l'esquema d'assegurança flamenca d'atenció no és de franc, sinó que requereix una pòlissa de tarifa plana anual de 25€). Com més frustrat es troba el govern flamenc, pel Govern federal o per les altres comunitats lingüístiques, en les seves capacitats per perseguir aquest tipus de plans, més fortes són les reivindicacions de més autonomia i més forts són els intents de «deslegitimitzar» al poder central. Per altra banda, la capacitat més afeblida de la Bèlgica francòfona per proveir aquests tipus de plans (o, atesa l'orientació més esquerrana de l'espectre de partits, la resistència més forta a proveir-los amb càrrec —possiblement més elevat— de contribucions de pòlisses obligatòries), podria implicar que el centre federal perdés legitimitat en aquella part del país si afeblís la seva oposició sobre aquest tipus de plans d'assegurances socials (per exemple, sota una pressió flamenca). Conseqüentment, el suport al nacionalisme való podria incrementar-se (com ho va fer en la dècada dels anys 50, quan el partit flamenc i líders sindicals es van oposar a més ajuda estatal a les indústries valones). En un context de preferències altament divergents per part dels actors, les mesures que podrien reforçar la legitimitat del centre a Flandes podrien afeblir-la a Valònia. Així que, el procés que podria desencadenar el nacionalisme a Valònia és similar al que va impulsar el nacionalisme escocès sota M. Thatcher (McEwen 2006).

A la Taula 3, se sintetitzen els punts de vista sobre la futura reforma estatal dels dos partits francòfons més importants. Tot i la relació d'alta confrontació entre ambdós partits durant la campanya (ja que els liberals —exitosament— aspiraven a destronar els socialistes com el partit francòfon més important de Valònia), en aquest tema, els punts de vista d'ambdós partits estaven molt a prop l'un de l'altre.

**Taula 3. Els partits francòfons capdavanters (PS i MR) i la seva oposició envers més autonomia regional**

Partit	Estratègies i objectius
<p>Parti Socialiste (Partit Socialista)</p>	<p>Estratègia: Més autonomia regional és menys solidaritat i facilita el camí del separatisme.</p> <p>«Les reformes institucionals amenacen de minar les valors principals de la unió, que es podrien dir que són la solidaritat i la responsabilitat, els quals haurien de romandre com a actors clau per modelar la nostra identitat belga. En tocar competències que (in)directament afecten la nostra seguretat social, els partits flamencs no proposen res més que “desmantellar” l’Estat federal» (PS 2007: 30-31).</p> <p>En comptes d’autonomia regional, incrementar el marge per a la diferenciació regional en algunes polítiques federals (per exemple, les polítiques de mercat laboral), incrementar la cooperació interregional, o reformar les institucions del centre (Senat).</p> <p>Intensificar el lligam entre Brussel·les i Valònia; millorar l’actuació econòmica de Valònia i estimular el coneixement de la llengua flamenca amb la intenció de reduir els greuges flamencs.</p> <p>Objectiu: preservar l’status quo, però millorar l’eficiència del nivell federal i de l’economia valona.</p>
<p>MR (Mouvement Réformateur - Moviment Reformista; Liberals)</p>	<p>Estratègia: Millorar l’eficiència del Govern Federal, reforçar els llaços entre els governs francòfons.</p> <p>Reforma del Parlament Federal: Un únic districte electoral per a l’elecció de 40 diputats a la Cambra Baixa per «girar» l’incentiu «regionalista» durant les campanyes federals; reforçar el paper del Senat com a «cambra regional» en la qual els francoparlants i els flamencoparlants haurien d’estar igualment representats.</p> <p>Intensificar la cooperació entre les regions (per exemple, en transport) per tal de millorar la situació del mercat laboral en la Bèlgica francòfona.</p> <p>La retòrica de la «bona governança» hauria també de permetre la transferència de competències del nivell regional al federal (per exemple, medi ambient, atenció sanitària preventiva, delinqüència juvenil), aplicant la lògica que «la protecció social ha de ser ofertada des dels nivells més elevats».</p> <p>Objectius: Preservar l’status quo, però millorar la cooperació entre les regions i el nivell federal («federalisme intraestatal») i la cooperació interregional en la Bèlgica francòfona.</p>

Fonts: PS 2007, PIMR 07, MR Flanders 2007.

## 5.5 · Solidaritat flamenca i resistència dels grups d'interès d'àmbit estatal

Després de l'oposició dels partits francoparlants a més autonomia, els partits flamencs no estan units ni en l'èmfasi que donen a l'autonomia regional ni en les polítiques que reclamen. D'aquesta manera, alguns partits flamencs contribueixen a mantenir el sistema més centralitzat i simètric. El mateix argument serveix per a importants actors de la societat civil que retenen el seu caràcter d'àmbit estatal.

Respecte de *tots* els partits flamencs que aspiren a un paper en el govern federal, s'observa generalment una posició més radical d'aquells diputats que serveixen més al nivell flamenc que no pas al nivell de l'Estat. Per exemple, les cinc resolucions que va adoptar el parlament flamenc el 1999 són molt radicals, encara que en el nivell federal alguns diputats flamencs interactuen en el dia a dia amb els seus col·legues francoparlants, i operen en un context institucional on el compromís amb els representants de l'altra comunitat lingüística és imperatiu per tal d'aconseguir que es produeixin decisions federals. Per tant, les posicions radicals poden ser moderades. Encara més, els Verds i els socialdemòcrates flamencs no van aprovar totes les resolucions parlamentàries flamenques, indicant algun nivell de «dissens» en el front de partits flamencs.

En oposar-se a algunes de les propostes més radicals de descentralització, els partits flamencs de l'esquerra troben el suport de la comunitat acadèmica o d'actors clau de la societat civil. Per exemple, alguns estudis acadèmics neguen la credibilitat d'aquells que argumenten que Flandes no rep els recursos d'atenció social i de salut que es mereix. En general, aquests estudis comencen per la premissa que les discrepàncies interregionals en l'ús dels recursos socials i de salut estan justificades on es reflecteixen diferencials de necessitats (*need-differentials*) substancials. Així, l'actual atur o els nivells de pobresa més elevats i la quota més alta de població amb seixanta-cinc anys o més a la Bèlgica francoparlant són vistos com una base legitimadora per esperar unes despeses socials o mèdiques regionals per càpita més elevades en aquesta part del país. Els models econòmics mostren que, quan es tenen en compte aquests diferencials de necessitats, el nivell regional de prestacions socials o de salut per càpita és més o menys el de les prediccions (Cantillon *et. al.* 2006). Encara més, si no es consideren les variacions regionals en el consum de les prestacions mèdiques en algunes àrees amb aspectes específics d'atenció sanitària, el

33% de totes les despeses es realitzen a Valònia, gairebé un percentatge calcat de la quota valona de la població belga (Aernoudt 2006:173). Sobre aquesta base es poden revisar alguns dels manifestos o documents recents dels partits flamencs per revelar fins a quin punt els partits flamencs no coincideixen en l'autonomia regional que proposen.

La Taula 4 aporta un resum general i al mateix temps fa una llista dels punts de vista dels principals grups d'interès d'àmbit estatal. En general, es troben més evidències de la posició radical dels cristianodemòcrates, en contrast amb els liberals. Com el partit que encapçala el govern federal sortint (amb Guy Verhofstadt com a primer ministre), els liberals flamencs van preferir una estratègia més pragmàtica que el seu principal rival. Com s'esperava, els partits de l'esquerra flamenca (socialdemòcrates i Verds) van adoptar un posicionament molt caut. A Flandes almenys, aquests partits van tendir a donar suport a un paper fort del govern federal en la seguretat social, perquè regionalitzar aquestes poders podria minar possiblement la universalitat dels serveis de benestar en un Flandes més dretà. Fins i tot, els socialdemòcrates flamencs tenien un fort interès estratègic (al mateix temps que ideològic) en vincular-se amb el seu germà francòfon: després de tot, el Partit Socialdemòcrata (PS) és molt més gran. A Bèlgica, —almenys fins desembre del 2007, els dos partits lingüístics d'una mateixa família de partits normalment van acabar junts en el govern federal o a l'oposició (Swenden 2002). Per tant, es podria beneficiar del freqüent requeriment emergent per incorporar el PS al govern federal (aquest requeriment només està lligat a la representació del PS en el conjunt del parlament federal, i prové de la norma informal que les coalicions federals de govern han de tenir una majoria d'escons tant als grups flamencs com francoparlants del parlament federal). La mateixa cautela o fins i tot una actitud d'oposició respecte d'una major descentralització de l'Estat es pot aplicar als sindicats, associacions d'empresaris i proveïdors d'assegurances d'atenció sanitària més rellevants, que han mantingut una organització a nivell estatal.

## **5.6 · Demandes d'autonomia temperades per una població relativament muda**

Malgrat que la població flamenca està més a favor de l'autonomia regional i té més voluntat d'identificar-se amb la seva regió que no pas els habitants de la Bèlgica francòfona, aquest suport no és fàcil de mobilitzar.

**Taula 4. Diferències entre els partits polítics flamencs i els grups d'interès d'àmbit estatal respecte de les opcions de més autonomia**

Partits Polítics	Polítiques que han de ser regionalitzades / que han de romandre federals
NVA (Nova Aliança Flamenca)	El confederalisme implica que gairebé tot sigui regionalitzat. Tanmateix, Flandes ha de mostrar solidaritat amb Valònia, ja que una Valònia pobra no ajuda als interessos flamencs. Tanmateix, una seguretat social flamenca implica el control sobre les ajudes infantils, l'assegurança de salut i l'assegurança d'atur; les pensions poden romandre federals (atès que als desenvolupaments demogràfics això és en interès de Flandes).
CD&V (Cristianodemòcrates)	Generalment, coincideixen amb els punts de vista de NVA, però donen també menys rellevància al manifest.
Open-VLD (Liberals)	La seguretat social ha de basar-se en necessitats individuals, no territorials; s'ha de reconèixer i donar suport fiscalment a la posició especial de Brussel·les (com a proveïdora de serveis i treball per a les regions adjacents). S'ha de considerar la recentralització de competències amb altes externalitats interregionals (com regulació del soroll o les polítiques d'energia).
Socialdemòcrates flamencs	Bèlgica ha de tornar-se un estat federal més sensible on prevalgui el principi de justícia social. La seguretat social ha de mantenir-se federal, ja que les transferències basades en diferències territorials sobre el desenvolupament econòmic i l'atur són justes; «la medicina basada en l'estadística» podria curar transferències interregionals de salut «injustes». La regionalització de l'assegurança de salut o de les ajudes infantils (no basades en la renda) podria ser difícil a Brussel·les atès el caràcter mixt de dues comunitats. Les polítiques de treball poden ser parcialment regionalitzades: l'assistència per atur i el control de pagaments podria ser coordinada millor i les polítiques pensades per «activar» certs tipus d'atur podrien ser ajustades a les especificitats regionals. Per la mateixa raó, el control de les oficines de treball (competència regional) haurien d'estar vinculades més eficientment al control regulatori de l'assistència de col·locació laboral (competència federal). La regionalització en aquesta matèria és una alternativa preferible a la coordinació federal-regional: «això és més simple que els complicats i cars compromisos federals entre objectius molt diferents, amb

**Taula 4. Diferències entre els partits polítics flamencs i els grups d'interès d'àmbit estatal respecte de les opcions de més autonomia**

Socialdemòcrates flamencs	l'atur juvenil com a assumpte clau per a Valònia i l'atur dels més grans de 55 anys com a assumpte clau a Flandes» (Vandenbroucke 2007: 4). No obstant això, «el marc federal» hauria de romandre al seu lloc per avaluar les conseqüències de les polítiques escollides per una regió per a l'evolució de les despeses de la seguretat social (és a dir, assegurar que les regions operen de forma responsable).
Verds Flamencs	La seguretat social i les ajudes infantils haurien de romandre federals, però les comunitats poden jugar un paper més determinant en l'organització (però no en el finançament) de l'atenció sanitària i les polítiques de família. Algunes competències haurien de ser «re-centralitzades», especialment el comerç exterior i l'atorgament de llicències d'exportació d'armes; la recerca científica sobre polítiques mediambientals o biodiversitat haurien de ser federals ja que a les regions els manca una massa crítica suficient en aquesta àrea (Groen! 2007: 99-100).
<b>Societat Civil</b>	<b>Polítiques que han de ser regionalitzades / que han de romandre federals</b>
Associació d'Empresaris Belgues	Reforçar les regions no és un deure; alternativament, cada nivell de govern hauria de prioritzar un treball més eficient en serveis públics i reduir els nivells d'excessiva formalitat i rutina burocràtica.
Sindicats socialista/cristià	«El fort èmfasi en una nova i profunda reforma de l'Estat que preveu la transferència d'algunes competències de la seguretat social a les regions i les comunitats és un assumpte de gran preocupació» (declaració conjunta, 8 de juny de 2007). «Únicament podem tenir èxit en la salvaguarda de la solidaritat interpersonal i de la igualtat de drets mantenint els acords laborals, la legislació laboral i la nostra seguretat social federal (De Leeuw, 2007, 2, èmfasi afegit). En el moment en què estem mirant de construir una Europa social, no podem tolerar la marxa enrere del nostre model social belga. No volem viure en un país on una part de la població viu constantment amb por del que portarà el demà» (De Leeuw, 2007, 3, la meva traducció).

Fonts: NVA 07: 46; Open-VLD 2007. 8; MR i PIMR 2007; Vandenbroucke 2007; VBO/UEB PC 11 juny, 11 de juny de 2007; De Leeuw 2007

És cert que, a Bèlgica, a diferència de Canadà o Espanya, modificar l'estructura federal de l'Estat no és un tema que requereixi el consentiment popular. La federalització de Bèlgica ha estat decidida per un grup de gent relativament petit. Indiscutiblement, però, si més gent de Flandes s'hagués pronunciat a favor de l'autonomia o hagués convocat manifestacions massives per aquesta causa, la pressió per descentralitzar (o potencialment per descentralitzar asimètricament) hauria estat més forta. Però, durant els passats trenta anys no hi ha hagut ni una simple manifestació que es pugui vincular directament al procés de descentralització (Hooghe 2004). Aquest fet contrasta bruscament amb les manifestacions que es van centrar en altres temes socials clau, com el rol de l'Estat a favor de l'educació catòlica, o les protestes més recents relacionades amb qüestions industrials, els canvis proposats en l'edat obligatòria de jubilació per a mestres o funcionaris («El pacte generacional») o les protestes en contra del mal funcionament de la justícia i el sistema policial.

Després de ser més aviat «muts», els ciutadans flamencs també romanen moderats en el tipus i la magnitud de les reformes que proposen per al futur estat belga. Una enquesta recentment publicada que va mesurar les actituds polítiques i les identitats de més de dos mil ciutadans belgues de les tres regions (1.161 flamencs, 841 valons i 193 de Brussel·les) va revelar alguns resultats sorprenents. Les dades de l'enquesta es van recopilar durant la primera setmana de febrer del 2007. L'enquesta va ser encarregada conjuntament per dos diaris belgues capdavanters, *De Standaard* (flamencomparlant) i *Le Soir* (francoparlant; *De Standaard* 2007a i b).

En primer lloc, els resultats identitaris confirmen els vells resultats de la qüestió «Linz-Moreno»: la població flamenca s'identifica molt més fàcilment amb la seva regió que els ciutadans d'altres regions, però un 44% dels enquestats a Flandes encara s'identifiquen amb Bèlgica (mentre que només sobre un terç s'identifiquen amb Flandes en primer lloc). A Valònia, al voltant del 10% dels enquestats s'identifiquen primer i sobretot amb Valònia, mentre que un 60 per cent es veuen a si mateixos en primer lloc com a belgues.

En segon lloc, en consideració a les preferències de polítiques específiques, tan sols un 6% dels enquestats a Flandes prefereixen «el final de Bèlgica», comparat amb un 2% dels valons. No obstant això, un 39% dels enquestats de Flandes desitgen veure més poders transferits a les regions i les comunitats, en comparació amb únicament un 22% de les respostes francòfones. En comparació, un 36% dels enquestats de Valònia desitja tornar a un estat belga unitari, comparat amb tan sols un 15% a Flandes. El



suport per reforçar les regions augmenta a Valònia sempre que aquest s'illustra amb exemples específics (trànsit, la lluita contra el crim, defensa i fins i tot polítiques del mercat laboral). De fet, aproximadament la meitat dels enquestats francòfons estarien d'acord amb més autonomia regional en les polítiques sobre el mercat laboral i la regulació del trànsit.

En tercer lloc, els enquestats semblen estar generalment satisfets amb una de les principals polítiques federals: la seguretat social. Un impressionant 92% creu que el sistema de la seguretat social belga representa un exemple per a altres països; un 83% (!) del total (87% de les respostes francòfones i un 80% dels enquestats flamencs) creu que la seguretat social és un *mecanisme necessari* per mantenir Bèlgica unida. Tanmateix, una majoria (54%) dels enquestats flamencs troba que el sistema de la seguretat social és «la font de transferències inacceptables entre el nord i el sud» (una frase que el 64% dels enquestats francòfons refusa).

En quart lloc, respecte de la reforma electoral, tres quarts de tots els enquestats francòfons estan d'acord amb la idea d'introduir districtes electorals estatals per a l'elecció d'alguns diputats federals. Això forçaria alguns polítics a fer campanya per aconseguir el suport d'alguns votants de l'altre grup lingüístic. La mateixa proposta obté el suport de quasi la meitat (el 47%) de les respostes flamenques.

Finalment, els enquestats francòfons es mostren menys optimistes respecte de les possibilitats a llarg termini de que Bèlgica sobrevisqui. Nou de cada deu belgues (indiferentment del seu lloc de residència) creuen que Bèlgica encara existirà d'aquí a deu anys, i set de cada deu enquestats sostenen que encara serà així d'aquí a vint anys. No obstant, una majoria de francòfons creu que Bèlgica ja no existirà més enllà del 2030, mentre que encara més de la meitat dels enquestats flamencs creu que sí que existirà (per tant, el «factor por» sembla que fa els francòfons menys optimistes sobre el futur). Més de la meitat dels enquestats d'ambdues regions creu que Bèlgica haurà deixat d'existir després del 2050.

## **6 · Simetritzant horitzontalment: treballant junts a la Bèlgica francoparlant**

Existeixen pocs signes de la asimetria vertical en el sistema belga des que totes les regions i les comunitats tenen pràcticament els mateixos poders. Tot i així, hi ha una destacada font d'asimetria horitzontal. A Flandes,

la comunitat i la regió es van fusionar. Formalment, es mantenen entitats diferenciades, però hi ha únicament un govern, un parlament i, de fet, un pressupost per fer polítiques flamenques regionals o de la comunitat. En el despertar de l'actual radicalització d'opinions entre els partits flamencs de centre-dreta (els quals representen més de dos terços de l'electorat flamenc a les darreres eleccions federals de 2007), els partits francòfons estan considerant reforçar lligams entre la comunitat francesa i els membres francoparlants de la Regió de Brussel·les Capital i de la Regió Valona.

La pregunta que sorgeix és si aquest «apropament» podria o hauria de derivar en una fusió similar a la de la Comunitat i la Regió flamenques, fins i tot si la congruència política i demogràfica entre els governs regionals francòfons és menys perfecta. Depèn de la Comunitat Francesa i de la Regió Valona suggerir com reforçar la seva relació, però qualsevol canvi formal requeriria l'aprovació del parlament federal amb majories especials (i aleshores dependria del consentiment dels flamencoparlants). Considerem breument les opcions proposades per l'MR i el PS abans de les eleccions federals de 2007.

A causa de l'aliança electoral amb el FDF i la seva força tradicional entre l'electora francoparlant de Brussel·les, el MR (liberal) posa un èmfasi més fort a maximitzar les sinèrgies entre la Regió Valona, la Regió de Brussel·les Capital i la Comunitat Francesa. El MR dona suport a una «fusió personal», és a dir, que alguns ministres de la Regió Valona participin també en el govern de la Comunitat Francesa (com és el cas actualment) i que alguns membres de l'executiva regional de Brussel·les Capital (no el ministre-president) prenguin part en el govern de la Comunitat Francesa (cosa que *no* succeeix ara mateix). D'aquesta manera, el Govern de la Comunitat Francesa operaria més eficientment i representaria els punts de vista de tots els membres de la Comunitat Francesa, independentment del seu lloc de residència. De forma similar, el MR subratlla que avui dia tres assemblees legislatives decideixen sobre matèries que afecten la Bèlgica francoparlant: el Parlament de la Comunitat Francesa (constituït per 75 membres del Parlament Regional Való més 19 membres del Parlament Regional de Brussel·les), els 72 membres francòfons del Parlament Regional de Brussel·les en la seva capacitat com a parlament de la Comunitat Francesa per a Brussel·les i els 94 membres del Parlament de la Regió Valona. Proposa que, de manera anàloga a Flandes, es formés un únic parlament de la Comunitat Francesa per decidir separatament sobre assumptes de la Regió Valona i temes sobre la Comunitat Francesa. No obstant això,

el MR no aprova «la transferència de competències entre les regions i les comunitats», i al mateix temps rebutja l'opció alternativa d'intensificar els acords de cooperació entre els tres governs regionals (en canvi sí que dóna suport a un tipus d'acord que intensifiqui la cooperació federal-regional al nivell federal; MR, 2007 manifest: 3).

Finalment, el MR està preocupat respecte de la viabilitat fiscal a llarg termini de la Regió de Brussel·les Capital (on el partit obté millors resultats tradicionalment). Per tant, demana una revisió de les lleis especials (federal) que afecten el finançament de les regions i comunitats belgues. Avui dia, la quota d'ingresos per l'impost personal sobre la renda es calcula bàsicament al lloc d'on viu cada contribuent, no al seu lloc de treball. Brussel·les genera una quota desproporcionada d'ofertes de treball i diàriament rep uns 350.000 persones que es desplacen des de Valònia i Flandes. Tot i això, l'atur a Brussel·les es troba al voltant del 20%, el més alt de qualsevol regió belga. Per tant, el MR demana que els ingressos regionals per impostos haurien de ser assignats basant-se en la generació de producte interior brut (PIB) i suggereix elevar la «dotació» federal anual de 125 milions d'euros per donar suport a Brussel·les com a capital internacional (MR, 7 de juny de 2007, roda de premsa: 17). Els liberals francoparlants també s'oposen durament a qualsevol suggeriment per reduir l'estatus de Brussel·les al d'un districte federal, el qual s'hauria de situar sota «tutoria federal». En lloc d'això, donen suport a la idea de realitzar referèndums consultius en els suburbis perquè els ciutadans puguin expressar les seves preferències per esdevenir part de la Regió de Brussel·les Capital, i proposen l'extensió de les competències de la Comunitat Francesa a totes les sis municipalitats suburbanes (ubicades a Flandes) que actualment ofereixen facilitats en francès.

Malgrat que el PS ofereix menys detalls en el seu programa de partit sobre el futur de Brussel·les, generalment coincideix amb els suggeriments clau del MR: dóna suport a fomentar sinèrgies estructurals entre Brussel·les i Valònia (PS 2007: 39). Pel PS, fomentar la cooperació econòmica i cultural entre Valònia i Brussel·les no és suficient, però creu que s'ha de construir un espai comú mitjançant la creació d'un enllaç entre ambdues regions a través de l'ampliació de les fronteres actuals de Brussel·les. Aquesta afirmació es pot entendre com una proposta de transferir algunes de les municipalitats suburbanes a Brussel·les.

En canvi, els partits flamencs reconeixen les necessitats especials de Brussel·les, però també emfasitzen que «els suburbis flamencs es troben localitzats a Flandes al cent per cent» (afirmació extreta del manifest de

CD&V 2007). Per la majoria dels partits flamencs, ampliar les fronteres actuals de Brussel·les és fora de qualsevol consideració. Les necessitats especials de Brussel·les es poden compensar transferint poders de les dinou municipalitats a la Regió de Brussel·les Capital (on els drets de la minoria flamenca estan millor protegits). Els partits flamencs no tenen cap objecció per fomentar les sinergies entre les regions Valona i de Brussel·les Capital, sempre que aquestes no siguin aconseguïdes mitjançant l'alteració de les fronteres actuals de la regió de la capital.

## 7 · Conclusió: perspectives (problemàtiques?) de futur

El federalisme belga no és gaire asimètric, ja que s'ha confiat a les diferents comunitats o regions un paquet similar de competències. La principal font de la asimetria belga és la incongruència entre la Comunitat Francesa i la Regió Valona, a causa de la quantitat substancial de francoparlants que viuen a Brussel·les.

Algunes fonts d'asimetria són resultat d'una tensió entre els flamencs i els francoparlants sobre si Bèlgica ha de ser una federació *bipolar*, fonamentada en tres comunitats lingüístiques (s'anomena bipolar perquè la Comunitat Alemanoparlant és molt petita i no té una influència substancial en el centre), o una federació *tripolar* basada en tres regions (Flandes, Valònia i Brussel·les). Els líders polítics flamencs prefereixen una federació basada en les comunitats: la fusió de la Regió i la Comunitat Flamenca en una sola «comunitat» i la resistència flamenca (fins el 1988) a reconèixer Brussel·les com una regió completa il·lustren aquest posicionament. Fins i tot encara avui, alguns polítics flamencs estan més a favor de relegar Brussel·les a l'estatus de districte federal, situat sota tutoria federal (opció inacceptable per als francoparlants). La divisió lingüística o de «comunitats» també recolza el treball del centre consensual belga en el qual els dos grups lingüístics principals mantenen poders mutus de veto i, al mateix temps, dóna forma al sistema de partits belga.

Malgrat el suport polític (i popular) a l'autonomia molt més fort a Flandes, aquesta última no ha avançat en termes d'autonomia regional. En canvi, s'han atorgat més poders a cadascuna de les comunitats i a cadascuna de les regions. Per què s'ha produït aquesta situació? S'han enumerat tres arguments clau que expliquen la lògica del federalisme belga, les normes del qual descarten la asimetria com a opció.

En primer lloc, el dret de veto mutu en un centre consociacional significa que qualsevol grup lingüístic pot bloquejar la legislació que va en contra dels seus interessos. D'aquesta manera, la descentralització va a velocitat del «més baix denominador comú» i es caracteritza típicament per la lògica de la negociació: demandes de més autonomia per part d'un grup lingüístic en una àrea són negociades amb altres demandes de més autonomia (o suport fiscal) per part dels polítics que representen l'altra grup lingüístic (Scharpf 1988; 1997). Actualment, més autonomia perjudicaria els interessos dels francoparlants ja que la regionalització de la seguretat social, la sanitat o les polítiques del mercat laboral perjudicarien el relativament pobre electorat francòfon. Al mateix temps, els esdeveniments dels partits polítics a Flandes han contribuït a elevar la rellevància de l'autonomia regional. Els Cristianodemòcrates Flamencs, a les eleccions federals de 2007, el partit més fort en el govern regional i la força més forta a l'oposició federal, va fer de l'autonomia regional un tema clau de la seva campanya electoral federal més recent. A la llum d'aquestes dades, no és difícil entendre per què formar un govern federal després de les eleccions de 2007 ha estat tan problemàtic ja que les normes consensuats del centre belga requereixen la cohabitació d'ambdós punts de vista en un sol govern.

En segon lloc, fins i tot si el camí de la descentralització està determinat per l'actor «menys flexible», les negociacions adopten clarament una lògica centrífuga. En absència de partits d'àmbit estatal, els polítics són únicament sancionats per membres de la seva pròpia comunitat lingüística. D'aquesta manera, l'incentiu de pensar i actuar regionalment es troba fortament present entre ambdós grups lingüístics. A la vista d'aquest fet, un nivell més alt de descentralització simètrica (sense arribar a assolir la «confederació simètrica» que proclamen alguns partits flamencs) és possible (fins i tot, si les posicions negociadores inicials dels dos grups lingüístics estiguin força distanciades).

En tercer lloc, l'autonomia només flamenca no és una opció viable per resoldre aquest xoc *bicomunal* d'opinions, ja que reduiria el paper de l'executiu federal al d'un govern que fa polítiques per a menys de la meitat de la població però, en canvi, manté el dret de veto flamenc sobre aquestes matèries. Un escenari com aquest seria molt poc atractiu per als francoparlants quan l'alternativa és descentralitzar les mateixes competències per a la Comunitat Francesa/ Regions Valona i Brussel·les Capital, o no descentralitzar de cap manera (la darrera opció pot ser sostinguda durant un cert temps, però mantenir-la massa temps té el risc de deslegitimitzar el poder

central, ja que els actors polítics flamencs tan sols ampliaran, com a resultat d'aquesta opció, les seves reivindicacions de confederalisme o secessionisme).

Com a conseqüència de les mínimes diferències entre l'estatus de cadascuna de les regions o entre cadascuna de les comunitats, l'equivalent a la «qüestió West-Lothian» (vegeu capítol de Loughlin en aquest volum) no ha aparegut mai a Bèlgica. Tot i així, es pot argumentar que les institucions centrals clau no estan adequadament equipades per acomodar els requeriments de cada un d'aquests actors regionals, per exemple, en el debat sobre la reforma constitucional. La lògica consensual està construïda al voltant de cercar el consens entre les dues comunitats lingüístiques principals. Conseqüentment, els interessos de la Regió de Brussel·les Capital i de la Comunitat Alemanoparlant són, com a màxim, representats indirectament. La majoria de les propostes per a la reforma del Senat no corregirien això més enllà de cercar una extensió de la lògica «bicomunal» a la composició del Senat (els senadors franco i flamencoparlants estarien igualment representats).

Amb l'excepció dels partits flamencs de dretes (VB, NVA), les elits polítiques flamenques no veuen com un problema (encara) el dret de veto dels francoparlants en el centre. Una explicació és que els líders partidistes se n'adonen que «la regla de la majoria» en una societat ètnicament dividida seria difícil de mantenir quan atorgués a un grup de la població el dret de governar contra els interessos del quaranta per cent de la població. Una altra explicació apunta al paral·lelisme institucional per aquest mecanisme a nivell de la Regió de Brussel·les Capital, on aquest protegeix la minoria flamenca, únicament un 15 % de la població, en contra d'una majoria francoparlant. Així, qüestionar la regla de paritat i els mutus drets de veto a nivell federal perjudicaria aquests mecanismes a Brussel·les. Ocasionalment, els partits francoparlants han proposat una revisió d'aquests mecanismes a Brussel·les o han demanat la inclusió de les municipalitats suburbanes en el territori de Brussel·les com una «tàctica de defensa» envers les reivindicacions flamenques més radicals de més autonomia (per exemple, en eliminar les facilitats lingüístiques ofertes a les majories locals de francoparlants en aquestes municipalitats). De forma similar, busquen reforçar encara més la seva posició de negociació mitjançant la consideració d'una cooperació més propera entre la Comunitat Francesa, la Regió Valona i el grup de francoparlants de la Regió de Brussel·les Capital. En aquest cas, això simetritzaria el sistema polític encara més.

El federalisme belga té una necessitat de reequilibri. Les solucions han de ser pensades perquè fomentin un fort diàleg preelectoral intercomunitari si la intenció és evitar en un futur negociacions de coalicions postelectorals al mateix temps exhaustives i disruptives. En absència de partits d'àmbit estatal (la recreació dels quals seria quasi un miracle), s'ha suggerit que els districtes electorals d'àmbit estatal per a l'elecció d'alguns diputats podria fomentar aquest diàleg (PAVIA 2007).

Malgrat tot, el federalisme és també un procés d'aprenentatge institucional. Per primer cop, un partit regional que repeteix en el càrrec ha buscat un govern federal de coalició de poder i ha jugat «la carta de l'autonomia flamenca» per assolir aquest objectiu. Es podria assumir que el partit o els partits que acabaran en una situació similar en el futur repensaran les seves futures estratègies si el que guanyen en vots ho perden en capacitat per solucionar problemes i en legitimitació. Encara més, l'actual polarització ha conduït a una deplorable situació en la qual una comunitat es percep erròniament com la defensora legítima de Bèlgica i l'altra és empenya al paper de secessionista «dolenta». Els punts de vista flamencs són certament molt més matisats i heterogenis, tal com els sumaris d'opinions dels actors de partits i de la societat civil mostren. Mitjans més sensibles, districtes electorals d'àmbit estatal per a l'elecció almenys d'alguns diputats federals, i un debat genuí sobre el futur de l'Estat que agrupi polítics veterans, representants de la societat civil i científics socials podrien girar la truita. El federalisme asimètric probablement no ho podria fer.

## Bibliografia

- AERNOUDT, R. 2006. *Vlaanderen-Wallonië. Je t'aime moi non plus*. Roesselare: Roularta Books.
- AGRANOFF, R. 1999. *Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos.
- ALEN, A. i MUYLLE, K. 2004. *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*. Mechelen: Kluwer.
- CANTILLON, B.; DE MAESSCHALCK, V.; ROTTIERS, S., i VERBIST, G. 2006. «Social Redistribution in Federalized Belgium». *West European Politics* 29, núm. 5, 1034-1057.
- DANDROY, R. – BAUDEWYNS, P. 2005. «The preservation of social security as a national function in the Belgian federal state». A N. McEwen – L.

- Moreno (eds.) *The territorial politics of Welfare*. Londres: Routledge, 148-167.
- DELPÉRIÉE, F. i RENDERS, D. 2005. *Code Constitutionnel*. Brussel-les: Bruylant.
- DE RYNCK, S. i DEZEURE, K. 2006. «Policy Convergence and Divergence in Belgium: education and health care». *West European Politics* 29, núm. 5, 1018-1033.
- DESCHOUWER, K. 1999. «From consociation to federation. How the Belgian Parties Won». A R. K. Luther – K. Deschouwer (eds.) *Party Elites in Divided Societies*. Londres: Routledge
- DEWACHTER, W. 1992. *De dualistische identiteit van de Belgische maatschappij*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Academie van de Wetenschappen.
- DE WINTER, L. – DUMONT, P. 2006. «Do Belgian Parties Undermine the democratic chain of Delegation?» *West European Politics* 29, núm. 5, 957-976.
- GREER, S. (ed.) 2005. *Territory, Democracy and Justice*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- HOOGHE, L. 2003. «Belgium: from Regionalism to Federalism». A J. Coakley (ed.) *The Territorial Management of Ethnic Conflict*. Londres: Frank Cass, 2a edició, 73-99.
- HOOGHE, L. 2004. «Belgium: Hollowing the Centre». A U. M. Amoretti i N. Bermeo (eds.) *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 55-92.
- MCEWEN, N. 2006. *Nationalism and the State. Welfare and Identity in Scotland and Quebec*. Federalism & Regionalism Series, núm. 5. Brussel-les: PIE Peter Lang.
- MEERSEMANN, E.; BILLIET, J.; DEPICKERE, A. 2002. «De Communautaire Items. De Opinie van de Vlamingen over de Staatsstructuur en hun ethno-nationale identiteit». *ISPO Bulletin*. Department de Sociologia de la Universitat Catòlica de Leuven.
- MUDE, C. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PETERS, B. G. 2006. «Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgian exceptionalism». *West European Politics* 29, núm. 5, 1079-1092.
- ROTTIERS, S. 2005. «De weerbaarheid van de Vlaamse zorgverzekering: Waalse klachten en Europese bedenkingen». *CSB berichten*, 2005/1. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.



- SCHARPF, F. W. 1988. «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration». *Public Administration* 66, núm. 3, 239-278.
- SCHARPF, F. W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- SCHOKKAERT, E. i VAN DE VOORDE, C. 2005. «Health Care Reform in Belgium». *Health Economics* 14, 25-39.
- SWENDEN, W. 2002. «Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium». *Publius: the Journal of Federalism* 32, núm. 3, 67-88.
- SWENDEN, W. 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and thematic analysis*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- SWENDEN, W. – BRANS, M. 2006. «The hyphenated State. Multi-Level Governance and the Communities in Belgium: the case of Brussels». A M. Burgess – H. Vollaard (eds.) *Territoriality in the European Union*. Londres: Routledge.
- SWENDEN, W. i JANS, M. T. 2006. «Will it stay or will it go? Federalism and the Sustainability of Belgium». *West European Politics* 29, núm. 5, 877-894.
- VAN HOUTEN, P. 2004. «Public Opinion and Regional Autonomy Demands in Catalonia and Flanders: some comparative observations». PSA Territorial Politics Conference «UK Devolution in Comparative Perspective». Glasgow, 7-9.
- VERLEDEN, F. 2008. «Splitting the Difference. The radical approach of the Belgian parties». A W. Swenden i B. Maddens (eds.) *Territorial Party Politics in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- WITTE, E. 1992. «Belgian Federalism: towards complexity and asymmetry». *West European Politics* 15, núm. 4, 95-117.
- WITTE, E. i VAN VELTHOVEN, H. 1999. *Language and Politics. The Belgian case in a historical perspective*. Brussel-les: VUB Press.

## **Cinc resolucions del Parlament Flamenc**

### ***Documents parlamentaris flamencs:***

- Stuk 1343 (1998-1999) - Nr. 1  
 Stuk 1342 (1998-1999) - Nr. 1  
 Stuk 1341 (1998-1999) - Nr. 1

Stuk 1340 (1998-1999) - Nr. 1

Stuk 1339 (1998-1999) - Nr. 1

Stuk 1296 (1998-1999) - Nr. 1

## **Documents de partit**

*CD&V*: CD&V 2007 «Samenwerken (aan zekerheid, aan veiligheid, aan rechtvaardigheid) werkt» Federaal verkiezingsprogramma, 10 Juni 2007 [Trebllant junts (en ordre, en seguretá i en justícia) treballs, manifest de les eleccions generals, 10 juny de 2007].

*Groen!*: Groen!2007 «De Toekomst Begint Nu!» [El futur comença ara - programa per a les eleccions federals del 10 de juny de 2007].

*MR*: MR Flanders 2007 «Vlaanderen. Is er nog een toekomst voor België», Centre Jean Gol, Les Cahier du Centre Jean Gol, 2007 (Flandes, hi ha encara un futur per a Bèlgica?).

—: MR 2007 Mouvement Reformateur, Programme 2007-07-03.

*PIMR07* Conférence de presse, «Les priorités institutionnelles du Mouvement Réformateur», Jeudi, 7 Juin 2007.

*NVA*: NVA 2007 «Voor een Sterker Vlaanderen, Programma federale verkiezingen 2007» (Per a un Flandes més fort, programa per a les eleccions federals, 2007).

*Open-VLD* Open VLD 2007 «De Weg Naar de Open Dialoog. Aanzet voor een Nieuwe Staatshervorming» (El camí cap a un diàleg obert: preparant la reforma d'un nou estat, 2007).

*PS*: PS 2007 «La Belgique: Quelle Valeur Ajoutée?» Parti Socialiste, 2007 (s.d.).

*Vlaams Belang*: VB 2007 Programmaboek, 2004.

## **Conferències i comunicats de premsa**

*ACV/ABVV* 2007, «Vlaams ACV en ABVV willen sociale accenten ook terugvinden in regeerakkoord», [El Sindicat Flamenc Cristià i el Sindicat Socialista volen veure les demandes socials expressades en el futur acord de la coalició federal], declaracions publicades l'11 de juny de 2007, un dia després de les eleccions federals.

- De LEEUW, R., «Toespraak Rudy De Leeuw, voorzitter ABVV», Leuven, 1 May 2007 (conferència de Rudy De Leeuw, president del Sindicat Socialista, Leuven, 1 de maig de 2007).
- VANDENBROUCKE, F., «Lakmoestest voor een sociale staats hervorming» (test per a una reforma estatal social), portal web de Frank Vandebroucke, diputat i primer ministre del Govern Flamenc i ministre de Treball, Lleure i Educació, 2007.
- VBO/UEB 2007, declaracions de premsa: «es requereix un gir en la formació del govern federal» (declaracions publicades per l'Associació Belga d'Empresaris, l'11 de juny de 2007, un dia després de les eleccions).
- Denkgroep «In De Warande», «Manifest voor een Zelfstandig Vlaanderen in Europa», November 2005 [Manifest per un Flandes independent a Europa].

### **Articles de diari**

- De Standaard 2007a, Minten Dominique, «België moet blijven. 2002 Vlamingen, Brusselaars en Walen bevestigd» (Bèlgica ha de romandre: 2002, flamencs, valons i habitants de Brussel·les entrevistats), *De Standaard*, 24 de març de 2007
- De Standaard 2007b, Brinckman Bart, «Dit Onderzoek is Ontluisterend» – Interview met Premier Verhofstadt (Aquesta recerca està explicant-se – Entrevista amb el primer ministre Verhofstadt), *De Standaard*, 24 de març de 2007

### **Pàgines web**

**PAVIA (2007)**: <http://www.paviagroup.be/>



# ASIMETRIES POLÍTIQUES I ADMINISTRATIVES EN UN REGNE UNIT AMB PROCESSOS DE DEVOLUTION

JOHN LOUGHLIN

*Universitat de Cardiff*

SUMARI: 1. Introducció històrica. 1.1. L'Estat «unió». 1.2. La asimetria del sistema administratiu. 2. Les causes de les asimetries legals i constitucionals i les fractures principals. 2.1. Fractures constitucionals. 2.2. Fractures nacionals. 2.3. Fractures lingüístiques. 2.4. Fractures socials, culturals i geogràfiques. 3. Les principals institucions, actors i fets que influeixen en la dinàmica política del debat territorial. 3.1. Les posicions tradicionals de les principals institucions i actors polítics. 3.2. Fets que van motivar el programa de devolució i el gir vers la asimetria política a la dècada dels noranta del segle XX. 3.3. La devolució a la Gran Bretanya: l'alienació escocesa i el regionalisme europeu. 3.4. El procés devolutiu. 3.5. Irlanda del Nord: repensant la sobirania. 4. Existeix un procés de resimetrització? 4.1. Dinàmiques institucionals. 4.2. Convergència i divergència de polítiques al Regne Unit. 4.3. Simetria o asimetria de les polítiques de benestar. 4.4. Perspectives de futur. 5. Conclusions. Bibliografia.

## 1 • Introducció històrica

### 1.1 • L'Estat «unió»

El Regne Unit no és ni un estat unitari, d'acord amb el model francès d'«unitat i indivisibilitat», ni un estat federal com els Estats Units o Alemanya. És, més aviat, un estat «unió» (Rokkan and Urwin, 1983; Mitchell, 1996), ja que s'ha anat construint mitjançant una sèrie d'Actes d'Unió (*Acts of Union*) entre Anglaterra i les altres nacions constituents: amb Gal·les en una sèrie de lleis establertes entre 1536 i 1543;<sup>1</sup> amb Escòcia a

---

1 Estrictament, no existeix una «Acta d'Unió» entre Anglaterra i Gal·les perquè Gal·les no era una entitat política diferenciada com sí que ho era Escòcia o Irlanda, les quals tenien els seus propis

través de la unió de les corones escocesa i anglesa del 1603 i amb la unió dels parlaments el 1707; i amb Irlanda el 1801, després d'abolir el Parlament irlandès com a resultat del fracàs de la Rebel·lió de 1798.

Cadascun d'aquests Actes d'Unió es va realitzar en circumstàncies diferents i va conduir cap a diferents tipus de relació entre les parts que la componen. L'Acta d'Unió amb Gal·les va significar la completa assimilació política i administrativa de Gal·les dins d'Anglaterra, malgrat que els gal·lesos van mantenir la seva llengua i cultura distintiva així com la seva pròpia tradició de protestantisme.<sup>2</sup> L'Acta d'Unió de l'any 1707 entre Escòcia i Anglaterra va significar, en teoria, l'abolició d'ambdós parlaments, l'escocès i l'anglès, i la creació d'un nou parlament de la Gran Bretanya (Irlanda va conservar encara el seu propi parlament fins el 1801). Escòcia, a diferència de Gal·les, havia estat una nació i una monarquia independent<sup>3</sup> al llarg de diversos segles i, després de l'Acta d'Unió, va retenir allò que alguns acadèmics han descrit com algunes de les seves «institucions de la societat civil» (Paterson, 1994) —la seva església (calvinista més que anglicana), el seu sistema de dret romà més que el sistema de dret consuetudinari anglès, les seves institucions educatives i de govern local, les seves institucions financeres separades: els bancs escocesos disposen fins avui dia del poder d'emetre paper moneda escocès. Irlanda, després de 1801, s'assemblava molt més a una colònia d'Anglaterra, governada pel *Lord Lieutenant of Ireland* (designat pel monarca anglès) i el secretari en cap d'Irlanda — *Chief Secretary of Ireland* (nomenat pel primer ministre britànic).

Aquesta breu descripció de la formació de l'Estat-unió il·lustra les diferents asimetries. Anglaterra ha ocupat una posició dominant respecte de les altres tres nacions, però cada feix de relacions és diferent: Escòcia, tot i que subordinada a Anglaterra, va mantenir un grau d'autonomia més gran;

---

parlaments; Gal·les era més aviat un conjunt de col·lectius encapçalats cadascun per un cap (*chiefdoms*) que van ser assimilats per Anglaterra durant el segle XVI. Tan sols posteriorment, per analogia amb el procés ocorregut entre Anglaterra i Escòcia, es va començar a parlar d'una «Acta d'Unió» amb Gal·les.

- 2 Encara que l'Església Anglicana d'Anglaterra era l'església establerta a Gal·les, de la mateixa manera que a Anglaterra, la majoria dels gal·lesos van adoptar altres formes de protestantisme com podrien ser el metodisme, el baptisme, i l'evangelisme independent, que són coneguts com a «no conformistes». La cristiandat no conformista va estar estretament associada a la llengua gal·lesa i a la campanya per desoficialitzar l'Església d'Anglaterra al País de Gal·les. Aquest procés va començar el segle XIX i finalment va establir-se el 1920, essent aleshores un element important per al creixent nacionalisme gal·lès.
- 3 El primer regne unificat d'Escòcia data del segle X dC. La monarquia escocesa estava sovint en conflicte amb Anglaterra i era aliada dels enemics d'aquesta darrera, especialment de França.

Irlanda, encara que eficaçment colonitzada des del començament del segle XIX, va conservar, malgrat tot, una certa distància i distinció; el País de Gal·les, com que mai no havia posseït les seves pròpies institucions polítiques o administratives, es trobava en la posició més feble, tendint a la seva assimilació. El Regne Unit, abans de 1921, estava compost per quatre nacions: Anglaterra, Escòcia, Irlanda i Gal·les, cada una amb les seves pròpies banderes i emblemes.<sup>4</sup> Però, malgrat que es va permetre al País de Gal·les el reconeixement dels seus propis símbols, aquests no van ser inclosos en la *Union Jack*, la bandera del Regne Unit.<sup>5</sup>

## 1.2 · La asimetria del sistema administratiu

El desenvolupament històric de l'Administració del Regne Unit reflecteix la diversitat del sistema de la unió. Després de l'Acta d'Unió de 1707, Escòcia estava representada en el Gabinet del Regne Unit pel secretari d'Estat per a Escòcia (*the Secretary of State for Scotland*) i el *Lord Advocate* (advocat de Sa Majestat) era el cap del seu sistema judicial. Al 1746 el càrrec de secretari d'Estat va ser abolit i el *Lord Advocate* va assumir la responsabilitat de representar Escòcia fins que la *Home Secretary* se'n va encarregar el 1828. Tanmateix, malgrat la responsabilitat formal del *Home Secretary*, el *Lord Advocate* va continuar representant Escòcia en el Gabinet i en el Parlament. Al llarg del segle XIX, dos desenvolupaments van comportar un reforç de les institucions distintives escoceses, tant a Escòcia mateixa com en la seva representació en el gabinet britànic. En primer lloc, les funcions del govern es van ampliar cap a àrees com el govern local, la salut pública, la substitució de la Llei dels Pobres (*Poor Law*), carreteres i aprovisionament d'aigua. A la mateixa Escòcia, es van ubicar unes agències administratives per tal de gestionar aquestes activitats. En segon lloc, al llarg de tot el segle, Irlanda es trobava en una confusió contínua a causa de la creixent agitació violenta de caire nacionalista en demanda de *Home Rule* (autonomia). Es van començar a sentir demandes similars per a l'auto-

---

<sup>4</sup> La rosa per Anglaterra, el card per Escòcia, el trèvol per Irlanda i el narcís pel País de Gal·les.

<sup>5</sup> Des de 1801, la *Union Jack* o *Union Flag* (bandera de la unió) ha consistit en la combinació de les tres creus dels sants patrons d'Anglaterra, Irlanda i Escòcia: la creu de Sant Jordi representant Anglaterra; de Sant Patrici representant Irlanda; de Sant Andreu representant Escòcia. Existeix una bandera gal·lesa que incorpora la creu de Sant David, però el símbol més comú de Gal·les és el dragó vermell!

nomia escocesa. Com que l'Administració pública de les agències escoceses era sovint incompetent i corrupta, a la dècada dels anys 60 del segle XIX membres escocesos del Parlament van sol·licitar la creació del càrrec de secretari per a Escòcia. Aquest càrrec, malgrat tot, no es va aconseguir fins el 1885 i va ser també, en part, per apaivagar les demandes escoceses d'autonomia i fins i tot d'independència. Es va crear un nou departament, l'*Scottish Office*, el qual estava sota el control del secretari per a Escòcia. Tot i així, l'*Scottish Office* es va mantenir a Londres i no es va traslladar a Edimburg fins el 1926, quan el càrrec de secretari per a Escòcia es va anomenar llavors secretari d'Estat per a Escòcia. Al mateix temps que les demandes de govern s'incrementaven durant el segle XX, les funcions del secretari d'Estat i l'*Scottish Office* anaven esdevenint cada cop més complexes. Aquest fet va provocar el nomenament de viceministres per tal d'assistir el secretari d'Estat. Entre 1974 i 1979 van haver-hi dos ministres d'Estat i tres subsecretaris parlamentaris. En 1979, quan M. Thatcher era Primera Ministra, es va reduir a un ministre d'Estat.

Com s'ha apuntat anteriorment, Gal·les no va gaudir mai del mateix estatus com a nació independent que Escòcia, sinó que, al contrari, va ser assimilat políticament i administrativa dins d'Anglaterra. Des de les Actes d'Unió del segle XVI i fins al final del segle XIX, les actes parlamentàries que es referien a Anglaterra incloïen automàticament el País de Gal·les. Gal·les era simplement part de l'Administració pública anglesa i els diferents departaments de govern varen incloure-hi parts de Gal·les i parts d'Anglaterra (és a dir, parts del sud de Gal·les amb parts del sud-oest d'Anglaterra). Els primers cossos administratius gal·lesos van aparèixer en el camp de l'educació amb la creació de la *Central Welsh Board* el 1896 amb la intenció de supervisar els estàndards de l'educació secundària, així com el *Welsh Department of the Board of Education* el 1907. En els cinquanta anys següents, es varen crear altres cossos plenament gal·lesos com la *Royal Commission on Ancient and Historical Monuments in Wales and Monmouthshire*, el 1908; la *Welsh National Health Insurance Commission* sota la *National Insurance Act*, el 1911; el *Welsh Department of the Ministry of Agriculture and Fisheries*, el 1922; la *Conference of Heads of Government Offices in Wales*, el 1946, etcètera. Però va ser tan sols el 1955 quan Gal·les va ser reconegut com a un subjecte separat d'Anglaterra en la nomenclatura del sistema polític. En aquest any, la denominació va canviar a Anglaterra i Gal·les, i Cardiff va esdevenir la capital d'aquest darrer. En 1964, el govern laborista de Harold Wilson va instaurar el càrrec de secretari d'Estat per a Gal·les, el



qual va assumir la responsabilitat de dirigir l'Oficina de Gal·les (*Welsh Office*), que es va crear un any més tard. La *Welsh Office*, ubicada a Cardiff, va assumir les responsabilitats de les operacions de Gal·les d'alguns dels departaments de *Whitehall*.<sup>6</sup> Es pot veure, doncs, que, comparada amb Escòcia, la història de l'Administració gal·lesa va començar amb una base molt diferent i que va conglomerar-se peça per peça fins a la creació de la *Welsh Office*. Però la *Welsh Office*, molt més jove que la *Scottish Office*, i que tan sols lentament va poder desenvolupar també un sentit d'autonomia, estava molt més subordinada al govern de *Whitehall* i era molt menys capaç de tenir un paper autònom en l'establiment de polítiques (Loughlin i Sykes, 2004).

La trajectòria històrica d'Irlanda i les seves relacions amb Anglaterra eren bastant diferents de les d'Escòcia i Gal·les. Fins al 1921, tota l'illa era part del Regne Unit i tenia el seu propi cos de funcionaris (*Irish Civil Service*) ubicat a Dublin, separat del *Home* (o *Imperial*) *Civil Service* que operava a la Gran Bretanya. L'*Irish Civil Service* estava organitzat d'acord amb les mateixes línies que el *Home Civil Service* i operava atenent els mateixos principis. Tanmateix, hi havia poca relació directa entre els dos serveis de funcionariat i els funcionaris no es transferien de l'un a l'altre. Com s'ha comentat abans, l'agitació nacionalista, tant la violenta com la «constitucional» (és a dir, emprant mètodes parlamentaris), va turmentar Irlanda durant tot el segle XIX i aquesta situació va ser enfrontada per un unionisme vociferant i de vegades violent. Nacionalisme i unionisme tenien igualment una dimensió religiosa, amb una majoria de nacionalistes (però no tots) catòlics i una majoria d'unionistes (però no tots) protestants. Malgrat que la minoria protestant a Irlanda es podia trobar per tot arreu de l'illa, el seu centre territorial es trobava a la província nord de l'Úlster.<sup>7</sup> Al principi del segle XX, la denegació dels britànics per garantir l'autonomia a Irlanda va provocar l'esclat d'una violenta lluita política que va començar amb la insurrecció de 1916 a Dublín i que va continuar amb la guerra irlan-

---

6 El terme «*Whitehalls*» és una dreuera per referir-se als departaments centrals del cos de funcionariat del Regne Unit, els quals estan situats majoritàriament en aquesta zona de Londres.

7 La històrica província de l'Úlster comprenia nou comtats, però quan Irlanda va ser dividida tan sols sis comtats van ser inclosos en el nou Estat d'Irlanda del Nord, motiu pel qual referir-se a aquest Estat com a «Úlster», com es fa de vegades, resulta erroni. La raó d'aquesta divisió va ser que la majoria protestant/unionista en un Úlster de nou comtats era molt ajustada i, en canvi, en sis comtats d'Irlanda del Nord aquesta disposava de dos confortables terços. Dit d'una altra manera, l'acurat disseny de l'Estat d'Irlanda del Nord va ser una planificació massiva de majories electorals dissenyada per assegurar una majoria protestant permanent malgrat el fet que els protestants eren una minoria a tota l'illa.

desa de la independència (1918-1921). Durant la guerra de la independència, el *Sinn Féin*, el partit nacionalista majoritari, va establir un govern i un parlament paral·lel —*Dáil Eireann*—, així com també un cos de policia i tribunals separats, fets que eficaçment minaven el govern britànic sobre Irlanda.

El resultat de tot això va ser que l'illa es va partir en dos, i varen ser establerts dos parlaments separats: *Dáil Eireann* en els 26 comtats del sud d'Irlanda que van ser anomenats l'Estat Lliure Irlandès (el qual esdevindria la República d'Irlanda al 1949) i el Parlament d'Irlanda del Nord (amb una Casa dels Comuns i un Senat modelat a l'estil de Westminster) a Stormont, a prop de Belfast. El vell cos de funcionariat irlandès també va ser dividit per servir els dos nous governs, l'un al sud de l'estat, l'altre com a *Northern Ireland Civil Service* (NICS). Però el resultat de la partició va ser crear un estat artificial en el nord en què mig milió de catòlics van ser lliurats a la voluntat d'un milió de protestants que dominaven el govern i el parlament d'Irlanda del Nord. Va existir una extensa discriminació contra els catòlics en el món laboral i en la distribució d'habitatge públic. Entre 1922 i la dècada dels anys 60 hi havia la convenció en el Parlament de Westminster que la situació no podia ser debatuda i, en efecte, el govern britànic va ignorar el problema. L'IRA mai no va desaparèixer del tot i va impulsar un nombre de campanyes violentes, encara que infructuoses, al llarg i ample de l'Estat del nord. Al mateix temps, la policia estava quasi totalment identificada amb la població protestant i, alhora, existien també grups paramilitars lleialistes (unionistes/protestants extremistes), com per exemple els *Ulster Volunteer Force* (UVF). La situació es va desbordar a mitjan anys seixanta quan els catòlics, amb el suport d'alguns protestants liberals, van impulsar els Moviments pels Drets Civils d'Irlanda del Nord (*Northern Ireland Civil Rights Movements*) amb la simple demanda que els catòlics a Irlanda del Nord haurien de poder gaudir dels mateixos drets polítics que altres ciutadans del Regne Unit. Amb altres paraules, es van arxivar les reivindicacions nacionalistes sobre la retirada britànica i la unificació de les dues parts d'Irlanda. Aquest procés va provocar un cicle de repressió per part del govern d'Stormont, la radicalització de les demandes de la minoria catòlica, la revifalla de l'IRA, l'entrada de l'exèrcit britànic com a protagonista i un llarg període de problemes que ha vist milers de morts i una àmplia destrucció de la propietat.<sup>8</sup>

---

8 Existeix una vasta literatura sobre els problemes o «Troubles». El lector pot consultar l'excel·lent pàgina web sobre aquest tema a la Universitat de l'Ulster: *CAIN Web Service (Conflict Archive on the Internet)* <http://cain.ulster.ac.uk/>

Es pot apreciar que Irlanda del Nord és profundament diferent de la resta del Regne Unit en la seva història i en les seves fractures polítiques i socials. Aquí no es disposa de suficient espai per narrar la història completa dels problemes i de la seva resolució en l'Acord de Divendres Sant de 1998 (vegeu més endavant). De moment n'hi ha prou d'esmentar que, el 1972, el Parlament d'Irlanda del Nord a Stormont va ser primer suspès (i posteriorment abolit) i que després d'aquest fet, Irlanda del Nord va ser governada directament pel secretari d'Estat per a Irlanda del Nord. Tot i així, el NICS (servei de funcionaris d'Irlanda del Nord) van continuar existint i, de fet, va esdevenir el veritable governador d'Irlanda del Nord.

## **2 · Les causes de les asimetries legals i constitucionals i les fractures principals**

### **2.1 · Fractures constitucionals**

La doctrina de la sobirania parlamentària, la qual és al cor de la Constitució anglesa,<sup>9</sup> és una causa destacada de la asimetria entre Londres i els tres territoris administrats des d'Edimburg, Cardiff i Belfast. La doctrina proclama la sobirania del Parlament de Westminster sobre tots els assumptes que afectin el regne. En teoria, i algunes vegades a la pràctica, el parlament pot fer tot el que vulgui respecte del sistema territorial de govern del Regne Unit. Va poder, per exemple, abolir el Parlament d'Irlanda del Nord a Stormont el 1972, el Gran Consell de Londres (*Greater London Council*) el 1986, o reformar radicalment el govern local com ja ha fet en diverses ocasions. Això significa un alt nivell d'asimetria política en les relacions entre Londres i els tres territoris. Tanmateix, el nivell d'asimetria és diferent en cada un dels casos a causa de les trajectòries històriques distintives esbossades anteriorment. Hi ha també una diferència entre la situació a la Gran Bretanya (les relacions entre Londres i Edimburg i entre Londres i Cardiff), per una banda, i la situació a Irlanda del Nord (relacions entre Londres i Belfast) per altra banda. Irlanda del Nord té una relació *condicio-*

---

<sup>9</sup> A vegades s'ha comentat que el Regne Unit té una Constitució no escrita. És molt més acurat descriure-la com una Constitució no codificada, la qual és tant escrita (en la forma de legislació i sentències judicials de casos anteriors) com no escrita (en la forma de «convencions» les quals regulen el comportament i les relacions polítiques i administratives).

nal amb el Regne Unit reconeguda constitucionalment, en el sentit que disposa del dret de secessió i d'agrupació amb la República d'Irlanda si una majoria de la seva població així ho desitja<sup>10</sup> (Connolly i Loughlin, 1990). Aquest no és el cas, almenys en termes constitucionals, en relació amb Escòcia i Gal·les, malgrat que aquest punt es podria posar a prova si hi hagués un referèndum d'independència a Escòcia, tal com ha promès el Partit Nacionalista Escocès (*Scottish Nationalist Party*) que ara encapçala el govern escocès.

Però, fins i tot dins de la Gran Bretanya, es pot veure que les relacions entre l'*Scottish* i la *Welsh Offices* amb Londres eren bastant diferents a la pràctica, tot i que tenien institucions similars.<sup>11</sup> Quan les directives de polítiques arriben de *Whitehall* a l'*Scottish Office*, els funcionaris escocesos<sup>12</sup> es pregunten com poden adaptar aquesta política a un format «escocès». Quan les mateixes directives arriben a la *Welsh Office*, els funcionaris gal·lesos es pregunten com poden adoptar-la en la forma que la gent de la *Whitehall* desitja. Amb altres paraules, Escòcia ha disposat *de fet* d'un nivell d'autonomia política (en termes de *policies*) més alt en comparació amb el cas del País de Gal·les. Hi ha hagut diverses raons per a aquest fet: l'*Scottish Office* era molt més antiga que la gal·lesa, era més gran, i els seus funcionaris eren de més nivell i provenien d'una tradició més llarga en la implementació de polítiques que no pas els de Gal·les.

## 2.2 • Fractures nacionals

El Regne Unit de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord es descriu millor com a *estat «unió» multinacional* (Rose, 1970; Rokkan i Urwin, 1983). Abans de 1921, la constitució britànica va reconèixer l'existència de quatre

---

10 Aquesta afirmació està basada en dues Actes del Parlament de Westminster. L'Acta sobre el Govern d'Irlanda de 1920, que establia l'Estat d'Irlanda del Nord estipulava que era necessària una majoria del Parlament d'Irlanda del Nord per a la secessió. Atès que existia una permanent majoria unionista encastada, això era poc probable que succeís. L'Acta de la Constitució d'Irlanda del Nord de 1973 va canviar aquesta majoria per una majoria del poble d'Irlanda del Nord. Com que els catòlics tenen un índex de natalitat més elevat que els protestants, és més possible aconseguir una majoria a favor de la secessió.

11 Entrevistes amb funcionaris escocesos i gal·lesos realitzades el 2003.

12 S'ha de tenir en compte que els funcionaris escocesos i gal·lesos són part del cos unificat de funcionaris de la Gran Bretanya, a diferència dels funcionaris d'Irlanda del Nord, els quals formen part del cos separat del NICS.

nacions: Anglaterra, Escòcia, Gal·les i Irlanda. Cada nació tenia els seus propis símbols, com una bandera, un himne nacional, i cada una tenia les seves pròpies seleccions esportives que eren reconegudes en competicions esportives internacionals (a diferència, per exemple, de Catalunya, País Basc, Còrsega i Bretanya). Escòcia i Irlanda també posseïen els seus propis bancs centrals i, encara avui, poden emetre el seu propi paper moneda (a Irlanda del Nord, per descomptat, aquest és en lliures esterlins). La partició d'Irlanda el 1921 va complicar aquesta imatge. Malgrat que Irlanda del Nord disposava d'alguns dels elements d'una nació, com una bandera i alguns equips esportius,<sup>13</sup> el seu estatus «nacional» no va ser reconegut per la majoria de la gent que hi vivia: la majoria de catòlics d'Irlanda del Nord/nacionalistes es consideren a ells mateixos com una part de la nació que comprèn tot Irlanda; la majoria dels protestants/unionistes consideren que són una part de la nació «britànica», és a dir, tot el Regne Unit.

Un darrer punt ens porta vers una de les diverses ambigüitats en relació amb la qüestió «nacional» al Regne Unit: ¿hi ha una nació «britànica» englobadora i sobreposada (com els unionistes d'Irlanda del Nord creuen) o hi ha simplement tres nacions i escaig? Deixant de banda per un moment el cas d'Irlanda del Nord, podem observar que, a Gran Bretanya, aquesta qüestió està relacionada amb el tema de la identitat nacional: com de britànics, escocesos, gal·lesos, etcètera, se senten els habitants? La resposta, explorada per la famosa pregunta Moreno,<sup>14</sup> és que la majoria té una identitat dual: britànic i la seva pròpia identitat nacional (anglès, escocès o gal·lès) però atenent que la intensitat d'identificació varia a través de les tres nacions de Gran Bretanya. Una majoria d'escocesos se senten més escocesos que britànics mentre que una petita majoria de gal·lesos es consideren més gal·lesos que britànics. Però quasi tots encara s'identifiquen ells mateixos com a britànics. És interessant que, quan la mateixa qüestió es pregunta a Anglaterra, la majoria de la població anglesa se sent més britànica que anglesa. Amb altres paraules, els escocesos i els gal·lesos són més

---

13 Alguns equips esportius, com en el rugbi i el ciclisme, van ser fundats abans de la partició i es presenten encara amb una organització per a tot Irlanda, mentre que, per altra banda, hi ha dos equips de futbol, un per a la República i un altre per a Irlanda del Nord.

14 La «pregunta Moreno», desenvolupada pel científic polític espanyol Luís Moreno, inspirada per un estudi de Juan Linz sobre el País Basc i Catalunya, intentava calibrar el grau d'«escocèsitat» o «gal·lesitat» comparat amb el grau de «britanitat» d'aquells que viuen a Escòcia i Gal·les. Vegeu Moreno (2006), per a les reflexions de l'autor vint anys després de la recerca original. L'enfocament bàsic ha estat emprat en diverses enquestes de ciències socials, particularment després de la devolució (*devolution*) de 1998.

conscients de les seves identitats nacionals tot i que aquestes estan situades en una *britanitat* pont i sobreposada, mentre que la majoria dels anglesos tendeix a identificar el fet de ser anglès amb ser britànic. Aquestes preguntes d'identitat nacional revelen una asimetria bàsica en termes de consciència nacional: Anglaterra ocupa la posició dominant i tendeix a confondre «Anglaterra» amb «Gran Bretanya», mentre que Escòcia i el País de Gal·les són altament conscients de les seves identitats nacionals.

### 2.3 • Fractures lingüístiques

L'anglès és la llengua comuna de totes les illes britàniques incloent-hi la República d'Irlanda, però també existeixen altres llengües «nadiues». La llengua més amplament parlada d'aquestes llengües minoritàries és el gal·lès, amb aproximadament un 20% de la població gal·lesa que assegura tenir algun coneixement de la llengua (sobre una població de dos milions i mig). Aquest «coneixement», no obstant això, varia d'una fluïdesa i ús complets com a primera llengua al coneixement d'unes poques frases. Tanmateix, el gal·lès és emprat com a primera llengua en àmplies zones del país (encara que poblades poc densament) al mateix temps que en àrees urbanes com Cardiff. En contrast, cal dir, que, per exemple, a la Bretanya francesa hi ha també una elit de classe mitjana gal·lesoparlant amb una forta presència en els mitjans de comunicació, en l'educació i en l'Administració pública. La posició de la llengua es va reforçar des de 1970 mitjançant una sèrie d'actes parlamentaris que van proveir mitjans de comunicació en llengua gal·lesa, incloent-hi la televisió, l'ensenyament obligatori del gal·lès en totes les escoles públiques, el seu ús en els jutjats i, finalment, la constitució de l'Assemblea Nacional de Gal·les com una institució bilingüe (Williams, 2000).

Els parlants de gaèlic a Escòcia es troben molt més confinats als *Highlands* i les illes del nord-oest del país, i sembla que han estat una minoria des que als inicis de l'edat mitjana el gaèlic va ser desplaçat per un llenguatge *Anglo* conegut com a *Scots* (o *Lullans*).<sup>15</sup> Tot i així, avui dia existeixen ajuntaments bilingües a les illes escoceses, un mitjà de comunicació en gaèlic, i el Parlament Escocès ha fet alguns gests vers la llengua.

A Irlanda del Nord, la llengua irlandesa (propera a l'*Scots gaèlic*) era parlada principalment per la comunitat nacionalista com un distintiu d'iden-

---

<sup>15</sup> Aquest nom deriva del fet que l'*Scots* va ser el llenguatge de les *Lowlands* d'Escòcia.

titat nacional. Existeixen petites comunitats d'irlandesoparlants a Belfast i un sector de l'escola primària i secundària on la llengua irlandesa floreix, encara que no és parlada a bastament. Tanmateix, després d'anys d'hostilitat cap a la llengua per part dels governs britànics i d'Irlanda del Nord, l'Acord de Divendres Sant li ha atorgat el reconeixement de llengua oficial (amb finançament). Al mateix temps, per interessos d'«equilibri», l'Acord també va reconèixer una llengua anomenada «Ullans» (anàloga a l'*Scots Lullans*) presumptament parlada per la comunitat unionista (i, per tant, capacitant-la també per rebre finançament!).<sup>16</sup> Finalment, a Anglaterra es pot apreciar també l'existència del còrnic (proper al gal·lès i al bretó) revifat i parlat per pocs entusiastes, així com diversos dialectes de l'anglès com per exemple aquells emplaçats a Yorkshire, Northumbria i Lancashire.

Existeix un alt nivell d'asimetria entre l'anglès estàndard com a llenguatge dominant i els diversos dialectes i llengües de la resta del Regne Unit. Fins i tot el gal·lès, el més fort d'aquests darrers, té dificultats per mantenir-se davant la força de l'anglès. Allò que roman dels diversos dialectes a la resta del país no és més que diferents accents o formes en la pronunciació de l'anglès estàndard. Els principals instruments d'aquesta estandarització són els mitjans de comunicació i el sistema educatiu, malgrat alguns intents d'emprar accents «regionals» en programes de televisió.

## 2.4 · Fractures socials, culturals i geogràfiques

El Regne Unit es troba dividit entre un sud pròsper, en particular el sud-est d'Anglaterra i la gran regió de Londres, per una banda, i el nord d'Anglaterra, oest d'Anglaterra, Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord per l'altra. En un ampli rang d'indicadors, les darreres àrees són més pobres i amb nivells més elevats de deprivació que no pas al sud-est. La majoria de la població del Regne Unit viu al sud-est i allà estan concentrats els centres de poder polític, econòmic, social i cultural. Però a cadascuna de les regions angleses i a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord hi ha unes divisions socials i econòmiques similars. A Escòcia, el «cinturó central» (*central belt*) entre Glasgow i Edimburg, a Gal·les l'àrea envoltant Cardiff, a Irlanda del

---

<sup>16</sup> Encara que alguns lingüistes clamen seriosament que l'«Ullans» és una llengua diferent en comparació amb l'irlandès, aquesta reivindicació cal prendre-se-la amb cautela i contemplar l'«Ullans» simplement com un dialecte de l'anglès.

Nord, la gran regió de Belfast, són zones que estan més desenvolupades que la resta d'aquests països.

Les fractures socials i geogràfiques es tradueixen també en fractures de cultura política amb el sud-est d'Anglaterra essent molt més favorable al neoliberalisme i amb la resta del país inclinant-se molt més cap a la socialdemocràcia tradicional. Això és comprensible atesos els alts nivells de de-pauperació econòmica i social en aquestes àrees. Però és igualment un reflex de les diferents concepcions sobre nació i ciutadania. Mentre el sud-est d'Anglaterra ha acceptat amplament la idea *thatcheriana* del ciutadà com un consumidor en un mercat, la resta del país té una idea més corporativista de la ciutadania i una visió més positiva de l'Estat. A Irlanda del Nord, la comunitat nacionalista ha tendit a donar suport a la socialdemocràcia, mentre que els unionistes tradicionals comparteixen molts dels posicionaments ideològics del Partit Conservador del Regne Unit (partit del qual havien format part). Avui dia, aquestes línies són una mica més difuses. Els nacionalistes, tant si donen suport al *Sinn Féin* o al Partit Laborista i Social Democràtic, donen suport a la socialdemocràcia. Els unionistes es divideixen entre el *Democratic Unionist Party* i l'*Ulster Unionist Party* i també accepten la necessitat de la intervenció estatal, però el DUP és més populista i més proper als nacionalistes en aquest punt que no pas els unionistes de l'Ulster, els quals són més propers ideològicament als conservadors britànics.

### **3 · Les principals institucions, actors i fets que influeixen en la dinàmica política del debat territorial**

#### **3.1 · Les posicions tradicionals de les principals institucions i actors polítics**

Les principals institucions que influeixen en el debat territorial són les institucions polítiques i administratives i el funcionariat que ha estat descrit anteriorment, així com institucions civils com l'organització que agrupa els empresaris, la Confederació de la Indústria Britànica (*Confederation of British Industry*, CBI) i els sindicats representats col·lectivament per la Federació de Sindicats (*Trades Union Congress*, TUC). Els principals actors són els partits polítics i els càrrecs més elevats del funcionariat. Altres actors importants són els mitjans de comunicació i els *think tanks*, a la



dreta i l'esquerra de l'espectre polític: per exemple, l'Institut per a la Recerca de Polítiques Públiques (*Institute of Public Policy Research*, IPPR), que és proper al Partit Laborista i DEMOS també a l'esquerra; a la dreta, l'Institut per a Assumptes Econòmics (*Institute for Economic Affairs*). En un escenari més ampli, la Unió Europea ha tingut una important influència en el pensament sobre la governança territorial, particularment sobre el Partit Laborista durant la dècada dels 90.<sup>17</sup>

Las circumstàncies a Gran Bretanya i a Irlanda del Nord són, una altra vegada, bastant diferents i necessiten ser analitzades separatament. A Gran Bretanya, els principals partits polítics i el funcionariat van ser en el passat fermes unionistes i van tendir a oposar-se a qualsevol intent de devolució de poders a les regions angleses o a Escòcia i al País de Gal·les. El Partit Conservador era tradicionalment unionista i promovia la noció d'«Una Nació (Britànica)», des dels temps de Disraeli. A Escòcia i Gal·les (tot i que donava suport al nacionalisme irlandès), encara que per diferents raons, també el Partit Laborista era sobretot unionista. Com qualsevol altre partit socialista europeu, va adoptar una perspectiva de centralisme jacobí amb l'argument que aquest feia molt més fàcil redistribuir el benestar des de les regions més riques a les més pobres. Gal·les i Escòcia tenien les seves pròpies branques del Partit Laborista i al llarg de la majoria del segle XX ambdues van ser fortament unionistes al mateix temps que les bases que els donaven suport eren les classes treballadores d'uns països el benestar dels quals va quedar lligat a Londres i, després de la Segona Guerra Mundial, a l'Estat de Benestar. Els simpatitzants dels partits laboristes escocès i gal·lès temien el nacionalisme en aquests dos països entenent que aquest posaria en perill aquest lligam. El vell Partit Liberal decimonònic va donar suport a l'autonomia (*Home Rule*) per a Irlanda i era favorable a la devolució, malgrat que també tenia una branca unionista. També havia representat els interessos de la creixent classe treballadora britànica durant la Revolució Industrial del segle XIX, però havia estat gradualment reemplaçat pel Partit Laborista com a segon partit del Regne Unit, i a la dècada dels 50 del segle XX, el Partit Liberal va ser reduït a la posició de tercer partit, perpètuament condemnat a estar a l'oposició i no al govern

---

17 Quan el Partit Laborista estava a l'oposició va realitzar una profunda revisió de les seves polítiques per tal d'aconseguir novament ser elegible. Bruce Millan, que havia estat comissari europeu per la DG XVI (política regional), va liderar el grup de treball del partit sobre la governança regional. Aquest fet va ser un element clau en la «conversió» dels nous laboristes des del seu centralisme tradicional al regionalisme.

com a conseqüència del sistema electoral majoritari (*first-past-the-post*) del país.<sup>18</sup> Aquesta posició d'exclusió permanent va permetre al partit esdevenir una mena de partit liberal «ho-agafo-tot» (*catch-all*) vinculat a idees com la descentralització i, fins i tot, el federalisme. En la dècada dels anys 80, es van agrupar amb alguns membres de l'ala més dretana del Partit Laborista que havien format un partit separat —el Partit Socialdemocràtic (*Social Democratic Party*, SPD)— per fundar els Demòcrates Liberals (*Liberal Democrats*). Però els Demòcrates Liberals estan dividits en assumptes com la devolució. El darrer grup de partits polítics que són actors importants a Escòcia i Gal·les són els dos partits nacionalistes —el Partit Nacionalista Escocès (*Scottish National Party*, SNP) a Escòcia i el Partit de Gal·les (*Plaid Cymru / the Party of Wales*).<sup>19</sup> L'orientació ideològica d'aquests dos partits nacionalistes ha canviat amb els anys. En la dècada dels anys 60, quan van començar a tenir un impacte polític seriós guanyant alguns escons a Westminster, buscaven la independència per als seus països, i ambdós van tendir a oposar-se a la integració europea amb l'argument que aquesta seria perjudicial per a un nacionalisme d'estat-nació. Al voltant de la dècada dels anys 90, aquesta posició havia canviat. Ara advocaven per la «independència dins d'Europa», és a dir, com a membres de la Unió Europea. Eren també afins a la noció de l'«Europa de les Regions» no perquè es consideressin a ells mateixos com a «regions» (al contrari, ells es veien a ells mateixos com a «nacions»), sinó perquè aquesta minava la posició dels grans estats-nació com per exemple el Regne Unit.<sup>20</sup> Però els dos partits també van diferenciar-se entre ells per la contínua advocació per la independència d'Escòcia per part del SNP, mentre que el *Plaid Cymru* ha adoptat una posició més matisada en consideració a Gal·les, encara que el partit es va dividir internament entre aquells que volien seguir l'exemple del SNP i la posició més cauta i moderada d'acceptar la devolució.

---

18 El sistema electoral britànic consisteix en la premissa que el candidat que rep més vots en un districte (no necessàriament la majoria de tots els vots emesos arreu) s'emporta l'escó. No hi ha cap element de representació proporcional. Això ha afavorit els dos grans partits, els Conservadors i els Laboristes, i ha penalitzat partits més petits com els Liberals (més tard, Liberals Demòcrates –*Liberal Democrats*).

19 *Plaid Cymru* es tradueix literalment per «El Partit de Gal·les». En la dècada dels anys 90, el partit va afegir la versió anglesa al nom amb la intenció d'atreure no-gal·lesoparlants.

20 Es poden detectar canvis similars a d'altres partits nacionalistes minoritaris d'Europa, com els de Còrsega, Bretanya, Catalunya i el País Basc.

Novament, Irlanda del Nord és diferent de Gran Bretanya. El sistema de partits està basat en la fractura sobre si Irlanda del Nord ha de romandre part del Regne Unit —la posició unionista— o si ha d'unificar-se amb la República d'Irlanda. Hem vist que aquesta darrera posició és una possibilitat constitucional. Els partits polítics de Gran Bretanya normalment no participaven en eleccions a Irlanda del Nord.<sup>21</sup> Sense explicar la història completa de la política nord-irlandesa, es pot dir que a la dècada dels anys 70, quatre partits principals van dominar l'escena, dos a cada banda de la divisió política. En el costat unionista, el moderat Partit Unionista d'Ulster (*Ulster Unionist Party*, UUP) es disputava el control de la comunitat protestant amb el més radical Partit Democràtic Unionista (*Democratic Unionist Party*, DUP) fundat i dirigit pel reverend Ian Paisley. Al costat nacionalista, els dos protagonistes van ser el moderat Partit Laborista i Socialdemòcrata (*Social Democratic and Labour Party*, SDLP) i el *Sinn Féin*, el braç polític de l'Exèrcit Republicà Irlandès (*Irish Republican Army*, IRA). Cadascun d'aquests partits tenia una posició diferent envers la devolució/independència. El UUP i el DUP rebutjaven ambdós completament qualsevol unificació amb la República d'Irlanda. L'UUP durant un temps va estar a favor de la completa integració d'Irlanda del Nord dins del Regne Unit, és a dir, que no hi haguessin institucions pròpies. El DUP, per altra banda, cercava un retorn del vell parlament d'Stormont, és a dir, una devolució amb una legislatura majoritària i sense compartir el poder amb la minoria nacionalista. Els dos partits nacionalistes, el SDLP i el *Sinn Féin*, estaven a favor de la unificació irlandesa però diferien en els mètodes per obtenir-la. El SDLP rebutjava la violència i estava a favor de la devolució, però amb una assemblea on el poder estigués compartit entre les dues comunitats. Inicialment el *Sinn Féin* era tan sols un simple grup de suport de l'IRA i aspirava a guanyar la independència mitjançant la «lluïta armada». Per allà la dècada dels anys 90, no obstant això, van decidir proclamar un alto-el-foc i perseguir les seves aspiracions amb mitjans polítics. Com es veurà més endavant, els quatre partits i petits grups com els paramilitars lleialistes van ser capaços de superar les seves diferències

---

21 El Partit Laborista no ho ha fet perquè dona suport al nacionalisme irlandès i perquè, més endavant, ja es va fundar el Partit Laborista d'Irlanda del Nord. Els unionistes estaven originalment associats amb el Partit Conservador però, a la pràctica, eren un partit separat. En els darrers anys, els conservadors han permès a alguns candidats ser-hi presents, però aquests van rebre tan sols un grapat de vots que il·lustraven que les fractures de la política d'Irlanda del Nord són diferents de les de la Gran Bretanya.

fins al punt que tot ells van poder acceptar l'Acord de Divendres Sant, signat el 1998.

Entre els grups d'interès, els sindicats van ser fermament unionistes per la mateixa raó que el Partit Laborista: perquè significava una redistribució més fàcil dels recursos. El CBI es va oposar a la devolució perquè ells preferien tractar directament amb el govern de Londres abans que amb governs autònoms. Encara més, des que les poblacions i els partits laboristes d'Escòcia i Gal·les van tendir a ser més radicalment d'esqueres que no pas els del sud-est d'Anglaterra, les organitzacions empresarials van creure que hi havia un perill per l'«interès empresarial». Tanmateix, amb l'adveniment de la devolució el 1998, aquestes posicions van començar a canviar i a esdevenir més matisades. Tant a Escòcia com a Gal·les, quan el lloc del poder de decisió d'aquelles àrees on es va aplicar la devolució va canviar de Londres a Edimburg i Cardiff, amb la instauració del Parlament Escocès i l'Assemblea Nacional per Gal·les, els grups d'interès van començar a agrupar-se al voltant de les noves institucions (Keating i Loughlin, 2002). En general, aquests grups d'Escòcia i Gal·les que eren propers als laboristes —com els sindicats, les associacions de governs locals i els grups del sector del voluntariat— es varen posicionar clarament a favor de la devolució, i van començar a reestructurar les seves organitzacions per relacionar-se directament amb les noves institucions (per exemple, habilitant una «oficina» que tractés directament amb el parlament i l'assemblea). Aquest va ser també el cas de les associacions empresarials malgrat que el seu posicionament va ser més caut perquè a vegades es van sentir excloses del procés decisional (encara que els polítics en el poder al nivell regional ho neguessin). Al mateix temps, empresaris, sindicats i les organitzacions del sector del voluntariat varen mantenir totes elles els seus enllaços i contactes amb les organitzacions de nivell nacional al Regne Unit, les quals encara eren presents al nivell de Londres/ Whitehall i influïen en assumptes que no havien estat traspassats per la devolució, però els quals encara afectaven els territoris amb autonomia.

### **3.2 · Factors que van motivar el programa de devolució i el gir vers la asimetria política a la dècada dels noranta del segle XX**

Durant la major part del període de postguerra va haver-hi un consens transversal als partits sobre l'acceptació de l'Estat del Benestar i els seus

ideals d'uniformitat i simetria en la provisió dels serveis al llarg de tot el territori. El Partit Laborista a Escòcia i a Gal·les estava fermament a favor d'això i, com s'ha esmentat abans, molts dels seus membres es van oposar en un principi a la devolució amb la idea que aquesta faria perillar aquest consens i els beneficis que les seves societats rebien (les més pobres del Regne Unit a part d'Irlanda del Nord). El 1979, el govern laborista, encarant l'amenaça creixent dels nacionalistes escocesos i gal·lesos, va celebrar dos referèndums sobre el procés de devolució a Escòcia i a Gal·les. Al mateix temps, va aplicar estrictes condicions per tal d'acceptar un resultat positiu: era necessari el 40% de participació de l'electorat i no dels votants per guanyar el referèndum. A Gal·les, tan sols el 12% de l'electorat va votar i la proposta va ser rebutjada per 4 a 1 (956.330, No; 243.048, Sí). A Escòcia va haver-hi una petita majoria de votants a favor, però aquests només representaven el 35% de l'electorat (1.230.937, Sí; 1.153.502, No). Els plans van ser aparcats fins a l'elecció del Nou Laborisme (1997).

El consens al voltant de l'Estat del Benestar es va trencar principalment arran de les reformes *thatcherianes* de la dècada dels anys 80, les quals van iniciar polítiques que anaven en contra dels sistemes de valors polítics i de les cultures d'aquestes dues nacions. Durant aquest llarg període en el desert polític (1979-1997), el Partit Laborista va haver de reinventar-se a ell mateix per tal de poder esdevenir reelegible. Sense entrar en tots els detalls d'aquesta metamorfosi en el Nou Laborisme sota el lideratge de Neil Kinnock, John Smith i Tony Blair, es poden destacar dos nous enfocaments, molt relacionats l'un amb l'altre: un compromís amb la devolució política i una actitud més positiva vers la integració europea, comparada amb la dels conservadors i amb el Vell Laborisme. Alguns membres del Nou Laborisme van veure la devolució com quelcom necessari a la llum de la tendència general cap a la descentralització i el regionalisme a Europa, que havia caracteritzat el final de la dècada dels anys 80 i el principi de la dècada dels 90.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Un dels arquitectes de la política regional del Nou Laborisme va ser Bruce Millan, escocès i ex-ministre laborista, que havia estat comissari de la Unió Europea per a la Política Regional. Millan havia estat decisiu en assegurar la fundació del Comitè de les Regions durant la Conferència Intergovernamental que va conduir al Tractat de la Unió Europea signat a Maastricht (1992).

### 3.3 · La devolució a la Gran Bretanya: l'alienació escocesa i el regionalisme europeu

La força motora de la devolució provenia d'Escòcia, l'àrea més alienada de Londres per les polítiques de M. Thatcher. L'assumpte que va resumir aquesta alienació va ser l'intent de Thatcher d'introduir el que es va conèixer com l'impost *poll tax* abans a Escòcia que a la resta del Regne Unit. La «*poll tax*» era un impost sobre els residents pensat per reemplaçar l'impost sobre la propietat, però que penalitzava els sectors més pobres de la població. Després de protestes vigoroses per part dels escocesos en contra d'aquest impost, la proposta va ser retirada. La marca del neoliberalisme de M. Thatcher, basada en la competició del mercat i el consumisme, també va ofendre les tradicions sociodemocràtiques i igualitàries d'Escòcia.<sup>23</sup> L'alienació escocesa es va expressar a través d'una vasta mobilització de les «forces vives» de la societat escocesa: el Partit Laborista, els Demòcrates Liberals, els sindicats i les organitzacions de voluntariat, les esglésies (tant la catòlica com les protestants). Al principi, el Partit Nacionalista Escocès no va participar-hi, però després s'hi va sumar; òbviament, els conservadors escocesos no hi estaven interessats. Les forces mobilitzades es van reunir en el que es va anomenar la Convenció Constitucional Escocesa (*Scottish Constitutional Convention*), presidida per un pastor protestant de l'Església d'Escòcia. La primera demanda de la Convenció va ser la «devolució» del Parlament Escocès a Edimburg, i la forta presència d'escocesos en el Partit del Nou Laborisme de Tony Blair assegurava que això esdevingués un pilar central del programa del partit, sempre que aquest fos elegit per governar. La situació al País de Gal·les era bastant diferent. Hi havia un moviment dedicat a reivindicar la instauració d'un Parlament Gal·lès, liderat pel *Plaid Cymru*, però també incorporant ara alguns membres del Partit Laborista Gal·lès. Tot i això, els gal·lesos estaven encara molt més lligats al «Vell Laborisme» i existia un alt nivell de resistència a la devolució. Tanmateix, figures importants en el Partit Laborista Gal·lès, incloent-hi el líder del partit, Ron Davies, mantenien un compromís important amb la devolució i lluitaven perquè aquesta fos acceptada. Existia molt

---

<sup>23</sup> Un punt d'inflexió important en la reacció escocesa va ser la conferència que Thatcher va fer a l'Assemblea General de l'Església d'Escòcia a Edimburg, on va reivindicar que el neoliberalisme era l'expressió contemporània dels valors de la Bíblia !. Això va horroritzar l'audiència escocesa.

poc interès en el govern regional a Anglaterra, malgrat que hi havia alguns moviments regionalistes en certes regions, particularment en el nord d'Anglaterra, que també van patir les polítiques neoliberals dels governs de M. Thatcher.

### 3.4 · El procés devolutiu

El procés devolutiu va estar, fins a cert punt, inspirat pel model espanyol emprat per establir les seves Comunitats Autònomes. És a dir, estava basat en l'aprovació popular mitjançant referèndums a les nacions i regions implicades (malgrat que a Espanya no sempre va haver-hi referèndums). Com en el procés espanyol, va ser també un procés incremental i esglaonat, amb algunes regions avançant en una «via ràpida» i altres seguint al darrere d'aquestes. També com en el cas espanyol, els candidats de la «via ràpida» tenien un caràcter «nacional». La raó que s'amaga darrere d'aquest fet era que les demandes de devolució variaven al llarg del país en la seva intensitat i fins i tot podien no existir: a Escòcia eren molt fortes; a Gal·les eren febles; i, per la majoria d'Anglaterra, eren inexistents. El primer referèndum del Regne Unit es va celebrar a Escòcia amb l'esperança que aquest impulsaria resultats positius a Gal·les i, més endavant, a Anglaterra. El referèndum va preguntar als votants escocesos dues preguntes separades: si aprovaven establir un Parlament Escocès (Scottish Parliament, SP) i si el parlament havia de disposar del poder per modificar l'impost sobre la renda nacional (sobre un 3% més o menys) pagat pels residents escocesos. Va haver-hi una aprovació aclaparadora de les mesures amb una participació del 60,4%, de la qual un 74% dels votants va aprovar establir-hi el parlament i un 63,5% dels vots li va atorgar poders per modificar els impostos. El resultat va ser més ajustat a Gal·les, on el referèndum va preguntar tan sols una única pregunta: si s'havia d'establir una Assemblea Gal·lesa (el nom va canviar després a Assemblea Nacional per a Gal·les, *National Assembly for Wales* —NAW). Va haver-hi una baixa participació amb un 50,1%, de la qual un 50,3% dels vots van ser a favor. No obstant això, malgrat la baixa participació i l'ajustat resultat, va ser legalment suficient per instaurar l'Assemblea. El resultat escocès potser va ser un efecte crida ja que el resultat gal·lès va representar, realment, un gir a favor de la devolució si el comparem amb el referèndum gal·lès de 1979 (vegeu abans). Succediria això a Angla-

terra? El govern va adoptar la mateixa estratègia incremental a través de planificar la celebració de referèndums en les regions del nord d'Anglaterra, on va pensar que les demandes regionalistes serien més fortes. Es va escollir el nord-est per al primer referèndum, ja que semblava que disposava d'un moviment regionalista més fort (almenys comparat amb les altres regions angleses).

Encara més, les fronteres del nord-est amb Escòcia i els seus vocals regionalistes varen argumentar que la regió estava en desavantatge per atreure inversions econòmiques atractives en comparació amb el seu veí, el qual tenia ara un parlament fort per ajudar en aquesta tasca. Si el nord-est instaurava la seva regió aleshores l'argument era que les altres regions angleses<sup>24</sup> seguirien aquest patró per no quedar-se enrere, com havia succeït a Espanya. Va resultar, però, que el referèndum celebrat al nord-est al novembre de 2004 va fracassar dramàticament en l'atracció de suficients vots (el 77,93% va votar No amb una participació del 47,8%). Seguint aquest rebuig aclaparador, el govern va deixar en suspens el procés de regionalització d'Anglaterra. A la pràctica, és improbable que aquest últim experimenti una resurrecció en un futur pròxim, especialment perquè el seu advocat més ardent, l'exdiputat i exprimer ministre John Prescott, ha abandonat avui dia el govern (Sandford, 2002).

Malgrat aquests problemes respecte de les regions angleses, quasi tota la resta del programa de devolució ha estat implementat. Avui dia existeix un Parlament escocès i una Assemblea Nacional Gal·lesa en funcionament i consolidats. Hi ha també una Assemblea del Gran Londres (Greater London Assembly) amb un alcalde directament escollit i hi ha hagut intents de reforçar la democràcia local, així com la regional. Altres innovacions inclouen la creació d'una varietat de sistemes electorals, incloent-hi un element de representació proporcional a les assemblees autonòmiques, i una diversitat d'arranjaments (incloent-hi alcaldes d'elecció directa) per a l'organització de les autoritats locals angleses (a diferència de les escoceses, gal·leses i nord-irlandeses). Tot això ha comportat un nivell més elevat d'asimetria institucional al llarg del Regne Unit.

---

<sup>24</sup> Hi ha nou regions angleses, establertes en els seus orígens amb propòsits estadístics i de planificació: Nord-est, Nord-oest, Yorkshire i Humber, Midlands oest, Midlands est, Est, Londres, Sud-est i Sud-oest. Cap d'aquestes regions posseïa una forta identitat i cultura regional, amb l'excepció, potser, del Nord-est.



### 3.5 · Irlanda del Nord: repensant la sobirania

Com ja s'ha fet palès, la relació entre Irlanda del Nord i la Gran Bretanya és bastant diferent de la que existeix entre Escòcia, Gal·les i Anglaterra. Ja s'ha esmentat la relació constitucionalment *condicional* amb el Regne Unit com un dels generadors del conflicte. Però existeix una raó més profunda per a l'estancament de la política nord-irlandesa: el conflicte gira al voltant de dos reivindicacions de sobirania aparentment irreconciliables: el govern irlandès i els nacionalistes del nord reivindicaven sobirania *de dret* per a tota l'illa, mentre que els britànics i els unionistes demanaven sobirania *de dret i de fet* sobre els sis comtats del nord. Efectivament, ambdós protagonistes han basat les seves demandes en una comprensió tradicional de la sobirania nacional i de la seva relació amb el territori i les fronteres. Què va passar per convertir el que havia estat un conflicte innegociable en un que era negociable? Cal destacar diversos factors. Primer, després de les vagues de fam de l'IRA a principis de la dècada dels 80 i l'elecció de Bobby Sands per al Parlament de Westminster, el moviment republicà va descobrir la importància tant de la perspectiva política com de la militar per a la seva lluita. Segon, els dos governs sobirans, aleshores dirigits per Margaret Thatcher i per Charles Haughey, van començar una sèrie de reunions bilaterals que van produir una certa base compartida sobre Irlanda del Nord. El tercer fet és «Europa», el qual va jugar un paper important redefinint la natura del problema. Els protagonistes estaven paralitzats per formes irreconciliables de definir el problema. «Europa» va ajudar a desbloquejar aquest punt relativitzant les reivindicacions absolutes que s'havien presentat en aquelles diferents definicions. Allò que havia estat un conflicte sobre assumptes no-negociables i absoluts —clams de sobirania sobre el mateix tros de territori— estava ara ubicat en el context més ampli d'una Europa en la qual la sobirania nacional estava «mancomunada» i on els territoris i les fronteres eren vistos més com a ponts que com a barreres. Aquesta concepció també va facilitar un apropament més creatiu per al disseny institucional, cosa que va permetre adoptar un enfocament asimètric i «personalitzat» per respondre les tres dimensions del conflicte: (i) entre les dues comunitats; (ii) entre les dues parts d'Irlanda; (iii) entre la Gran Bretanya i Irlanda.

Malgrat que la devolució a la Gran Bretanya i la resolució del conflicte d'Irlanda del Nord eren assumptes separats i requerien respostes institucionals i polítiques diferents, van esdevenir processos entrelaçats en les refor-

mes de tot el territori del Regne Unit (Meehan, 1999). I encara més, com a resultat dels dos processos, la República d'Irlanda i el Regne Unit van encetar un nou tipus de relació després de dècades de sospites i de tensió. Tot això va ser possible principalment pel nou context europeu en el qual s'estaven forjant les relacions.

Els principals protagonistes del procés de pau, els quals van conduir a l'Acord de Divendres Sant, van ser els governs del Regne Unit i de la República d'Irlanda; els principals partits d'Irlanda del Nord —el UUP i el DUP per una banda i el SDLP i el *Sinn Féin* per una altra; els grups paramilitars —el nacionalista IRA i els lleialistes UVF i UDA. Darrere de les càmeres hi havia els funcionaris de les tres administracions. Tony Blair va ser una figura clau i va arrossegar amb ell un Partit Laborista unit i amb una àmplia majoria a la Cambra dels Comuns, així com amb una mentalitat oberta sobre el resultat del procés. Les característiques principals de l'Acord van ser el disseny d'un conjunt d'institucions referides als tres conjunts de relacions (*strands*) entre les dues comunitats a Irlanda del Nord i entre els dos països: el vessant intern d'Irlanda del Nord es va tractar amb una Assemblea per compartir el poder, electa per un sistema de representació proporcional que acomodava les dues comunitats; el vessant d'Irlanda com a unitat, mitjançant un Consell Ministerial Nord-Sud, modelat al Consell de Ministres de la UE i on ministres del govern d'Irlanda del Nord i del govern de la República amb carteres similars (p. ex. turisme, desenvolupament econòmic, agricultura) es trobarien regularment per establir enfocaments comuns per a tota l'illa; finalment, per al vessant britànic-irlandès, una conferència intergovernamental que implicaria ministres britànics i irlandesos i un Consell britanicoirlandès compost per representants dels governs de la República d'Irlanda, d'Irlanda del Nord, del Regne Unit, de les illes del canal de la Mànega, i de l'illa de Man, per discutir àrees de comú interès. Les noves institucions van ser aclapadorament acceptades en referèndums celebrats a Irlanda del Nord i a la República (els primers comicis amb vots de tot Irlanda des de 1918), encara que va haver-hi menys acceptació per part dels protestants i el DUP s'hi va oposar inicialment. La resistència de part dels protestants i del DUP va propiciar diversos anys de dificultats durant els quals les noves institucions van funcionar tan sols esporàdicament. Però, després es va treballar finalment amb el líder del DUP, Ian Paisley, com a Primer Ministre i amb Martin McGuinness del *Sinn Féin* com a Primer Ministre Suplent. Sembla que les noves institucions ara estan sòlidament estabilitzades.

## 4 • Existeix un procés de resimetrització?

Encara que en termes estrictament constitucionals, el Parlament de Westminster és sobirà i podria, teòricament, abolir totes les noves institucions establertes en el procés de devolució, és altament improbable que això pugui succeir. Amb altres paraules, la devolució ha creat un procés *irreversible*. Avui dia, al Regne Unit no hi ha actors importants que demanin la inversió del procés de devolució. Això és especialment cert quan totes les noves institucions han estat ratificades per referèndums i, en els casos d'Escòcia i Irlanda del Nord, de forma aclaparadora. Fins i tot en el cas gal·lès, existeix ara un suport més gran a l'Assemblea Nacional que el que es va fer evident en el referèndum inicial, i probablement aquesta institució es reforçarà. Hi ha, però, altres processos i dinàmiques més informals que podrien conduir a una «resimetrització», no en el sentit de tornar a l'*status quo ante*, però sí en el sentit d'aquelles institucions que tenen menys autonomia buscant d'assolir el nivell de les que en tenen més i, al mateix temps, com a resultat de la imitació de polítiques al llarg de les diferents parts del Regne Unit.

Un altre problema, més polític en aquest cas, és allò conegut com la «qüestió West Lothian». West Lothian és un districte electoral de Westminster a Escòcia i la pregunta és ¿per què els diputats escocesos escollits per representar aquest districte (i els altres districtes electorals escocesos) en el Parlament de Westminster poden votar sobre matèries que afecten Anglaterra, mentre que els diputats escollits per representar districtes anglesos no poden votar sobre les competències transferides a l'assemblea escocesa? La pregunta ha estat presentada pel Partit Conservador, però, fins avui, no ha rebut resposta. L'arrel del problema és que el Parlament de Westminster representa tant el Regne Unit com a unitat completa, com Anglaterra. La solució lògica seria escollir una Assemblea Anglesa i atorgar-li competències de manera similar a com es va fer amb el Parlament Escocès. Això, però, significaria la creació d'un sistema federal i una «simetrització» completa del sistema polític, tot i que és improbable que succeeixi. Una altra solució seria crear governs regionals anglesos però, com ja s'ha exposat, aquesta idea no ha progressat. Aquesta solució, tot i així, hauria significat mantenir la natura fortament asimètrica del sistema polític, ja que les regions angleses haurien disposat de poders descentralitzats fins i tot més febles que els de l'Assemblea Nacional Gal·lesa. Es manté, com a resultat, un «forat negre» en l'assentament de la devolució que és improbable que sigui resolt en el futur més immediat.

## 4.1 · Dinàmiques institucionals

Clarament, romandrà un alt nivell d'asimetria entre Westminster/Whitehall i les institucions autònomes. Però hi ha també asimetria entre les mateixes institucions autònomes. Avui existeix una dinàmica encapçalada per l'Assemblea Gal·lesa per augmentar els seus propis poders al nivell dels que disposa el Parlament Escocès. Aquesta va ser la recomanació de la Comissió Richards, establerta pel Govern de l'Assemblea Gal·lesa (WAG) per tal d'investigar aquest assumpte. Aquest fet és similar a la situació espanyola on les comunitats autònomes de via lenta han volgut atrapar les de via ràpida. Malgrat tot, la diferència entre el Regne Unit i Espanya és que, encara que el Parlament Escocès també voldria més poders, sent que no els necessita per diferenciar-se ell mateix de Gal·les. Indubtablement, els residents del nord-est d'Anglaterra, si haguessin preferit establir la seva pròpia assemblea regional electa, també haurien mirat d'emular el Parlament Escocès o, com a mínim, a l'Assemblea Nacional de Gal·les.

## 4.2 · Convergència i divergència de polítiques al Regne Unit<sup>25</sup>

Una altra dimensió d'asimetria i simetria és si hi ha hagut un canvi en el sistema de polítiques (*policies*) del Regne Unit vers, o bé (i) la convergència, o bé (ii) la divergència, o, si, de fet, està esdevenint-se (iii) un sistema més complex de convergència i divergència depenent de les polítiques sectorials. Una investigació recent suggereix que és (iii) el que està succeint (Loughlin i Sykes, 2004).

L'establiment de les noves institucions a Irlanda del Nord, Escòcia i Gal·les ha conduït a la creació de nous nexes polítics a Belfast, Edimburg i Cardiff. S'ha apuntat anteriorment que, abans de la devolució, els funcionaris dels tres països estaven en gran mesura dominats per Whitehall i hi havia diversos graus d'autonomia o conformitat, amb Escòcia com la més autònoma i Gal·les la que menys, i amb Irlanda del Nord en algun lloc entremig. Després de la devolució, malgrat que encara ara hi ha un funcionari teòricament unificat a Gran Bretanya i separat a Irlanda del Nord, la

---

<sup>25</sup> L'apartat següent està basat en una recerca finançada per l'ESRC, la qual ha comportat unes 70 entrevistes dutes a terme per l'autor a Irlanda del Nord, Escòcia i Gal·les entre els anys 2001 i 2003.

tendència ha anat cap a la creació *de fet* dels funcionariats escocès i gal·lès, servidors de les noves institucions, i, per primera vegada, compromesos amb el desenvolupament de polítiques més que simplement en la seva implementació. Això ha estat encoratjat pels nous líders polítics dels dos països que aspiraven a marcar les diferències entre les seves perspectives polítiques i les de Whitehall (Anglaterra). A Irlanda del Nord, el servei de funcionariat d'Irlanda del Nord (NICS) sempre ha disposat d'un cert grau d'autonomia per la senzilla raó que estava més aïllat. El que va canviar és l'existència d'una Assemblea electa amb líders polítics locals i els seus consellers controlant ara el funcionariat. Donada la peculiar natura de la política d'Irlanda del Nord i els conflictes socials, era inevitable que els polítics busquessin la forma de desenvolupar una aproximació política distintiva a aquests problemes. Encara més, les comunitats polítiques existents (des dels sectors públic, privat i del voluntariat) tenen ara una nova relació amb els centres de decisió política a les tres capitals i molts han adaptat les seves organitzacions a aquesta nova situació (Keating i Loughlin, 2002; Loughlin i Sykes, 2004).

La variació de les polítiques és possible donada la natura dels arranjaments financers entre Londres i els territoris autònoms. Això pren la forma d'una transferència en bloc per a cadascun dels tres territoris decidida en el gabinet britànic (encara que la decisió es pren sense l'aportació directa de les institucions polítiques implicades, hi participen el Secretari d'Estat per Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord que les representen al gabinet). El Parlament i les dues assemblees són, malgrat tot, lliures de decidir les seves pròpies prioritats sobre la despesa total de l'aportació. És aquest marge de maniobra el que els ha permès desenvolupar polítiques diferents de les d'Anglaterra. Alguns exemples són la decisió de no imposar taxes escolars als estudiants de les universitats escoceses o posposar la seva imposició a Gal·les, mentre que ja estan imposades a Anglaterra, o l'abolició de recàrrecs per l'atenció mèdica (recàrrecs de prescripció) a Gal·les. Però fins i tot fora de la despesa coberta amb recursos de la transferència en bloc, les tres administracions han escollit marcar les seves diferències amb Anglaterra. Per exemple, en polítiques d'assumpes rurals, hi ha unes perspectives bastant distintives a Irlanda del Nord (on l'agricultura és encara un sector econòmic important i més proper a la República d'Irlanda que no pas a Anglaterra), i al País de Gal·les (el qual conté molts petits grangers i on la societat rural està estretament lligada a la cultura i la llengua gal·leses). Escòcia és diferent una altra vegada, malgrat que els *Lowlands* estiguin

probablement més a prop de les estructures agrícoles angleses. Encara que molts afers rurals i de política agrícola es decideixen a la Comissió Europea, hi ha un marge de maniobra al seu voltant, i aquest fet ha estat puntualment explotat per cadascuna de les tres administracions fora de Whitehall amb la intenció de desenvolupar el seu propi enfocament diferenciat.

Aquest fet no significa que s'estigui observant un «esmicolament polític del Regne Unit» o un sistema completament asimètric. Al contrari, el procés d'establir polítiques fins i tot a nivell autonòmic, encara s'ubica en els principals paràmetres de la perspectiva de tot el Regne Unit i, com s'ha mencionat, fins i tot el Regne Unit és en algunes àrees com l'agricultura constret per la Comissió Europea (Bulmer *et al.*, 2006). Per tant, hi roman una certa quantitat de simetria fins i tot en polítiques sectorials. Però més enllà, uns altres dos factors han facilitat un cert grau de convergència i de simetria. En primer lloc, hi ha una imitació de les polítiques entre Escòcia, Gal·les, Irlanda del Nord, i fins i tot Anglaterra, on els polítics observen ara les experiències dels altres territoris amb una visió d'aprenentatge de polítiques. En segon lloc, fins al 2007, el Partit Laborista ha estat el partit dominant a Londres, Cardiff i Edimburg i els secretaris d'Estat per als tres territoris han sortit de les seves files. Això ha proveït un ample conjunt de paràmetres sobre els quals totes les regions podien estar-hi d'acord encara que existissin diferents èmfasis. Això ha canviat amb el Partit Nacionalista Escocès dirigint el govern d'Escòcia, una coalició de laboristes i el *Plaid Cymru* a Gal·les i el govern del DUP i el *Sinn Féin* a Irlanda del Nord. La situació actual podria conduir cap a una situació de desacords més severos sobre polítiques, la qual probablement s'intensificaria si els conservadors retornessin al govern de Westminster.

### **4.3 • Simetria o asimetria de les polítiques de benestar**

Un tema important que s'ha plantejat és l'anomenada *post-code lottery*, la qual significa que el nivell dels serveis públics poden variar dependent de la regió (codi postal) on visqui un individu. Aquesta qüestió està també vinculada a la forma de les aportacions financeres del govern per a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, les parts més pobres del Regne Unit. Aquestes es regulen per la fórmula Barnett, fórmula que bàsicament proveeix un nivell més alt de finançament per a aquestes regions en compensació pels alts nivells de pobresa. Des de la Segona Guerra Mundial, hi ha

hagut un fort compromís per mantenir una equitat entre territoris a través de l'equalització realitzada mitjançant el sistema d'impostos i la fórmula Barnett. El tema avui dia és si aquest compromís s'ha de relaxar a favor d'algun tipus de federalisme fiscal que significaria una asimetria en el nivell dels serveis. Existeix alguna mena de contradicció entre l'actual gir cap a una autonomia local i regional, el qual afavoreix la asimetria, i l'intent de mantenir l'equitat, la qual implica simetria. Diverses comissions de govern estan examinant actualment aquests temes, incloent-hi les finances locals.

#### **4.4 · Perspectives de futur**

L'anàlisi anterior suggereix que la devolució del Regne Unit no anirà enrere. Al contrari, sembla que el sistema evolucionarà. La tendència general és cap a una més gran asimetria, la qual és parcialment compensada per les forces d'imitació institucional i de polítiques que condueixen a més simetria. No obstant això, allò impressionant és que la capacitat prèvia del centre (Westminster/Whitehall) per controlar la perifèria és ara molt més feble, i que la devolució ha creat una dinàmica de situació de canvi al llarg del Regne Unit. Al mateix temps, hi ha encara una ampla simetria dels paràmetres generals de les polítiques que estan altament determinats per Westminster i Whitehall. Això podria canviar com a conseqüència de la presència del Partit Nacionalista Escocès (SNP) i el *Plaid Cymru* als governs escocès i gal·lès respectivament. Però, és encara més important la possibilitat d'un referèndum sobre la independència a Escòcia, el qual ha estat promès pel SNP. Per tant, el futur resta obert.

### **5 · Conclusions**

La devolució ha alterat significadament els conjunts de relacions polítiques, administratives i legislatives al Regne Unit. Fins a un cert punt, va ser un intent de reconèixer políticament la asimetria administrativa ja existent afegint-hi institucions elegides democràticament. Però això ha conduït cap a nous processos i tendències de simetria i asimetria institucional i de convergència i divergència de polítiques. Allò que es pot extreure de l'anterior anàlisi és que els termes «simetria» i «asimetria» ne-

cessiten ser entesos com una descripció de dimensions de governança bastant diferents, i que ambdues característiques poden coexistir dins del mateix estat. Es poden distingir, aleshores, les dimensions política, administrativa, econòmica, fiscal, cultural i legislativa de la simetria/asimetria. Al Regne Unit, la asimetria administrativa ja existent, la qual ha resultat de la formació de l'Estat-unió, ha estat completada amb la asimetria política del procés de devolució. Existeixen també asimetries culturals i econòmiques al llarg de les quatre nacions. L'Estat del Benestar, fins a un cert punt, va intentar corregir aquestes asimetries amb sistemes d'equalització i assegurant que hi haguessin drets a serveis similars al llarg de tot el territori. Les reformes neoliberals de M. Thatcher i el procés de devolució han minat aquest intent. No obstant això, hi ha també forces de simetrització presents al sistema. Gal·les busca assimilar-se a Escòcia, i hi ha també una certa imitació de polítiques entre les diferents nacions. La Unió Europea, en algunes polítiques sectorials, també porta vers una simetrització. Però, sobretot, s'ha de destacar que les forces per a la simetrització són més febles que aquelles que estan incrementant la asimetria al si del Regne Unit.

## Bibliografia

- BULMER, S.; BURCH, M.; HOGWOOD, P., i SCOTT, A. 2006. «UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?» *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 36 (hivern), 75-93.
- CONNOLLY, M. i LOUGHLIN, J. (eds.) 1990. *Public Policy in Northern Ireland: Adoption or adaptation?* Belfast: Policy Research Institute.
- LOUGHLIN, J. i SYKES S., 2004, «Devolution and Policy-making in Wales: Restructuring the System and Reinforcing Identity». *ESRC Policy Briefing Series*. Birmingham: Devolution and Constitutional Change Programme.
- LOUGHLIN, J. i KEATING, M. 2002. «Territorial Policy Communities and Devolution in the United Kingdom». *EUI working papers in political and social sciences*; SPS 02/1. Florència: European University Institute.
- MEEHAN, E. 1999. «The Belfast agreement – its distinctiveness and points of cross-fertilization in the UK's devolution programme». *Parliamentary Affairs* 52, núm. 1 (gener), 19-31.
- MITCHELL, J. 1996. *Strategies for Self Government. The Campaigns for a Scottish Parliament*. Edimburg: Polygon.



- MORENO, L. 2006. «Scotland, Catalonia, Europeanization and the “Moreno Question”». *Scottish Affairs*, núm. 54 (hivern).
- PETERSON, L. 1994. *The Autonomy of Modern Scotland*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- REQUEJO, F. 2005. *Multinational Federalism ans Value Pluralism*. Londres – Nova York: Routledge.
- ROKKAN, S. i URWIN, D. (eds.) 1982. «Introduction: Centres and peripheries in Western Europe». A *The politics of territorial identity: Studies in European regionalism*. Londres: Sage, 1-17.
- ROSE, R. 1970. «The United Kingdom as a Multi-National State». *Occasional Paper* núm. 6. Survey Research Centre. Glasgow: University of Strathclyde.
- SANDFORD, M. 2002. «What Place for England in an Asymmetrically Devolved UK?» *Regional Studies* 36, núm. 7 (octubre), 789-796.
- WILLIAMS, C. H. 2000. *Language revitalization: policy and planning in Wales*. Cardiff: University of Wales Press.

**Taula 1. Posició dels actors a la Gran Bretanya favorables o oposats a la devolució**

<b>Actors clau</b>	<b>A favor de la devolució</b>	<b>A favor de l'unionisme</b>
Partits polítics	Partit Laborista (excepte «Vells» membres laboristes) Demòcrates Liberals SNP <i>Plaid Cymru</i>	Partit Conservador Partit Laborista («Vells» membres laboristes, especialment a Gal·les)
Sindicats	Federació de sindicats ( <i>Trade Union Congress</i> ) a Escòcia i Gal·les	
Empresariat		Confederació de la Indústria Britànica (incloses les branques a Escòcia i Gal·les) Institut de Directors
Sector públic	Convenció d'Autoritats Locals Escoceses (COSLA) Associació del Govern Local Gal·lès (WLGA) Associació del Govern Local (Anglaterra i Gal·les)	
Sector del voluntariat	Diversos col·lectius de voluntariat a Escòcia i Gal·les	

**Taula 2. Actors a favor de la simetria o de la asimetria**

<b>Actor clau</b>	<b>Pro simetria</b>	<b>Pro asimetria</b>
Partits polítics	Partit laborista del Regne Unit Partit Conservador	Partit laborista d'Escòcia i Gal·les SNP Plaid Cymru
Empresariat	TUC CBI	
Sector públic		Convenció d'Autoritats Locals Escoceses (COSLA) Associació del Govern Local Gal·lès (WLGA) Associació del Govern Local (Anglaterra i Gal·les)
Sector del voluntariat	Alguns col·lectius del sector del voluntariat a Escòcia i Gal·les	Alguns col·lectius del sector del voluntariat a Escòcia i Gal·les

**Taula 3. Actituds dels partits polítics a Irlanda del Nord respecte de la devolució abans de l'Acord de Divendres Sant**

<b>A favor de la devolució amb poder compartit entre comunitats</b>	<b>A favor de la devolució sense poder compartit entre comunitats</b>	<b>A favor de la completa integració al Regne Unit</b>	<b>A favor de la unificació d'Irlanda a llarg termini</b>
SDLP	DUP UUP (en períodes determinats)	UUP (en períodes determinats)	Sinn Féin



# DEVOLUCIÓ POLÍTICA A BÈLGICA I AL REGNE UNIT: SIMETRIA O ASIMETRIA?

MIHAELA VANCEA

*Universitat Pompeu Fabra, Barcelona*

SUMARI: 1. Introducció. 2. Asimetries de fet a Bèlgica i al Regne Unit. 2.1. Demografia. 2.2. Economia. 2.3. Asimetria cultural o nacional. 2.4. La política i el sistema de partits. 3. Asimetries de dret o devolució a Bèlgica i al Regne Unit. 4. Els actors que pressionen per la simetria a Bèlgica i al Regne Unit i les seves justificacions. 4.1. Bèlgica. 4.2. El Regne Unit. 4.3. Perspectives de futur. Bibliografia.

## 1 • Introducció

Bèlgica és una monarquia constitucional amb un parlament escollit democràticament, la qual ha evolucionat després de la II Guerra Mundial passant d'un estat unitari a una federació amb certs trets asimètrics. A diferència d'altres sistemes federals, aquest no sorgeix de l'*agregació* d'uns estats independents inicials, sinó que més aviat ha estat la via de «mantenir junt» (*holding together*) un estat democràtic multinacional (Agranoff 1999; Keating 1999; Stepan i Linz 1996; Swenden *et al.* 2006). El Regne Unit, encara que no és en si mateix una federació, és un altre cas de monarquia constitucional democràtica que mostra tendències creixents cap a un govern asimètric (Crick 1991; Keating 1999; Bogdanor 1999). En contrast amb Bèlgica, el Regne Unit va emergir de les conquestes d'Anglaterra (o *coming together*, en el cas d'Escòcia) de quatre nacions que finalment va conduir a la creació d'un estat democràtic multinacional.

La intenció d'aquest estudi és comparar els processos de devolució política asimètrica a Bèlgica i al Regne Unit, i identificar possibles tendències vers la uniformitat o vers la (re)simetria del sistema. Les principals preguntes de recerca són: les característiques asimètriques existents *de dret i de fet* podrien conduir eventualment cap a una forma simètrica

de devolució política? Quins són els principals actors que fomenten les mesures antidevolució o que pressionen per una (re)simetria del sistema, i en quina fase de la devolució política s'esdevenen aquestes pressions? Quina és la intensitat i la magnitud d'aquestes pressions? Quin tipus d'arguments normatius es troben darrere d'aquest procés de (re)homogeneïtzació?

## 2 · Asimetries *de fet* a Bèlgica i al Regne Unit

El terme asimetria *de fet* es refereix a les diferències geogràfiques, culturals, socioeconòmiques i de partits polítics entre entitats federades o no federades (per exemple, regions, cantons, províncies, estats i comunitats) (Requejo 2005, cap 3; Swenden 2002: 67). Tal com es descriu anteriorment (capítol de Swenden en aquest volum), Bèlgica està dividida en tres regions definides territorialment —la Flamenca, la Valona i Brussel·les— i tres comunitats definides lingüísticament —la Flamenca (*Dutch*), la Francesa i l'Alemanya. El territori de la Regió Brussel·les-Capital està inclòs en les dues Comunitats, la Flamenca i la Francoparlant, mentre que el territori de la Comunitat Alemanoparlant s'estèn completament dins la Regió Valona. Les regions, les quals difereixen de les comunitats lingüístiques respecte de la Comunitat Alemanoparlant i la Regió de Brussel·les són bastant diferents en termes de població, llengua, desenvolupament socioeconòmic, i sistema de partits polítics. El Regne Unit està format per quatre nacions o països constituents, Anglaterra (amb les seves nou unitats administratives), el País de Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord. Les quatre nacions difereixen entre elles en termes de població, llenguatge, desenvolupament socioeconòmic, sistema de partits polítics i poders d'autogovern (vegis el capítol de Loughlin).

### 2.1 · Demografia

La part més gran de Bèlgica és Flandes la població de la qual representa una ampla majoria de la població total (un 57,8%). Valònia és la següent més gran amb un 32,5% i Brussel·les, la regió més petita, registra un 9,7% del total de la població belga.

**Taula 1. Població regional de Bèlgica (2006)**

	<b>Població</b>	<b>% del total de la població belga</b>
Flandes	6.078.600	57,8
Valònia	3.413.978	32,5
Brussel·les	1.018.804	9,7
Bèlgica	10.511.382	100

Elaboració personal; font: NIS, Statistische studiën, <http://www.statbel.fgov.be/figures/>

La part més gran del Regne Unit és Anglaterra la qual conté al voltant del 84% del total de la població. Les nacions autònomes (*devolved*) són molt més petites en percentatge de població: Escòcia, amb un 8,5%, Gal·les amb aproximadament un 5% i Irlanda del Nord amb un 3% de la població total del Regne Unit.

**Taula 2. Població regional del Regne Unit (2005)**

	<b>Població</b>	<b>% del total de la població del Regne Unit</b>
Anglaterra	50.431.700	83,8
Escòcia	5.094.800	8,5
País de Gal·les	2.958.600	4,9
Irlanda del Nord	1.724.400	2,9
Regne Unit	60.209.500	100

Font: <http://www.statistics.gov.uk>

Es pot notar una major asimetria en la distribució de la població regional en el Regne Unit que no pas a Bèlgica. La regió més gran del Regne Unit, Anglaterra, concentra més d'un 83% del total de la població, mentre que Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord sumen juntes al voltant del 16 % del total de la població del Regne Unit. La major regió belga, Flandes, conté més de la meitat del total de la població (57,8%), mentre que Valònia i Brussel·les sumen juntes una minoria relativa (42,2%). La distribució altament diferenciada de la població del Regne Unit —per una banda, Anglaterra amb una alta majoria del total de la població i, per l'altra, Escòcia,

Gal·les i Irlanda del Nord amb un percentatge tan baix en el conjunt demogràfic—esperona a investigar la asimetria formal al Regne Unit.

## 2.2 · Economia

Els desenvolupaments socioeconòmics també explicarien una asimetria *de fet* entre les regions o nacions. Bèlgica és un dels estats més pròsperes d'Europa. Després de la II Guerra Mundial, Valònia va experimentar un declivi econòmic en les principals indústries com l'acer i el carbó, metal·lúrgiques i de construcció. La producció industrial de Flandes era més diversificada i basada en sectors avançats, com ara la indústria automobilitàstica, la indústria química i l'electrònica. Entre 1963 i 1966, la indústria flamenca va superar la indústria valona en termes de valor brut afegit (VBA), una diferència que s'ha eixamplat i consolidat considerablement al final de les dècades dels anys 80 i 90. A l'any 2000, el valor brut afegit de l'economia de Flandes era més del doble que el de Valònia, una posició que s'ha mantingut posteriorment.

**Taula 3. VBA als preus bàsics<sup>1</sup> (% Bèlgica 2000-2004)**

Any	Regió Flamenca	Regió Valona	Regió Brussel·les Capital	Extra-territorial	Bèlgica
2000	57,3	23,6	19,0	0,1	100,0
2001	57,2	23,5	19,2	0,1	100,0
2002	57,1	23,4	19,4	0,1	100,0
2003	57,2	23,4	19,3	0,1	100,0
2004	57,3	23,4	19,3	0,1	100,0

Elaboració personal; font: Banc Nacional de Bèlgica, <http://www.nbb.be/belgostat/>

<sup>1</sup> Al Sistema Europeu de Comptabilitat 1995 (*European System of Accounts*, ESA95), el terme valor brut afegit (*Gross Value Added*, GVA) s'empra per denotar estimacions que s'han conegut prèviament com a producte interior brut (*Gross Domestic Product*, GDP) als preus bàsics. El terme GDP denota el GVA més els impostos (menys les subvencions) sobre els productes, i s'expressa als preus del mercat. La comptabilitat regional es publica normalment tan sols sobre els preus bàsics i, per tant, ha de ser remesa al GVA més que no pas al GDP (Oficina per a les Publicacions Oficials de les Comunitats Europees, Luxemburg: 1996).



El sector terciari s'ha desenvolupat de forma diferent a les tres regions. Valònia va registrar un major creixement en el sector de serveis (servei públic i educació), mentre que a Flandes l'increment ha estat fins i tot molt més escampat per diferents sectors. A Brussel·les han proliferat els serveis financers i d'assegurances. El creixement terciari a Flandes i a Brussel·les ha estat determinat més per la iniciativa privada que no pas a Valònia.

Els territoris autònoms del Regne Unit compten junts al voltant d'un 15% de la seva població i del valor brut afegit (VBA) de la seva economia. Escòcia és el tercer contribuent autònom més gran (i el cinquè de les dotze regions del Regne Unit, comptabilitzant aquí les nou unitats administratives angleses), mentre que el VBA de Gal·les i Irlanda del Nord es troba normalment entre els més baixos del Regne Unit.

**Taula 4. VBA regional als preus bàsics, 2004**

<b>Regió</b>	<b>Total (£bn)</b>	<b>Percentatge del Regne Unit (%)</b>	<b>Creixement en 2003 (%)</b>
Regne Unit	1.005,4	100	4,6
Nord-est	34,2	3,4	5,1
Nord-oest	102,0	10,1	5,0
Yorkshire i The Humber	75,2	7,5	5,1
Midlands de l'est	65,8	6,5	5,3
Midlands de l'oest	81,7	8,1	5,1
Est d'Anglaterra	100,3	10,0	4,6
Londres	165,0	16,4	3,5
Sud-est	158,2	15,7	4,2
Sud-oest	78,7	7,8	4,7
Anglaterra	861,0	85,6	4,5
País de Gal·les	39,2	3,9	5,0
Escòcia	82,0	8,2	4,5
Irlanda del Nord	23,1	2,3	5,0

Estimacions sobre una base residencial; font: <http://www.statistics.gov.uk>

Els sectors de serveis de negocis i financers, manufactures i sectors de distribució i hotels van proveir la més gran contribució al VBA del Regne Unit el 2004. Escòcia, des dels temps de la Revolució Industrial líder mundial en manufactures i construcció naval va registrar un descens en el seu percentatge cap a l'any 2003. Les indústries extractives basades en el sector primari han entrat també en recessió, però el creixent sector serveis s'ha desenvolupat en el seu lloc (serveis financers i de negocis). Cap a l'any 2000, Gal·les, la desena economia de les dotze «regions» del Regne Unit va experimentar un declivi en agricultura, silvicultura i pesca, mentre que les indústries de producció van contribuir amb un dels percentatges més alts al VBA del Regne Unit. Irlanda del Nord, el contribuent més pobre del Regne Unit, ha registrat un declivi en la construcció naval i tèxtil (els punts tradicionalment forts de la regió) i un increment en enginyeria industrial i el sector serveis.<sup>2</sup>

En resum, la riquesa econòmica està concentrada en ambdós països en la regió més gran, Flandes a Bèlgica i Anglaterra al Regne Unit. Malgrat això, Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord aporten al progrés total del Regne Unit un percentatge de VBA més baix que el de Valònia i Brussel·les a Bèlgica. Mentre que a Bèlgica, la asimetria de dret és reivindicada per la regió flamenca, la més rica; en el Regne Unit, les regions que encapçalen aquest tipus de reivindicacions tenen contribucions mitjanes (Escòcia) o molt baixes (Gal·les) al VBA del Regne Unit.

### 2.3 · Asimetria cultural o nacional

Una altra asimetria *de fet* està relacionada amb les llengües parlades en el territori. Les llengües oficials a Bèlgica són el flamenc (*neerlandés*), el francès i l'alemany. La Regió Flamenca és principalment una àrea flamencomparlant i té al voltant de sis milions d'habitants flamencomparlants, anomenats flamencs (*Flemings* o *Flemish*). Valònia, la part sud de Bèlgica, té aproximadament tres milions d'habitants francoparlants, anomenats valons. La regió lingüística d'alemanoparlants, conformada per un petit grup de municipalitats orientals a Valònia, registra al voltant de vuitanta mil habitants alemanoparlants. Els flamencs que viuen a la regió bilingüe de Brussel·les i les 18 municipalitats del voltant representen menys d'un 3%

---

2 Ibid.

del total de la comunitat flamenca, mentre que els francòfons representen al voltant del 17% de tots els francòfons a Bèlgica (Pas 2003: 157; Van Dyck 1996: 433-434).

La identitat belga ha estat parcialment soccavada per un sentit diferent de la identitat provinent dels flamencs i valons. Un sentit més fort d'identitat subnacional i una identificació cultural més uniforme van conduir a la fusió el 1980 de la Regió i la Comunitat Flamenca (un govern i un parlament). La Regió Valona i la Comunitat francoparlant encara mantenen institucions separades que com a defensores d'una identitat subnacional adopten diferents estratègies: unes fomenten una identitat regional valona i altres afavoreixen la identificació amb el que ara és conegut com la Comunitat Valònia-Brussel·les (*Communauté Wallonie-Bruxelles*). La identitat subnacional és bastant limitada a Valònia mentre que la identitat belga és menys problemàtica que no pas a Flandes (Billiet *et al.* 2006: 915).

La majoria de flamencs no veu cap conflicte entre la identitat flamenca i la belga, sinó que més aviat creu que són complementàries (42,8%). Tot i això, una proporció més elevada se sent més o exclusivament flamenc (31,3%) que no pas més o exclusivament belga (25,9%). El grup amb una identitat dominant regional/subnacional és significantment més gran a Flandes mentre que el grup amb una identitat dominant belga és més gran a Valònia. A Flandes hi ha una clara connexió entre el nivell d'educació i la consciència (sub)nacional, mentre que a Valònia és al contrari: com més alt és el nivell d'educació, més s'identifica una persona amb Flandes; i com més alt és el nivell d'educació, menys s'identifica una persona amb Valònia (Billiet *et al.* 2006; De Winter 2003).

**Taula 6. Identificació amb Bèlgica i la regió – Flandes/Valònia, 2003 (%)**

	Flandes	Valònia
Tan sols flamenc/való	7,4	3,6
Més flamenc/való que belga	23,9	8,3
Tan flamenc/való com belga	42,8	39,1
Més belga que flamenc/való	14,0	18,2
Únicament belga	11,9	30,8
N	1204	731

Font: Billiet *et al.* 2006: 916.

A Brussel·les, com a Valònia, la identificació amb Bèlgica preval, tot i que en un percentatge lleugerament inferior. Des que Brussel·les és la seu de moltes institucions europees i és sovint considerada com la capital d'Europa, hi ha un sentit més fort d'identitat europea entre els brussel·lencs (*Bruxellois*) (30%) que entre els valons (21,9%) o flamencs (12,8%) (Biliet *et al.* 2006: 915-917, 924; De Winter 2003).

Al Regne Unit, l'ús de la llengua anglesa s'ha incrementat durant els darrers segles mentre que el nombre de parlants de gal·lès, irlandès, escocès i gaèlic-escocès ha anat reduint-se. Des de la dècada dels anys 90, la llengua gal·lesa ha començat a experimentar una revifalla significant. Al voltant d'un 22 % de la població de Gal·les diu parlar gal·lès, la majoria en el nord i oest de Gal·les, zones menys urbanes. Al voltant d'un milió i mig de persones parlen l'escocès (*Scots*) i unes seixanta mil tenen alguna habilitat lingüística de gaèlic-escocès. A Irlanda del Nord, més d'un 10% de la població, principalment de religió catòlica, té «algun coneixement d'irlandès».<sup>3</sup>

«Britànics» (*British*) és l'abreviació còmoda per anomenar els habitants de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord, però per a la majoria de gent d'aquestes illes la seva autodescripció primària és anglès, irlandès (catòlics d'Irlanda del Nord), gal·lès o escocès. L'anglicitat pot ser interpretada com una identitat cultural construïda principalment com a resposta al que és no-anglès, mentre que la britanitat és més una identificació política i legal que s'aplica a totes les institucions estatals del Regne Unit, a la ciutadania comuna i als acords polítics comuns. Les marques identitàries per a les altres nacions són molt més evidents: llengua i religió per a Gal·les; religió per a les diferents comunitats d'Irlanda del Nord; institucions, història nacional i religió per a Escòcia; i, per a tots tres, una consciència bastant forta de ser diferents dels anglesos (*anti-anglicitat*) (Crick 1991: 90-97). Encara que la proporció d'aquells que se senten igualment anglesos i britànics és significant (31%), aquesta forma d'identificació ha registrat algun descens després de la devolució (Trench 2005: 119-135; Curtice 2006:100).<sup>4</sup>

---

3 Vegeu l'Enquesta sobre l'Ús de la Llengua Gal·lesa (*Welsh Language Use Survey*, 2004); l'Oficina del Registre General per a Escòcia (*General Register Office for Scotland*, 1996); el cens escocès del 2001 (*Scottish Census*); el Cens d'Irlanda del Nord de 2001 (*Northern Irish Census*).

4 Els acadèmics que examinen la pregunta Moreno centrant-se en la proporció de gent amb una identitat dual «relativa» (per exemple, més anglès que britànic, igual d'anglès que britànic i més britànic que anglès) més que no pas aquells amb una identitat exclusiva nacional/subnacional

A Escòcia, la majoria de la població es considera a si mateixa com escocesa i britànica. Els resultats de l'enquesta del 2003 demostren que una significant minoria dóna la mateixa importància a la identitat escocesa i a la britànica (22%). Per a una elevada majoria de participants (65%), la identitat escocesa és més important o exclusiva. Un petit percentatge diu sentir-se més o exclusivament britànic (8%). La proporció d'aquells que s'identifiquen com a britànics s'ha mantingut constant després de la devolució (Curtice 2006: 100; Bromley *et al.* 2006: 145). Al País de Gal·les, hi ha menys gent disposada a dir que són més o exclusivament britànics (17%) que més o exclusivament gal·lesos (48%), d'acord amb els resultats de l'enquesta del 2003. Però més gent a Gal·les dóna la mateixa importància a la identitat gal·lesa i a la britànica (29%). Tanmateix, menys gent s'identifica ella mateixa amb la identitat britànica després de la devolució. En general, la identitat gal·lesa és més feble que l'escocesa però encara és més forta que la britànica (Curtice 2006: 100).

**Taula 7. Identificació amb Gran Bretanya i la regió – Anglaterra/Escòcia/Gal·les, 2003 (%)**

	Anglaterra	Escòcia	Gal·les
Anglès/escocès/gal·lès, no britànic	17	31	21
Més anglès/escocès/gal·lès que no pas britànic	19	34	27
Tan anglès/escocès/gal·lès com britànic	31	22	29
Més britànic que no pas anglès/escocès/gal·lès	13	4	8
Britànic, no anglès/escocès/gal·lès	10	4	9

Elaboració personal; fonts: Curtice 2006; Bromley *et al.* 2006.

A Irlanda del Nord, els protestants tendeixen a veure's ells mateixos en termes de britanitat, mentre que els catòlics ho fan com a irlandesos. Els resultats d'una enquesta del 2005 il·lustren que una ampla majoria de nord-irlandesos protestants s'identifiquen ells mateixos com a «britànics» (80%)

---

conclouen que la britanitat (*britishness*) és encara la principal forma d'identificació de la majoria de la població del Regne Unit (vegeu el capítol de Loughlin).

i tan sols uns pocs d'ells com a «nord-irlandesos» (2%) o «irlandesos» (4%). En canvi, una ampla majoria de nord-irlandesos catòlics s'identifiquen ells mateixos com a «irlandesos» (60%) i tan sols una minoria com a «britànics» (18%) o «nord-irlandesos» (5%). Únicament una minoria de catòlics (16%) i de protestants (14%) dóna la mateixa importància a la identitat «britànica» i a la «irlandesa». Després de la devolució, més protestants s'identifiquen a si mateixos com a «britànics» i més catòlics com a «irlandesos».<sup>5</sup>

En resum, el Regne Unit és culturalment més asimètric que Bèlgica. Bèlgica és un país catòlic, mentre que en la perifèria del Regne Unit estan presents altres religions (catòlics a Irlanda del Nord, no-conformistes a Gal·les, presbiterians a Escòcia). Les poblacions franco- i flamencoparlants (no l'alemanoparlant) estan molt més equilibrades a Bèlgica que no pas les poblacions anglo-, irlandeso- gal·leso-, escoceso- i gaèlic-escocetoparlants al Regne Unit, on els angloparlants són clarament predominants. A Bèlgica, les grans llengües d'estat, el flamenc i el francès, són les úniques llengües oficials a les seves regions i són cooficials a Brussel·les i (juntament amb l'alemany) en les institucions federals, mentre que al Regne Unit, llengües com el gaèlic escocès, l'escocès o el gal·lès han obtingut un reconeixement i són regionalment cooficials. A Bèlgica, Flandes (la comunitat més gran) s'identifica més fortament amb la seva pròpia nacionalitat (flamenca) que amb l'Estat nació, mentre que al Regne Unit succeeix el contrari. Les comunitats menors com els escocesos o els gal·lesos registren una identificació regional/subnacional més alta que no pas la nacional.

## 2.4 · La política i el sistema de partits

Una quarta característica de la asimetria *de fet* es refereix al sistema de partits. Com a qualsevol democràcia, els partits són receptors de les diferències socioeconòmiques, religioses o etnonacionals. Una federació és més asimètrica (*de fet*) quan més fortament difereixen el sistema de partits de les entitats federades entre elles i entre cadascuna d'elles i el sistema de partits de tota la nació (Swenden 2002:70).

---

5 Vegin-se les enquestes NILT (*Northern Ireland Life & Time*) del 1999 i del 2005: [www.ark.ac.uk/nilt](http://www.ark.ac.uk/nilt)

Una font d'asimetria en el sistema de partits de Bèlgica, i típicament per a totes els federacions, és la diferència en la força entre les diferents famílies de partits en les entitats federades que constitueixen la federació. Amb l'avenç dels socialistes al final del segle XIX, el sistema de partits belga es va desenvolupar vers un sistema de dos partits i mig (fet que ha continuat des de 1965) on les tres famílies de partits, els cristianodemòcrates socialment conservadors (inicialment el partit catòlic), els socialdemòcrates d'esquerres i els liberals de dretes alternativament comparteixen poder governamental en diferents coalicions. L'emergència de partits etno-regionalistes al voltant de la dècada dels anys 60 va ser seguida a la dècada dels anys 70 per la divisió de les «tradicionals» famílies de partits en diferents components representant principalment els interessos de les tres comunitats. Les tres famílies de partits han predominat diferenciadament els escenaris polítics de les tres regions: els cristianodemòcrates han tingut una llarga dominació a Flandes, els socialdemòcrates a Valònia i els liberals a Brussel·les. Com a resultat, l'electorat flamenc ha desenvolupat una orientació més dretana mentre que l'electorat francoparlant, una orientació pronunciadament més esquerrana (Swenden 2002; De Winter 2005; De Winter i Dumont 2006).

Les eleccions regionals del 2004 van acabar la tendència cap a la simetria quant a la formació de governs a nivell regional i federal (basada en una distribució d'escons similar en les assemblees regionals i dins dels seus grups lingüístics corresponents en el Parlament federal), ja que les eleccions en els dos nivells ja no es van celebrar el mateix dia (les eleccions federals s'havien celebrat al 2003). A Flandes, el partit independentista *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA) va formar una aliança amb els cristianodemòcrates flamencs (CDV) que d'aquesta manera van tornar al govern després de cinc anys a l'oposició i una reforma interior del partit. El petit partit ultraliberal VIVANT s'havia aliat electoralment amb els liberaldemòcrates flamencs (VLD), i el partit liberal d'esquerres «post-nacionalista» SPIRIT s'havia aliat amb els socialistes (SP.a). El partit ultradretà *Vlaams Blok* va esdenevir la segona força política a Flandes, amb poca distància a l'aliança conservadora CDV-N-VA. A Valònia, tanmateix, l'elecció de 2004 es va saldar amb un govern de coalició entre els socialistes francòfons (PS) i cristianodemòcrates (CDH) (De Winter *et al.* 2006: 939).

Les eleccions federals de 2007 van questionar la coalició flamenco-francesa liberal-socialista que, des de 2003, havia relegat els partits cris-

tians a l'oposició federal. L'aliança flamenca conservadora CDV-N-VA va incrementar el seu percentatge de vot i va esdevenir la formació política més gran a Bèlgica. El partit flamenc dretà *Vlaams Belang* (inicialment *Vlaams Blok*) va rebre més vots comparat amb les eleccions anteriors, però va perdre un escó, mentre que els verds flamencs van ser capaços de retornar al Parlament. La «coalició púrpura» flamenca (liberals i socialistes) va perdre algun punt de la seva quota de vots. Els liberals francòfons *Mouvement Réformateur* (MR) varen aconseguir vèncer els socialistes (PS), el partit que havia dominat durant molts anys, mentre que els cristianodemòcrates (CDH) i els ecologistes *Ecolo* van guanyar en percentatge de vot. Aquesta posició poc clara de les principals forces polítiques va endarrerir les negociacions de coalicions per a la formació del nou govern belga de 2007.

Una altra característica del sistema de partits belga, i aquesta sí, atípica per la majoria de federacions, és la presència de dos sistemes de partits paral·lels, un comprènent els partits flamencoparlants i l'altre, els francoparlants. Els partits dels dos sistemes diferents a Bèlgica —flamenco i francoparlants— no competeixen l'un contra l'altre en cap elecció federal o regional, excepte en el cas de Brussel·les (asimetria). Els partits que fan campanya i competeixen a Brussel·les són els mateixos partits flamenco- i francoparlants de Flandes i Valònia, malgrat que els partits francoparlants tendeixen aquí a dominar. La Comunitat Alemanoparlant té partits polítics separats, tot i que alguns d'ells mantenen aliances poc rígides amb partits valons. Malgrat això, la seva mida és massa petita per comportar un pes substancial en la política federal (De Winter *et al.* 2006: 934-938; Pas 2003: 162-163; Swenden 2002: 70-73).

Igual que en el cas de Bèlgica, una característica d'asimetria en el sistema de partits del Regne Unit és la diferència en la força entre les diferents famílies de partits en les quatre entitats nacionals que componen la unió. Els partits conservador i liberal van dominar l'escena política del Regne Unit fins a la dècada dels anys 20, quan els darrers van perdre popularitat a favor de l'emergent Partit Laborista. Els partits laboristes i conservadors s'han alternat en el govern, amb els centristes liberaldemòcrates com el tercer partit més gran en el Parlament del Regne Unit. Els partits nacionalistes han aparegut amb l'increment del nacionalisme escocès i gal·lès. Els principals partits polítics en el Regne Unit (laboristes, liberals i conservadors) s'han regionalitzat en alguns llocs, però, a diferència de Bèlgica, no s'han dividit al llarg de línies lingüístiques o nacionals.



Des de 1997, els laboristes han aconseguit mantenir parcialment la seva dominació en la major part del territori del Regne Unit, mentre que els partits nacionalistes han registrat un increment desigual en els seus percentatges de vots a Escòcia i Gal·les. Les eleccions generals de 2005 van portar al partit laborista una tercera legislatura consecutiva, un èxit sense precedents (per als laboristes), tot i que amb una majoria reduïda. El Partit Nacionalista Escocès (*Scottish National Party*, SNP) va guanyar dos escons, però el seu percentatge de vot a Escòcia va caure darrere dels laboristes i dels liberals demòcrates i únicament just per davant dels conservadors. El *Plaid Cymru* va perdre tant vots com escons. Els nacionalistes van guanyar vots en les eleccions gal·leses i escoceses del 1999 i del 2003, perjudicant llavors particularment els laboristes, però no van obtenir el poder. Els laboristes, tot i perdent la majoria absoluta d'escons a causa dels elements de proporcionalitat aportats per l'*Additional Member Voting System* (AMS) van poder formar una coalició de govern majoritària amb els liberals demòcrates (Jeffrey i Hough 2003; Curtic i Hazell 2003; Osmond 2005: 46-61).

En les eleccions regionals de 2007, el *Plaid Cymru* va guanyar vots a costa dels laboristes, i va formar govern de coalició amb els laboristes, la principal força política de Gal·les des de 1999. El SNP va guanyar més vots que no pas els laboristes escocesos (*Scottish Labour*) i va formar un govern de minoria nacionalista, mentre que els socialistes escocesos (*Scottish Socialist*) van perdre tots els escons que havien guanyat en les eleccions autonòmiques de 2003. A les eleccions locals angleses de 2007, els laboristes van registrar un descens colpidor en el seu percentatge de vot mentre que els conservadors van incrementar considerablement el seu. Els liberaldemòcrates van mantenir la seva tercera posició, però amb uns quants vots menys. Les pèrdues dels laboristes continuaven la tendència dels comicis locals de 2003 i 2006, quan els conservadors van aconseguir recuperar un nombre d'escons dels laboristes i dels liberals demòcrates.

Aquests resultats bipolars (en les eleccions nacionals i regionals) tindrien dues interpretacions: per una banda, d'acord amb la preeminència del patró «Regne Unit» en les eleccions generals, el nacionalisme del 1999 es desinfla ara que els votants han apreciat els beneficis de la devolució en el si de la unió; i, per altra banda, ja que l'increment dels vots nacionalistes es produeix en el nivell regional, s'entén que s'ha creat una nova arena electoral per a aquells partits nacionalistes que en darrer terme proclamen la dissolució de la unió. Malgrat tot, és qüestionable fins a quin punt l'èxit

dels partits nacionalistes gal·lesos i escocesos és un resultat de la devolució i del sorgiment de noves estructures d'oportunitats o d'una fatiga del vot dels laboristes i un menor perfil dels liberaldemòcrates com una alternativa per a un govern de coalició.

La situació del sistema de partits a Irlanda del Nord és diferent perquè els partits del Regne Unit no es presenten a les eleccions. En el cas d'una societat dividida, amb dos comunitats diferenciades, cadascuna votant tan sols per partits comunitaris, l'efecte del Sistema de Vot Transferible (*Single Transferable Vote System*, STV) ha consistit a encoratjar a votar als partits més extrems a cada comunitat. Aquesta situació es va agreujar amb el rebuig de l'Acord de Belfast de 1998 (*Belfast Agreement*) per part del Partit Democràtic Unionista (*Democratic Unionist Party*, DUP) i de la suposada fallida de l'IRA per complir les especificacions de l'acord sobre desarmament (accions justificades pel *Sinn Féin* –SF) (Trench 2005: 9-10).

A Irlanda del Nord, el percentatge de vot tant del SF com del DUP es va incrementar en el període de 1998-2007, menys degut probablement a un realineament dels votants nacionalistes i unionistes que no per un abandonament tàctic dels seus competidors, especialment en la comunitat protestant. L'ascens del SF podria haver persuadit els votants unionistes perquè donessin suport al DUP com a forma de defensa. El partit socialdemòcrata i laborista (*Social Democratic and Labour Party*, SDLP) i el partit unionista de l'Ulster (*Ulster Unionist Party*, UUP) van registrar ambdós un clar declivi en els seus percentatges de vot (Wilford i Wilson 2005: 79-81). Després de les eleccions regionals de 2007, el DUP va romandre el partit més gran a l'Assemblea, obtenint guanys significants de l'UUP. En comparació amb les eleccions autonòmiques del 2003, aquesta vegada, el SF va aconseguir sobrepassar no únicament en el percentatge de vot sinó també en el nombre d'escons guanyats a l'UUP i al SDLP. Les eleccions van conformar un govern d'unitat dirigit pel reverend Ian Paisley (DUP) i Martin McGuinness (SF).

En resum, mentre a Bèlgica tots els partits són partits d'àmbit no estatal i no competeixen entre ells excepte en el cas de Brussel·les, al Regne Unit, la situació és diferent. A Anglaterra, únicament els partits d'àmbit estatal hi presenten candidats mentre que a Escòcia i al País de Gal·les partits d'àmbit no estatal competeixen amb partits d'àmbit estatal. A Irlanda del Nord, la situació és similar a la de Bèlgica, és a dir, que únicament partits d'àmbit no estatal competeixen entre ells. Una altra diferència entre els dos països prové del sistema de votació. Bèlgica ha estat tradicional-

ment un estat consensual que va evolucionar vers el federalisme el 1993, però va mantenir els seus mecanismes de cooperació en comptes d'establir la norma de la majoria. El Regne Unit, en canvi, ha esdevingut un estat democràtic multinacional basat principalment en el principi de la majoria, encara que aquest ha estat darrerament complementat amb diferents tipus de representació proporcional en els territoris autònoms.

### **3 • Asimetries *de dret* o devolució a Bèlgica i al Regne Unit**

La asimetria *de fet* a vegades condueix a l'establiment d'institucions asimètriques *de dret*. La asimetria *de dret* descriu una situació on algunes entitats federades o no-federades han obtingut uns poders d'autogovern més grans que altres o una major participació en el govern compartit. Aquestes diferències formals entre unitats en el nivell legal, constitucional o polític poden portar pressions cap a una resimetrització per a totes les unitats (en forma de federació simètrica o d'estat unitari) (Lijphart 1999: 195-197; Kymlicka 2001: 104; Swenden 2002: 67).

Després del reconeixement de les tres comunitats per una autonomia cultural i de les tres regions per una autonomia socioeconòmica en la dècada dels anys 70, Bèlgica ha seguit un procés paral·lel de regionalització (les regions han rebut més competències socioeconòmiques) i de federalització (tant les comunitats com les regions han rebut més autonomia política). Amb la reforma constitucional de maig de 1993, Bèlgica esdevé un estat federal *de dret* i adquireix institucions i procediments típics d'una federació moderna. Cada nivell —comunitat i regió— ha obtingut autonomia constitucional sobre les seves normes de funcionament (*working rules*). Les regions arriben a controlar més d'una tercera part de tota la despesa pública amb competències en la majoria d'àrees socioeconòmiques, mentre que les comunitats arriben a regular quasi tots els assumptes educatius, de cultura, i part de les polítiques de salut i d'assistència social. El nivell federal ha conservat tan sols poques competències exclusives, com defensa, justícia, seguretat social, i alguna part de la política fiscal i monetària. També es van crear competències internacionals i el poder de signar tractats per part de les entitats subestamentals, així com mecanismes de coordinació i resolució de conflictes. El poder es va descentralitzar d'una forma simètrica al nivell regional, amb l'excepció de Brussel·les, i també al nivell de la comunitat, amb l'excepció

de la Comunitat Alemanoparlant (Hooghe 2003: 84-91; De Winter 2005: 76-80).

La asimetria de Bèlgica no consisteix exclusivament en la ubicació de diferents poders legislatius a les comunitats o les regions, però sorgeix primàriament de la congruència imperfecta entre les fronteres regionals i de les comunitats.<sup>6</sup> La Comunitat Alemanoparlant ha rebut una autonomia cultural pròpia, però forma part de la Regió Valona en afers socials i econòmics. Malgrat les seves petites dimensions, la Comunitat Alemanoparlant disposa de gairebé el mateix feix de competències que les comunitats flamenca o francesa, molt més grans, però en assumptes regionals depèn enterament de la Regió Valona. L'exemple més ben conegut d'asimetria *de dret sensu stricto* es refereix a l'estatus de Brussel·les com a tercera regió al costat de Flandes i Valònia. Tant els flamencs com els francòfons administren la Regió de Brussel·les, però aquesta té menys poders legislatius que les altres dues regions. Els membres del Parlament Regional de Brussel·les, a diferència dels membres de les altres assemblees regionals, no poden canviar lliurement el disseny de les seves institucions regionals o la forma en què la seva assemblea és escollida. Quan tracta assumptes de comunitat, els flamencs i els francòfons es divideixen en cossos separats, les anomenades «comissions de comunitat» (Van Dyck 1996; Swenden 2002).

El Regne Unit de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord, després de la seva fundació final el 1921, quan la part del sud d'Irlanda es va escindir del Regne Unit i va esdevenir una república independent, ha mantingut el seu camí centralista però en pau, i finalment han endegat un procés asimètric de devolució política en les seves quatre unitats constituents (Anglaterra, Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord). Algun tipus d'autonomia administrativa (simetria) a través de les secretaries d'estat i oficines regionals ha estat successivament establert a Escòcia i Gal·les, encara que Escòcia ha tingut amb diferència un nivell d'autonomia política més elevat. Irlanda del Nord té una trajectòria històrica diferent en comparació amb Escòcia i Gal·les. Des de la partició d'Irlanda el 1921 (anteriorment, part del Regne Unit), Irlanda del Nord va experimentar la abolició del seu Parlament el 1972, després de la qual va ser governada directament pel Secretari d'Estat per a Irlanda del Nord. Les reformes d'administració regional amb l'establiment de les oficines de govern (*Government Offices, GOs*) a

---

6 En principi, cada regió i cada comunitat té el seu propi parlament, govern i administració.

les regions angleses van començar la darrera legislatura conservadora amb la intenció de tornar a adquirir la asimetria al Regne Unit. En aquest període es van realitzar importants passos cap a l'autonomia en l'esfera simbòlica i lingüística amb el reconeixement de l'escocès (*Scots*) i l'irlandès com a llengües regionals (la *Carta Europea per a les Regions i Llengües Minoritàries* de 1992), i de la llengua gal·lesa en la mateixa alçada que l'anglesa al País de Gal·les (la *Welsh Language Act* de 1993) (Gamble 2006; Jeffery i Wincott 2006; Jeffery 2006).

El nacionalisme gal·lès i escocès i l'agitació entre catòlics i protestants a Irlanda del Nord han empès finalment el nou govern laborista del Regne Unit cap a la devolució política de 1999 a tres territoris. Un Parlament Escocès es va establir a Escòcia mentre que es van establir Assemblees Nacionals a Gal·les i Irlanda del Nord. L'autonomia d'Irlanda del Nord es va suspendre fins que va ser restablerta el 2007 sota la supervisió dels laboristes, quan els unionistes i els republicans van finalitzar quatre dècades de violència. Per primer cop a la història, els enemics irreconciliables d'Irlanda del Nord, l'unionista Ian Paisley i el «número dos» del *Sinn Féin*, Martin McGuinness, van assumir la responsabilitat d'un govern d'unitat entre protestants i catòlics. Diverses mesures reformistes, com un Govern de la zona metropolitana de Londres (*Greater London Government*), consells regionals electes, i un govern local més fort van ser implementades a Anglaterra. El sistema electoral es va diversificar introduint-hi un element de representació proporcional a les assemblees autonòmiques i les autoritats locals angleses es van reorganitzar amb alcaldes escollits directament (a diferència dels escocesos, gal·lesos i irlandesos) (Gamble 2006; Jeffery i Wincott 2006, Jeffery 2006; vegeu el capítol de Loughlin).

Així, la asimetria del Regne Unit és resultant del fet que l'estat es troba dividit en quatre nacions, cadascuna d'elles amb diferents nivells d'autonomia política, encara que el Parlament de Westminster reté la sobirania sobre tots aquests territoris. El nivell d'asimetria entre les quatre nacions varia segons les seves trajectòries històriques i d'acord amb la seva relació amb el centre. El Parlament Escocès té plens poders legislatius i algunes competències de recaptació d'impostos. L'Assemblea Gal·lesa disposa tan sols de poders de legislació secundària i no té competències per a la recaptació d'impostos, però sí el mateix sistema electoral que Escòcia. L'Assemblea d'Irlanda del Nord, com a conseqüència de la seva relació *condicional* amb el Regne Unit reconeguda constitucionalment (té el dret d'escindir-se'n i ajuntar-se amb la República d'Irlanda en el cas d'una majoria en un

referèndum), disposa de les dues competències, la legislativa i la de recaptació d'impostos, i un sistema electoral de *Vot Simple Transferible* (STV). Anglaterra no té una legislatura separada, és representada pel Parlament de Westminster el qual també representa al conjunt del Regne Unit. Aquí funciona un sistema electoral amb el principi de la majoria (vegeu el capítol Loughlin).

Un altre tipus d'asimetria *de dret* en federacions es refereix a la sobre-representació de les unitats federades més petites en els cossos intergovernamentals o a les institucions federals com la cambra baixa, l'executiu federal, o la segona cambra. La sobre-representació i els requeriments de majories especials no comporten un reforçament dels poders legislatius o executius de les regions minoritàries, però sí que fomenten el poder d'aquestes regions en el centre fins al punt de garantir-les un poder de veto (asimetria en el govern compartit —*shared-rule*). A Bèlgica, hi ha un ampli espectre de mecanismes consensuals que aspiren a protegir la minoria francoparlant en l'arena federal i la minoria flamencoparlant a la Regió de Brussel·les mitjançant procediments consociacionals (Swenden 2002: 74-77).

Al Regne Unit, es podria dir que «la qüestió West Lothian» mostra un problema de «sobre-representació» dels diputats escocesos en el Parlament de Westminster, sobretot en matèries que afecten Anglaterra. Després de la devolució a Escòcia, els votants escocesos han mantingut la prerrogativa d'influir les polítiques de Westminster, sobretot per a Anglaterra, mentre que els votants anglesos no poden influir més en les polítiques de les àrees descentralitzades.

En resum, Bèlgica és una federació completa on existeix una influència regional i de les comunitats en les institucions centrals, mentre que el Regne Unit és un estat-unió, on les nacions autònomes tenen menys poder per influenciar el Parlament de Westminster i l'Administració de Whitehall. A Bèlgica, la sobirania està dividida entre els nivells regional, de les comunitats i federal, mentre que al Regne Unit tan sols el Parlament Britànic és el sobirà. Hi ha òbviament més simetria a Bèlgica que al Regne Unit, atenent que el federalisme belga es va establir per mantenir l'equilibri entre les principals comunitats (flamenca i francesa) que viuen en les tres regions. Les asimetries belgues poden ser vistes com un intent de mantenir aquest equilibri. Al Regne Unit, les autoritats autonòmiques es van establir únicament en els territoris «units» (Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord), mentre que Anglaterra amb les seves deu unitats administratives va romandre lligada a Westminster.

## 4 · Els actors que pressionen per la simetria a Bèlgica i al Regne Unit i les seves justificacions

### 4.1 · Bèlgica

Els cristianodemòcrates flamencs i els socialistes valons van ser els primers a intentar controlar les forces centrífugues que van sorgir entre les regions al començament de la dècada dels anys 70 i van intentar canalitzar-les cap a una mena de simetria cultural *de dret* amb la intenció de mantenir l'estat unitari, així com la seva posició dominant. Aquest gir cap a l'autonomia (*self-rule*) va tenir un efecte beneficiós en consolidar les posicions de poder d'aquests partits a les regions en les quals es mantenien més forts.

La primera convicció dels líders dels partits tradicionals va ser que el federalisme era més efectiu per contenir els conflictes nacionalistes que no pas els mecanismes consensuals (consociacionals) habituals.<sup>7</sup> El final de la discriminació lingüística flamenca i la inversió econòmica van temptar breument la majoria demogràfica flamenca a perseguir una lògica majoritària en el marc d'un estat unitari belga. La capacitat dels cristianodemòcrates flamencs per obtenir un acord va ser amenaçada pels partits nacionalistes i fins i tot per alguna explosió nacionalista dins dels partits liberals i socialistes. Els socialistes valons van encarar reptes similars a Valònia per part del moviment regionalista i de faccions nacionalistes en els altres partits dominants. La solució federal es va considerar, en el seu temps, com una via per institucionalitzar qualsevol oposició en una regió i oferir un camí cap a un govern de coalició en el qual els cristianodemòcrates flamencs i els socialistes valons podrien ser els principals socis (Hooghe a Coakley 2003: 92-05).

La segona convicció dels líders dels partits a favor del federalisme va ser que el consensualisme (*consociationalism*) funciona millor quan l'àmbit del govern és limitat. La federalització de dalt cap a baix (*top-down*) va ser molt més una funció de les preferències polítiques particulars dels dos partits més grans: els cristianodemòcrates flamencs volien i van rebre una au-

---

7 La resolució d'un conflicte de forma consociacional és incompatible amb l'oposició en un segment. Tot i això, les tècniques consensuals es van emprar al final de la dècada dels anys setanta quan els conflictes nacionalistes es trobaven just a un pas de la violència. Però aquesta resposta simple i eficient a la violència va determinar que els grups en litigi perpetuessin el conflicte nacionalista i, per tant, que la cooperació consensual i el benefici de grup esdevinguessin estretament lligats al separatisme de grup (Hooghe a Coakley 2003: 92).

tonomia de la comunitat extensiva en educació i polítiques culturals, i els socialistes valons volien i van obtenir una autonomia regional extensiva en polítiques de desenvolupament econòmic, polítiques industrials i habitatge públic (Hooghe a Coakley 2003: 92-95).

La reforma de (re)simetrizació de 1989 va intentar equilibrar les tensions centrífugues i centrípetes optant per una major federalització alternativa a la regionalització. Però el nou model, encara que eficient en tractar el conflicte lingüístic entre les comunitats francòfona i flamenca, va incloure tensions similars: els partits regionals tradicionals van afavorir més un procés de federalisme cooperatiu mentre que els partits nacionalistes van optar per un federalisme dual amb competències exclusives i una divisió jurisdiccional de poders.<sup>8</sup> La reforma constitucional de 1993 va proclamar Bèlgica com un estat federal *de dret*, però la combinació bàsica d'autonomia (competències exclusives) i incentius de cooperació (divisió funcional del treball) va romandre inalterada.

Els assumptes de les «minories» lingüístiques en els quals els flamencs i els francòfons (incloent-hi els valons) no van assolir encara cap acord clar es refereixen a la posició flamenca dins de la Regió de Brussel·les i a la francòfona a la perifèria de Brussel·les, i la frontera de l'àrea lingüística. Molts francòfons de la perifèria de Brussel·les demanen una extensió de els facilitats lingüístiques rebudes o adjuntar la perifèria al territori bilingüe de Brussel·les. En consideració a la minoria flamenca de Brussel·les, hi ha francòfons que argumenten que, atès l'increment de la majoria demogràfica de la població francoparlant, la paritat fixada entre el govern regional de Brussel·les és «antidemocràtica».<sup>9</sup> D'altra banda, hi ha flamencs que segueixen defensant la forma de prendre decisions a través de normes de consens com una mesura justa de «discriminació positiva» o d'igualtat d'oportunitats.

---

8 Una divisió «jurisdiccional» de les competències en comparació amb una de «funcional» implica que tant la federació com les regions tenen ambdues poders legislatius i executius respecte de les seves competències (específiques). A Bèlgica, aquestes competències són exclusives (cada govern és suprem en la seva pròpia àrea d'acció) i això condueix a un «federalisme dual» (vegeu Van Dyck 1996: 436).

9 Els flamencs obtenien la mateixa representació en el cos executiu de la Regió de Brussel·les però no en el seu parlament. Els partits flamencs de Brussel·les obtenen tan sols un de cada sis vots, però des de 1989 obtenen tants ministres com els francòfons (dos), excepte pel «primer ministre», que ha de prendre una posició neutral. Al Parlament de Brussel·les-Capital hi ha únicament disset membres flamencs en comparació amb els setanta-dos membres francoparlants del parlament (vegeu Van Dyck 1996: 441; *Parlament de la Région de Bruxelles-Capitale*: [www. parlbruparl.irisnet.be/](http://www.parlbruparl.irisnet.be/)).



També consideren que, malgrat l'obligació legal de proveir serveis públics en ambdues llengües, el neerlandès no és encara, a la pràctica, considerat tan important com el francès. Alguns d'ells fins i tot estan a favor d'un estat independent flamenc que inclouria la Regió de Brussel·les (Van Dyck 1996: 439-443).

Es dona també la tensió lingüística a *Voeren* (*Fourons*, en francès), prèviament un municipi francès però que ara és una municipalitat flamenca, on la majoria francoparlant vol ser retransferida a l'àrea francoparlant. A les eleccions municipals de 2006, el partit flamencoparlant *Voerbelangen* hi va guanyar una altra vegada. Com a resultat, el govern Flamenc va decidir abolir totes les traduccions oficials al francès dels municipis i viles flamenques, incloent-hi municipis amb «facilitats» lingüístiques per als francòfons. Ara, els noms francesos del municipi i de les viles de *Voeren* no s'han emprat mai més en els signes i indicatius de lloc, senyals de trànsit i en documents oficials dels municipis i altres governs. Malgrat que les tensions ètniques han disminuït considerablement, encara hi ha activistes francesos defensant les facilitats lingüístiques per a la seva comunitat.

Per sobre de tot, hi ha un ample consens entre els partits polítics a cada costat de la divisió lingüística per reforçar les característiques jurisdiccionals del federalisme mitjançant la transferència d'alguns segments de polítiques d'àrees com educació, agricultura, comerç exterior i polítiques d'immigració des del nivell federal al regional o a la comunitat. El partit nacionalista francòfon, el Front Nacional, i fins i tot alguns membres dels partits liberal i socialista de Valònia demanen més devolució política, mentre que a Flandes, el principal partit nacionalista, *Vlaams Belang*, i alguns membres dels partits liberal i socialista no exclouen la plena independència. Ambdós partits nacionalistes, *Vlaams Belang* i el Front Nacional, comparteixen simpaties d'extrema dreta, però mentre que els nacionalistes de l'extrema dreta flamenca volen un estat flamenc independent del qual la Regió de Brussel·les hauria de ser-ne una part integral, la seva contrapart francesa no advoca per un separatisme való o francoparlant, sinó que se centra en polítiques antiimmigració (Swenden 2002: 72).

El Partit Conservador Cristianodemòcrata Flamenc (CDV) té una visió confederal de Bèlgica. Els cristianodemòcrates francòfons (CDH) —el partit de centre-dreta a Valònia que de fet ha participat en els governs de la Regió de Brussel·les, la Comunitat Francesa de Bèlgica i la Regió Valona— dona suport a l'intervencionisme de l'estat i la unitat de Bèlgica. El moviment separatista de centre-dreta Nova Aliança Flamenca (N-VA) tre-

balla per una secessió pacífica de Flandes de Bèlgica. Aquest partit també és conegut per defensar lleis que encoratgen els francòfons que viuen a Flandes a aprendre flamenc, el llenguatge oficial de Flandes. El partit liberal francoparlant, *Mouvement Réformateur* (MR) —part de la coalició del Govern Federal del 2003 i de la coalició de governs a les regions valona i de Brussel·les fins a les eleccions regionals de 2004— està a favor d'una Bèlgica unida. El Partit Socialista Flamenc-Diferent (SP.A) i el Partit Socialista Francòfon (PS), dominant a Valònia, donen suport a algun tipus d'intervencionisme de l'estat. La «cartelització» de MR (FDF), CDV (NVA), SP.a (SPIRIT) o la tranferència de personal des de l'ex-VU (Volksunie) a altres partits com VLD ha fet que aquests partits siguin més «etnoregionalistes».

La Comunitat Alemanoparlant té avui dia un grau elevat d'autonomia, especialment en assumptes culturals i lingüístics, però és encara part de la regió francoparlant de Valònia. Des de fa pocs anys, molts polítics alemanys han argumentat que la Comunitat Alemanoparlant hauria d'esdevenir també la seva pròpia regió. Però aquest procés consisteix en transferències graduals de competències com polítiques socials, conservació de llocs i monuments, polítiques de protecció del medi ambient, transport i el finançament dels municipis des de la Regió Valona. Un dels proponents de la plena autonomia regional per a la Comunitat Alemanoparlant és el ministre-president Karl-Heinz Lambertz.

Els sentiments subnacionals més forts a Flandes es tradueixen en un suport més elevat per a més federalització. Una gran majoria de flamencs (60,7%) està a favor d'un increment de l'autonomia de les regions dins de l'estat belga. I encara més, un nombre considerable (33,8%) està a favor de dividir la seguretat social, un dels darrers pilars que encara aguanten la Bèlgica unitària. Tan sols una petita minoria de flamencs (12%) està a favor del separatisme i de la completa independència flamenca. Una minoria significativa (27,2%) oscil·la, de fet, entre advocar per un retorn complet a una Bèlgica unitària en detriment de les regions, o retornar almenys alguns poders al centre (Billiet *et al* 2006: 917).

A Valònia, aquells que són favorables a un retorn a una Bèlgica unitària són més nombrosos que a Flandes. Únicament un 13,9 % vol mantenir el federalisme, però amb un reforçament de l'autoritat central. Una proporció important (33,9%) està a favor d'un reforçament de les regions dins de l'estat belga, mentre que una proporció molt petita (5,5%) és secessionista. Tan sols un 12,4 % està a favor de dividir el sistema de la seguretat social. Això és així perquè la menys pròspera Regió Valona té interès en uns sis-

tema de seguretat social organitzat federalment i l'elit política valona es posiciona contundentment en contra de dividir-ho (Billiet *et al.* 2006: 918; De Winter 2003).

Malgrat l'increment de la fractura lingüística, encara existeix un sentiment belga d'identitat i, de fet, ha augmentat en els darrers anys. La monarquia continua representant un lligam simbòlic entre flamencs i valons. De fet, al mateix temps que Bèlgica va avançant pel camí de la devolució regional, el paper de la monarquia com a fet unificador sembla que va també creixent. Mentre que en el passat la Valònia socialista posava en dubte la monarquia i el Flandes més conservador la defensava, en les dècades més recents, els papers sembla que s'hagin intercanviat i el suport a la monarquia és més estès a Valònia que a Flandes (71% en comparació amb un 52,7%, el 2003). La defensa per part de la monarquia d'un estat belga unit i el seu rebuig a les demandes més radicals per a un increment d'autonomia sembla que han correspost millor a l'opinió pública valona que no pas a la flamenca (Billiet *et al.* 2006: 919).

## 4.2 · El Regne Unit

Els principals actors públics que han influenciat els processos de la devolució política en els territoris del Regne Unit han estat els partits polítics. Històricament, els liberals van ser atrets per l'*autogovern per a tothom* (*home rule all around*), però els conservadors i el Partit Unionista de l'Ulster es van oposar a l'opció de la descentralització per al Regne Unit i, específicament, per a Irlanda, amb l'argument de la desintegració.<sup>10</sup> El 1968, els conservadors, sota el lideratge d'Edward Heath, van donar suport a la creació d'una assemblea escocesa com a resposta a l'afebliment de l'imperi i de l'estat del benestar. Els laboristes, en canvi, van estar més dividits en aquell moment sobre la devolució, i varen perseguir en el seu lloc les polítiques de benestar que consideraven necessàries. El 1973, el govern conservador del Regne Unit va organitzar l'acord de Sunningdale (*Sunningdale Agreement*) per ampliar la devolució a Irlanda del Nord. Aquest acord va fracassar pel boicot dut a terme tant pels lleialistes extrems com pel movi-

---

<sup>10</sup> *Autogovern (Home rule)* difereix del federalisme en el fet que els poders retornats poden ser temporals, encara que en darrera instància resideixin en el Govern central. L'Estat roman *de jure* com un estat unitari.

ment republicà (Wilson i Wilford 2005: 77; Jeffery i Wincott 2006: 8; Gamble 2006: 26; vegeu capítol de Loughlin).

Si els principals partits polítics s'oposaven inicialment a la devolució política a Anglaterra, Escòcia i País de Gal·les, en la dècada dels anys 90 la seva posició va començar a canviar. Dos dels partits unionistes a Gran Bretanya, el laborista i els liberaldemòcrates, van acabar estant fortament compromesos amb la devolució a Escòcia i Gal·les, principalment per objectius electorals. El 1999, el «nou» partit laborista de Tony Blair, al poder des de 1997, va començar finalment el procés de la devolució a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord. Particularment, els partits laboristes d'Escòcia i el País de Gal·les van donar suport a la devolució a Escòcia i Gal·les.

El tercer partit unionista, els conservadors, va romandre amplament oposat a la devolució i a favor de l'unionisme o la simetria del sistema. Malgrat això, l'oposició del partit a la devolució a les regions nacionals i les angleses del Regne Unit ha variat. Es va oposar a la devolució a Gal·les i Escòcia el 1997, mentre que va donar suport a la mateixa per a Irlanda del Nord. També es va oposar a l'intent fracassat del govern de la devolució al nord-est d'Anglaterra (*North East England*) el 2004. Després de la introducció de la devolució a Escòcia i Gal·les per part del govern del «nou» laborisme, els conservadors van esdevenir-ne més partidaris. No obstant això, van continuar criticant la implementació de la devolució a les mans del pacte entre laboristes i liberaldemòcrates a Escòcia i dels laboristes a Gal·les.

Més recentment, els conservadors han començat a prendre posicions sobre la «qüestió West Lothian» —una situació asimètrica que va aparèixer amb la creació del Parlament Escocès el 1999— donant suport a la idea que únicament els diputats anglesos haurien de votar sobre polítiques que afecten únicament Anglaterra. Varen emfasitzar la injustícia de tenir diputats escocesos decidint mesures a Anglaterra, mentre que les mateixes mesures a Escòcia són tan sols responsabilitat del Parlament escocès. Els polítics dels partits laboristes van defensar, com a resposta, l'*status quo* argumentant que totes les matèries, fins i tot aquelles limitades a Anglaterra, tenen un impacte a la unió. L'acord de finiació amb les nacions i regions del Regne Unit, per exemple, significa que tot allò que és decidit sobre finançament públic a Anglaterra, afecta també Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Vegeu Lord Falconer de Thornton, Parlament ministerial, 10 de març de 2006.

Els partits nacionalistes, SNP i *Plaid Cymru*, han lluitat no tan sols per més poders legislatius per a Escòcia i Gal·les (proasimetria), sinó també per la seva independència dins de la Unió Europea. Després de la devolució de 1999, les pressions cap a una (re)simetrització del sistema s'han incrementat especialment a Gal·les i Anglaterra. El *Plaid Cymru*, el partit laborista gal·lès i la plataforma socialista *Forward Wales* demanen una major autonomia política per a Gal·les. Les recomanacions de la Comissió Richard respecte de més autonomia per a Gal·les (similar al model escocès dels poders legislatius primaris) es van descartar en el Paper Blanc del Govern del Regne Unit de 2005 (*2005 UK Government White Paper*), però el programa electoral (*General Election Manifesto*) del partit laborista gal·lès va comprometre's a lluitar per una assemblea més forta amb poders legislatius més amplis en determinades àrees.

La devolució política a Anglaterra (incloent-hi un Parlament anglès) ha rebut un elevat suport de part dels partits polítics com els laboristes, els liberals demòcrates, i els Demòcrates Anglesos (*English Democrats*) nacionalistes. Malgrat un alt suport de part de la població anglesa per a un Parlament anglès (61%) i amb un 51 % dels escocesos i un 48% dels gal·lesos també a favor (enquesta del 2007) en la política del Regne Unit, encara no sembla una prioritat.<sup>12</sup> La independència d'Anglaterra rep un suport molt baix entre les elits polítiques i la societat civil, essent el Partit de la Independència Anglesa (*English Independence Party*, inicialment el *English National Party*) l'única força política que defensa aquesta opció (Gamble 2006: 27-28).

El referèndum de 2004 al nord-est d'Anglaterra sobre una assemblea regional elegida (*Elected Regional Assembly*, ERA) va tenir un resultat negatiu. Amb la mobilització de quasi un 48% que va emprar la votació a distància, els votants del Nord-Est van refusar decisivament la proposta. La raó d'aquest fet està relacionada amb la impopular localització —per algunes fortes rivalitats històriques entre centres urbans del Nord-Est— del poder regional (l'Assemblea), a Newcastle-upon-Tyne. Tanmateix, la població de Newcastle sí que va donar suport clar a l'Assemblea. Molta gent va percebre que la necessitat de l'Assemblea no va quedar demostrat de manera suficient i que els poders donats a l'Assemblea serien, finalment, limitats. Altres varen parlar sobre una manca d'identificació amb el territori o la por al fet que una assemblea regional elegida portaria més polítics i

---

<sup>12</sup> *Newsight Act* de la *Union Poll* (vegeu: <http://news.bbc.co.uk>)

funcionaris i, per tant, s'incrementarien els impostos dels ciutadans d'aquesta regió.

A Irlanda del Nord, els partits a favor de l'unionisme abans de la devolució eren el moderat Partit Unionista d'Ulster (UUP) i el més radical Partit Democràtic Unionista (DUP). Si el UUP per un temps va cercar la completa integració d'Irlanda del Nord dins del Regne Unit, el DUP volia un parlament amb el govern de la majoria (*majority rule*) sense compartir poders amb la minoria nacionalista. Els partits nacionalistes com el moderat Partit Laborista i Social Democràtic (SDLP) i el *Sinn Féin* donaven suport a la unificació irlandesa, encara que mitjançant mètodes completament diferents. El SDLP estava a favor d'una assemblea amb poder compartit (*power-sharing*) entre les dues comunitats, i el *Sinn Féin*, com a branca política de l'Exèrcit de la República Irlandesa (*Irish Republic Army*, IRA), buscava guanyar la independència a través de la «lluita armada». Aquestes quatre posicions polítiques divergents van finalitzar en acceptar l'Acord de Divendres Sant el 1998 (*Good Friday Agreement*), el qual va establir les bases de l'Assemblea d'Irlanda del Nord (vegeu el capítol de Loughlin).

Les organitzacions patronals, els sindicats, els mitjans de comunicació i els grups de pressió (i els *think tanks*) també han influenciat el debat territorial. Al principi, els sindicats van ser unionistes, abraçant el mateix argument que alguns representants laboristes van esgrimir al començament, és a dir, que aquesta posició afavoria la redistribució dels recursos. Les organitzacions patronals també estaven inicialment a favor de l'unionisme perquè van sentir que els seus interessos quedarien perjudicats per la devolució. Malgrat tot, després de 1999, al mateix temps que els centres de poder per als territoris autònoms van canviar de Londres a Edimburg i Cardiff, els grups d'interès propers als laboristes, com els sindicats i les associacions de governs locals, van esdevenir fortament compromesos amb el procés de la devolució.

La Convenció d'Autoritats Locals Escoceses (*Convention of Scottish Local Authorities*, COSLA), primer crítica amb la devolució, va resultar un dels actors clau en preparar el camí per al Parlament Escocès. L'Associació de Governos Locals Gal·lesos (*Welsh Local Government Association*, WLGA) estava plenament a favor de la devolució. Les associacions de governs locals anglesos, especialment en la regió Nord-est, també es varen comprometre amb la devolució per a Anglaterra. Tan sols a Irlanda del Nord, el feble i parroquial govern local va desconfiar de comprometre's amb el govern autònom. La Associació de Governos Locals d'Irlanda del Nord (*The*

*Northern Ireland's Local Government Association*, NILGA) es va fundar el 2004 amb la intenció d'oposar-se a aquest tipus de reorganització territorial. Tanmateix, les organitzacions patronals han assumit també aquesta nova circumstància encara que amb més reticències, ja que alguna vegada es van sentir exclosos del poder polític. A Anglaterra, la devolució política (incloent-hi un Parlament Anglès) ha rebut un alt suport per part de grups de pressió com per exemple la Campanya per a un Parlament Anglès (*Campaign for an English Parliament*, CEP), la Convenció Constitucional Anglesa (*English Constitutional Convention*) i la Campanya per a les Regions Angleses (*Campaign for the English Regions*, CFER) (Gamble 2006).

Com a forma d'assolir i mantenir l'equitat i, així, una uniformitat/simetria econòmica a totes quatre regions, s'ha posat en pràctica un procés d'homogeneïtzació financera. La fórmula Barnett —un mecanisme concebut a les acaballes de la dècada dels anys 70 i emprat pel Tresor per ajustar automàticament alguns elements de la despesa pública a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord d'acord amb la proporció de població i en concordància amb les altres parts del país— ha estat continuada pel «nou» govern laborista. Tot i així, la fórmula no és estatutària i hi hauria l'opció de renegociar-la en el futur amb l'argument que els nivells de despesa haurien de ser establerts d'acord amb el nivell de necessitats. Gal·les i Irlanda del Nord estan particularment afectades per aquest mètode de finançament perquè les necessitats socials en aquests països no poden ser cobertes únicament per fons proporcionals a la seva població. Aquesta tendència cap a l'equitat o convergència no és tan sols qüestionable, sinó que va contra l'actual gir polític laborista cap a alguna forma de federalisme fiscal, o cap a la autonomia regional i local que afavoreix la asimetria en els resultats (Edmonds 2001).

L'opinió pública es modela en funció dels resultats de la devolució de 1999, que sembla que han estat avaluats positivament per la majoria de la població. Hi ha pocs indicis que, a Anglaterra, aquells que se senten més anglesos o britànics, siguin més infeliços amb els arranjaments constitucionals de la devolució. Aquells que diuen que són escocesos o gal·lesos són més propensos a voler una Escòcia o un Gal·les independent que aquells que diuen que són britànics. Però els partidaris de la independència són tan sols una minoria, especialment al País de Gal·les. Qualsevol disminució de la britanitat a Escòcia o Gal·les no es tradueix inevitablement en un desig de deixar la unió, mentre que sentir-se britànic tampoc no es tradueix en un desig de veure el final de la devolució. La devolució sembla

haver adquirit un grau important de legitimitat en l'opinió pública (especialment entre la gent que se sent primàriament britànica/anglesa, escocesa o gal·lesa), cosa que significa que la asimetria és amplament acceptada (Curtice, 2006: 101-102).

A Irlanda del Nord, l'opinió pública, a l'hora d'avaluar la devolució, adopta una posició d'acord amb la fractura catòlics/protestants: la majoria de catòlics estan d'acord amb una Irlanda del Nord autònoma mentre que la majoria de protestants són escèptics respecte de la devolució; molts catòlics creuen en una Irlanda unida en les dècades futures mentre que molts protestants consideren aquesta situació amb por; molts catòlics que van donar suport a l'Acord de Belfast de 1998 (*Belfast Agreement*) i els seus oponents protestants tendeixen a veure la devolució com una primera passa cap a la unitat; la majoria de partidaris protestants esperen fervorosament que en canvi aquesta hagi afavorit la partició. En una enquesta d'opinió de l'any 2001, la majoria d'enquestats (51%) pensava que el Govern del Regne Unit tenia una gran influència sobre com s'estava governant Irlanda del Nord mentre que una proporció més baixa (28%) creia que l'Assemblea tenia més influència. Aquesta ràtio es va invertir quan es va preguntar quina institució hauria de tenir la màxima influència: una ampla majoria (65%) estava a favor de l'Assemblea, en contra d'una minoria relativa (17%) partidària de Westminster. Els catòlics van ser més positius que els protestants respecte de la devolució. Quan es preguntava als catòlics si l'Assemblea els havia atorgat més veu (*more say*), un 40% hi estaven d'acord, però un 44% va dir que no havia suposat cap diferència i un 8% va dir que havia significat «menys veu». Tan sols un 31% de protestants pensava que l'Assemblea els havia donat «més veu» (Hazell 2003: 80-85; Coakley 2003: 66-69).

En resum, els principals partits polítics tant a Bèlgica com al Regne Unit estan a favor de la simetria del sistema malgrat que ells mateixos han esdevingut fortament compromesos amb els processos de federalització/devolució. Els partits nacionalistes en ambdós països estan a favor de la asimetria del sistema, cosa que significa més federalització/devolució per a les seves respectives nacions o, fins i tot, la independència. Hi ha poques forces polítiques en ambdós països completament a favor de la independència. L'opinió pública en el Regne Unit està amplament a favor de la devolució a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, excepte a Anglaterra, on el públic sembla compartir algunes de les desconfiances dels polítics nacionals vers la competència del Govern local. A Bèlgica, hi ha un consens més alt entre flamencs i francoparlants sobre un increment en l'autonomia polí-



tica de les regions. La independència, encara que és menys atractiva en ambdues regions, està també més acceptada pels flamencs que per la comunitat francoparlant.

### 4.3 · Perspectives de futur

Bèlgica i el Regne Unit són dos països caracteritzats per diverses asimetries *de fet* que els han conduït a un nou procés i amb tendències tant de simetria com d'asimetria bastant difícils de ser clarament diferenciades. Mentre que les asimetries *de fet* existents entre les unitats federades (Bèlgica) o no federades (Regne Unit) han constituït les principals justificacions per a les asimetries legals, aquestes darreres han conduït a la vegada a diverses pressions i reaccions cap a una (re)simetrització formal.

A Bèlgica, el reconeixement de la comunitat cultural flamenca i el final de la seva discriminació lingüística va ser de fet una justificació per a una simetria cultural, però ha tingut com a efecte immediat un tipus asimètric de devolució política: tres comunitats culturals distintes i tres distintes regions autònomes socioeconòmiques. Les pressions subsegüents cap a una extensió de l'autonomia regional de les comunitats ha conduït tant cap a mesures polítiques simètriques com asimètriques. Per una banda, van haver-hi pressions cap a més regionalització, una simetria del sistema federal, o la intenció de preservar l'estat unitari, pressions que van provenir principalment de les famílies de partits tradicionals (els actuals partits regionals). Per altra banda, van haver-hi pressions vers una simetria de sistema federal, així com per a una asimetria per part dels partits etno-regionalistes.

Els partits unionistes a Gran Bretanya, com el Partit Laborista del Regne Unit o el Partit Conservador, han defensat generalment la devolució o bé amb la intenció de preservar l'estat de la unió i la seva presumpta natura igualitària o bé amb objectius electoralistes, mentre que els partits nacionalistes com l'*SNP* i el *Plaid Cymru* han lluitat per la devolució com una primera passa cap a l'autèntica independència. La decisió del govern laborista de transferir poder polític a les regions angleses i, així, aconseguir algun tipus de simetria entre les regions del Regne Unit va resultar en un increment de la asimetria. Quan encara queda diferència d'opinions sobre més devolució per a Escòcia, Gal·les o Anglaterra, tots els actors accepten la asimetria d'Irlanda del Nord a causa del potencial de violència que

s'amaga darrere del conflicte religiós allà, el qual podria conduir a la desintegració de la unió.

Els canvis constitucionals des de 1997 no han produït un moviment genuí cap a o bé el federalisme o la independència, però, ara per ara, han controlat parcialment els sentiments nacionalistes en els territoris autònoms i han conduït cap a un Regne Unit menys centralista i menys unitari. No obstant això, la participació dels partits etnoregionalistes en els governs regionals (Escòcia i Gal·les) podria perjudicar el consens governamental que ara per ara recolza la devolució asimètrica actual i reclama més mecanismes institucionalitzats de cooperació.

## Bibliografia

- AGRANOFF, R. (ed.) 1999. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden: Nomos.
- BILLIET, J.; MADDENS, B., i FROGNIER, A.-P. 2006. «Does Belgium (Still) Exist? Differences in Political Culture Between Flemings and Walloons». *West European Politics*, núm. 29(5), 912-932.
- BOGDANOR, V. 2001. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- BROMLEY, C.; CURTICE, J.; McCRONE, D., i PARK, A. (eds.) 2006. *Has Devolution Delivered?* Edinburg University Press.
- CURTICE, J. 2003. «Devolution Meets the Voters. The Prospects for 2003». A Robert Hazell (ed.) *The State of the Nations 2003. The Third Year of Devolution in the United Kingdom*. Imprint Academic.
- COAKLEY, J. (ed.) 2003. *The Territorial Management of Ethnic Conflict*. Londres i Portland: Frank Cass.
- CRICK, B. (ed.) 1991. *National identities. The constitution of the United Kingdom*. Oxford: Blackwell Publishers.
- DE WINTER, L. 2005. «Multi-level party competition and coordination in Belgium». A D. Hough i C. Jeffrey (eds.) *Devolution and electoral politics*. Manchester i Nova York: Manchester University Press.
- DE WINTER, L. i DUMONT, P. 2006. «Do Belgian Parties undermine the Democratic Chain of Delegation». *West European Politics*, núm. 29 (5), 957-976.
- GAMBLE, A. 2006. «The Constitutional Revolution in the United Kingdom». *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 36(1), 19-35.

- HAZELL, R. (ed.) 2003. *The State of the Nations 2003. The Third Year of Devolution in the United Kingdom*. Imprint Academic.
- HOUGH, D. i JEFFREY, C. 2003. «Elections in Multi-Level Systems: Lessons for the UK from Abroad». A R. Hazell (ed.) *The State of the Nations 2003. The Third Year of Devolution in the United Kingdom*. Imprint Academic.
- HOOGHE, L. 2003. «From Regionalism to Federalism». A J. Coakley (ed.) *The Territorial Management of Ethnic Conflict*. Londres i Portland: Frank Cass.
- JEFFERY, C. 2006. «Devolution and Local Government». *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 36(1), 57-73.
- JEFFERY, C. i WINCOTT, D. 2006. «Devolution in the United Kingdom: Statehood and citizenship in Transition». *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 36(1), 3-18
- Keating, M. 1999. «Asymmetrical Government: Multinational States in a Integrating Europe». *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 29, 71-86.
- KYMLICKA, W. 2001. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- LIJPHART, A. 1999. *Pattern of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- PAS, W. 2003. «A dynamic federalism built on static principles: the case of Belgium». A G. A. Tarr, R. F. Williams i J. Marko (eds.) *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*. Westport, Connecticut: Praeger, 157-175.
- OSMOND, J. 2005. «Wales: Towards 2007». A A. Trench (ed.) *The Dynamics of Devolution: The State of Nations 2005*. Imprint Academic.
- REQUEJO, F. 2005. *Multinational Federalism and Value Pluralism*. Londres – Nova York: Routledge.
- STEPAN, A. C. i LINZ, J. J. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- SWENDEN, W i JANS, M. T. 2006. «“Will It Stay or Will It Go?” Federalism and the Sustainability of Belgium». *West European Politics*, núm. 29(5), 877-894.
- SWENDEN, W.; BRANS, M., i DE WINTER, L. 2006. «The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism». *West European Politics*, núm. 29(5), 863-873.
- SWENDEN, W. 2002. «Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium». *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 32(3), 67-88.

- TRENCH, A. (ed.) *The Dynamics of Devolution: The State of Nations 2005*. Imprint Academic.
- VAN DYCK, R. 1996. «Divided we stand. Regionalism, federalism and minority rights in Belgium». *Res Publica*, núm. 38(2), 429-446.
- WILFORD, R. i WILSON, R. 2005. «Northern Ireland: While You Take The High Road». A A. Trench (ed.) *The Dynamics of Devolution: The State of Nations 2005*. Imprint Academic.

# ITÀLIA: AUGMENTANT LA DESCENTRALITZACIÓ, DISMINUINT LA ASIMETRIA<sup>1</sup>

UGO AMORETTI

*Universitat de Gènova*

SUMARI: 1. Introducció. 2. Unitat i diversitat a Itàlia. 2.1. La configuració institucional del 1946. 2.2. Els treballs de l'anomenada I República, la seva Crisi, la reforma del 2001. 2.3. Simetries i Asimetries: Actores, Fases i Estratègies. 2.4. Legitimant la simetria. 3. Conclusions. Bibliografia.

## 1 • Introducció

Des de l'establiment de la República, el 2 de juny del 1946, Itàlia ha desenvolupat un sistema polític basat en regions, cinc de les quals estan dotades d'un estatus especial. Aquest sistema ha evolucionat al llarg del temps, amb una acceleració durant els anys 90 que estimulà una sèrie de reformes culminades el 2001 amb un referèndum constitucional. Durant aquests anys, el debat de la descentralització, el federalisme, i la devolució, ha estat molt viu. Un dels seus principals components ha estat el grau d'asimetria que ha de tenir la configuració institucional italiana. Mentre que alguns actors han afavorit l'augment de la asimetria del sistema, altres han adoptat la posició oposada. Aquest debat sobre un *equilibri* adequat a la descentralització no és una peculiaritat d'Itàlia ja que és compartit amb altres països amb territoris heterogenis (per exemple, Espanya).

Aquest capítol es centra en el sistema regional italià configurat per l'Assemblea Constituent escollida el 1946, i sobre les seves simetries i asimetries. S'hi afirma que mentre Itàlia avui és més descentralitzada del que era durant els primers anys de la República, el grau d'asimetria del sistema italià ha disminuït amb el pas dels anys i és menys pronunciat del que era a finals dels anys 40. La primera secció revisa les arrels històriques del

---

1 Estic agraït a en Peter Kraus i a Ilenia Ruggiu pels seus comentaris sobre els primers esborranys d'aquest assaig. Les dues primeres seccions s'inspiren en Amoretti (2002, 2004).

regionalisme italià i com es va desenvolupar al llarg del temps. La segona secció destaca els aspectes clau de la configuració institucional italiana. La tercera examina els treballs de l'anomenada I República, la seva crisi, i la reforma constitucional del 2001. La quarta secció analitza els actors i les estratègies que han donat suport als increments o disminucions de les asimetries. La cinquena secció examina els principals arguments legitimadors que, al llarg dels anys, han fet servir els actors implicats en els processos de descentalització per donar suport a la asimetria o simetria. La darrera secció conclou resumint i discutint que li espera al regionalisme italià i les seves simetries i asimetries en els propers anys.

## 2 · Unitat i diversitat a Itàlia

Durant la seva llarga història, Itàlia ha experimentat diverses configuracions polítiques i institucionals, des de la unitat a l'extrema fragmentació. Tot i que, durant el primer segle de l'Antiga Roma, Itàlia ja estava unificada, la península italiana va estar políticament fragmentada des de l'any 476, quan va caure l'Imperi Romà, fins el 1861, quan el Regne de Sardenya i Piemont va aconseguir el control sobre la major part del territori (Regne d'Itàlia). Durant segles, entre aquests dos esdeveniments, les *politiques* formades a la península sorgida de les ruïnes de l'Imperi Romà es van desenvolupar de manera independent en gran part. Algunes d'aquestes unitats, com Venècia o Gènova, van néixer completament autònomes i van tenir un rol important a l'escena internacional, mentre que d'altres van esdevenir protectorats de poders estrangers i no van tenir espai per a una acció independent. Tanmateix, aquesta riquesa d'experiències —entre les que hi ha també les comunes lliures al centre i al nord d'Itàlia, i el Regne Normand— va plantar la llavor de les diferències territorials que sobreviurien a la unificació política del segle XIX (Putnam 1993: 121-162).

El procés d'unificació va succeir gairebé sense un suport significatiu de masses (Riall 1994: 64). Com a resultat, Itàlia va continuar lluny d'una veritable unificació després del 1861. Les identitats locals i regionals, sorgides d'un passat de fragmentació política i social a la península continuaren existint (Lyttleton 1996:33). El nord era econòmicament distant (Clough 1964: 64 i 163-164) i —com a molt— no més d'un 10% de la població era capaç de parlar italià (Lepschy, Lepschy i Voghera 1996: 69-80). En poques paraules, tal com va dir l'exprimer ministre Massimo d'Azeglio del

Regne de Piemont i Sardenya, la unificació va fer Itàlia però no va fer als italians.

Avui dia, després de gairebé 150 anys d'història unitària, Itàlia encara és un territori fragmentat en molts aspectes. Encara que aquesta diferenciació és complexa, la divisió territorial més important és la que oposa el nord, més desenvolupat, al sud menys desenvolupat. Els italians mai han estat capaços de construir una identitat nacional comparable a la de països com França, i una de les rares ocasions que demostren una adhesió al seu país és cada quatre anys a la copa del món de futbol. A més a més, malgrat les polítiques de construcció nacional (*nation building*), les identitats locals i regionals encara són sòlides.

Durant molts temps, les identitats nacionals i subnacionals han coexistit amb força harmonia, amb una identitat dual per tots els italians. Durant els anys 90, tanmateix, aquest equilibri es va trencar i les enquestes mostraren que al nord gairebé una cinquena part deixava de banda la identitat italiana a favor d'una identitat única subnacional, en canvi al sud només un 6% de la població compartia aquesta forma exclusiva d'identificació subnacional.

D'una manera semblant, les diferències en el desenvolupament econòmic, que han estat una de les grans característiques de la història econòmica d'Itàlia, romanen molt remarcables. Mentre que en termes de PIB per càpita les regions del nord tenen uns nivells superiors a la mitjana de la Unió Europea (UE) —les regions del sud estan totes per sota de la mitjana, tot i la substancial redistribució que fa l'estat italià (Eurostat 2007; Levy 1996: 3).

Finalment, pel que fa a la llengua, la dràstica reducció de l'analfabetisme, les polítiques culturals fetes pels governs italians des de la unificació i la difusió de la televisió des de finals dels anys 50 han permès a l'italià, avui parlat per tothom, guanyar terreny. Tanmateix, les llengües i dialectes locals —tot i que en decadència— encara són molt populars. En els anys 90, mentre que només el 38% de la població utilitzava l'italià exclusivament, més del 60% canviaven entre l'italià i les llengües locals en funció del context social.<sup>2</sup> A més a més, dins la família, un 36% dels italians no ha fet servir mai la llengua nacional, comparat amb el 34% que només parla italià i el 30% restant que parla a la vegada italià i un dialecte (Lepschy, Lepschy i Voghera 1996: 75).

---

<sup>2</sup> Fins i tot, al 1951, un 51% dels italians no tenia educació elemental i no era capaç de parlar italià. Vegeu De Mauro (1994: 65-66).

Mentre que la diversitat territorial italiana està fortament arrelada i com a mínim ha resistit als esforços de construcció nacional fets pels governs italians després de la unificació del 1861, la seva mobilització política i els intents de descentralització resultant han estat febles. Després del pic de mobilització posterior a la II Guerra Mundial, els territoris i la descentralització van ser relegats a la marginalitat fins els anys 50, i van romandre com un tema silenciats de la política italiana fins a finals dels anys 80. Aleshores, degut a diversos fets, la política territorial va esdevenir una clau important de la política italiana durant gairebé una dècada, però a mesura que els anys 90 van anar passant, el tema de la política territorial també va anar apaivagant-se. Després de les eleccions generals del 13 i 14 d'abril del 2008 i el gran èxit de la *Lega Nord* (LN, Lliga Nord), la descentralització i el federalisme (especialment fiscal) pot ser que estigui recuperant un nou moment, tot i que és aviat per dir-ho.

## 2.1 • La configuració institucional del 1946

Les principals característiques del sistema polític italià provenen directament de l'Assemblea Constituent que va establir un sistema democràtic a Itàlia després de 20 anys de feixisme. La Assemblea Constituent va estar dividida per les línies que polaritzaven Itàlia després de la II Guerra Mundial, amb la *Democrazia Cristiana* (DC, Democràcia Cristiana), i els seus petits aliats centristes, d'una banda, i l'esquerra pro-soviètica —que en aquella època comptava amb el *Partito Comunista Italiano* (PCI, Partit Comunista Italià), però també el *Partito Socialista Italiano* (PSI, Partit Socialista Italià)— d'altra banda. Com que cap costat comptava amb la força numèrica suficient per imposar la seva voluntat, una solució de compromís va ser l'establiment de dues aliances. Els pares de la nova constitució italiana van dissenyar un sistema basat en mecanismes antimajoritaris de decisió. Encara que ells no percebién la devolució territorial com un element clau, aquests mecanismes eren sobretot horitzontals, destinats a operar al nivell de les institucions centrals. Els mecanismes més importants utilitzats pels *drafters* eren essencialment dues: una posició privilegiada del poder legislatiu *vis-à-vis* amb l'executiu, i l'adopció —tot i que fora de la constitució— d'una representació proporcional. Junts, aquests mecanismes contenien la llei de la majoria, fomentant compartir el poder executiu, un sistema multipartidista, i unes relacions equilibrades entre l'executiu i el



legislatiu —o fins i tot una prevalença del segon sobre el primer (Morlino 1998: 259-260).

Els sistemes verticals i antimajoritaris de decisió inclosos a la Constitució italiana, a pesar de ser una innovació, eren menys importants. La Constitució establia nivells subnacionals d'autoritat política en forma de regions, províncies i municipis. A l'art. 117 s'enumeraren les matèries en que les regions podien legislar, encara que en els límits establerts pels principis generals de les lleis italianes i l'interès nacional.<sup>3</sup>

Tot i així, durant 25 anys la descentralització política configurada per la Constitució va ser només sobre el paper, ja que la seva implementació requeria una legislació que no va ser aprovada fins l'any 1970. Les úniques regions que podien gaudir d'un cert grau d'autonomia eren cinc, geogràficament perifèriques —les dues grans illes italianes, Sicília i Sardenya, més tres regions de la frontera norditaliana: Vall d'Aosta, Trentino Alto Adige i Tirol del Sud— que van tenir garantit un estatus especial per raons històriques i per la presència de minories lingüístiques.<sup>4</sup> La combinació d'un estatus espacial *de jure* i dels poders concrets atribuïts de manera oportuna, va introduir al sistema polític italià una clara asimetria en termes de descentralització. Mentre 15 regions tenien una autonomia només establerta sobre el paper, les altres 5 regions gaudien de formes d'autogovern.

Els estatuts (les constitucions regionals) de les regions amb estatus especial tenien un rang constitucional que era negat a les regions ordinàries, els estatuts de les quals, un cop aprovats, tenien rang de llei ordinària. En segon lloc, les regions especials es beneficiaven del seu poder per aprovar lleis sobre nombroses matèries —especificades als seus estatuts— comparat amb les regions ordinàries, amb poders molt limitats per l'art. 117 de la Constitució italiana. En tercer lloc, la legislació de les regions amb estatus especial estava subjecte a pocs controls i constreyniments, per tant permetien més llibertat a la tasca legislativa d'aquestes regions. En quart lloc, els controls sobre els actes administratius reflectien un estatus més favorable

---

3 Aquesta incloïa la organització administrativa regional; fronteres comunes; policia local urbana i rural; fires i mercats; beneficiència pública; salut; assistència hospitalària; educació i finançament per estudiants; museus i biblioteques locals; planificació urbanística; indústria turística i hotelera; xarxa de transports regional; carreteres regionals; aqüeductes; i altres tasques públiques; navegació als llacs i ports; aigües minerals i termals; pedreres i mines; caça; piscifactories interiors; agricultura i silvicultura; i drassanes.

4 La primera regió amb estatus especial que va començar a funcionar va ser Sicília el 1947; la darrera Friül Venècia-Júlia el 1963. Les altres tres van començar el 1948.

—altre cop amb menys constreyniments i controls. I, en darrer lloc, però no pas menys important, les regions amb un estatus especial tenien una gran autonomia fiscal, ja que els seus ingressos no estaven limitats a les transferències del Govern central perquè incloïen formes de participació als ingressos d'aquest últim (per exemple els ingressos compartits) i alguna capacitat per imposar taxes pròpies.

## **2.2 · Els treballs de l'anomenada I República, la seva Crisi, la reforma del 2001**

Per l'efecte dels incentius configurats a l'any 1948, les tasques diàries de la democràcia italiana eren molt menys confrontades del que podia semblar mirant exclusivament la competició electoral. Donat que els mecanismes antimajoritaris fomentaren l'acomodació i compartir el poder, les elits convertien les negociacions —malgrat la polarització ideològica— en un *policy making consociacional* basat en majories sobredimensionades que sovint incloïen el PCI (Calise; 1993).

Sota aquest sistema, les relacions centre-perifèria estaven basades en els mecanismes informals de partit, com ara el repartiment de les carteres regionals (Calise and Mannheimer 1982: 27-68). Tot i que aquest sistema negava el rol de les regions com a *polities*, era veritablement efectiva, representant els interessos territorials al centre. Com que les regions no generaven polítiques, la forma assumida per les regions era principalment distributiva. Seguint el *modus operandi* de les institucions italianes amb arrels al sistema de govern centralitzat del Regne de Sardenya i Piemont, la representació informal dels interessos regionals a través dels líders de partit garantia una certa permeabilitat del centre a les demandes perifèriques. Les regions no eren el *locus* de cap *policy making* autònom; però eren la fi de processos de repartiment que garantien poder polític als líders dels partits a canvi dels fluxos de recursos estatals. A més a més, com que el contingent ministerial de cada regió —i per tant la possibilitat que les demandes regionals tinguessin una resposta positiva— depenia del suport electoral dels partits governamentals a cada regió, aquest sistema desincentivava la transmissió de les demandes regionals al centre per canals alternatius. Fent-ho així, aquest sistema va provar ser efectiu per prevenir la politització de les diferències territorials i va disminuir els moviments regionalistes.

Per dirigir demandes en competència, els *policy makers* centrals van utilitzar diversos mecanismes típics de la democràcies consociacionals. Com que els interessos de les regions eren, òbviament, heterogenis, una estratègia molt comuna va consistir en negociar tractes complexos per satisfer interessos diversos amb beneficis diversos. Sovint, aquests tractes es feien a través de comitès parlamentaris, amb poder legislatiu, combinat amb una publicitat limitada de la seva activitat, afavorint acords amplis que travessaven línies ideològiques.

Quan no es podia aconseguir un acord sobre una matèria concreta, s'implementaven estratègies alternatives, incrementant el nombre de recursos a distribuir. Aquesta estratègia, no obstant, era extremadament costosa i va contribuir a l'augment del deute públic. Probablement no és una coincidència que a la UE, expressat en percentatge del PIB, el deute públic d'Itàlia va créixer fins a ser el segon més alt, només per darrere de Bèlgica.

La supremacia de la DC i el PCI i, inversament, la desmobilització de les fractures (*cleavages*) territorials no només es van aconseguir gràcies als efectes de la polarització ideològica i la representació informal dels interessos regionals a través de partits d'àmbit estatal. També va ser el resultat del creixent control per part dels partits de les institucions de l'estat i dels recursos que implicava, que van donar als partits ja establerts un marge d'avantatge sobre els competidors externs.

La presa consociacional de decisions va permetre als partits governamentals, i en menor mesura —donat el seu estatus de *partner* desigual— al PCI, construir un sistema de patrocini i de clientelisme. Aquest sistema va possibilitar als partits beneficiar-se dels recursos de l'estat i situar càrrecs polítics als càrrecs clau de les empreses de l'estat o distribuir els beneficis dels districtes, grups i individus lleials. Especialment al sud, on els recursos ideològics eren insuficients per mobilitzar la població, aquest sistema va assegurar a la DC, i més tard al PSI, l'intercanvi de recursos per vots (Paris i Pasquino 1977).

La crisi d'aquest sistema de consociacionisme polaritzat va començar a la segona meitat dels anys 70, quan la polarització política va decaure amb l'entrada del PCI a la majoria parlamentària que donava suport al quart govern d'Andreotti (1976-1979) i els nous partits, incloses les forces regionals, van començar a guanyar suport i escons al Parlament. La crisi va explotar a finals dels anys 80, primer amb la caiguda del Mur de Berlín i després de la Unió Soviètica. Aquests esdeveniments històrics van ser la

tomba de les bases del sistema que havia governat Itàlia des de l'establiment de la República.<sup>5</sup>

Els anys 90 varen ser testimoni d'una mobilització territorial sense precedents. Sota el lideratge de la Lliga Nord (LN), el territori va esdevenir un tema clau de la política italiana, portant a nous escenaris, inclosa la possibilitat de trencament del país, que haurien estat inimaginables uns anys enrere. Tanmateix, cap a finals de la dècada aquest moviment autonomista es començà a apagar, malgrat el ric debat que va provocar, el qual va afavorir petites reformes, primer, i una reforma constitucional aprovada a través d'un referèndum popular el 7 d'octubre del 2001.

Les reformes dels anys 90 varen ser alhora de caràcter administratiu i constitucional. La característica clau de les reformes administratives va ser la introducció del principi de subsidiarietat, segons el qual, les funcions administratives eren transferides, fins i tot en les matèries legislades pel parlament central, al nivell més proper als ciutadans perquè fossin executades. La subsidiarietat va introduir un element d'asimetria al sistema: les regions, les províncies i els municipis poden dur a terme tasques diferents en funció de les seves capacitats administratives. Abans de la introducció del principi de subsidiarietat, les polítiques eren implementades per les mateixes agències a tot el territori italià. Ara, en canvi, és possible que una política sigui implementada per una administració subestatal (ja sigui a nivell regional, provincial o municipal – o una combinació dels tres nivells). Aplicat a un context on els líders regionals tenen agendes polítiques diferents però les regions tenen capacitats administratives similars, el principi de subsidiarietat té el potencial de desenvolupar notables asimetries a la configuració institucional del país.

L'única esmena constitucional de la dècada va ser aprovada el 1999. Reforçava les regions introduint la forma presidencialista de govern a nivell regional. Aquest canvi ha donat als presidents regionals molta més visibilitat a nivell nacional, permetent-los promoure millor els seus interessos territorials gràcies a la nova legitimitat atorgada pels vots populars. A més a més, l'esmena constitucional del 1999 va establir que els estatuts regionals podien ser aprovats per lleis regionals en comptes de nacionals,

---

5 El sistema que havia dominat Itàlia des de finals dels anys 40, no obstant, no va arribar a la fi només per la disminució de la polarització i la nova finestra d'oportunitats. Un factor addicional va ser el procés d'integració europea i monetària que va reduir la possibilitat d'utilitzar l'estratègia que havien fet servir els *policy makers* anys enrere: l'assignació de fons addicionals del tresor públic.

donant més volada a l'organització interna regional, incloent legislació electoral, i obrint la porta, per tant, a noves oportunitats per la diferenciació (Baldi 2006: 93).

No obstant això, la reforma més important va ser la de l'any 2001. El seu nucli consistia en una nova distribució dels poders legislatius entre l'estat i les regions, obtingut a través de l'esmena de l'art. 117. Després d'establir que tota la legislació ha de ser consistent amb la Constitució italiana i amb les normes de la UE, la nova versió de l'art. 117 estableix una llista de matèries de jurisdicció estatal, les àrees de legislació concurrent —on les regions poden legislar d'acord amb el marc establert per les lleis estatals (garantint els poders residuals a les regions).<sup>6</sup> A més, la reforma del 2001 canvia la Constitució italiana pel que fa les polítiques d'implementació, impostos i relacions intergovernamentals.

Pel que fa la política d'implementació, la reforma del 2001 introdueix el principi de subsidiarietat a la Constitució. Els nivells alts de govern (províncies, àrees metropolitanes, regions i l'estat) han d'assumir els poders només quan sigui necessari —per exemple, en casos d'implementació de polítiques que requereixin capacitat que no té el nivell de govern immediatament inferior. A més, de manera programàtica, la reforma del 2001 estableix que les autoritats governamentals han de promoure a tots els nivells la implicació dels ciutadans en activitats d'interès públic sempre que sigui possible.

---

6 Els poders estatals més importants ara inclouen: a) política exterior, relacions internacionals i relacions amb la UE, dret d'asil i condicions jurídiques dels ciutadans externs a la UE, b) immigració; c) relacions entre la República i les religions; d) defensa i forces armades; seguretat de l'Estat; armes; municions i explosius; e) moneda, protecció dels estalvis i mercats financers; protecció de la competència; sistema monetari; fiscalitat de l'Estat i comptabilitat; equalització i recursos financers; f) òrgans de l'Estat i lleis electorals relatives; referèndum estatal, eleccions al Parlament de la UE; g) organització administrativa de les agències estatals; h) llei i ordre, excloent la policia administrativa local; i) ciutadania i registre; l) jurisdicció i normes judicials; llei civil i penal; administració de justícia; m) determinació dels nivells essencials de drets civils i socials que han de ser garantits a tot el territori de l'Estat; n) seguretat social; o) legislació electoral, estructura governamental i funcions essencials de comuns, províncies i ciutats metropolitanes; p) duanes i protecció de les fronteres; q) pesos, mesures, temps, coordinació estadística de dades de l'administració estatal, regional i local; r) medi ambient i cultura. Sobre les àrees restants, la majoria subjectes a legislació concurrent, hi trobem: relacions internacionals de les regions i relacions amb la UE; comerç exterior; treball; educació; oficis; recerca científica; salut pública; alimentació; organització esportiva; governança territorial; ports i aeroports; xarxes de transport i navegació; organització de la comunicació; energia; pensions complementàries i integratives; harmonització dels pressupostos públics i coordinació de les finances públiques, promoció i organització d'activitats culturals, estalvis i bancs rurals i regionals.

Les normes impositives estableixen que els governs subestats tenen autonomia financera, tot i que no especifiquen com aquesta pot ser aconsellada. Per tal d'ajudar a les regions fiscalment més dèbils a tenir prou recursos, l'estat redistribueix recursos a través de la creació d'un fons d'equalització incondicional i de subsidis extraordinaris.

Pel que fa les relacions intergovernamentals, la reforma del 2001 abolí el poder del Govern central de suspendre la legislació regional abans d'obtenir una sentència d'inconstitucionalitat per part del Tribunal Constitucional (TC). Simultàniament, al Govern central i a les regions se'ls atorga el dret a portar al TC tota la legislació que considerin que no és constitucional. A més a més, el Govern central obté el poder de destituir governs regionals (Amoretti 2002).

Una característica interessant de la reforma del 2001 és la novetat de l'art. 116 que estableix que les regions poden incrementar la seva autonomia demanant-la o negociant amb el Govern central, i per tant, obre la porta a la possibilitat de més asimetria en el sistema.

Després del referèndum del 2001, la Constitució italiana semblava subjecta a més canvis relacionats amb la descentralització, aquesta vegada sota els auspicis de la nova majoria parlamentària formada a les eleccions generals del mateix 2001. La nova proposta, anomenada «devolution», va ser aprovada pel Parlament italià el 16 de novembre del 2005, una altra vegada sense la majoria de dues tercers parts necessària per evitar l'amenaça d'un referèndum popular. Aquesta vegada, tanmateix, el resultat del referèndum (que es va celebrar el 26 de juny del 2006) va ser diferent del 2001 i la reforma mai va esdevenir llei, deixant la Constitució intacta. És interessant veure que aquesta reforma podria haver abolit la disposició de l'art. 116 segons la qual les regions poden demanar o negociar amb el Govern central més autonomia. Si hagués esdevingut una llei, la «devolution» hauria reduït la possibilitat de les regions d'augmentar la asimetria existent al sistema polític italià (Baldi 2006: 106).

### **2.3 · Simetries i Asimetries: Actors, Fases i Estratègies**

Abans de la unificació, el 1861, el debat sobre si Itàlia havia de tenir una forma unitària o federal era efervescent. Tanmateix, un cop va prevaldre la idea de que Itàlia havia de tenir un govern centralitzat, les discussions públiques sobre el tema van desaparèixer ràpidament, per tornar a

reaparèixer després de la I Guerra Mundial quan els moviments autonomistes es van començar a desenvolupar a la recentment annexionada regió del Tirol del Sud, a la Vall d'Aosta i a Sardenya. Aquests moviments amb origen en partits com el Südtiroler Volkspartei (Partit Popular del Tirol del Sud), la Unió Valdôtaine (Unió de la Vall d'Aosta) i el Partito Sardo d'Azione (Partit d'Acció de Sardenya); reclamaven la introducció d'asimetries institucionals pels territoris que representaven, justificades sobre la base de la diversitat lingüística, històrica i/o geogràfica d'aquestes regions. Aquests moviments fracassaren amb l'arribada al poder del feixisme i ressorgiren després de la II Guerra Mundial amb l'establiment de la democràcia. Aquesta vegada, no gensmenys, les files regionalistes havien crescut i incloïen moviments nous formats a Friuli i Sicília. Tot i que les demandes dels moviments d'aquestes cinc regions eren diferents, totes demanaven un grau d'autonomia que diferenciés les seves circumscripcions de les de la resta del país. Tot i així, aquests moviments regionalistes estaven lluny de jugar un paper central a l'escena de la política italiana de postguerra. Vint anys de centralització feixista, la II Guerra Mundial, i un agre conflicte intern que va incrementar el perfil de les forces prosoviètiques va contribuir a fer de la ideologia social el tema de la postguerra a Itàlia. Amb els que estaven a favor del feixisme contra els que s'hi oposaven; i aquests darrers dividits posteriorment entre els que donaven suport a l'aliança atlàntica i els que donaven suport al bloc soviètic, un antagonisme que perduraria fins la caiguda del mur de Berlín.

Si considerem que les identitats locals han estat debilitades per dècades de polítiques de construcció nacional, i que els italians sovint eren més fidels al seu municipi que a la seva regió, no és sorprenent que les forces regionalistes juguessin un rol menor a la transició d'Itàlia a la democràcia i que les seves reivindicacions, amb l'excepció del Tirol del Sud, fossin àmpliament acomodades a l'Assemblea Constituent escollida el 1946 (Caciagli 2006).<sup>7</sup>

---

7 L'acomodació de les reivindicacions dels regionalistes del Tirol del Sud s'arrossejà fins a principis dels anys 90, adquirint aviat una dimensió internacional. Sense mai facilitar les polítiques italianes a que va estar subjecte el Tirol del sud des de la seva annexió, la majoria germanoparlant de la regió va buscar el suport del govern provisional d'Àustria quan la II Guerra Mundial va acabar, amb l'objectiu de tornar a formar part del país durant les negociacions de pau. Com que l'intent va fallar, els activistes del Tirol del Sud van organitzar protestes i atacs bomba, mentre Àustria portava el cas del Tirol del Sud davant de les Nacions Unides. Després de llargues negociacions, el 1969 es va aconseguir un primer acord que consistia en un conjunt de mesures encaminades a donar més autonomia a la regió, i el 1992 Itàlia i Àustria van acabar oficialment el conflicte davant les Nacions Unides (Magliana 2000).

A l'Assemblea constituent, les posicions sobre la manera més adequada d'organitzar-se territorialment variaven entre la centralització i el federalisme; i, al final, es va arribar a una solució innovadora —el regionalisme. Tot el territori de l'estat italià va ser regionalitzat, però a les cinc regions ja mencionades se'ls hi va atribuir un estatus especial i poders addicionals, especialment sobre matèries legislatives i fiscals, mentre l'autonomia de les altres regions es mantenia substancialment limitada.

Per tant, en aquest primers anys republicans, és possible identificar quins actors van afavorir una configuració institucional més asimètrica (els moviments regionalistes de les cinc regions amb estatus especial) i quins donaren suport a una aproximació més uniforme al govern del país (amb els partits polítics atraient votants arreu del territori italià). Els primers —un altre cop amb l'excepció del Tirol del Sud— actuaven gairebé exclusivament sobre el territori que representaven i tenien connexions molt febles entre ells; la seva estratègia era simplement la defensa territorial de les especificitats culturals o històriques. Els segons, en canvi, competien a nivell nacional i tenien fortes motivacions ideològiques arrelades a la fractura que oposava l'aliança atlàntica i el bloc soviètic a l'arena internacional, i veien la qüestió territorial —com a mínim en aquella època— com un tema d'importància secundària.

Com que es van endegar quatre o cinc estatus especials a nivell regional a finals dels anys 40, les demandes regionalistes van disminuir significativament. L'autonomia de que gaudien aquests territoris va apaivagar les demandes territorials més urgents. En conseqüència, el regionalisme va abandonar l'agenda política nacional a favor d'altres qüestions, com ara la posició d'Itàlia a l'arena internacional i la reconstrucció i desenvolupament de la postguerra.

El regionalisme va ressorgir com una qüestió rellevant cap a mitjans dels anys 70, quan finalment el Parlament central va aprovar la legislació necessària perquè les 15 regions ordinàries comencessin a funcionar. Les dinàmiques que van dur a aquest resultat, tanmateix, estaven virtualment relacionades amb la política italiana general, a saber l'equilibri entre la DC i el PCI, amb els actors regionals jugant-hi un rol irrellevant. Mentre que als anys 40 la DC estava a favor de la descentralització i el PCI s'hi oposava, principalment per motius ideològics, des dels anys 60 les posicions dels dos partits s'invertiren. El PCI, exclòs de guanyar el control del Govern central, s'havia tornat regionalista amb l'objectiu de controlar els go-



verns regionals, mentre que la DC s'havia tornat centralista precisament per la mateixa raó. Quan el PCI va entrar a la majoria parlamentària que donava suport al quart govern d'Andreotti (1976-1979), la DC va permetre —com un intercanvi— la implementació dels governs regionals a les 15 regions ordinàries, algunes de les quals se sabia que estarien sota el control del PCI, vista la majoria de que gaudien a certes regions (Amoretti 2002: 133). Per tant, mentre el naixement dels estatus especials era el resultat de les pressions regionalistes lligades al caràcter específic d'aquestes regions, la legislació habilitada per les altres quinze regions va ser el resultat d'un canvi en l'equilibri entre la DC i el PCI a nivell nacional, sense cap impuls notable a nivell territorial.

Tot i que aquestes motivacions estaven relacionades amb la política general, la legislació habilitadora aprovada als anys 70 va ser una veritable fita a la història del regionalisme italià. Va donar a tres quartes parts de les regions italianes la possibilitat de funcionar, i el resultat net va ser una certa reducció de les asimetries del sistema regional italià, que, fins aleshores, havia oposat les 5 regions amb un estatus especial a les altres quinze.

Les quinze regions ordinàries van ser configurades de dalt a baix, amb poders i recursos idèntics. Primer, totes van aconseguir els poders establerts a l'article 117 de la Constitució italiana, interpretat de manera extensiva per la imminent aprovació de la reforma del sistema nacional de salut que requeria alguna forma de coordinació i direcció regional. A més a més, a les regions ordinàries se'ls hi van atribuir molts poders administratius, que eren delegats pel Govern central seguint el que establia l'art. 118 de la Constitució italiana (Baldi 2006: 84). Per això, tot i no ser ni de bon tros una conseqüència esperada, un dels principals efectes de la legislació que van implementar les regions ordinàries va ser la reducció de les asimetries al conjunt del sistema regional d'Itàlia. Tot i que les cinc regions d'estatus especial tenien més autonomia segons els seus estatuts, el país sencer estava ara descentralitzat tal com s'havia pensat el 1948.

A finals dels anys 70, com que el sistema centrat en la DC va començar a entrar en una crisi que culminaria a principis de la dècada dels 90, un nou fenomen va començar a gestar-se: l'emergència de petits moviments regionalistes al llarg del nord d'Itàlia. Encara que les seves estructures polítiques variaven de manera significativa, tots aquests moviments compartien el desig d'obtenir més autonomia per les seves regions i reflectien una insatisfacció generalitzada dels votants amb la política italiana i els grans

partits polítics. Inicialment, aquests moviments tenien unes estructures polítiques molt dèbils, els mancaven recursos econòmics i tenien dificultats per atreure seguidors i votants. Després d'un lent creixement, el que va tenir més èxit de tots va ser la *Liga Veneta* (Lliga del Veneto). En pocs anys, tanmateix, la organització regionalista més popular va esdevenir la Lega Lombarda (LL, Lliga de Llombardia). Sota el lideratge d'Umberto Bossi, la LL va anar guanyant terreny any rere any, enviant al mateix Bossi com a senador a Roma el 1987, i guanyant, a les eleccions europees gairebé mig milió de vots. Aquest èxit va donar el lideratge dels moviments regionalistes a la LN, aplanant el camí cap a la fundació de la LN, establerta el 1989 com una federació de moltes lligues regionalistes del Nord (Amoretti 2002: 134).

El moviment regionalista del nord que va donar vida a la LN tenia diferències i semblances amb els vells moviments de les cinc regions amb estatus especial. Com els seus predecessors, reclamaven que es mereixien un tractament diferent per les seves circumscripcions de la resta del país en forma de més autonomia. De manera semblant, la seva estratègia era la defensa cultural sovint lligada a vells mites i dialectes locals. Tot i així, no pertanyien a àrees perifèriques de l'estat, sinó al nucli més desenvolupat d'aquest; i aviat van demostrar una gran habilitat per competir, convergint a la LN. Això va permetre que les seves demandes fossin molt més visibles i arribessin més enllà de les fronteres originals dels moviments. Aquesta diferència estratègica va configurar un nou moviment regionalista, generant un nou i poderós actor que seria el primer instrument per accelerar el final del règim centrat en la DC, per després jugar un rol de pivot entre les dues coalicions que substituirien la DC i el PCI com a principals actors de l'escena política italiana.

La formació de la LN marca l'inici d'un nou i vibrant capítol de la saga del regionalisme italià. Com que la LN representava les regions més desenvolupades d'Itàlia, les seves demandes autonomistes eren defensades amb una força inusual, fins al punt que la possibilitat d'una secessió del nord va esdevenir, cada vegada més, un element central del debat polític italià. A més, l'estratègia de la LN apostava per la introducció d'una nova organització institucional en forma de més autonomia pel nord d'Itàlia. Això també va començar a crear, a través del discurs polític, una nova identitat del nord amb l'objectiu d'ajuntar diverses identitats regionals existents. D'acord amb aquests plantejaments, la LN buscava una reforma constitucional per transformar Itàlia en un estat federal. Però una vegada

tots els partits es van haver tornat federalistes, si més no virtualment, la LN ja no tenia el monopoli sobre aquesta qüestió i va adoptar el secessionisme. Com que aquesta fase va estar centrada en el xoc entre la LN i els altres partits, aquests van emfatitzar la unitat d'Itàlia, minimitzant les diferències i subratllant la necessitat de tenir un sistema de govern uniforme arreu d'Itàlia.

Seguint l'acalorat debat iniciat pel sorgiment de la LN, es van dur a terme diverses reformes durant els anys 90. El 2001 es va aprovar una àmplia reforma constitucional per referèndum. No obstant això, per diverses raons, inclòs el cansament i la desil·lusió dels votants, l'atractiu de la qüestió federal va anar perdent força. Per tant, és possible parlar del 2001 com l'inici simbòlic d'una nova fase, marcada per la brusca caiguda de popularitat tant de la LN com del federalisme.

A partir del 2001 el debat polític italià es va començar a centrar en diverses qüestions que deixaren a un costat el tema del federalisme. La LN, després dels temps gloriosos dels anys 90, inclòs el resultat de dos dígitos obtingut el 1996, va començar a lluitar per obtenir tot just el 4 o el 5% de vot. Potser l'estat de les coses durant aquest període el simbolitzà el resultat del referèndum celebrat el 25 de juny del 2006 sobre una proposta inspirada en la reforma constitucional que proposava la LN que va ser aprovada per la majoria parlamentària de centre-dreta uns mesos abans. Una majoria aclaparadora del 61.3% dels votants va rebutjar la proposta demostrant que, malgrat els seus mèrits, el federalisme havia perdut el seu moment entre els italians.

Tot i així, la victòria aclaparadora de l'aliança entre el nou partit de Berlusconi Popolo de la Libertà (PdL, Poble de la Llibertat),<sup>8</sup> la LN i la formació recent de Sicília *Movimento per l'Autonomia* (MpA)<sup>9</sup> a les eleccions generals del 13 i 14 d'abril del 2008 pot ser un senyal de que el federalisme —com a mínim concretat en termes de descentralització fiscal— ja ha passat el moment baix del cicle de popularitat. Dins la coalició, la LN va guanyar més del 8% dels vots a nivell nacional tot i que només es presentava a les regions del nord com solia fer sempre,<sup>10</sup> mentre que el MpA

---

8 Una fusió entre l'antic partit de Berlusconi *Forza Italia* (FI), *Aliança Nacional* (AN) i altres petits partits de centre-dreta.

9 Establert el 2005, el MpA és un partit autonomista del sud dirigit per Salvatore Lombardo que té el feu a Sicília i està aliat amb la LN en nom de la descentralització.

10 Aquest és el millor resultat que mai ha obtingut la LN presentant-se com a part d'una coalició. El 1996, la LN es va presentar sola.

va tenir un resultat digne a les regions del sud, inclòs un bon resultat al feu de Sicília que es va traduir en més de l'1% de vot a nivell nacional. Si l'èxit electoral de la LN i el MpA portarà o no a una descentralització és, òbviament, aviat per dir-ho, però segur que representa un punt de discontinuïtat amb el passat recent.

L'anàlisi feta més amunt sobre l'evolució del regionalisme italià des de l'adopció de la Constitució italiana de 1948 mostra com els partits polítics han estat els actors clau en la tasca d'uniformització i simetrització d'Itàlia, atraient votants arreu del país. De manera semblant, els moviments regionalistes de les cinc regions amb estatus especial sempre han emfatitzat —encara que amb diversos nivells de mobilització— molt alta durant els primers anys de la República i més baixa després —les peculiaritats de les seves circumscripcions i, en conseqüència, la necessitat de reconèixer les diferències amb organitzacions institucionals específiques amb l'objectiu de preservar i fomentar la diversitat.

Per tant, com veiem a la Taula 1, és a finals dels anys 80 quan s'afegeixen actors rellevants a l'escena de les dues parts oposades. La part a favor de la simetria, a més dels partits polítics principals,<sup>11</sup> s'ha beneficiat del suport creixent d'organitzacions com ara els sindicats més importants,<sup>12</sup> *Confindustria* (la Confederació de la Indústria Italiana),<sup>13</sup> i l'església catòlica;<sup>14</sup> mentre que la part oposada va veure com s'hi afegien els nous moviments regionalistes formats al nord d'Itàlia a finals dels anys 70, i posteriorment el sorgiment de la LN, la qual aviat va esdevenir l'actor més important d'aquesta part i que va confinar els moviments de les cinc regions amb estatus especial a mer rol marginal.

---

11 És important puntualitzar que mentre els partits han estat constantment els actors centrals de la part a favor de la simetria, la seva identitat va canviar a principis dels anys 90. Degut als efectes de les investigacions de «mans netes» i l'esfondrament de l'anomenada primera República, els partits polítics principals d'aleshores van ser reposats per nous partits i moviments com a principals actors a favor de la simetria.

12 Per exemple, vegeu P. Nerozzi, «Il ruolo delle Regioni e delle Autonomie Locali per un federalismo solidale contro la finanziaria 2003 e la devolution», Roma, 7 de febrer del 2003, disponible online a: <http://www.cgil.it/ufficiostampa/ufsta/ht/notiziaLarge.asp?ref=2248&stato=ultime>.

13 Per exemple vegeu: «Devolution, i dubbi di Montezemolo» a *Corriere della Sera* 18 de novembre del 2005.

14 Per exemple, veieu: «La Cei critica la devolution: non è solidale» a *Corriere della Sera* 18 de novembre del 2005.

**Taula 1. Fases i actors del debat sobre la simetria i la asimetria**

<b>Fases</b>	<b>A favor de la asimetria</b>	<b>A favor de la simetria</b>
Primers anys de la República	– Moviments regionalistes a la àrees perifèriques (les cinc regions amb estatus especial)	Partits que atreien suports arreu del país
Mitjans anys 70	– Moviments regionalistes a la àrees perifèriques (les cinc regions amb estatus especial)	
Finals dels anys 80 en endavant	– Moviments regionalistes al nord d'Itàlia – La LN – Moviments regionalistes a les àrees perifèriques (les cinc regions amb estatus especial)	– Partits que atreien suports arreu del país – Els principals sindicats – L'Església – La Confederació de la Indústria italiana

## 2.4 · Legitimant la simetria

Tal com s'exposa a la Taula 2, amb el pas dels anys la simetria ha estat legitimada de maneres diferents pels diversos actors. Un dels arguments més poderosos a favor de la simetria està íntimament relacionat amb les polítiques fiscals i de redistribució, i apel·la d'alguna manera a la justícia distributiva. Amb les polítiques fiscal i redistributives adoptades històricament a Itàlia, algunes regions han estat constantment millor en termes dels recursos aportats i rebuts. Els beneficiaris nets d'aquest sistema han estat les regions amb estatus especial —les quals, gràcies al seu estatus, han gaudit de més autonomia fiscal—, així com les regions del sud, que s'han beneficiat de les polítiques redistributives degut al seu subdesenvolupament. No és sorprenent, que aquest estat de coses hagi creat ressentiment en sectors de la població italiana afectats negativament per aquesta situa-

ció: les zones riques del nord descontentes amb el tracte preferencial rebut pels seus veïns del nord i igualment rics; i les zones riques del sud insatisfetes amb els beneficis fiscals més elevats de les illes. És interessant fixar-se en que l'argument de la justícia distributiva ha estat usat tan pels actors que estan a favor i en contra d'una major descentralització. Els primers, per exemple la LN, sovint han argumentat que més autonomia podria tractar la qüestió de la injustícia distributiva, deixant més recursos allà on es produeixen, i per tant limitant la capacitat redistributiva del Govern central. Els segons, en canvi, per exemple les circumscripcions menys desenvolupades de les regions ordinàries, sostenen que més centralització podria tractar la injustícia distributiva limitant la capacitat de les regions amb estatus especial de gaudir avantatges redistributius que no estan justificats ni pel nivell de desenvolupament ni per la noció dels estàndards d'igualtat en les condicions de vida dels ciutadans dels diversos territoris.<sup>15</sup>

**Taula 2. Els arguments per la simetria: arguments i actors**

<b>Arguments</b>	<b>Actors</b>
Justícia distributiva	Circumscripcions pobres i regions ordinàries
Eficència	Partits atreient suport electoral a tot el país; organitzacions socials
Preservar la unitat d'Itàlia	
Ciutadania Drets i igualtat	

Un segon argument a favor de la simetria està relacionat amb el concepte d'eficiència. Aquest argument és emprat sovint també pels que estan en contra d'una major descentralització del sistema polític. En poques paraules afirma —sovint citant l'exemple d'Espanya com una referència «evident»— que la descentralització és cara i ineficient perquè comporta un increment dels aparells administratius a nivell regional, i això no és compensat per una reducció de la burocràcia central. Aquí, bàsicament s'assumeix que les regions, si se'ls deixa l'oportunitat d'adoptar nous poders i afegir-los a les seves burocràcies regionals, ho fan. El nou art. 116 de la Constitució italiana dóna a les regions italianes aquesta possibilitat, però,

<sup>15</sup> Per exemple vegin «Risorse da assicurare ai più deboli» a *Il Giornale di Calabria* 25 de juny del 2007.

el seu comportament no sembla que corrobore aquesta assumpció.<sup>16</sup> Aquest argument d'eficiència ha estat emprat per diversos actors, des de partits polítics a associacions, generalment relacionant-lo amb la unitat del país i oposant-se, a diferents nivells, a les hipòtesis més atrevides de reformes institucionals —especialment aquelles que han estat formulades per la LN— amb l'objectiu de transformar Itàlia en un sistema federal complet. Tot i així, aquest argument també ha estat utilitzat per la part favorable a la descentralització i el federalisme. En aquest cas, la descentralització és vista com una manera de competir territorialment *à la* Tiebout, en que —fonamentalment— hauria d'incrementar-se l'eficiència estimulants els votants a moure's entre jurisdiccions (votant amb els peus), formant comunitats més homogènies allà on hi ha una major coincidència entre els nivells impositius i la despesa pública (Tiebout 1956).

Un altre argument important a favor de la simetria fa referència a la supervivència d'Itàlia tal com la coneixem avui. Es tracta d'un argument que veu la asimetria com a perillosa ja que pot dur al trencament del país per la via de la secessió d'algunes regions. Com l'eficiència, aquest argument ha estat adoptat per diversos actors, des dels partits polític més importants fins a les organitzacions socials més prominents. No és cap sorpresa que el seu objectiu hagi estat, òbviament, la LN i la seva ambigüitat sobre la unitat d'Itàlia. Com que a vegades la LN ha donat suport a la secessió més que no pas al federalisme, els que han adoptat aquest argument afirmen que permetre a les regions disposar de la possibilitat de tenir poders diferents podria facilitar els plans secessionistes de la LN i amenaçar el futur de la integritat d'Itàlia.<sup>17</sup>

Finalment un darrer grup de motivacions a favor de la simetria està relacionat amb la teoria democràtica en general. Argumenta que els ciutadans de totes les àrees del país haurien de tenir els mateixos drets sense importar on resideixen. Permetre asimetries voldria dir, per exemple, que —perquè ho han triat així o per necessitats pressupostàries— algunes regions poden proveir els seus residents de serveis més generosos que d'altres, per exemple en el camp de l'educació o de la salut. Fent això, els drets

---

<sup>16</sup> Llombardia és l'única regió que, a partir de l'art. 116, ha decidit per els primers passos per assumir més poders (document aprovat per la seva assemblea regional el 3 d'abril del 2007). Vegeu *Lombardia Quotidiano* a [http://88.149.201.18/web/giornalisti/speciale\\_federalismo](http://88.149.201.18/web/giornalisti/speciale_federalismo)

<sup>17</sup> Gavino Angius, «Stanno facendo a pezzi la Costituzione e l'Italia» a *In Senato della parte dell'Italia*, document elaborat pels senadors de Democràcia di Sinistra (Demòcrates d'esqueres). Disponible online a <http://www.senato.it/dsulivo/dossier/battagliesenat.pdf>

de ciutadania dels habitants d'aquestes regions menys pròsperes poden, de fet, ser violats, creant diferències inacceptables des d'un punt de vista democràtic. Una altra vegada aquest grup de motivacions és compartit pels que veuen la descentralització amb suspicàcia (alguns partits polítics o organitzacions socials com els sindicats)

### 3 • Conclusions

Aquest capítol revisa l'evolució del regionalisme italià, fent èmfasi en l'abast de la asimetria de les institucions italianes, els actors involucrats en el procés que ha descentralitzat Itàlia al llarg dels anys, i els arguments que s'han emprat per contrarestar la asimetria en el debat polític. El sistema regional italià va ser configurat inicialment per la Constitució italiana el 1948, el qua, d'entrada, era asimètric ja que establia una distinció entre les cinc regions amb estatus especial i les quinze regions ordinàries. A més a més, mentre els poders de les regions amb estatus especial van ser ràpidament implementats, els governs de les regions ordinàries no van ser-ho fins als anys 70.

Per diverses raons, el debat sobre el regionalisme i el federalisme es va intensificar durant els anys 90 i —com a resultat— va generar diverses reformes administratives i constitucionals que van culminar amb la reforma aprovada el 2001 per referèndum. Tot i que la reforma constitucional del 2001 ofereix a les regions la possibilitat d'adoptar diversos poders que poden ser font de noves asimetries, amb els anys la asimetria general de la configuració del sistema institucional italià s'ha reduït. Mentre que al començament només les regions amb estatus especial tenien realment governs regionals, les reformes adoptades des dels anys 70 han anat reduint les diferències, enfortint l'autonomia de les regions ordinàries.

Avui en dia, després de la reforma constitucional del 2001, les diferències entre les regions amb estatus especial i les regions ordinàries s'han reduït enormement. Principalment, l'avantatge de les regions amb estatus especial el trobem en el reconeixement constitucional de la seva posició diferenciada en el sistema regional italiaixí com en la seva major autonomia fiscal. Pel que fa els poders legislatius, les diferències són limitades, fins al punt que, tal com estableix l'art. 10 de la llei constitucional 3/2001 aprovada després del referèndum del 2001, «fins que els respectius estatuts siguin actualitzats, les normes de la present llei també seran aplicades a les



regions amb estatus especial i a les províncies de Trento i Bolzano per les parts en que aquestes prevegin una major autonomia que l'actualment atribuïda (a les regions amb estatus especial i a les províncies de Trento i Bolzano)».<sup>18</sup>

Això no vol dir, tanmateix, que no hi hagi cap diferència entre els dos tipus de regions en termes de poders legislatius. En primer lloc, les regions amb estatus especial podrien restablir un cert avantatge sobre les regions ordinàries adquirint els poders que l'art. 117 de la Constitució italiana actualment atribueix al Govern central.<sup>19</sup> En segon lloc, una altre diferenciació de més nivell podria venir pel perfil legal dels principis generals dels estatuts de les regions amb un estatus especial, que no són considerades simples declaracions de principis com en el cas de les regions ordinàries.

L'afirmació de l'augment de la simetria ha estat sostinguda per diversos actors polític i socials —partits, sobre tot, però també sindicats, patronals i l'església— basant-se en múltiples arguments. Quatre d'aquests arguments són els més habituals: corregir la injustícia distributiva derivada de les polítiques fiscals i redistributives desequilibrades; eficiència administrativa i econòmica; protecció de la unitat territorial d'Itàlia; drets de ciutadania. Deixant de banda si un està d'acord amb aquests arguments o no hi està, no només poden ser aplicats a Itàlia de manera general, ja que estan basats en una lògica que pot ser utilitzada arreu on hi hagi unes característiques similars a les que existeixen actualment a Itàlia.

Avui, la configuració institucional d'Itàlia és una tasca inacabada que presenta característiques de l'unitarisme, del regionalisme, del federalisme, amb un estil francès perfectament combinat amb un senat que no és representatiu i una complicada distribució competencial que deixa els poders residuals a les regions. L'èxit de la LN a les eleccions generals del 2008 i la formació del nou govern de Berlusconi on la LN hi juga un paper essencial pot comportar més descentralització durant els propers cinc anys. Tot i així, considerant que molts aspectes de la reforma constitucional del 2001 encara han de ser implementats i que es tracta d'un tema controvertit, aprovar més retocs podria fer sortir a la superfície problemes i inconsistències. El que realment passarà, inclòs si les asimetries creixeran o decreixe-

---

**18** Fora de les cinc regions amb estatus especial, les províncies de Trento i Bolzano gaudeixen d'un estatus especial constitucionalment garantit.

**19** Sardenya, per exemple, ja ha començat a discutir la possibilitat de regular la immigració, un tema de particular importància per una illa en la seva posició geogràfica.

ran, és difícil de dir en aquests moments. Dependrà en gran mesura de les condicions polítiques que sorgeixin durant la vida de l'executiu de Berlusconi. El que és més fàcil de predir, és que Itàlia no va camí de convertir-se en un estat federal complet (*full-fledged federal system*).

## Bibliografia

- AMORETTI, U. 2002. «Italy Decentralizes». *Journal of Democracy* 13, núm. 2, 126-140.
- AMORETTI, U. 2004. «Italy: Political Institutions and the Mobilization of Territorial Differences». A U. Amoretti i N. Bermeo (eds.) *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- BALDI, B. 2006. *Regioni e federalismo. L'Italia e l'Europa*. Bolonya: CLUEB.
- CACIAGLI, M. 2006. *Regioni d'Europa*. Bolonya: Il Mulino.
- CALISE, M. 1993. «Remaking the Italian Party System: How Lijphart Got it Wrong by Saying it Right». *West European Politics* 16, núm. 4, 545-560.
- CALISE, M. i MANNHEIMER, R. 1982. *Governanti in Italia. Un trentennio repubblicano 1946-1976*. Bolonya: Il Mulino.
- DE MAURO, T. 1994. «Lingua e dialetti». A P. Ginsborg (ed.) *Stato dell'Italia. Il bilancio politico, economico, sociale e culturale di un paese che cambia*. Milà: Il Saggiatore.
- EUROSTAT. 2007. *Eurostat Regional Yearbook 2007*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- LEVY, C. 1996. «Introduction: Italian Regionalism in Context». A C. Levy (ed.) *Italian Regionalism. History, Identity, and Politics*. Oxford – Washington, DC: Berg.
- LEPSCHY, A. L.; LEPSCHY G., i VOGUERA, M. 1996. «Linguistic Variety in Italy». A C. Levy (ed.) *Italian Regionalism. History, Identity, and Politics*. Oxford – Washington, DC: Berg.
- LYTTLETON, A. 1996. «Shifting Identities: Nation, Region and City». A C. Levy (ed.) *Italian Regionalism. History, Identity, and Politics*. Oxford – Washington, DC: Berg.
- MAGLIANA, M. 2000. *The Autonomous Province of South Tyrol: A Model of Self-Governance?* Bozen: Europäische Akademie.

- MORLINO, L. 1998. *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- PARISI, A. i PASQUINO, G. (eds.) 1977. *Continuità e mutamento elettorale in Italia: le elezioni del 20 giugno 1976 e il sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino.
- PUTNAM, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RAWLS, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- RIALL, L. 1994. *The Italian Risorgimento. State, Society and National Unification*. Londres – Nova York: Routledge.
- TIEBOUT, C. 1956. «A Pure Theory of Local Public Expenditures». *Journal of Political Economy* 64, núm.5, 416-424.



# LA DESFEDERALITZACIÓ A L'ESTAT DE LES AUTONOMIES ESPANYOL: ELS PROCESSOS DE RECENTRALITZACIÓ I DE RESIMETRITZACIÓ

RAMÓN MÁIZ - ANTÓN LOSADA

*Universitat de Santiago de Compostel·la*

SUMARI: 1. «L'Estat de les Autonomies» com a sistema federal asimètric. 2. El desenvolupament històric de l'Estat de les Autonomies: conjuntures crítiques. 3. Els diversos actors del sistema davant les asimetries. 4. Els processos de recentralització i resimetrizació: mecanismes i justificacions principals. 4.1. El reforçament dels poders normatius de la federació vs les comunitats autònomes. 4.2. El finançament federal com a instrument de centralització del sistema. 4.3. Processos polítics de resimetrizació i recentralització. 5. Conclusions (i possibles perspectives). Bibliografia.

Si «federalisms occur when are both sustainable and necessary» (Wingast & De Figueredo 1998:7), dues qüestions bàsiques, pel que fa a l'estabilitat dels sistemes federals, passen a primer pla: 1) Com es pot evitar que el Govern central erosioni el federalisme envaint l'àmbit d'autogovern dels estats federats?; i 2) Com es pot impedir que els estats federats envaeixin competències de la federació o adoptin estratègies unilaterals i no cooperatives? A d'altres llocs hem abordat la segona pregunta pel cas espanyol (Máiz i Beramendi 2004; Máiz, Beramendi i Grau 2005). En aquest capítol analitzarem els principals problemes que han sorgit a l'estat de les autonomies espanyol respecte la primera qüestió formulada.

## **1 · «L'Estat de les Autonomies» com a sistema federal asimètric**

Abans de res, cal partir de la complexitat especial que presenta Espanya. La federalització de l'estat espanyol no va resultar històricament d'un acord entre estats preexistents, sinó d'un consens per a la descentralització política d'un estat fortament centralitzat. Ara bé, aquesta afirmació inicial

**Taula 1. Percentatges electorals dels partits d'àmbit estatal i no estatal**

	Període 1980-1983		Període 1984-1985		Període 1986-1988		Període 1989-1992	
	Nacio-nalistes	Estatals	Nacio-nalistes	Estatals	Estatals	Nacio-nalistes	Nacio-nalistes	Estatals
Catalunya	40,3	59,7	54,1	45,9	51,6	48,4	57,5	42,5
País Basc	67,2	32,8	66,6	33,4	69,0	31,0	69,0	31,0
Galícia	10,5	89,5	24,7	75,3	Sense eleccions	Sense eleccions	16,7	83,3
Canàries	11,3	88,7	Sense eleccions	Sense eleccions	30,3	69,7	37,3	62,7
	Període 1993-1995		Període 1996-1999		Període 2000-2003		Període 2004-2007	
	Nacio-nalistes	Estatals	Nacio-nalistes	Estatals	Nacio-nalistes	Estatals	Nacio-nalistes	Estatals
Catalunya	51,4	48,6	48,2	51,8	48,5	51,5	47,7	52,3
País Basc	56,5	43,5	55,0	45,0	53,1	45,0	54,0	46,0
Galícia	19,5	80,5	25,7	74,3	23,5	74,3	19,2	80,8
Canàries	40,0	60,0	42,1	57,9	40,2	57,9	29,2	70,8

Partits amb representació parlamentària als comicis autonòmics.

ha de ser matisada de manera important per, com a mínim, dues circumstàncies addicionals d'una rellevància decisiva:

En primer lloc cal subratllar que, en bona mesura, l'estat autònic espanyol també va néixer, a partir de la Constitució del 1978, com un sistema *holding together* (Linz 1997, Stepan 2001), és a dir, destinat a acomodar les demandes històriques d'autogovern formulades des de finals del s.XIX, que havien mantingut les nacionalitats de Catalunya, País Basc i, en menor mesura, Galícia. D'aquí ve el reconeixement constitucional de les nacionalitats i regions en el si de la nació espanyola, així com el disseny d'un procediment abreujat d'accés a l'autogovern per a les nacionalitats esmentades. Aquesta circumstància relativitza la perspectiva inicial de *bringing together*, és a dir, descentralitzadora, sobreposant a la descentralització generalitzada de l'estat en Comunitats Autònomes (d'ara en endavant CA), l'acomodació de les nacionalitats històriques mitjançant diverses formes d'*asimetria* (Requejo 2005: 81).

Una asimetria que constitueix un tret estructural del sistema i es manifesta en diverses dimensions:

**Taula 2. Evolució de les identitats nacionals duals i exclusives a Espanya**

Percentatges de fila	1979			1985-86						
	EX SP	Dual	EX CCAA	EX.SP	Més SP.	Igual	Més CCAA	EX. CCAA		
Catalunya	34,0	52,9	13,2	11,0	19,0	48,0	8,0	11,0		
Galícia	n.a	n.a	n.a	5,0	7,0	52,0	27,0	6,0		
País Basc	19,8	53,3	27,0	10,0	4,0	36,0	28,0	28,0		
Canàries	25,2	57,8	14,4	13,6	2,1	37,1	16,4	27,9		
Andalusia	n.a	n.a	n.a	7,0	7,0	63,0	18,0	2,0		
Aragó	n.a	n.a	n.a	13,0	5,0	66,0	11,0	2,0		
C.Valenciana	46,4	48,0	0,0	17,0	18,0	53,0	9,0	1,0		
Madrid	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a		
La Rioja	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a		
Percentatges de fila	1996					2005				
	EX.SP	Més SP.	Igual	Més CCAA	EX. CCAA	EX.SP	Més SP.	Igual	Més CCAA	EX. CCAA
Catalunya	11,9	11,5	36,5	25,7	11,0	7,7	8,2	44,8	23,4	14,3
Galícia	4,8	7,8	43,7	35,7	7,0	3,8	9,6	60,6	21,9	2,8
País Basc	5,3	4,0	36,3	29,8	20,7	5,6	5,9	33,2	21,5	24,3
Canàries	5,5	2,7	45,6	33,6	10,9	2,4	2,0	56,9	29,8	6,7
Andalusia	5,0	10,1	67,0	12,6	3,2	3,0	9,6	68,6	15,0	1,0
Aragó	8,9	10,1	63,3	17,7	0,0	5,4	7,2	71,4	11,8	1,4
C.Valenciana	19,4	14,8	55,5	9,8	1,3	14,6	18,3	55,9	7,8	1,5
Madrid	31,1	20,4	44,0	2,2	0,0	22,1	11,3	51,9	2,8	1,2
La Rioja	0,0	5,9	82,4	11,8	0,0	7,4	7,1	69,4	10,0	1,2

Font: CIS (1979), CIS (1985-1986), CIS (1996), CIS (2005).

a) Asimetria, abans de res, entre *nacionalitats* i *regions* que aporta des de l'inici un índex extraordinari de diversitat i heterogeneïtat al sistema (llengües pròpies, institucions històriques particulars, ordenaments jurídics específics, cultura i tradicions diferenciades, etc.). A això cal afegir una distinció important entre nacionalitats històriques (Catalunya, País Basc i Galícia). Això es tradueix en una gran varietat d'identitats col·lectives a les diverses CA (tal com es pot veure a la Taula 2, que recull l'evolució en quatre moments temporals 1979, 1985, 1996, 2005).

Mentre les identitats duals són majoritàries al llarg de tot el transcurs històric i per totes les CA, Catalunya, País Basc, Galícia i Canàries tenen una identificació col·lectiva major amb la nacionalitat pròpia que amb Espanya.

b) Asimetria pel que fa als *actors*: presència de subsistemes de partits a diverses nacionalitats. Aquests resulten a la vegada molt complexos, amb forces en competició a l'àmbit estatal (PSOE, PP; Izquierda Unida) i partits nacionalistes i regionalistes amb una implantació important (PNB, CiU, Esquerra Republicana, BNG, Coalición Canaria, etc.) essent aquests darrers hegemònics a Catalunya i el País Basc (Taula 1). Els mateixos partits d'àmbit estatal presenten també una estructura territorial complexa si tenim en compte les organitzacions regionals, especialment quan arriben al poder de les CA i presenten demandes i conflictes al seu propi partit en l'àmbit de l'estat.

c) Asimetria d'*accés* inicial a l'autogovern: Catalunya, Galícia i el País Basc —després s'hi afegiria Andalusia— disposaren d'una via privilegiada i urgent a l'autogovern, un procediment especial facilitat per l'aprovació dels seus Estatuts, així com un nivell competencial inicial més alt. Malgrat els successius intents d'igualació competencial, tant el principi dispositiu (cada CA decideix quines competències assumeix entre les que són possibles constitucionalment), com la presència de diversos ritmes, majories i voluntat «federal», mantenen un nivell alt d'asimetria tant pel que fa a la titularitat de competències com, sobretot, pel que fa al nivell de desenvolupament d'aquestes últimes. Tal com es pot comprovar a la Taula 4, que recull les competències pendents de traspàs (gairebé totes menors), l'esgotament dels àmbits competencials recollits als Estatuts, especialment en els casos de Catalunya i del País Basc, així com la major capacitat de gestió de les CA, és una de les raons que generarien demandes posteriors de reformes estatutàries.

d) Asimetria *fiscal*, amb un sistema de concert especial per a Navarra i el País Basc (mitjançant el qual aquestes CA recaptin els impostos principals i transfereixen un contingent (*cupo*) —acordat amb l'estat— a la hisenda central), i també un règim diferenciat per a la comunitat autònoma de Canàries per la seva condició de «regió insular perifèrica».

e) Asimetria dels ens *subfederals*: comunitats autònomes pluriprovincials i uniprovincials, i els casos especials de Ceuta i Melilla. Cal també afegir-hi la Comunitat foral de Navarra i la presència dels «territoris històrics» i els seus òrgans de govern al País Basc.



**Taula 4. Competències principals transferides (X) o pendents de transferència (-) al 2005**

Matèries objecte de traspàs	Galícia	Andalusia	València	Catalunya	País Basc
Inspecció de transport per carretera		-	-	X	-
Tràfic i circulació de vehicles de motor		-	-	X	X
Promoció pública d'habitatge		-	-	X	-
Col·legis professionals adscrits al MOPU		-	-	-	X
Centres d'estudis i ordenació del territori i el medi ambient		-	-	X	-
Seguretat Social		-	-	X	-
Cultura-fons cinematogràfics		-	-	X	-
Extensió i capacitat agrària		-	-	X	-
Denominació d'origen		-	-	X	X
Indústries agràries i comercialització, normalització i tipificació d'origen dels productes agraris		-	-	X	-
Sanitat vegetal		-	-	X	X
Producció i sanitat animal		-	-	X	X
Ordenació del sector pesquer		-	-	X	X
Investigació oceanogràfica	X	-	-	X	-
Defensa del consumidor i usuari		-	-	X	-
Desenvolupament i execució dels plans de reconversió industrial		-	-	-	X
Promoció de la dona		-	-	X	-
Comercialització agrària		-	-	-	X
Ajuda a l'estudi d'educació no universitària		X	X	-	-
Educació a distància		-	-	X	-
Educació - professors d'institucions penitenciàries		X	X	-	-
Administració penitenciària		-	-	X	-
Formació professional reglada		-	-	X	-
Programes de suport a la creació d'ocupació		-	-	X	-
Cooperatives		X	-	-	-
Formació cooperativa		-	-	X	X
Mitjans de comunicació social			X	-	-
Premsa i publicitat		-	-	X	-
Radiofusió i televisió		-	-	X	X

En segon lloc, la regulació de l'autogovern per part dels respectius Estatuts d'autonomia es va realitzar mitjançant un *segon pacte* addicional entre parlaments en el si de les possibilitats obertes per la Constitució (Aja 1999). La indeterminació inicial del model a la Constitució del 1978 donaria pas a una concreció de nivells substantius d'autogovern a l'elenc competencial regulat als Estatuts d'autonomia, que seria aprovat pels Parlaments autònoms i per les Corts Generals (Parlament central) i, finalment, mitjançant un referèndum dels cossos electorals de les comunitats per les quals s'havia previst.

Així, les competències eventualment enumerades a l'art. 148.1 i les residuals de l'art. 149.1 de la Constitució seran assumides efectivament als seus Estatuts per les CA en virtut de l'anomenat *principi dispositiu* (o de lliure elecció dins d'un ventall constitucionalment predeterminat de competències). I encara més, foren assumides de manera formalment irreversible, ja que els Estatuts només poden modificar-se mitjançant el procediment de reforma que ells mateixos han establert.

Fruit dels pactes es dedueixen dues característiques del model, que, si bé queda lluny d'assolir el consens polític o acadèmic, entenem que situa l'actual Estat espanyol de les Autonomies, no només com un estat federal que regula àmbits competencials legislatius diversos i substantius, federals i subfederals; sinó també com un estat federal que es construeix sobre el reconeixement del *pluralisme nacional* intern, motivador de la seva asimetria estructural originària. És a dir, com un estat federal que, mitjançant la regulació relativament asimètrica de l'autogovern, busca acomodar les demandes de les nacionalitats i regions. O el que és el mateix: que aspira a articular 1) autogovern i govern compartit, amb 2) unitat en la diversitat política i cultural d'Espanya.

L'objectiu de les pàgines que hi ha a continuació se centrarà exclusivament en la dimensió de l'autogovern en el si de les relacions entre federació i ens subfederats. Una dimensió vinculada constitutivament a l'heterogeneïtat de nacionalitats i regions, per raons històriques, i sobretot, per la ja esmentada presència majoritària de partits nacionalistes als respectius escenaris del País Basc i Catalunya (Grau 2000). El cas és que en el si dels grans partits d'àmbit estatal (Partit Popular i algunes organitzacions i dirigents del Partit Socialista) i en certs sectors acadèmics —arran dels processos de reforma estatutaris i en concret de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006)— s'han reforçat i generalitzat darrerament interpretacions que postulen que la descentralització política i l'acomodació asimètrica ha anat

massa lluny. I que aquesta dinàmica posa en perill ja sigui la unitat d'Espanya, ja sigui la substantivitat competencial dels poders reservats a l'estat, ja sigui la igualtat dels espanyols, o fins i tot, finalment, la cohesió i solidaritat entre diversos territoris.

En aquest treball tractarem de demostrar el desencert d'aquest diagnòstic. Sostindrem que en el si de l'Estat espanyol de les Autonomies hi han coexistit sempre *dues* lògiques, imposant-se una o l'altra segons la conjuntura. Així, conjuntament amb un procés de *federalització* que ha portat a assolir fites importants pel que fa a l'autogovern i l'acomodació de les comunitats autònomes, ha estat operant una dinàmica oposada que podem anomenar de *desfederalització* permanent del sistema. Aquesta darrera dinàmica ha erosionat i retallat en bona mesura els nivells d'autogovern continguts als Estatuts d'autonomia, mitjançant mecanismes de *recentralització* (reforç dels poders de la federació) i/o *resimetrització* (equiparació de nacionalitats i regions). Ambdues lògiques i mecanismes se solapen i entrecreuen moltes vegades, fet que ens obligarà a tractar-los conjuntament, malgrat que de manera autònoma.

## **2 • El desenvolupament històric de l'Estat de les Autonomies: conjuntures crítiques**

Abans d'analitzar detalladament els mecanismes principals, i a través dels que opera, hem de sintetitzar les *conjuntures crítiques* que han marcat els moments històrics clau en el transcurs d'aquesta segona lògica *desfederalitzadora*:

1) La primera d'aquestes fases la trobem com una reacció als acords autonòmics del 1981, entre el PSOE i la UCD, que cristal·litzarien en la Llei d'harmonització autonòmica (LOAPA) del 1982. L'objectiu d'aquests acords era doble: generalitzar l'autonomia i les institucions parlamentàries d'autogovern a les 17 Comunitats autònomes; i establir nivells diferenciats d'autogovern per a Catalunya i el País Basc respecte de la resta de les nacionalitats i regions. La reacció política a aquest primer intent de generar una asimetria controlada des de dalt, introduiria, fet i fet, la lògica simetritzadora a la dinàmica del sistema d'autonomies: generalització d'autonomies (17), creació d'autonomies uniprovincials (Madrid, Cantàbria, Rioja, Astúries, Múrcia), igualació competencial, etc.

Cal subratllar, respecte a això últim, que en aquesta fase es consolidaria un dels majors problemes estructurals de l'Estat espanyol de les Autonomies, fins i tot major que el problema derivat de la igualació (de nacionalitats i regions, competencial...); a saber: el fraccionament excessiu en 17 comunitats autònomes, algunes de les quals amb una població minsina per establir-hi un govern substantiu.

2) La segona conjuntura crítica apareixeria amb les polítiques centralitzadores i resimetritzadores a la vegada, portades a terme pels governs del PSOE durant els anys de majoria absoluta a mitjans dels anys 80. Les necessitats derivades de la modernització prèvia d'algunes estructures econòmiques i administratives del país van motivar els retards en els traspassos de competències, en alguns casos una clara resistència a la cessió (així, el tractament informàtic de la gestió de la Seguretat Social feia veure els inconvenients pràctics de transferir-la a les comunitats autònomes, en perdre's l'eficàcia d'una xarxa que descansa sobre una base de dades globalitzada i en una unitat econòmica o de caixa que configurava un sistema molt eficient i eficaç des de l'òptica de la prestació als ciutadans). En d'altres ocasions, es van produir invasions de competències autonòmiques mitjançant l'expansió indeguda de les lleis de bases i dels títols horitzontals, o la utilització de l'*spending power* de la federació. Com un element per recuperar competències, les entitats federades motivarien una conflictivitat creixent davant del Tribunal Constitucional (TC). Aquesta institució esdevindria, a partir d'aleshores, la peça clau de vertebració de la constitució territorial de l'estat.

Ara bé, el TC ha operat la majoria de vegades com a «legislador negatiu», és a dir, més que pronunciar-se sobre la interpretació constitucionalment legítima en cada cas, ha analitzat si la proposta per part de la federació és constitucional o no (tot i que puguin existir, de fet, diverses opcions igual de constitucionals). Això s'ha traduït en la utilització política centralista de la doctrina del TC per negar la possibilitat d'*altres* interpretacions de la Constitució prou legítimes, si bé més favorables per l'autogovern dels ens subfederals.

La incorporació d'Espanya a la UE afegiria un element molt rellevant en aquest procés d'ajustament i disminució de les expectatives inicials d'autogovern: les CCAA veurien com algunes matèries de competència exclusiva quedarien afectades per la normativa europea, i la interlocució d'aquesta correspondria de manera exclusiva al govern federal. Els nous pactes del 1992 entre el PSOE i el PP exemplificarien aquesta política «racionalitzadora» de recentralització (marginació de les comunitats autòno-

mes i dels partits d'àmbit no estatal) i resimetrització (generalització competencial expressada en el lema «café para todos»).

3) La tercera conjuntura crítica la marcaria la no-disponibilitat de majories absolutes per part dels governs del PSOE i del PP (darrers governs de F. González, 1993-1996, i primer govern de J.M. Aznar, 1996-2000). La debilitat dels governs de la federació i la necessitat d'aconseguir suports parlamentaris en partits d'àmbit no estatal motivarien un contrapès de les dues lògiques esmentades: d'una banda, de descentralització política (acceleració dels processos de traspàs de competències, delegació de competències de la federació a les CA (utilitzant la via oberta per l'art. 150.2 de la Constitució), cessió parcial de l'impost de les persones físiques a les CA, reformes del senat per permetre la participació, amb veu però sense vot, dels governs de les CA). Però, d'altra banda, especialment al principi del període, amb la ruptura del consens entre PP i PSOE i la dura oposició d'Aznar es produirien elements de desfederalització parcial (impugnació de lleis de les comunitats autònomes, paràlisi dels traspassos, conflictes de competències, etc).

4) La quarta conjuntura correspon al govern de majoria absoluta d'Aznar (2000-2004). En aquest segon mandat, el PP comença una oberta recuperació del nacionalisme espanyol com a criteri polític d'interpretació de l'Estat de les Autonomies. Amb poc temps resulta perceptible un canvi qualitatiu: s'introdueix una visió a la vegada *recentralitzadora* (mitjançant una visió administrativa i gerencialista, no política, de l'autonomia; la sistemàtica invasió en àmbits competencials dels diversos ens federats mitjançant lleis de bases o lleis orgàniques etc.); i *resimetritzadora* (abandonament del reconeixement de nacionalitats i regions, bel·ligerància contra els nacionalismes perifèrics, reforçament de la centralitat administrativa, política i econòmica de Madrid, etc.).

5) Finalment, la cinquena conjuntura s'obre amb els governs de Zapatero (a partir de 2004) sense majoria absoluta, necessitat una altra vegada de suports de partits nacionalistes al Parlament central. S'inicia una etapa modernitzadora d'assentament i d'aprofundiment del model territorial, diferent de la dels anteriors governs del PSOE i del PP. S'impulsa, així, la descentralització política, i fins i tot s'obren vies cap l'acomodació de les nacionalitats («Espanya plural»). En aquest sentit, es crea la Conferència de Presidents de les comunitats autònomes, s'inicia la reforma dels Estatuts d'autonomia, que en reforçarà l'autogovern, i s'estableixen ponts de negociació amb els partits d'àmbit no estatal.

Ara bé, d'una banda, la intensa i efectiva campanya en clau de nacionalisme espanyol duta a terme pel principal partit de l'oposició —el Partit Popular—; i, d'altra banda, els excessos del discurs nacionalista perifèric, políticament molt reivindicatiu —sobretot amb la tramitació de la proposta de nou Estatut d'autonomia per al País Basc (coneguda com el «pla Ibarretxe») rebutjada pel Parlament espanyol, i de la reforma (efectivament aprovada, tot i que impugnada al Tribunal Constitucional) de l'Estatut de Catalunya— frenaran parcialment l'impuls renovador del model d'articulació territorial de l'estat, portant a terme una reforma més continguda i amb patrons simetritzadors i generalitzables al conjunt del sistema.

Més avall precisarem les etapes que travessa la interacció entre actors i institucions, però aquest breu recorregut pels principals moments històrics de l'evolució de l'estat de les autonomies ja ens mostra l'omnipresència, en major o menor mesura, conjuntament amb la lògica constitucional i estatutària de descentralització i acomodació, d'una altra lògica no pas menys intensa de desfederalització (resimetrització i/o recentralització) de l'Estat de les Autonomies. Així doncs, el federalisme espanyol actual és el resultat de les tensions i oscil·lacions entre aquestes dues lògiques i els seus components: les estratègies i la competició dels actors (partits, ens subfederals, federació, Tribunal Constitucional...), i els efectes previstos i imprevistos dels dissenys institucionals.

### **3 · Els diversos actors del sistema davant les asimetries**

Els actors que protagonitzen el debat territorial a Espanya han estat construint una dialèctica constant de progressiu enfrontament entre dos grans blocs, un fent de promotor del procés de descentralització i un altre operant com a promotor del procés de resimetrització i recentralització. A mesura que l'inicial i obert disseny constitucional de l'Estat de les Autonomies s'ha anat traduint en acords, lleis i polítiques, en la institucionalització d'un govern substantiu de les CA, les posicions d'ambdós blocs s'han aclarit en la mateixa mesura. Aquestes postures, que en principi s'acomoden a l'ambigu llenguatge constitucional, i fins i tot manifesten un acord de base en els principis que sostenen el sistema, lluny d'acostar-se a la consolidació d'aquest consens simbòlic, una vegada els principis elàstics constitucionals es tradueixen en polítiques han hagut d'allunyar-se i confrontar-se de mane-

ra més visible amb el pas del temps. Aquest distanciament té dos punts d'inflexió tant en la transformació del debat territorial en un eix central de competència electoral entre els grans partits estatals, com en la creixent demanda d'una revisió del rerefons del mateix marc constitucional.

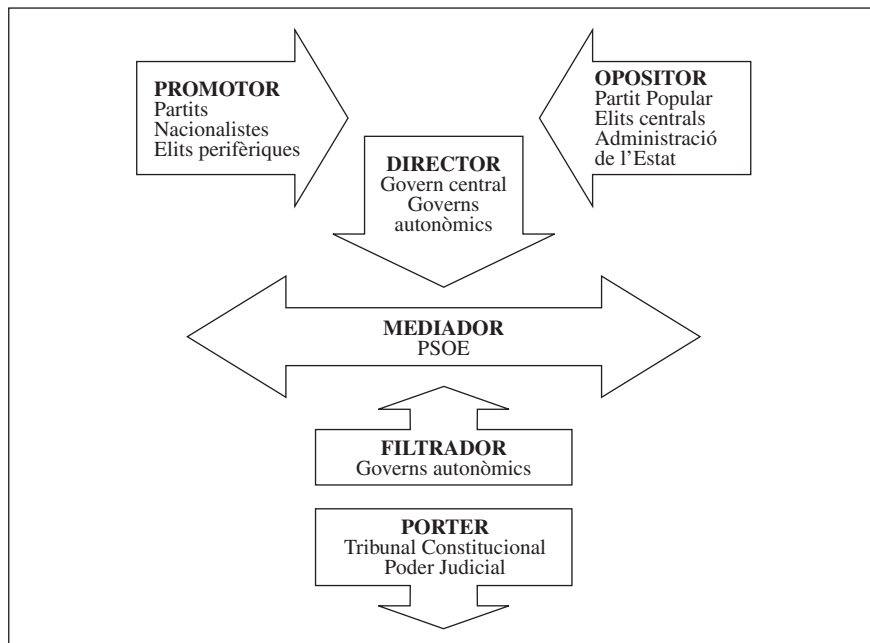
Els partits nacionalistes són el nucli de l'eix bàsic del bloc promotor de la descentralització i de la asimetria; compten, en la consecució d'aquest objectiu, amb la complicitat i suport de les elits perifèriques. El Partit Popular opera com el nucli bàsic del bloc promotor de la recentralització o, en el cas més neutre, del tancament definitiu del sistema autonòmic. Les elits econòmiques, jurídiques i mediàtiques que desenvolupen la seva activitat a la capital de l'estat tenen posicions semblants. El tercer actor, el PSOE, es troba en una posició singular que resulta clau i ha operat de manera canviant durant el procés fins a depurar una posició en què, a diferència dels altres actors principals, les preferències s'orienten més cap a la legitimitat del mateix procés que vers al contingut o la direcció de les solucions i les polítiques que es van dissenyant i implementant.

L'esquema ideat per Dente i Fareri per tipificar el comportament dels actors i fer-lo servir com a instrument interpretatiu que permeti establir el paper de cadascú i dibuixar el mapa d'interrelacions es construeix sobre sis rols que és possible identificar en el procés, el disseny i la implementació d'una política pública per part dels actors (Dente i Fareri 1994). Aplicat al debat territorial espanyol i a les polítiques públiques autonòmiques el model esmentat ens permet explicar com funciona regularment (Gràfic 1).

El *Promotor*: és qui utilitza tots els recursos per obtenir un resultat concret i també impulsar la política en una direcció concreta. Activa els altres actors, elabora i proposa solucions i està interessat prioritàriament en el contingut final de la solució. En el nostre cas, el bloc promotor aposta clarament per aprofundir el procés de descentralització i convertir la asimetria en la traducció de la seva visió plurinacional de l'estat. El nucli d'aquest bloc el formen els principals partits nacionalistes —BNG, CiU, ERC, PNB, EA. Amb el temps s'han anat incorporant progressivament a aquest grup d'actors les elits perifèriques, així com les burocràcies i administracions emergents.

L'*Opositor*: mobilitza els seus recursos contra la solució que promou el promotor. Ja sigui per tenir la seva pròpia definició i la seva pròpia política, ja sigui per l'amenaça que la política impulsada pel promotor pugui significar per als seus interessos. En el nostre cas, el nucli dur el forma el Partit Popular, que ha anat aclarint la seva posició des del rebuig estratègic al Títol VIII de la Constitució a una posició cada vegada més ferma d'oberta

## Gràfic 1. Els actors a l'Estat de les Autonomies



Elaboració pròpia.

bel·ligerància a tot el que signifiqui asimetria. La seva alternativa és tancar el procés de descentralització i, amb el temps, implementar de manera directa (política autonòmica) o indirecta (polítiques legislatives diverses) processos desfederalitzadors del sistema (teoritzant l'estat de les autonomies com un model *sui generis*, ni federal ni unitari). La seva estratègia s'ha basat en la conversió del debat territorial en un eix de discurs electoral, considerant l'ús de la regulació des de la federació per «recuperar» poder cedit a les autonomies i reforçar el paper tutelar del poder central. En aquesta posició, ha comptat amb el suport creixent de les elits econòmiques i socials del centre i part de les cúpules de les burocràcies que conformen l'Administració general de l'estat.

El *Director*: és l'actor o actors que exerceixen o tenen la responsabilitat de dirigir el procés i a qui interessa, fonamentalment, que s'obtingui un resultat, passant per sobre dels problemes de desenvolupament o conseqüències no desitjades. Aquest rol ha estat portar a terme principalment per go-



verns centrals i per governs autonòmics que, a més a més de les condicions que defineixen la seva orientació política al debat territorial, han de respondre de la seva posició institucional com a governs. Ni el Govern central pot permetre's un resultat de crisi i bloqueig absolut del procés de transferències i de diàleg amb els governs autonòmics, ni els governs autonòmics es poden permetre tancar la legislatura amb balanços pobres pel que fa a l'avenç de l'autogovern. D'una manera o una altra, els governs es veuen obligats a cooperar en aquest procés per assegurar que es produeix alguna mena de resultat que puguin gestionar de manera política i institucional.

El *Mediador*: li interessa principalment el procés en si. El seu rol aposta per buscar les vies de negociació i la fabricació del consens entre els diversos actors. Intenta obtenir una solució consensuada que li permeti legitimar la seva presència com a actor en el procés, més que orientar la solució en una direcció concreta. En el nostre cas, aquest és el rol que ha assumit progressivament el Partit Socialista. Marcat per fortes tensions internes entre l'ala i la tradició interna més centralista i una altra més inclinada al federalisme i a impulsar el desenvolupament autonòmic, el partit ha anat perfilant la seva posició, que, més que fixar la seva prioritat pel que fa a la direcció del procés, centra els esforços a dotar el procés de desenvolupament autonòmic d'elements de consens i acord que legitimin el procés en si, i la seva mateixa posició com a actor privilegiat en aquest procés. L'arribada de Zapatero a la direcció del partit ha estat crítica en la consolidació dels socialistes espanyols en aquest rol.

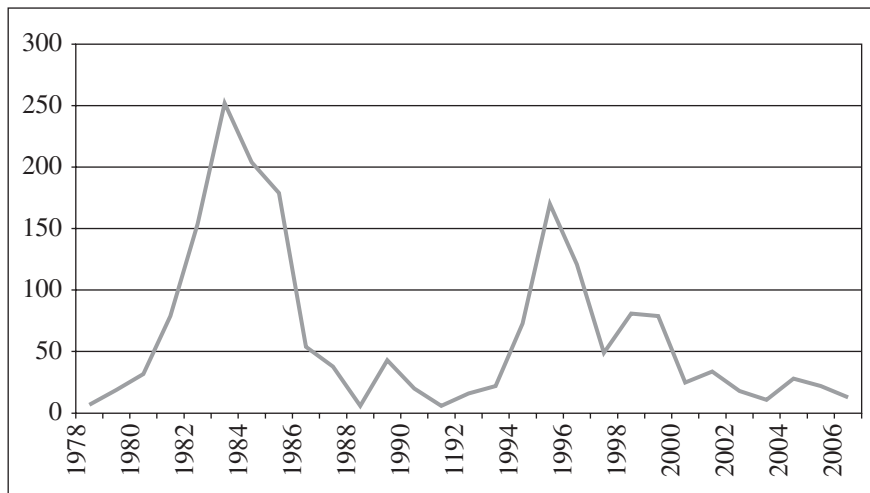
El *Filtrador*: representa el rol d'aquells actors que o bé disposen de la capacitat de depurar o seleccionar les propostes polítiques o ho fan en funció dels seus interessos estratègics en d'altres polítiques o processos de decisió. És a dir, utilitzen el seu rol per aconseguir avantatges i resultats concrets a d'altres escenaris de decisió. Aquest ha estat, progressivament, el patró de comportament dominant entre els diversos governs autonòmics quan el procés de presa de decisions que es referia a la descentralització cap a altres CCAA. Tracten d'utilitzar estratègicament el seu rol per avançar el procés d'elevació del seu sostre competencial. Aquest patró ha tingut exemples clars entre autonomies com ara en el cas de l'aigua (política de transvasaments), les infraestructures (autovies, tren d'alta velocitat) o, de manera més recent, les reformes estatutàries a partir del 2004.

Finalment, el *Gate-keeper* disposa de capacitats de control i validació sobre la política i els seus resultats. Pot frenar l'avenç d'una solució concreta per raons legals o de coneixement. Sense el seu consens, la formula-

**Taula 3. Els traspassos de competències per anys i comunitats autònomes  
(Darrera actualització: 17 d'abril del 2006) Inclosos els aprovats a la C.Mixta sense publicació al BOE)**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Andalusia		2		8	10	28	22	10	5	2			7		4			10	1	3	3					1	11	8	1
Canàries		1		3	4	21	15	17	5	1	1		7			2	5	12	8	7	2			2		2		2	
Catalunya	5	2	13	21	12	11	7	8	3	5		6	1	5	4		6	10	2	8	4	4	4	6	2	1	8	1	
Galícia		2	1	1	20	18	17	13	3	4	2	8	1		2		7	9	11	6	5	8			1	3		2	
Navarra								14	16	1	3	4								10	7	2	1						
País Basc	2	1	15	19	6	2	21		7								9	6	6	2	1								
C. Valenciana		3	1	3	14	21	14	19	4	5	6	6			2		7	7	3	4	6	5			1	1	1	2	
Aragó		3		4	9	14	16	5	2	1					3	4	7	14	1	2	6	3		1	1		1		
Astúries		1		3	12	17	12	8	2	1	3						5	15				11	4	1				6	
Balears		2	1	3	9	14	13	6	3	1					1	7	19	5	3	2	7	5		5			3		
Cantàbria					14	19	9	6	3										25	6	3	2		2				2	
Castella-la-Manxa		1		3	11	20	11	8		2	3				2		14	5	2	3	2	3		2	2			2	
Castella-i-Lleó			6	10	14	14	9	1	4	3					3	7	9	7	4	5	3	2	3	2	2	3		1	
Extremadura		1		3	10	17	13	5	1		4					1	6	16	3	5	4	5		4	2			1	
Madrid					4	19	13	3			6					1	6	12	6	2	3	6	1	1	6	3	1		
Múrcia			1	2	11	11	13	7	2	2	2	2		1		2	7	19	2	2	5	5		5	2	1			
La Rioja					15	9	8	1	2	2							8	3	8	2	6	6	2	1				2	
TOTAL CCAA	7	19	32	79	154	252	204	179	54	38	6	43	20	6	16	22	73	168	92	44	70	79	25	34	18	11	26	21	13
Ciutat de Ceuta																		15			5								
Ciutat de Melilla																		1	14	5									
TOTAL CIUTATS																		1	29	5	5								
TOTAL	7	19	32	79	154	252	204	179	54	38	6	43	20	6	16	22	73	170	121	49	81	79	25	34	18	11	28	22	13

**Gràfic 2. Evolució dels traspasos de competències**



Elaboració pròpia.

ció d'una solució és inviable. Aquest rol és el que ha ocupat des del primer moment el Tribunal Constitucional i al que, progressivament, s'hi ha anat incorporant altres instàncies del poder judicial. El rol representat pel poder judicial s'ha definit amb elements jurídics, però de manera creixent s'ha anat perfilant en el si del mateix poder judicial una visió de com hauria de ser el procés autonòmic i, sobretot, una visió majoritària que manifesta una desconfiança profunda sobre tot el que pugui significar la asimetria.

La Taula 3 i el Gràfic 2 mostren l'evolució quantitativa del ritme de traspàs de competències des de l'Administració de l'Estat a les CCAA. Les dades permeten observar fases d'acceleració i de paràlisi pel que fa als traspasos competencials, i identificar tres grans fases o etapes com a resultat d'aquestes dinàmiques entre els actors i el joc de rols que s'ha anat desenvolupant tant entre aquests com en la mateixa clarificació del paper de cadascun. En una *primera etapa* (1982-1983), que podríem sintetitzar com de consens a la federació i de confrontació nacionalista, els dos grans partits d'àmbit estatal van ser capaços de construir un consens bàsic sobre la velocitat i el ritme que havia de seguir el procés de descentralització. Les majories absolutes còmodes dels socialistes inclinaren aquest consens cap a una visió flexible tot i que clarament marcada per un enfocament on l'estat central marcava l'abast del procés des d'una posició de preeminèn-

cia i de tutela. El consens dels partits nacionalistes és valorat, però no és quelcom determinant. La creixent resistència del bloc conservador a poc a poc va encallant el procés de traspàs, especialment a mesura que la asimetria entre comunitats no només es redueix sinó que s'evidencia encara més. Paral·lelament, els dos partits estatals veuen com s'aguditzen les tensions internes per la demanda creixent de més competències des dels governs regionals que controlen, que no es poden permetre el cost de «quedar-se enrere» en la carrera cap a més competències (anivellament per dalt). A finals dels anys 80, el Tribunal Constitucional està inundat de conflictes entre el Govern central i comunitats de tots els colors polítics: nacionalistes i no nacionalistes. El 1992 el segon gran pacte autonòmic, firmat pel president socialista d'aleshores, Felipe González, i el líder del PP, José María Aznar, marca el darrer intent de tancar el sistema consensuat per tots els partits espanyols: es fixa un marc per transferir 32 competències noves, inclosa la d'educació, en el que va ser un intent d'igualar les comunitats de «via lenta» amb les comunitats «històriques». Les 10 reformes estatutàries pendents van rebre llum verda al Congrés el 1993.

Una *segona etapa*, de confrontació (1993-96), s'obre amb la darrera legislatura de Felipe González, marcada pel seu govern en minoria. La necessitat de comptar amb el suport dels partits nacionalistes per garantir la governabilitat de l'estat fa que el seu consens passi de ser quelcom volgut a indispensable. A la vegada, el Partit Popular incorpora de manera progressiva a la seva agenda de campanya el tema territorial i les «cessions» socialistes davant dels nacionalistes, com una màxima expressió de la debilitat del Govern central. La dinàmica es manté amb el primer govern d'Aznar (1996-2000), tot i que els actors intercanvien els papers. Ara és el PP qui necessita el suport nacionalista i el PSOE és qui utilitza el debat territorial com una evidència de la debilitat i les contradiccions del govern de la dreta. El resultat és que els partits estatals no aconsegueixen un acord sobre les grans qüestions pendents per al futur sistema: finançament autonòmic, finançament del sistema sanitari, ampliació de competències, reforma del Senat, representació de les comunitats a la UE...

El retorn del PSOE el març del 2004 obre una nova etapa al debat sobre el model territorial. A la Conferència de Presidents de l'octubre del 2004, que va reunir per primera vegada tots els líders autonòmics amb el president de l'Executiu, Rodríguez Zapatero, de la mà d'una nova fórmula («Espanya Plural»), va manifestar la seva voluntat de diàleg davant de possibles reformes estatutàries, i va anunciar el que seria l'eix de tot el seu

discurs: que el que era determinant no era el contingut de les reformes sinó el consens que les sustentés. Els principals elements de canvi consisteixen en el fet que el PSOE sembla que ha assumit definitivament el seu rol de mediador pel que fa a l'orientació del debat, però també per a la solució de les tensions internes, el bloc promotor ha incorporat a la seva agenda de manera oberta la demanda d'una reforma constitucional (Senat federal, reconeixement explícit de nacionalitats...) que vagi cap a la direcció d'un estat plurinacional. El bloc opositor també ha actualitzat la seva agenda per incorporar una reforma constitucional que suposi el tancament definitiu del procés autonòmic i el reforç dels poders de la federació.

#### **4 · Els processos de recentralització i resimetrització: mecanismes i justificacions principals**

Aquest breu recorregut pels principals moments històrics de l'evolució de l'estat de les autonomies, ens mostra l'omnipresència, en major o menor mesura conjuntament amb la lògica constitucional i estatutària de descentralització i acomodació, d'una altra lògica no pas menys intensa de desfederalització (resimetrització i/o recentralització). Així doncs, el federalisme espanyol actual és el resultat de les tensions i oscil·lacions entre aquestes dues lògiques i els seus components: les estratègies i la competició dels actors (partits, ens subfederals, federació, Tribunal Constitucional...), i els efectes previstos i imprevistos dels dissenys institucionals. Ara ens centrem en els mecanismes principals i les respectives justificacions generades per la implementació d'aquesta segona lògica, en tres àmbits decisius per tot l'estat: 1) la distribució de poders normatius: qui decideix, sobre quins àmbits decideix i de quins instruments disposa perquè la decisió sigui efectiva; 2) qui recapta els impostos i qui i com determina la seva distribució; i 3) finalment, tindrem en compte alguns elements de la dinàmica política que reforcen la supremacia del poder federal davant de les autonomies.

##### **4.1 · El reforçament dels poders normatius de la federació vs les comunitats autònomes**

El primer grup de mecanismes que cal destacar és el relacionat amb la recuperació mitjançant mecanismes jurídics per part de la federació de

competències que els Estatuts adscriuen a les CCAA. Una concepció antipluralista i homogeneïtzant del dret, reforçada per una visió uninacional d'Espanya, ha legitimat a través de justificacions específiques, pràctiques reiterades de recentralització i resimetrització.

### ***Mecanisme 1: la concentració de poders normatius a la federació***

La Constitució espanyola utilitza una tècnica aparentment simple per a la distribució de poders entre la federació i els ens federats. Agafa diversos àmbits de decisió i polítiques públiques, per exemple, les obres públiques, els ferrocarrils, la moneda, els bancs, etc. I sobre aquesta realitat distribueix les funcions pròpies de l'estat —regulació i gestió. Des d'aquesta premissa trobem tres tipus de competències. *Competències exclusives*, són les que, ja sigui la federació o l'ens subfederal, tenen tots els poders de regulació i execució (per exemple, l'exèrcit per la federació; l'organització del seus òrgans polítics per l'ens subfederal). *Competències compartides en la regulació* (que en dret constitucional espanyol s'anomena «bases» i «desenvolupament»). Aquí la federació fixa uns criteris legislatius comuns per tot el territori («lei de bases»), mentre que cada ens subfederal pot dur a terme legislativament aquests criteris i executar-los. Finalment, *competències compartides en l'execució* (que en dret constitucional s'anomena legislació i execució). Aquí la federació conserva tota la regulació i l'ens subfederal la mera gestió o execució.

Comencem amb els *poders compartits en la regulació*. Seguint aquest ordre de coses s'ha evidenciat una concepció extensiva i material d'allò «bàsic» per part del poder legislatiu federal, les Corts, que, desbordant la seva dimensió formal i de fixació de principis comuns per tot l'estat, ha baixat de manera material i formal cap a la regulació d'aspectes de detall, tot i ser merament tècnics. Així, anant en contra de l'heterogeneïtat pel que fa a la profunditat i l'amplitud d'allò bàsic regulat a la Constitució —«bases i coordinació» (art. 149.1.13, «legislació bàsica» art. 149.1.17, «normes bàsiques» art. 149.1.27 etc.)—, una interpretació homogeneïtzant i hiperextensiva de les «bases» al servei d'una idea uniformista d'Espanya ha servit com a mecanisme de redistribució de competències amb un biaix obertament favorable a la federació (Caamaño, 2002).

Una concentració similar és el que va succeir amb els *poders compartits d'execució*. La clau del problema resideix a saber quin abast té la «le-

gislació» reservada a la federació. Un estudi de cas, pot mostrar com funciona aquest mecanisme en contra de l'autonomia dels ens subfederals. Arran d'una vaga a Barcelona, el Govern central va dictar un reglament per assegurar el funcionament del transport públic. El govern de Catalunya va considerar que el poder per dictar reglaments no estava cobert per la regla constitucional que atribuïa a la federació la «legislació laboral». Pel govern de Catalunya, legislació era equivalent a dictar lleis, de manera que el reglament només podia aprovar-lo el govern de Catalunya. Davant d'aquesta interpretació descentralitzadora, el Tribunal Constitucional va prendre la decisió que concentrava tot el poder regulador a la federació. Per «legislació» s'havia d'entendre qualsevol mesura reguladora i no necessàriament només les que tinguessin forma de llei. La federació conservava el poder per dictar lleis i reglaments en matèria laboral, deixant per l'ens subfederal el poder residual d'executar aquests reglaments. El control de la vaga, en definitiva, va acabar essent responsabilitat de la federació. I això és el que ha passat de manera reiterada en temes diversos.

### ***Mecanisme 2: L'extralimitació «dels poders transversals» de la federació***

A l'apartat anterior hem assenyalat com la Constitució distribueix poders sobre dues variables: 1) àmbits materials i polítiques públiques, sobre els quals 2) es distribueixen funcions ja siguin reguladores o bé executives. La segona variable, ho acabem de veure, va rebre una interpretació que afavoria els poders de la federació. Però també ha estat així amb la primera. Si llegim la Constitució i els Estatuts, les normes que organitzen els ens subfederals, és possible pensar que la realitat es distribueix com calaixos en una calaixera. La federació té el poder sobre els ferrocarrils interestatals, mentre que, per exemple, Andalusia té el poder per organitzar els ferrocarrils que no surten del seu territori. No obstant això, aquesta estructura de calaixos separats, tan fàcil de visualitzar, ha estat trastocada a la pràctica pels anomenats poders o competències transversals de la federació, dins dels quals les justificacions de tipus «la planificació general de l'economia» o la «unitat de mercat» han destacat en gran manera, cosa que recordava la «commerce clause» americana. La seva invocació ha estat un títol horitzontal d'apropiació de diverses competències de les CA per una part de la federació.

Té un especial interès, a més a més, l'ús expansiu a favor de la federació —i en detriment de les competències dels ens subfederals— de les lleis orgàniques previstes a la Constitució (art. 81) per regular de manera exclusiva aspectes essencials dels drets i deures de tots els espanyols. Els casos de la Llei orgànica d'universitats del 2000 i la Llei orgànica de qualitat de l'ensenyament del 2002, aprovades amb la majoria absoluta del PP, exemplifiquen l'apoderament de la federació davant dels ens subfederals (Máiz & Losada 2005). Aquests dos casos són paradigmàtics de la lògica de la desfederalització del sistema en la seva dimensió doble: recentralització i resimetrització. Així la Llei de qualitat, lluny de limitar-se a establir uns principis generals de fixació de criteris estàndard de qualitat del sistema educatiu, procedia no només a envair les competències estatutàries dels ens subfederals, sinó que implementava a l'àmbit educatiu una perspectiva de reforçament del nacionalisme espanyol tradicional que era difícil de reconciliar amb el pluralisme cultural i lingüístic d'Espanya. Així, pel que fa al primer aspecte s'incrementava el nombre de matèries comunes per tots els ens subfederals, es regulaven amb caràcter general itineraris d'educació al Batxillerat, es fixaven els continguts dels programes de l'educació secundària obligatòria, s'imposava unilateralment una concepció assistencial i no educativa de l'educació preescolar, es procedia a fixar criteris d'avaluació i repetició de curs, se centralitzava la regulació d'objectius i mètodes d'aprenentatge de lectura i d'expressió oral, etc. Pel que fa als efectes de resimetrització, cal destacar l'augment del contingut comú dels cursos d'història fins al 70%, l'augment de les hores i matèries a impartir en llengua castellana, el reforç de l'ensenyament de la religió catòlica mitjançant la seva consideració de matèria avaluable a l'expedient acadèmic, etc. Així, el caràcter «orgànic» de la Llei (només el Parlament central pot dictar lleis orgàniques) es va fer servir com uns mecanismes per imposar, de manera simultània, una visió nacionalista espanyola tradicional (i amb aquesta una visió conservadora del sistema educatiu) i una recuperació de competències de regulació educativa pertanyents als ens subfederals, davant del que estava regulat als Estatuts d'autonomia.

Finalment cal mencionar l'ús expansiu de la competència constitucionalment atribuïda a la federació per regular «les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en compliment dels deures constitucionals» (art. 149.1.1). En efecte, la interpretació que es faria d'aquest precepte competencial transversal serà atri-



buir a la federació les competències sobre qualsevol matèria que tingui alguna mena de connexió amb l'ampli catàleg constitucional de drets i deures fonamentals.

### ***Mecanisme 3: L'apropiació federal de les competències no previstes a la Constitució***

La Constitució espanyola compleix la funció primordial de tota constitució federal: delimitar els àmbits d'actuació de la federació i dels ens subfederals (el que en el dret constitucional espanyol s'anomena «repartiment de competències»). El tret característic d'aquesta ordenació consisteix en el fet que la Constitució fixa els poders de la federació i, no obstant això, deixa lliure a cada ens subfederal (Comunitat Autònoma) perquè estableixi a la seva «constitució» particular (en el sentit no literal de l'expressió) els poders que configuren l'àmbit del seu autogovern, que lògicament mai podran ser els mateixos que la Constitució atribueix a la federació. Ara bé, si una determinada actuació no se subsumeix als poders que la Constitució atribueix a la federació, ni als poders que l'Estatut (norma institucional bàsica) reconeix a l'ens subfederal, aleshores regeix una tercera regla que imputa el poder a la federació.

Amb aquestes regles, la Constitució espanyola semblava donar resposta a un problema típic de qualsevol estructura federal: a qui correspon regular realitats que no estan previstes en el moment d'aprovar la Constitució? Tanmateix, les regles previstes a la Constitució aviat van quedar desplaçades per a la pràctica política, el desenvolupament de l'Estat de les Autonomies i les noves necessitats endògenes del sistema institucional. Primer, perquè el ventall de matèries reservades per la Constitució a la federació va resultar ser de manera evident antiquat i va ser desbordat ràpidament per la dinàmica de l'Estat de les Autonomies. De fet, tothom reconeix que els redactors de la Constitució es van inspirar en la mateixa llista que establia la Constitució federal del 1931. I, segon, perquè les normes organitzadores dels ens subfederals (Estatuts d'autonomia) van apostar per incorporar un ventall competencial, evitant que els «poders imprevistos» fossin exercits sistemàticament per la federació.

Però això no ha estat així per raons diverses. En primer lloc, perquè l'ampli ventall competencial incorporat als Estatuts aviat va mostrar problemes seriosos de precisió, un fet que va incentivar a l'apropiació federal

d'àmbits materials de contorns borrosos pertanyents a les competències exclusives dels ens subfederals.

Això, d'una banda, va facilitar l'augment i l'èxit de la conflictivitat davant del Tribunal Constitucional, impulsada des de la federació; d'altra banda, va dificultar la capacitat dels ens subfederals per implementar polítiques públiques autònomes en àmbits materials ben definits i coherents. D'aquí naixerien les demandes dels ens subfederals, no només d'adequar als nous temps i ampliar els sostres competencials per ajustar-los a les necessitats creixents i a les capacitats de gestió, sinó de procedir a fer el que s'anomenaria el «blindatge» de les competències autonòmiques davant de la federació. La qual cosa es traduiria, a les reformes estatutàries de finals del 2006, en una hiperreglamentació competencial obsessiva —poc freqüent a les tècniques de federalisme comparat contemporani— que procurava una precisió i garantia més grans per a aquestes competències.

En segon lloc, cal subratllar la «interpretació concentradora» del Tribunal Constitucional, que ha forçat al màxim el sentit del text constitucional per tal d'ubicar sota el poder de la federació les noves realitats que han de ser regulades. Un estudi de cas pot ajudar a comprendre el fenomen. L'any 1978, quan es va aprovar la Constitució, la negociació de títols de valors era una qüestió molt poc implantada a Espanya. És més, existien quatre petits mercats de valors —Madrid, València, Barcelona i Bilbao— i, de fet, la mateixa companyia mercantil podia cotitzar amb diversos valors a un o altre mercat. La situació històrica explica que la Constitució prescindís d'elevat a la federació la regulació del «mercat de valors». En canvi, tots els ens subfederals van recollir als seus Estatuts d'autonomia el poder «sobre els centres de contractació de mercaderies i valors».

El desenvolupament paulatí de l'economia espanyola va dur a un creixement paral·lel de la negociació de valors que, de fet, va centrar tota la contractació a Madrid. Davant d'aquest estat de les coses, la federació va impulsar la regulació de la negociació de valors sota el nom de «mercat de valors», que va passar a regular fins a l'últim detall. Podia exercir aquest poder realment la federació? Existien prou arguments per negar aquesta possibilitat. Tanmateix, el Tribunal Constitucional va ratificar el poder federal. Mitjançant una argumentació que se sustentava en poders fragmentats (legislació mercantil, ordenació del crèdit i ordenació de l'economia) de fet va construir un nou poder, el «mercat de valors», a favor de la federació. Així, el Tribunal Constitucional va interpretar la Constitució sota el

pes de la realitat econòmica concentrant a la federació la competència sobre el nou fenomen emergent (STC 133/99).

A l'anàlisi i avaluació dels sistemes federals, la distribució de competències és molt important, però no és pas menys decisiu el tipus d'instrument que s'esculli per resoldre conflictes entre el dret de la federació i els drets subfederals; en definitiva, ens referim a la qüestió clau de la relació entre els ordenaments jurídics federal i subfederal. Dit d'una altra manera, si el dret de la federació és desplaçat pel dret subfederal, en realitat aquest darrer dret serà «més eficaç».

La Constitució espanyola sembla que ofereixi una solució clàssica: «el dret de l'estat prevaldrà, en cas de conflicte, sobre el de les Comunitats Autònomes (ens subfederals) en tot el que no estigui atribuït a la competència exclusiva d'aquestes» (art. 149.3). Dit de manera més senzilla: el dret federal desplaça («preempt») el dret subfederal. Però aquesta tècnica ha estat suplantada a la pràctica per una altra de més poderosa encara: la impugnació del dret subfederal davant del Tribunal Constitucional pel govern federal suspèn automàticament l'eficàcia del dret subfederal. És a dir, el govern federal no ha d'esperar que un jutge desplaci el dret subfederal, la mera impugnació en suspèn l'eficàcia.

Aquesta tècnica, no obstant això, no està recollida a la Constitució amb una dimensió tan àmplia. L'art. 152.2 admet aquesta suspensió quan el Govern central impugna «disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les Comunitats Autònomes». Però aquesta redacció va fer pensar a les comunitats autònomes més actives legislativament que la suspensió a) només es produiria davant dels governs subfederals (no a les lleis aprovades als seus parlaments), i b) només per haver violat la distribució de poders establerta a la Constitució. No obstant això, la *Llei orgànica del Tribunal Constitucional* va ampliar l'instrument fins a convertir-lo en una eina important a favor del govern federal (malgrat que hi va haver dubtes sobre la seva constitucionalitat). D'acord amb aquesta Llei, la suspensió automàtica s'estenia a lleis subfederals; i, a més, aquesta suspensió no es limitava als conflictes de competències o poders, sinó que qualsevol motiu d'inconstitucionalitat era vàlid per provocar la suspensió de la llei o el reglament subestatal.

En aquestes circumstàncies, el govern federal compta amb un dispositiu clau (impugnació = suspensió) que li permet frenar l'eficàcia de tot el dret subfederal. Però hem d'afegir-hi dues dades addicionals que ens fan veure l'abast complet d'aquest mecanisme. La suspensió automàtica és per

cinc mesos, després d'aquest temps s'hauria d'aixecar o ratificar la suspensió. Tot i que se n'han flexibilitzat els criteris, la tendència del Tribunal Constitucional segueix essent la de ratificar la suspensió. I, encara més. El Tribunal Constitucional tarda una mitjana de set o vuit anys a resoldre les impugnacions. És fàcil comprendre que la impugnació amb suspensió automàtica, a la pràctica es transforma en una potestat constitucional que permet al govern federal condicionar sectorialment l'eficàcia del dret subfederal i potenciar la del dret federal.

#### **4.2 · El finançament federal com a instrument de centralització del sistema**

La Constitució preveu diversos instruments de finançament i ha estat la seva concreció a la pràctica política i constitucional el que ens permet parlar de concentració de poders financers a favor de la federació.

L'art. 157 de la Constitució defineix els instruments de finançament dels ens subfederals. Destaquen tres instruments: els impostos cedits per la federació i els recàrrecs sobre els impostos de la federació; els impostos propis de l'ens subfederal; les transferències del Fons de Compensació i «altres assignacions a càrrec dels Pressupostos Generals de l'Estat». Sens dubte, una lectura descontextualitzada del precepte pot fer imaginar que els ens subfederals gaudeixen d'una autonomia d'ingresos basada en els seus propis tributs. No obstant això, res més lluny de la realitat.

##### ***Mecanisme 1: La precària autonomia tributària dels ens subfederals***

En principi, els ens subfederals poden establir els seus propis tributs. La Constitució només estableix un límit a aquesta potestat tributària subfederal: «Les Comunitats Autònomes no podran, sota cap concepte, adoptar mesures tributàries sobre béns situats fora del seu territori o que suposin un obstacle per a la lliure circulació de mercaderies o serveis». La unitat de mercat és, per tant, l'única barrera constitucional. No obstant això, la *Llei orgànica de finançament autonòmic* va ampliar els límits constitucionals en establir a l'art. 6.2 que «els tributs que estableixen les Comunitats Autònomes no podran recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat». Aquest límit addicional és un límit molt significatiu de la potestat tributària dels

ens subfederals. Recordem que l'estat autonòmic espanyol, si bé va ser una resposta a les demandes d'acomodació i d'autogovern de les nacionalitats històriques, no es va construir «des de sota», sinó que va ser el resultat d'un procés de descentralització d'un estat fortament centralitzat. En aquest escenari, resulta que la federació de sortida ja comptava amb un sistema d'impostos ple que gravava pràcticament tots els fenòmens de la realitat econòmica susceptibles de ser sotmesos a tributació. Aleshores què podia gravar l'ens subfederal? Per tant, els ens subfederals han estat empesos a crear impostos una mica singulars (l'«ecotaxa», «impost sobre terres infrautilitzades», etc.) en què clarament predomina un accent d'intenció extrafiscal més que recaptatòria.

Les dificultats per assolir una autonomia tributària real dels ens subfederals va impulsar una segona tècnica, els anomenats «tributs cedits». En la mesura que el mapa tributari està en mans de la federació, la Constitució habilita perquè es cedeixi la regulació i la recaptació de tributs. Però l'habilitació —no pas imposició— a favor de la federació mostra clarament que es tracta d'un poder federal: la federació decideix quan cedeix i què cedeix. Un exemple pot aclarir la situació. Agafem els dos impostos més importants, l'*Impost sobre la Renda*, que grava progressivament la riquesa obtinguda durant un any per cada individu, i l'*Impost de Societats*, que grava la riquesa obtinguda per una empresa. En aquest segon cas la situació és clara: la federació ni tan sols es planteja la cessió d'aquest impost, que considera clau per la recaptació. Tot i que el primer impost també és molt important, la federació ha optat per cedir el 33% de la recaptació (un 50% a partir de 2009). Però el que és més interessant és que ha decidit cedir a l'ens subfederal certs poders reguladors d'aquesta part de l'impost. Ens trobem aleshores amb un mateix impost que es desdobra en dos trams, essent el segon tram un àmbit de plena autonomia subfederal? Més o menys sí. La federació ha controlat molt bé les conseqüències de la cessió. Realment ha cedit poders reguladors només sobre la tarifa i les deduccions de la quota. És a dir, la federació controla tota l'estructura de l'impost i només permet que els ens subfederals baixin l'impost. Un cop més, l'ens subfederal actua sobre l'impost amb finalitats no recaptatòries, sinó simplement extrafiscales o de política econòmica.

Així, l'únic recurs recaptatori que queda als ens subfederals són els anomenats «recàrrecs sobre els tributs fiscals». És a dir, un ens subfederal sobre un impost federal —per exemple l'impost sobre la renda— pot imposar un x% addicional. Són evidents les dificultats polítiques d'aquesta

mesura. Primer, pel desgast que significa reflectir a la ciutadania que és l'ens subfederal qui augmenta la pressió tributària. Però, a més a més, si la federació ha portat la pressió tributària al límit màxim d'optimització, realment l'ens subfederal pot recarregar els tributs de manera significativa?.

### ***Mecanisme 2: A la definició del model de finançament, l'última paraula és de la federació***

La minsa autonomia tributària dels ens subfederals fa que el seu finançament pivoti sobre «les assignacions a càrrec dels Pressupostos Generals de l'Estat». Efectivament, la Llei anual de pressupostos distribueix els diners recaptats mitjançant els impostos federals cap als diversos ens subfederals.

En principi, aquesta distribució no és lliure, sinó que ordena mitjançant criteris objectius. Avui, són dos criteris principals, la *població* —l'ens subfederal amb més població rep més diners— i la *solidaritat interterritorial* —els ens subfederals amb índexs econòmics menors són compensats. El que ara ens interessa és com es fixen aquests criteris objectius. A la pràctica constitucional espanyola el model de «finançament autonòmic» es renova aproximadament cada cinc anys. Aquesta mateixa pràctica és un reflex que no consisteix en una decisió purament unilateral de la federació. En un òrgan intergovernamental multilateral: el govern federal i els governs subfederals negocien i acorden les modificacions del model de finançament. El funcionament adequat d'aquesta negociació pot fer pensar que consisteix en un model entre iguals, ja que en definitiva els diners que es reparteixen neixen de la riquesa ciutadana. No obstant això, les darreres revisions del model van demostrar que aquesta conclusió era una ficció política. En aquell moment alguns ens subfederals van discrepar de les modificacions plantejades pel govern federal i es van negar a participar a l'acord. Finalment, i malgrat que no comptava amb el suport unànim de tots els ens subfederals, el govern federal va decidir incorporar la llei (tal com estableix la Constitució) al nou model. I aquí és un rau la clau de tot plegat. En la mesura que el model finalment ha de convertir-se en llei, si el govern federal té suports sòlids al Parlament i, per tant, no té dificultats per aprovar la llei, realment domina tot el procés negociador. S'ofereix a negociar, però la manca d'acord no és un problema perquè sempre podrà imposar la seva proposta a través de la llei. Doncs bé, aquesta concepció ha

quedat totalment confirmada fa poc (STC 13/07). En aquest cas, Andalusia reclamava la inconstitucionalitat de la Llei de finançament per no haver rebut el seu vist-i-plau. El Tribunal Constitucional va confirmar que l'acord sempre és benvingut, però s'imposa el «poder prevalent» de la federació, de manera que es declara la inexistència de cap mena de dret de veto dels ens subfederals. En definitiva, mentre el sistema es desenvolupava a través d'acords del Consell de Política Fiscal i Financera, quedava una imatge de bilateralitat, ja que els ens subfederals que discrepaven de l'acord multilateral acordat al Consell continuaven finançant-se pel sistema anterior. La conversió en llei de l'acord va eliminar de soca-rel aquesta possibilitat.

### ***Mecanisme 3: El repartiment del finançament és responsabilitat del Govern federal***

Tot el que hem exposat anteriorment destaca clarament la concentració de poders a la federació espanyola. Hem vist que els ens subfederals a la pràctica no tenen una veritable autonomia tributària i que tampoc posseeixen la capacitat de veto sobre les regles de finançament. Per tant, la sort dels seus recursos depèn de les assignacions que cada any fixi el Govern federal a la Llei de pressupostos.

Certament, existeix un quàntum d'aquestes assignacions que està predeterminat en gran mesura pels criteris objectius de la Llei de finançament. Consisteix bàsicament en les despeses corrents. Però existeix un altre quàntum de transferències que el Govern federal pot distribuir lliurement entre els diversos ens subfederals. Aquesta quantitat es converteix en un instrument poderós de redistribució i política econòmica en mans del Govern federal. Primer, perquè escull quins ens subfederals reben més o menys diners. I, segon, perquè pot condicionar amb més o menys intensitat el destí de la transferència incidint, així, de manera decisiva sobre la política d'inversions de l'ens subfederal. L'exemple de les infraestructures és molt il·lustratiu, ja que és el gran camp d'actuació inversora de la federació. Pensem per exemple en l'anomenat tren d'alta velocitat o en les autopistes. La decisió de projectar i executar, i amb quins ritmes, una xarxa ferroviària o un tren d'alta velocitat, o les dues coses a la vegada, és una decisió purament política a la disposició del Govern federal, que reflecteix les seves prioritats d'inversió sobre un o altre territori. En darrera instància, dependrà de la necessitat o no dels suports parlamentaris i del

potencial electoral o de la coalició de partits, d'àmbit estatal o no estatal, als ens subfederals.

#### ***Mecanisme 4: L'equilibri pressupostari està determinat pel Govern federal***

Els successius governs espanyols, seguint el camí iniciat als EUA i desenvolupat per la UE, han fet l'equilibri pressupostari un criteri no només acceptat de manera comuna sinó estipulat per llei. Ni la federació ni els ens subfederals poden promocionar polítiques expansives que portin al dèficit.

Aquest àmbit també reflecteix un reforç dels poders de la federació i especialment del seu Govern. Cada tres anys el Govern federal fixa el tipus de variació del PIB. Així, el Parlament, a proposta del Govern, determinarà l'objectiu d'estabilitat de la federació d'acord amb les expectatives de creixement. Qui fixa l'objectiu d'estabilitat per als ens subfederals? A priori es podria pensar que aquesta responsabilitat podria recaure sobre els Parlaments d'aquests ens. Però no és així, l'objectiu l'estableix el Consell de Política Fiscal, on es reuneix el Govern federal i els Governos subfederal. Però a més a més, no se li deu haver escapat al lector que el Govern federal, en fixar la taxa de variació del PIB per al cicle triennal, també condiona la decisió del Consell que hem citat. La responsabilitat de la federació en el control de l'equilibri pressupostari es tanca amb la seva potestat de «realitzar advertències» que exigiran a l'ens subfederal un pla de sanejament que pot ser rebutjat pel Consell de Política Fiscal. I en darrera instància, si el fracàs pressupostari implica un incompliment del *Pacte d'estabilitat europeu*, les sancions pecuniàries no s'imputaran a la federació sinó a l'ens subfederal responsable. En definitiva: la hipòtesi d'una política pressupostària expansiva en mans dels ens subfederals és una hipòtesi inversemblant.

#### **4.3 · Processos polítics de resimetrització i recentralització**

A les pàgines anteriors hem analitzat els mecanismes jurídics que han potenciat una concentració de poders a la federació de l'Estat espanyol d'Autonomies. No obstant això, més enllà del camp jurídic, a la dinàmica



política espanyola es produeixen fenòmens que contribueixen al fet que la federació acumuli poders a càrrec dels ens subfederals. A continuació intentarem destacar els mecanismes més importants des de l'òptica que ens ocupa: el menyscapse de l'autogovern de les Comunitats Autònomes i molt especialment de la asimetria del sistema.

### *Mecanisme 1: «Café para todos». L'homogeneïtzació de nacionalitats i regions*

La primera dinàmica política de desfederalització del sistema que cal afegir afecta els processos de resimetrització a la vegada que erosiona el vessant d'acomodació, que, conjuntament amb la descentralització política, compleix el disseny constitucional-estatutari. Ja s'ha comentat com, a la primera conjuntura crítica (1981), la contestació a un model de dos nivells autònomics (País Basc i Catalunya, davant de tots els altres) es va traduir en un moviment resimetritador impulsat des de la resta de comunitats autònomes, liderat per Galícia i Andalusia. Això va implicar, d'una banda, algunes conseqüències beneficioses per al sistema que no s'han de desatendre: generalització d'una descentralització pròpiament política i no pas merament administrativa, imposició del sistema parlamentari de govern per totes les comunitats autònomes, creació d'un sistema de múltiples unitats federades —que, no obstant això, va resultar finalment excessiu (algunes de les 17 CA tenen molt poca dimensió poblacional per tenir un autogovern federal substantiu)— i reforç amb tot plegat de l'estabilitat del sistema mitjançant un escenari de guanyadors múltiples, molt més difícil a les federacions amb pocs membres, sempre més propenses a la dominació d'algun d'aquests (Colomer 1999).

Però, d'altra banda, la dinàmica que hem vist es va traduir en un *excés* de pressió simetritzadora indubtable des de la federació, amb efectes a mitjà i llarg termini molt problemàtics: un moviment generalitzat a favor de la igualació de sostres competencials (anivellament per dalt) a totes les CA i la provisió d'incentius per a una fugida cap endavant per part de les nacionalitats històriques buscant la diferència qualitativa pel que fa a l'autogovern i el reconeixement; la dilució de la diferència d'estatus identitari entre nacionalitats i regions mitjançant l'autodenominació a les normes estatutàries de «nacionalitats» no previstes a la constitució (l'Aragó i Canàries a les reformes estatutàries del 1996); la interpretació generalitzada de l'«Estat

autonòmic» com un model substantiu en si mateix, diferent de l'estat centralista, però també federal; l'assumpció no discutida durant molts anys, només corregida darrerament pel TC, de la supletorietat estructural del dret estatal, que es traduiria en una atribució indirecta de competències al Parlament federal en cas d'absència de norma autonòmica en una matèria determinada, etc.

Aquest *excés de simetria* ha implicat una desfederalització resimetritzadora del sistema que reforça una relectura a la baixa de l'autogovern dissenyat a la Constitució i als Estatuts: 1) des del punt de vista de l'Estat *federal*, des del desconeixement, mitjançant la invocació de la «igualtat», els «interessos generals de l'economia», la «unitat de mercat», «la solidaritat interterritorial», etc. de l'existència necessària estructuralment de diverses voluntats polítiques autònomes als ens subfederats, que obren la porta a diverses solucions institucionals i polítiques públiques a cada àmbit territorial. I això, a pesar de la jurisprudència constitucional que ha establert amb rotunditat que el principi constitucional d'igualtat «no imposa que totes les CCA tinguin les mateixes competències, ni, encara menys, que hagin d'exercir-les amb un contigut i uns resultats idèntics o semblants (STC 37/1987); i 2) des del punt de vista d'un estat federal *plurinacional*, la rellevància politicoestratègica de les nacionalitats i les regions al si de la nació espanyola (no pas per raons històriques sinó per la presència de partits nacionalistes majoritaris o amb un alt potencial de coalició) és obvia a favor d'una lectura uniformista, regionalista, en clau de «Comunitats Autònomes». És a dir, d'ens subfederals iguals al si d'una única nació espanyola, presidida per una lectura reductora del dualisme de la Constitució, i esbiaixada exclusivament cap a la «indissoluble unitat de la Nació espanyola» (art. 1 CE).

El reforç de la reacció multicomunitarista segons un model de mosaic (*patchwork*) dels ens subfederals tancats en les seves dinàmiques internes, l'absència de transversalitat entre comunitats, una concepció del pluralisme lingüístic i la cooficialitat com un problema dels ens subfederals i no de la federació són l'altra cara de l'excés de simetria del sistema.

Ara bé, l'efecte ha estat, sobretot, la imprevista incentivació endògena dels nacionalismes existents, el reforç dels *nacionalismes institucionalment induïts* des del mateix «Estat autonòmic», que el seu dèficit d'autogovern (erosió de les competències exclusives de les CA) i el govern compartit (inexistència d'escenaris multilaterals de negociació i reconeixement al Senat federal) reforcen una dinàmica federal de conflicte

i retroalimentació entre el nacionalisme espanyol i els nacionalismes perifèrics. Així, la desfederalització de l'Estat de les Autonomies, tant de la mà dels processos de recentralització i resimetrització com del dèficit dels àmbit multilaterals de govern compartit (que aquí ens ocupa), ha esdevingut, quelcom en contra de la voluntat de molts dels seus defensors, en un mecanisme incentivador dels nacionalismes tant espanyol (i les seves demandes de reversibilitat del sistema), com català i basc (amb demandes d'autodeterminació unilateral).

### *Mecanisme 2: els convenis entre la federació i els ens subfederals*

Però l'estudi de la dinàmica política ens porta de manera directa, a més a més, a situar-nos un altre cop a l'àmbit del finançament. Hem vist com ho fa la federació per repartir els ingressos a través dels Pressupostos. Ara bé, a la nostra Constitució no existeix un «spending power», és a dir, la distribució dels diners no habilita la federació per marcar fins al darrer detall la manera de gestionar aquests diners. Haurem de mirar la distribució material de poders per saber amb quina intensitat la federació pot condicionar la despesa. No obstant això, la utilització política dels convenis entre la federació i les CA s'ha fet servir reiteradament per la primera amb l'objectiu d'ampliar les seves competències a càrrec de l'autogovern dels ens subfederals.

Una anàlisi concisa del cas ens pot fer comprendre com, mitjançant el poder per distribuir diners, i mitjançant convenis s'allarga i potencia el poder regulador de la federació. Pensem en les subvencions relatives al tema de l'habitatge. En principi la federació només té poder per determinar els trets bàsics d'aquestes ajudes, i correspon als ens subfederals desenvolupar els criteris bàsics, la gestió i el pagament de l'ajuda. A la pràctica, no obstant això, la federació no només té poder per determinar-ne els trets bàsics, sinó que a l'hora de transferir els diners als ens subfederals celebra un conveni amb cadascun d'ells. La lectura d'aquests convenis ens demostra que la federació decideix fixar fins al detall la claredat de les condicions que, en principi, només podia estipular sobre elements bàsics i, a més a més, concreta tots els poders de l'ens subfederal. Aquest traspàs de poders a favor de la federació implica un acte inconstitucional? Essent estrictes no, és un resultat del conveni, és a dir, d'un pacte entre la federació i l'ens subfederal; és aquest ens, per tant, qui accepta mitjançant aquest mecanisme no només 1) reapoderar la federació cedint la seva competència a canvi dels

beneficis del conveni; sinó 2) reforçar la simetria de les polítiques públiques, autolimitant la seva capacitat d'innovació i experimentació en matèries determinades. Ara bé, com es pot veure fàcilment, l'ens subfederal es troba en una situació de clara debilitat negociadora. Certament pot negar-se a subscriure un conveni que vulnera els poders constitucionals, però la conseqüència de la negativa serà que no rebrà aquests diners, amb el cost polític exorbitant que suposa (el juliol de 2009 s'ha establert un nou acord de finançament impulsat des del Govern de Catalunya després d'una llarga negociació amb el Govern central. Aquest acord, amb efecte des de l'1 de gener del mateix any i acceptat de manera general per altres CA (amb oposició interna a Catalunya en no complir aparentment amb algunes disposicions de l'Estatut català del 2006, en el moment de revisar-se aquest capítol (juliol 2009) ha de ser establert per llei del Parlament central).

### ***Mecanisme 3: Impugnar el finançament de programes federals per salvar competències?***

El repartiment dels diners per part de la federació té una altra conseqüència important que s'explica perfectament amb un exemple recent. El Govern federal va decidir impulsar una llei ambiciosa destinada a construir en un termini de vuit anys un sistema d'atenció social i econòmica destinat a persones que no poden valdre's per si mateixes a la vida quotidiana. Aquesta política innovadora suposa una injecció de diners públics molt important, de la qual la federació haurà de sufragar una part significativa.

El que succeeix és que l'acció legislativa de la federació es basa en una innovadora interpretació dels seus poders constitucionals. I encara més, alguns governs subfederals van arribar a fer explícits els seus dubtes sobre la constitucionalitat de la llei, entenent que la federació no tenia poders per fer-ho i envaïa el seu àmbit competencial. No obstant això, i això és el més interessant, ambdós governs subfederals van rebutjar impugnar la llei al Tribunal Constitucional, ja que reconeixien el valor social de la llei (i el cost polític electoral de la seva impugnació) i no volien parilitzar un projecte d'aquesta envergadura. Per aquesta raó, existeix tot un currículum ocult de possibles impugnacions que no s'arriben a materialitzar perquè resultarien molt «cares» en termes electorals.

Aquest exemple d'evolució estratègica de les dinàmiques federals, que il·lumina el que podríem anomenar, essent rigorosos, «deslleialtat constitu-

cional» de la federació —sabent que aquesta actua fora de les seves competències— es manifesta en d'altres circumstàncies de dimensió menor, però a totes s'hi reflecteix la mateixa idea: com valoraran els ciutadans la decisió d'un ens subfederal que decideix impugnar al Tribunal Constitucional una política social de la federació, una política d'ajudes directe a la ciutadania? S'entén que davant del *trade off* entre la reivindicació de la titularitat competencial i la possible pèrdua de fons, la primera opció és molt costosa per a les CA. Però per aquesta via s'assumeixen polítiques federals recentralitzadores que minven l'eficàcia de l'autonomia recollida als respectius Estatuts.

#### ***Mecanisme 4: Els efectes imprevistos de la Unió Europea***

La Unió Europea ha suposat una alteració de la distribució de poders senzillament perquè s'ha introduït un nou actor a la regulació i la gestió de certes activitats. Allà on abans la divisió de poders s'organitzava entre la federació i els ens subfederals, ara la Unió reclama per a ella mateixa un camp propi i creixent d'actuació en el si d'un govern multinivell. Seria simplista, per tant, afirmar de manera general que el procés d'integració ha suposat un reforç de la federació davant dels ens subfederals, ja que en alguns àmbits, per exemple la política monetària, ha estat la federació qui s'ha quedat qualitativament desapoderada. Però això no ha d'ocultar fets ben significatius, com ara que actualment la federació és pràcticament l'única que transposa les normes europees, utilitzant títols horitzontals per a aquest fi.

L'exemple paradigmàtic de l'agricultura ens servirà per entendre com s'han modulats i redistribuït les competències gràcies al dret europeu. D'acord amb la Constitució, la regulació normativa i la gestió de l'agricultura és una competència exclusiva dels ens subfederals. No obstant això, un dels camps d'actuació de la Unió és l'agricultura, la PAC, competència que el Tractat defineix com a «compartida». Així, hi ha un primer buidat de poders de l'ens subfederal realment a favor de la Unió, que també ho és de reapoderament de la federació, tenint en compte la relativa precarietat i retard als canals de participació dels ens subfederals a la formació de la posició de la federació davant de la UE (Acord sobre el sistema de representació autonòmica de les formacions del Consell de la UE, Regles sobre la participació autonòmica als comitès d'execució de la Unió Europea,

Acord sobre la Conselleria per als assumptes autonòmics a la REPER, etc.). Per tant, els governs dels ens subfederals han perdut la possibilitat de definir les línies bàsiques de la política agrícola, tot i que paulatinament s'han fet esforços per facilitar la defensa de la seva posició al Consell de la Unió (Börzel 2000).

Però el segon buidat de poders potser té més rellevància. El Tractat de la Unió estableix que la política agrícola comuna s'organitzi com un mercat únic. Per tant les bases de la política agrícola estan clarament delimitades a la norma suprema de la Unió: mercat transparent i sense sobreproducció. A la pràctica és difícil parlar en sentit estricte de «política agrària», més aviat l'acció de la Unió es limita a distribuir quotes de producció entre els estats membres. Es tracta d'un mercat fortament regulat, on els ens subfederals acaben conservant un mínim poder d'execució, limitant-se a distribuir administrativament les quotes entre els diversos agricultors.

### ***Mecanisme 5: Els efectes de l'economia en un entorn globalitzat***

Espanya no ha quedat exempta del moviment privatitzador profund que va recórrer Europa els anys noranta amb la intenció d'alleujar el llast que suposaven els monopolis públics i sanejar els comptes de l'Estat. Deixant de banda altres problemes, en el cas espanyol és evident que aquest procés de desregularització i privatització ha recentralitzat la dinàmica econòmica i, per tant, la política. I és més, ho ha fet resimetritzant el sistema en afectar molt especialment a les comunitats del País Basc i Catalunya.

L'electricitat és un cas molt il·lustratiu. Als anys vuitanta el mercat elèctric espanyol es caracteritzava per dues notes. D'una banda, un mercat fraccionat territorialment; al territori de cada ens subfederal existia una «empresa elèctrica» encarregada de la producció i el subministrament. De l'altra, el fet que la majoria d'aquestes empreses consistia en monopolis públics, per més que tinguessin una forma privada. El primer pas va ser concentrar la majoria d'aquestes empreses públiques regionals en una gran empresa nacional, Endesa. El segon pas va ser privatitzar aquesta gran empresa, si bé la privatització no ha suposat un mercat competitiu, sinó que de fet la situació és un ventall de monopolis privats.

Aquest camí ha provocat un buidatge clar dels ens subfederals, tot i que no s'hagi produït en termes estrictament jurídics, sinó més aviat en l'àmbit fluït de la dinàmica econòmica. Allà on abans un govern subfederal podia

potenciar o condicionar l'activitat econòmica d'una empresa de l'àmbit regional i accionariat pseudopúblic, ara topa amb un gegant de dimensió nacional (o internacional) immune als requeriments dels governs subfederals. En aquestes circumstàncies, l'activitat econòmica s'ha sostret del procés de divisió territorial de poder i s'ha estructurat d'acord amb la lògica globalitzadora de l'economia, que, en contra del que s'espera, en aquest cas passa pel reapoderament parcial de la federació. Curiosament la lògica constitucional i la lògica econòmica se separen en l'organització dels centres de poder, de manera que l'únic ens amb capacitat per influir o mediar en conflictes econòmics és el Govern federal.

### ***Mecanisme 6: la inèrcia centralista de l'Administració pública de la federació***

Finalment, hem de mencionar aquells processos, ja siguin de recentralització o de conservació en mans de la federació de competències, la titularitat o exercici dels quals no és obstaculitzat jurídicament perquè correspongui als ens subfederals, però que finalment no és així com a conseqüència de la resistència de l'Administració central de l'Estat, hereva de pautes de conducta hipercentralistes. Utilitzarem un cas especialment rellevant, la política exterior per part de les comunitats autònomes, que té rellevància pel que fa als efectes de resimetrització del sistema. En principi les «relacions internacionals» figuren com a competència exclusiva de la federació a la Constitució del 1978 (art. 149.3). La necessitat de la promoció dels interessos econòmics dels ens subfederals i, sobretot, l'ingrés al govern multinivell de la UE, motivarien l'enlairament d'una acció cada vegada més efectiva per part de les CA. Doncs bé, el Tribunal Constitucional establiria molt aviat que «no es pot, de cap manera, excloure que per dur a terme correctament les funcions que té atribuïdes una Comunitat Autònoma hagi de realitzar determinades activitats, no ja fora del seu territori sinó fins i tot fora dels límits territorials d'Espanya» (STC 165/1994). No obstant això, la interpretació que es va fer des del Ministeri d'Exteriors durant molts anys va ser mantenir un criteri molt restrictiu considerant que la plena activitat internacional era una competència exclusiva de l'Estat, dificultant l'activitat exterior dels ens subfederals: obertura de delegacions a Brussel·les, participació de les CA ala gestió de convenis, participació de les CA a les delegacions espanyoles a organismes internacionals i negocia-

ció de convenis i tractats, etc. El resultat de tot això és que el desenvolupament de l'activitat exterior pròpia dels ens subfederals, pel que fa a la participació a la formació de la voluntat estatal a l'àmbit de les relacions internacionals, així com el suport administratiu i institucional per realitzar aquestes tasques, va patir un retard considerable respecte de la institucionalització política de l'Estat de les Autonomies. Això va afectar, amb uns clars efectes resimetritzadors, especialment les CA més actives en política exterior, especialment el País Basc i Catalunya, en les quals la seva condició de nacionalitats es traduiria en una major demanda de relacions internacionals autònomes.

## 5 · Conclusions (i possibles perspectives)

Hem analitzat els principals mecanismes (competencials, fiscals i polítics) que han permès a la federació —desvirtuant parcialment la lògica federalista, derivada de la Constitució i els Estatuts—, d'una banda, resimetritzar el sistema, és a dir, equiparar (anivellant per baix) les nacionalitats i les regions com a comunitats autònomes i, de l'altra, recentralitzar, és a dir, recuperar nuclis de poder atribuïts estatutàriament als ens subfederats, bloquejant una dinàmica més federal del sistema. Ara estem en condicions de proporcionar un panorama de les perspectives que s'obren en un futur a l'Estat espanyol de les Autonomies.

Resumint, es pot afirmar que la federació exerceix el seu poder sobre els nuclis normatius bàsics, cosa que podríem anomenar el dret dels codis (dret civil, laboral, mercantil, processal, penal i administratiu), dirigeix la política econòmica, determina la política fiscal, és responsable de la seguretat interior (cossos de seguretat, si bé existeix la policia autonòmica algunes CA i a gairebé tots els nous Estatuts, a partir del 2006, es reconeix la possibilitat de la seva creació) i exterior (exèrcit), realitza les infraestructures més importants (les interestatals), desenvolupa els drets fonamentals, gestiona la Seguretat Social i marca les línies bàsiques en educació i sanitat. No hi ha dubte que la federació té un poder substancial.

A l'altre costat, els ens subfederals han assumit la *gestió* i —si bé lentament i en menor mesura, tal com hem vist, gràcies a la presència de diversos mecanismes (lleis de bases, lleis orgàniques, competències horitzontals...)— la *direcció política* autònoma, dins de les línies marcades per la federació, de tres elements centrals de l'estat social, l'educació, la sani-



tat i els serveis socials. Ens trobem així amb un escenari en el qual els ens subfederals assumeixen la responsabilitat de les polítiques públiques que tenen visibilitat davant dels ciutadans. De fet, quan el ciutadà necessita un servei públic, aquest, gairebé sempre correspon al govern subfederal.

Aquest escenari s'aproxima a alguna de les característiques d'un *federalisme d'execució* simètric. En aquest sentit, l'erosió de la dimensió pròpiament política, de presa de decisions autònomes i reconeixement del pluralisme nacional dels ens subfederals i la seva reducció a mers *gestors* de competències transferides pel «Govern de la Nació» —és a dir, la tesi implícita o explícita segons la qual les CCAA s'han de limitar a gestionar el que decideix la federació— va assolir al segon govern d'Aznar (2000-2004) les cotes més elevades (Aznar 2004: 238). Ara bé, actualment, mentre que qualitativament la federació conserva nuclis importants de poder, i encara aconsegueix noves àrees competencials, malgrat tot això, són els ens subfederals els que *implementen* (i de manera creixent *dissenyen* autònomament) les polítiques públiques que es relacionen principalment amb els electors. I aquesta centralitat i visibilitat dels ens subfederals es refereix a les demandes ciutadanes de més i millor autogovern, però també a l'atenció i la cura de la diferència cultural i identitària (polítiques lingüístiques, educatives, culturals).

Aquesta circumstància fa que diverses veus —polítiques i acadèmiques— plantegin la necessitat de, d'una banda, recuperar poders a favor de la federació, i de l'altra, recobrar una concepció nacional espanyola unitària, davant del reconeixement constitucional i estatutari de les nacionalitats. Des del nostre punt de vista, això constitueix a la vegada un diagnòstic i un pronòstic equivocats. La pèrdua de la funció integradora de la federació es deu al fet que tingui pocs poders o a la presència d'asimetries? És difícil, ja que tal com hem vist, si els poders de la federació fossin escassos, s'han produït, a més a més, processos successius d'igualació competencial. Si la funció integradora de la federació ha disminuït, és el resultat —deixant de banda l'excepcionalitat de la cultura nacionalista radical d'Euskadi— de la resistència a implementar polítiques d'acord amb una federació plurinacional; del dèficit institucional del sistema, pel que fa a l'absència d'àmbits multilaterals de negociació i de reconeixement de la diversitat nacional (Senat federal), així com de la transformació de les funcions pròpies de l'Estat.

Recordem el sentit originari de les federacions. La federació va néixer per incrementar el poder dels ens que es federaven, conjuminant simultà-

niament les virtuts dels petits i grans estats. No va sorgir per frenar el poder d'aquests ens, sinó per contribuir amb més recursos i poder complir les funcions que s'esperaven de qualsevol «frame of government». Aleshores, es pretenia de la federació que donés una protecció exterior eficaç, que garantís els drets civils i constituís la unitat de mercat. Són aquestes les accions que corresponen avui dia a la federació espanyola? La defensa exterior és avui dia per al cas espanyol una tasca que no s'explica sense el suport de l'OTAN i la Política de Seguretat Comuna europea. La unitat de mercat es concep actualment només dins el marc més ampli de la UE. I el problema dels drets fonamentals ha experimentat una transformació curiosa, ja que avui dia no es pensa que els ens subfederals poden amenaçar aquests drets; la pregunta és radicalment diferent i planteja si els ens subfederals poden protegir als seus Estatuts d'autonomia més drets que els regu-  
lats a la federació.

Creiem, per tant, que el model espanyol suscita una pregunta molt més profunda que la mera recuperació de poders: quina és la funció, avui, d'una federació en un context plurinacional? Com es compleix la tasca integradora mitjançant autogovern i govern compartit, unitat i diversitat, al món de les democràcies complexes?

Hi ha quatre solucions possibles a l'actual dilema de l'evolució de l'Estat espanyol de les Autonomies: 1) el retorn del centralisme, 2) el federalisme mononacional simètric, 3) el federalisme plurinacional, 4) la «balcanització» del sistema mitjançant demandes de secessió. Per les raons exposades a les pàgines anteriors, considerem que les més plausibles d'aquestes quatre són la 2 i la 3. El suport popular i la solidesa institucional del sistema, així com el cost altíssim de les opcions 1 i 4, les configuren com horitzons improbables. La inserció d'Espanya a l'escenari de govern multinivell de la UE opera en la mateixa direcció.

Així, tal com es pot veure a la Figura 1, podem representar idealment l'Estat federal espanyol com un joc de *coordinació* entre dos jugadors: la federació i els ens subfederals. En aquest joc hi ha dues possibles estratègies dominants, dues solucions federals diferents (federalisme nacional i federalisme plurinacional) que s'imposen a les dues solucions unilaterals, conflictives, del joc, és a dir, a l'estratègia de «tots els guanys per l'ens subfederal» davant de la federació (i, com a límit, la secessió)(0,10); i l'estratègia de «tot per la federació» davant dels ens subfederals (nacionalisme d'estat i neocentralisme)(10,0). Si no existís una coordinació adequada dels estats mitjançant la unió federal, la solució del joc seria el na-

**Figura 1. El federalisme espanyol com a joc de coordinació**

10,10 FEDERALISME PLURINACIONAL	0,10 NACIONALISME D'ESTAT CENTRALISME
10,0 NACIONALISME SUBESTATAL SECESSIÓ	5,5 FEDERALISME NACIONAL

cionalisme d'estat o els nacionalisme contra l'Estat; acompanyats de, o bé centralisme uniformista i centralitzador, o bé l'autodeterminació unilateral i secessió.

Ara bé, els jocs de coordinació es caracteritzen per tenir dues possibles solucions o equilibris: vegem doncs les dues estratègies federals alternatives esmentades i avaluem-ne l'estabilitat. A l'estratègia del federalisme nacional, la federació és un mecanisme de construcció nacional, de donar a llum un estat-nació, per una via diferent a la via clàssica europea de la sobirania i el centralisme, però edificadora en darrera instància d'un estat nacionalitzador, és a dir, al servei de la nació majoritària. En canvi, la solució del federalisme plurinacional al joc de coordinació federal, deutora de la tradició històrica pluralista del federalisme, abandona aquestes previsions monistes i nacionalitzadores d'imposició d'un estat al servei de la majoria nacional (Requejo 2005: caps 5 i 6). Proposa un federalisme pluralista que tingui en compte, a més a més de la divisió vertical de poders, la dimensió del reconeixement de les diferències culturals i de les asimetries polítiques que se'n deriven. I es presenta, en contextos de diversitat cultural, ètnica o nacionalitària, com un equilibri més estable que la coordinació excessivament vertical en un federalisme nacional. Aquest darrer, el federalisme monista aporta inicialment una situació d'avantatge davant de les dues estratègies unilaterals de l'estat central o els estats federats (centralisme o secessió), però resol només parcialment el tema de les demandes d'autogovern i l'acomodació de la diversitat i constitueix una estratègia subòptima i inestable.

Efectivament, la manca de reconeixement de la naturalesa multinacional de l'Estat, l'exclusió teòrica de les condicions subjacents i el naixement i evolució de la federació, té conseqüències institucionals negatives per a les polítiques públiques. Per sobre de tot, imposant un for-

mat monista sobre una societat pluralista, però a més a més induint institucionalment la tensió centralització/descentralització, nacionalisme d'estat/nacionalismes contra l'estat, etc... Això, al seu torn, incentiva estructuralment el recurs estratègic per part dels jugadors de les altres opcions unilaterals: 1) o bé la recentralització i resimetrització del sistema, de la mà d'un reforç del nacionalisme d'estat (erosionant les identitats compartides a favor de l'espanyola)(0,10); o bé 2) la deslleialtat a la federació i les amenaces unilaterals d'autodeterminació/secessió (erosionant les lleialtats compartides a favor de la nacionalitat exclusiva)(10,0). Ambdues podrien entrar amb facilitat en un cercle viciós de retroalimentació estratègica entre pressions unilaterals i comportament oportunista o desfederalització (resimetrització i recentralització) de l'Estat, de la mà d'un reforç mutu de nacionalismes d'estat i nacionalismes contra l'Estat. Es comprova, així, que el caràcter nacionalitzador de l'Estat que és propi del federalisme monista constitueix una font d'incentius dels nacionalismes no cooperatius i de la seva retroalimentació amb el nacionalisme d'estat en un cercle viciós. El resultat seria la inestabilitat creixent endògena de l'Estat de les Autonomies, i és més, la desfederalització del sistema, la pèrdua de tota coordinació, l'erosió de mecanismes d'autoreforç que estableixen i generen dinàmiques d'integració mitjançant la renegociació del pacte.

Això suggereix la prioritat normativa de passar de l'estructura d'incentius deficient del federalisme nacional (5,5) que genera endògenament inestabilitat —ja que als actors (Estat central i estats federats) els surt més rendible el desafiament que l'acord i en darrera instància les pròpies regles del joc— a la solució òptima, tot i que complexa, del federalisme pluralista (10,10). És a dir, a l'estructura pròpia del federalisme plurinacional, que apunta a una nova síntesi de solidaritat i cohesió amb asimetria i diversitat, d'autogovern profund amb autogovern compartit i implicació en un projecte comú.

Entenem que la funció integradora i cohesionadora de la federació espanyola ha de tenir en compte la realitat, certament comuna, de tot estat plural i complex, cultural i políticament: no hi ha una política d'igualtat possible sense una bona gestió de les diferències i aquesta darrera ens reenvia al respecte de les asimetries constitutives del sistema. Per tant, els poders de la federació han de vertebrar-se sobre dos eixos: 1) la promoció de la solidaritat ciutadana; 2) a la resolució de conflictes entre els ens subfederal i entre aquests i la federació (per a la qual cosa la reforma del Senat, la

federalització del poder judicial i del TC resulten indispensables) i 3) l'acomodació dóna a les nacionalitats la diferència específica (reconeixement constitucional de la plurinacionalitat, representació internacional, plurilingüisme a nivell estatal, etc.). Però això requereix que la lògica que hem analitzat aquí de la desfederalització, assumint que la tensió entre ambdues és constitutiva del sistema, sigui superada clarament per la lògica del *federalisme plurinacional*: aquella que, mitjançant assajos de prova i error —cal no oblidar que el federalisme és un procés obert i no una estructura cosificada, és a dir: «a continuing seminar in governance (Elazar 1987:85)— articula autogovern i govern compartit amb unitat en la diversitat.

## Bibliografia

- AJA, E. 1999. *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- AZNAR, J. M. 2004. *Ocho años de Gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona: Planeta.
- BERAMENDI, P. i MÁIZ, R. 2004. «Spain unfulfilled federalism». A U. Amoretti i N. Bermeo. *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: John Hopkins U.Press, 123-155.
- BÖRZEL, T. 2000. *States and Regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*, Nova York: CUP.
- CAAMAÑO, F., 2002, «El abandono de lo básico». *Revista de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, 37-54.
- COLOMER, J. 1998. «The Spanish State of Autonomies: Non Institutional Federalism». A P. Heywood (ed.) *Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different?* Londres: Frank Cass.
- DENTE, B. i FARERI, P. 1994. *Deciding about Waste facilities Sitting*. Milà: Final Report.
- ELAZAR, D. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: Alabama University Press.
- GRAU, M. 2000. *The effects of institutions and political parties upon federalism: the channelling and integration of the Comunidades Autonomas within the central-level policy processes in Spain*. Florència: Ph.D. Thesis EUJ.
- LINZ, J. 1997. *Democracy, Multinationalism and Federalism*. Madrid: CEACS.

- LOSADA, A i MÁIZ, R. 2005. «Devolution and Involution: De-federalization Politics through Educational Policies in Spain (1996-2004)». *Regional and Federal Studies*, núm. 15(4), 437-453.
- MORENO, L. 1997. *La federalización de España*. Madrid: SXXI.
- MÁIZ, R.; BERAMENDI, P.; GRAU, M. 2002. «La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales». A J. Subirats, R. Gallego (eds.) *Veinte años de Autonomías en España*. Madrid: CIS, 379-425.
- REQUEJO, F. 2005. *Multinational Federalism and Value Pluralism. The Spanish Case*. Londres: Routledge.
- STEPAN, A. 2001. «Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy». A *Arguind Comaprative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- SUBIRATS, J. i GALLEGRO (eds.) 2002. *Veinte años de Autonomías en España*. Madrid: CIS.
- WEINGAST, B. i DE FIGUEIREDO, R. 1998. «Self enforcing federalism: Solving the two fundamental dilemmas». Stanford: unpublished paper.

# PROCESSOS DE REGIONALITZACIÓ I ASIMETRIES A ITÀLIA I ESPANYA

ANDREU ORTE

*Universitat Pompeu Fabra, Barcelona*

SUMARI: 1. Breu comparació entre els models territorials actuals d'Itàlia i Espanya. 2. Algunes causes i característiques de les diferències legals i constitucionals. 3. Quan el pèndol oscil·la, o les raons que expliquen el debat territorial. 3.1. Institucions: nivell subestatal. 3.2. Institucions: partits de govern. 3.3. Mitjans i Opinió Pública. 3.4. El Tribunal Constitucional com a actor asimètric. 4. Causes de la resimetrització. 5. Actors favorables a la resimetrització. 5.1. L'esquerra. 5.2. El centredreta. 5.3. Partits d'àmbit no estatal. 6. Valors i arguments emprats pels actors. 6.1. Espanya: arguments per a la simetria. 6.2. Itàlia: arguments per a la simetria. 7. Conclusions. Bibliografia

## **1 • Breu comparació entre els models territorials actuals d'Itàlia i Espanya**

Tal com hem vist en els capítols anteriors, a Itàlia la Constitució del 1948 establí un sistema regional amb una atenció especial inicial a cinc regions amb particularitats culturals i geogràfiques. La gran novetat produïda per la Constitució és la compatibilitat de la unitat de l'Estat i el principi de descentralització, una característica que també és present en el cas d'Espanya. En el cas espanyol s'afirma que «La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que l'integren i la solidaritat entre totes elles» (article 2 de la Constitució espanyola). Aquest article va configurar el nou marc territorial espanyol, intentant donar un lloc a les nacions minoritàries que havien estat silenciades durant la dictadura, alhora que també reconeixia el dret a l'autonomia d'altres regions.

Els dos països presenten aspectes comuns:

a) Ambdós països emfasitzen la tendència unitària del sistema legal i les garanties per a l'autonomia, la qual és tractada a partir d'una distribució de competències (*self-rule* i *shared-rule*) i de mecanismes de control en cas d'ingerència.

b) Es constata una manca d'elements federals en el marc institucional dels dos casos (per exemple, el sistema judicial, les eleccions al Senat o la participació subestatal en el procés de reforma constitucional. L'estat no és creat per un acord entre unitats constituents.

c) Ambdós casos mostren una tendència a simetritzar el nivell d'autonomia de les unitats subestatals. A Espanya la distinció entre la via ràpida i via lenta de les comunitats autònomes (CCAA) ha evolucionat cap a un sistema més simètric que l'inicial. A Itàlia el dinamisme mostrat per algunes regions ordinàries ha diluït el rol *de jure* de les cinc regions especials. A més, les regions ordinàries s'han unit per reclamar més transferències, especialment les regions del sud del país.<sup>1</sup>

El principal objectiu d'aquest capítol és presentar i comparar les causes de les diferències constitucionals entre les unitats subestatals a Espanya i Itàlia. Posteriorment, posarem l'atenció en l'evolució del procés, contestant una qüestió bàsica: sota quines condicions els actors han implementat els respectius processos de simetrització? Són similars els dos països en aquest aspecte? Quins arguments s'han utilitzat per tractar de legitimitzar la simetrització?

## **2 · Algunes causes i característiques de les diferències legals i constitucionals**

El procés constitucional espanyol va estar acompanyat per un instens debat sobre el la plurinacionalitat de l'estat i sobre el model territorial més adient per tal d'acomodar políticament les nacionalitats històriques en termes democràtics i alhora establir un estat potent i modernitzat. Les tres asimetries constitucionals bàsiques sortides de la transició política de finals dels anys 70 són:

1) els autogovernos de les CCAA: diferenciació inicial entre les autonomies de la via ràpida (art. 151) i les de via lenta (art. 143);

---

<sup>1</sup> L. Antonini I, 2000.



2) les diferències institucionals. Totes les 17 CCAA comparteixen el mateix disseny institucional. Les poques diferències són els poders de dissolució dels Parlaments autonòmics per part del President de les autonomies de Catalunya, Galícia, el País Basc i Andalusia (i des de fa molt poc la Comunitat Valenciana) i la necessitat de referèndum en cas de reforma de l'Estatut d'autonomia;

3) el reconeixement de particularitats culturals, històriques i econòmiques.<sup>2</sup>

Malgrat que les particularitats culturals són reconegudes/protegides parcialment, la lengua castellana ha continuat essent l'única llengua oficial de l'Administració i de les institucions de l'Estat. Alguns Estatuts d'autonomia han inclòs drets lingüístics i culturals relacionats amb altres llengües, però aquests drets afecten només els ciutadans del nivell «subestatal». Duchacek ja va argumentar el 1970<sup>3</sup> que les diferències socials, econòmiques i polítiques qüestionaven l'estabilitat dels sistemes federals simètrics. No obstant això, fins i tot dins del partit al govern, la UCD, personalitats com Herrero de Miñón<sup>4</sup> tendien a donar suport al reconeixement de les particularitats del País Basc, Catalunya i Galícia. No només com un mitjà de reconeixement de les injustícies de la dictadura franquista, sinó també com un fet d'estabilització de la nova democràcia.

Itàlia presenta un model diferent de compromís constitucional. La Constitució italiana de 1948 va tenir el seu origen en la derrota del feixisme, no pas en un procés de transició d'una dictadura a una democràcia liberal. Les antigues elits feixistes van ser excloses del procés constitucional. L'espectre polític, però, era més polaritzat, amb dos blocs liderats pels cristianodemòcrates i els comunistes del PCI. La nova Constitució tenia un objectiu principal: la reconstrucció de la democràcia italiana i la consolidació d'una cultura política democràtica. El feixisme havia mostrat una clara antipatia envers les minories culturals, i no establí cap auto-

---

2 Vegeu Aja, Eliseo (1999). *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, i Blanco Valdés, Roberto L. (2005), *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*. Madrid. Alianza, p. 101.

3 Duchacek, Ivan (1970), *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Nova York: Holt Rinehart & Winston. p. 280.

4 Herrero de Miñón va ser un dels pares de la Constitució, representant la UCD, el partit de govern durant la Transició fins al 1982. Després de la fallida d'UCD, Herrero de Miñón ha estat membre del Partit Popular. Posteriorment, va abandonar-ne la militància.

nomia regional. Quan la Constitució va abordar aquesta qüestió, els elements majoritaris del sistema van ser realçats, però va establir nivells administratius subestats: regions, províncies i municipis. L'atribució de poders constitucional (article 119) seguia el model de la II República espanyola. El 1948, les úniques regions que van aconseguir un cert grau d'autonomia van ser Sicília, Sardenya, Vall d'Aosta i Trentino-Alt Adige. El 1963, Friuli-Venezia Giulia va accedir al mateix estatus. La raó de la creació de les regions especials va ser, bàsicament, l'intent de protegir els desavantatges econòmics de Sicília i Sardenya,<sup>5</sup> així com raons ètniques i culturals pel que fa als casos de Vall d'Aosta, Trentino Alt-Adige i Friuli on hi conviuen minories de parla francesa, alemanya i eslovena. El cas del Tirol del Sud<sup>6</sup> és prou diferent ja que l'autonomia s'explica en part pel Tractat de Pau del 1946 a París, on Itàlia i Àustria van acordar que el Sud del Tirol romandria a Itàlia amb l'obligació d'autonomia i protecció de la llengua alemanya.<sup>7</sup>

El sistema regional del dos casos va establir l'Estat com un actor redistributiu que havia d'ajudar a millorar la situació econòmica de les seves respectives regions més subdesenvolupades del sud.

La comparació entre les dinàmiques polítiques espanyola i italiana ajuda a contrastar les dues línies d'evolució. A Itàlia, la creació de quinze regions ordinàries representa la reacció de l'Estat per protegir la unitat. Però una raó decisiva era l'increment d'eficiència. D'altra banda, els primers anys de l'Estat de les Autonomies espanyol varen veure un procés de resimetrització en termes d'autogovern. Les demandes de les minories nacionals ajuden a explicar el període de regionalització asimètrica (1978-1982) a Espanya, però la mateixa lògica del sistema incentiva una posterior onada de resimetrització seguida de noves demandes de caràcter asimètric, etc.

---

5 La situació econòmica va ajudar a la creació de moviments secessionistes que van esdevenir prou populars durant els anys de la postguerra.

6 La regió anomenada Trentino inclou Tirol del Sud/Alt Adige. La divisió en dues províncies seguint raons etnoculturals és una de les asimetries del cas italià; cap altra regió va adoptar una solució semblant.

7 Argelaguet, Jordi 2002, «Dos casos de democràcia consociativa: Irlanda del Nord i Tirol del Sud comparats», *ICPS Working papers*, núm. 2005, Barcelona. p. 13.

**Taula 1. Asimetries legal-constitucionals. Causes**

	<b>Asimetries Legals i Constitucionals</b>	<b>Causa 1</b>	<b>Causa 2</b>	<b>Problemes Oberts</b>
Espanya	Sistema fiscal (Navarra i País Basc) Nivell d'autogovern inicial asimètric (Catalunya, País Basc Andalusia, Galícia, Comunitat Valenciana i Canàries) Reconeixement de les particularitats culturals. «Fets diferencials» (regulats a la legislació subestatal)	Conciliació amb les minories nacionals La manca de reconeixement podria representar un perill de deslegitimació	Un model obert podria preservar el principi d'autonomia Democratització Eficiència	Bases per a un possible procés posterior de resimetrització
Itàlia	Sistema fiscal (Regions especials) Reconeixement de les illes i de les diversitats ètniques i culturals Capacitat legislativa de les regions especials	Moviments de Sardenya i Sicília Política exterior (Tirol del Sud)	Eficiència	Retard en la creació de regions ordinàries

### **3 • Quan el pèndol oscil·la, o les raons que expliquen el debat territorial**

El model de «l'Estat de les Autonomies» espanyol no és un model tancat. El debat polític ha continuat en dues direccions: en primer lloc, harmonitzant el sistema regional, equalitzant el nivell màxim d'autogovern. Aquest objectiu ha estat perseguit pels dos grans partits espanyols, el PP (abans AP) i el PSOE. En segon lloc, s'assisteix a demandes de més descentralització, especialment per part del País Basc i de Catalunya, que després seran imitades per altres autonomies. Això fa correspondre un increment de la descentralització amb un augment primer de la asimetria i posteriorment d'un augment de la simetria del sistema (vegeu capítol Máziz-Losada).

El desenvolupament a Itàlia també presenta dos debats polítics. El primer sobre el procés de descentralització que va fomentar el poder de les regions i els municipis a l'any 2001 (vegeu capítol Amoretti). El segon debat el va promoure principalment la Lliga Nord, primer al voltant del secessionisme i posteriorment del sistema fiscal.

### **3.1 · Institucions: nivell subestatal**

En el cas espanyol, la política subestatal afecta directament l'àmbit estatal. El fet que els mateixos grans partits siguin presents a tot el territori ha tingut implicacions per la competència electoral i els missatges sobre el model d'Estat. Allà on la política subestatal es desenvolupa a partir dels grans partits estatals (PP, PSOE i IU), el debat territorial és molt similar al del nivell estatal. Tanmateix, allà on hi ha partits específics de les nacions minoritàries o partits regionalistes (partits d'àmbit no estatal o PANE; es contraposen conceptualment als partits d'àmbit estatal o PAE), el debat és més propens a ser més asimètriques. A Catalunya, els socialistes catalans (PSC) gaudeixen d'un estatus especial (també asimètric) dins l'organització federal del partit, i han mantingut posicions més autonomistes que el seus correligionaris espanyols. El Partit Popular, en canvi, és un exemple de partit menys interdependent. Al País Basc, Catalunya i Navarra, el PP ha intentat defensar els interessos dels que s'identificaven com a espanyols, competint amb el PP per aquest mercat. De totes maneres, cap dels PANE ha participat de moment en el Govern central, encara que alguns d'ells, bàsicament el de Catalunya, País Basc i Canàries juguen un paper rellevant quan el partit en el Govern central (PSOE o PP) no compten amb una majoria suficient en el Parlament central (períodes 1993-2000 i a partir del 2004). Vist tot plegat, sembla clar que la presència de PANE pot ajudar a promoure demandes de més autonomia, o com a mínim, pot afectar els partits estatals i fer que mostrin posicions més favorables a reformes territorials o autonòmiques de caràcter descentralitzador. En el cas espanyol, l'efecte dels PANE sobre els partits estatals depèn de la CA i de la seva capacitat de formar part de les coalicions de govern: poden afectar les estratègies dels partits estatals, pressionant-los cap a la defensa de les asimetries, poden utilitzar els partits estatals com una manera d'aconseguir nivells d'autonomia similars als d'altres CA, o poden intentar reaccionar per reduir la asimetria utilitzant el poder de l'Estat quan la distància entre PANE i PAE augmenta de manera dràstica.

A Itàlia, el suport popular als PANE ha estat força més modest, amb pocs exemples de partits que puguin afectar els partits estatals a la regió. Cal mencionar que, excepte a les regions ordinàries del nord, la resta de PANE rellevants només han obtingut un gran suport a les regions especials. En el cas del Tirol del Sud, tanmateix, l'SVP ha estat dominant durant molts anys a nivell local i regional, «amb una mitjana per sobre del 50% a totes les eleccions des del 1948 al 2000».<sup>8</sup> A Sardenya la situació és prou diferent. Els sards han estat lluny d'influenciar les coalicions governants. Cap opció autonomista ha adquirit una certa rellevància fins al «Partito Sardo d'Azione», que va obtenir un 14% el 1984, cosa que va suposar la tercera posició a les eleccions de l'illa. Més recentment, el 2004, el «Projecte Sard» ha aconseguit el govern regional. La força i la tradició d'aquest partit en la defensa de les particularitats culturals i econòmiques ha provocat conseqüències sobre els partits estatals, que juguen un paper semblant al del PSC a Catalunya. De fet, algunes analistes defensen que tots els partits a Sardenya són secessionistes, autonomistes o federalistes, però mai centralistes o unitaristes.<sup>9</sup>

La Lliga Nord va obtenir el màxim suport electoral entre el 1992 i el 1996, quan va introduir el tema regional a l'agenda des de noves premisses (vegeu capítol Amoretti). Durant aquest període va aconseguir més del 25% de vots a les eleccions regionals de Friuli, Vèneto i Llombardia. Des d'aleshores, la seva influència a nivell regional ha disminuït. La posició de la Lliga Nord en favor de més autonomia fiscal es basa en dos arguments: un està relacionat amb els subsidis per les regions del sud, i l'altre té a veure amb l'autonomia financera de les regions especials del Nord (per exemple, Trentino, amb menys d'1 milió d'habitants, té més pressupost que Vèneto, amb 4,5 milions d'habitants). A Itàlia la presència de la Lliga Nord estableix una diferència respecte del cas espanyol. La Lliga actua a les regions especials i ordinàries del Nord. Mentre la seva defensa del reconeixement de les particularitats culturals és clarament no-simètrica, les seves propostes de federalisme fiscal encaixa bé en una possible reforma regional simètrica del finançament. A Sardenya la presència de PANE tendeix a actuar com un fet asimètric, perquè l'objectiu principal és ressaltar els elements particulars de l'illa.

---

8 Argelaguet 2002.

9 Hepburn 2006, p. 6.

## 3.2 · Institucions: partits de govern

A nivell estatal, els PANE han afectat l'estabilitat dels governs d'Espanya i Itàlia. Tanmateix, la majoria qualificada necessària per una reforma constitucional, fa que l'acord entre govern i oposició sigui indispensable.

El sistema electoral espanyol permet la representació i importància aritmètica dels PANE al Parlament central. Des de la seva posició, els PANE poden negociar el pressupost estatal i coalicions a nivell subestatal (CiU, PNB, Coalición Canaria i ERC han estat actius en aquest sentit). La comparació amb Itàlia porta a una diferència important. A Itàlia, la Lliga Nord ha entrat en diversos governs, obtenint carteres ministerials. Això ha implicat una acceptació mútua del programa polític, inclòs el debat territorial. La Lliga Nord ha donat suport a governs de l'esquerra (1994) i de la dreta. Els darrers anys ha vist com la connexió amb Forza Italia (FI) es tornava més permanent, aliança que està afectant negativament el suport al partit de U. Bossi, però a la vegada l'està ajudant a assolir els seus objectius.<sup>10</sup> Tanmateix, qualsevol projecte federalitzador italià necessita un acord entre coalicions de dretes i d'esquerres, tal com han demostrat les experiències del 2005 i el 2006.

## 3.3 · Mitjans i Opinió Pública

Els mitjans de comunicació han afectat visiblement la imatge d'unitat a Itàlia i Espanya. Als dos països, els mitjans més importants estan d'acord en un sistema regional amb «solidaritat» entre les unitats subestamentals, així com en un estat unitari. Les demandes de més autonomia són a vegades considerades «innecessàries» per part d'alguns mitjans influents, especialment quan vénen de les regions del nord d'Itàlia i del País Basc i Catalunya.

La opinió pública és un fet clau per comprendre el comportament dels actors polítics en el tema territorial. A Espanya, l'enquesta del CIS 2610/2005 va preguntar als ciutadans sobre les seves preferències respecte del model d'estat. Mentre el 8,7% consideraven que Espanya havia de ser

---

<sup>10</sup> El partit va veure l'emergència de dues línies polítiques diferents sobre les aliances: una, dirigida per Calderoni i Castelli, donava suport vigorosament a la participació dins la centre-dreta, mentre que d'altres, representats per Maroni i Giorgetti, eren menys entusiastes d'aquesta posició.

un estat unitari, el 38% estaven «molt d'acord» o «d'acord» amb l'afirmació que l'Estat de les Autonomies estava contribuint a millorar la convivència entre regions i nacionalitats. La inestabilitat sembla no ser desitjable.

A Itàlia la situació és similar. Els mitjans regionals són residuals i no tenen gaire impacte. Els diaris més importants tenen un missatge unitari, defensant una cultura comuna. El sistema regional té molt de suport, encara que la proposta de federalisme va generar molt de debat entre el 2003 i el 2006. En aquest cas no hi ha tradició de preguntar en enquestes sobre la identitat nacional o sobre el model territorial. No obstant això hi ha excepcions. Una primera enquesta preguntant sobre el model d'Estat va ser la de caràcter postelectoral feta per la revista *Limes*<sup>11</sup> (1994). Un 33% dels enquestats estaven d'acord amb el model existent i un 46% consideraven que més descentralització podia millorar la situació. Un 15% preferia un estat federal i un 6% volia macroregions.<sup>12</sup> Si comparem les dades entre regions, el descontentament és major al nord que al centre o al sud del país.

### 3.4 • El Tribunal Constitucional com a actor asimètric

Cal considerar l'existència dels Tribunal Constitucionals (TC) quan jutgen les incursions mútues entre diferents nivells de govern. Amb poques excepcions, els partits estatals nomenen els jutges seguint criteris polítics (Parlarem dels TC espanyol i italià més tard, avaluant el seu veritable impacte sobre la simetrització).

## 4 • Causes de la resimetrització

La construcció de l'«Estat de les Autonomies» espanyol va ser controlada des de les institucions del Govern central. El model territorial ha estat un tema clau per entendre els suports parlamentaris i els debats interns, especialment en els governs del PSOE, però també en el del PP del període 1996-2000. Els pactes autonòmics del 1981 i la LOAPA poden ser considerats dos processos simetritzadors controlats pels partits estatals (UCD i

---

<sup>11</sup> *Limes. Rivista italiana di geopolitica*. <http://www.limesonline.com/>

<sup>12</sup> Barlucchi, Chiara (1997), «Quale secessione in Italia?», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a.XXVII, n2, pp. 345-371.

PSOE) amb l'objectiu de donar una empenta per tal de finalitzar la construcció de l'estat autonòmic. El partidisme també ha estat important a nivell regional, ja que la UCD i el PSOE controlaven la majoria de les grans ciutats i de les institucions provincials que eren imprescindibles per a la creació de les CA. De fet, els pactes van permetre aprovar quinze Estatuts d'autonomia entre el 1981 i el 1983. El 1982, es va arribar a un pacte sobre el desenvolupament de l'«Estat de les Autonomies» anomenat LOAPA (Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, vegeu capítol Máz-Losada). Sembla força clar que el govern del PSOE va estimular la simetrització del model territorial. El govern socialista va assumir els principis de la LOAPA. A la vegada, el PSOE i el PP (en aquella època AP) van afavorir l'expansió territorial dels aparells del partit, donant suport als líders i a les executives regionals del partit. Paral·lelament els conflictes entre l'Estat i les CA van créixer. La definició general dels poders compartits amb l'Estat va dur a divergències sobre els límits i significat de les competències. Un TC molt actiu va anar generant un marc de referència que feia, podríem dir, de substitut de les inexistent relacions intergovernamentals.<sup>13</sup> La LOAPA també va generar expectació per les CA de via lenta. Es poden distingir dues tendències en aquest sentit: a) una tendència simetritzadora del govern socialista; b) un debat sobre els pros i contres del ritme de la simetrització. Mentre les elits regionals demanaven un procés ràpid de descentralització, el nombre elevat de disputes entre nivells de govern recomanava una velocitat moderada.

El 1992, es va produir un segon pacte autonòmic entre el PSOE i el PP. L'acord incloïa la transferència de 32 competències i la reforma de 10 Estatuts d'autonomia. Aquesta nova situació va permetre igualar definitivament l'autogovern de les CCAA de via lenta amb les de via ràpida.<sup>14</sup> Els governs del PP (1996-2004) van seguir el model del 1992. El primer govern (1996-2000) va ser en minoria; el PP va optar per rebre suport de PANE bascos (PNB) i dels catalans (CiU) per negociar acords bilaterals de govern.<sup>15</sup> Aquests acords van obrir la porta a canvis del model de fi-

---

**13** Precisament el 1985 el Tribunal Constitucional va haver de solucionar 135 conflictes de competències, moltes de les quals promogudes pel govern regional del PSOE. Més informació a Sala, 2005, «Independencia y parcialidad: las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de federalismo», *Paper* presentat al Forum de Recerca. Departament de Ciències Polítiques i Socials UPF. <http://www.upf.edu/dcpis/activitats/forum/gsula.pdf>

**14** El model de finançament de les CCAA va romandre igual.

**15** El PP va acordar una nova reforma del model de finançament regional (impostos sobre la renda)



nançament de les CCAA,<sup>16</sup> i en la cessió de competències. Tanmateix, entre el 2000 i el 2004, amb un PP amb majoria absoluta, aquesta dinàmica es va aturar. Un any abans de les eleccions del 2004, el PSOE va prometre un canvi d'orientació. El pluralisme de l'Estat podria ser reconegut, el Senat reformat ressaltant el seu caràcter de cambra territorial, i es va prometre reformes dels Estatuts d'autonomia on el suport popular fos clar i les propostes respectessin les premisses constitucionals.<sup>17</sup> En aquest context, el candidat Zapatero se suposava que trencaria el període de dinàmica simetritzadora i d'estancament en el procés de descentralització. Zapatero va prometre el seu suport a la reforma de l'Estatut de Catalunya. L'aprovació de diversos Estatuts d'autonomia, el de Catalunya, el de la Comunitat Valenciana, Andalusia i Aragó significà bàsicament aprofundir el nivell d'autogovern. El 2003, semblava que el reconeixement podria afectar les comunitats històriques. Tanmateix, el govern socialista va propiciar que altres CA participessin en el procés de reforma. Per la seva banda, el TC espanyol ha estat un actor simetritzador. Les seves sentències han incentivat la unitat legal del sistema, intentant fixar els límits dels poders de les CCAA, especialment pel que fa a les competències exclusives, però també ha obert el camí cap a la transferència de competències de poders concurrents i compartits. En segon lloc, el TC ha aprovat sentències confirmant la igualtat entre tots els espanyols, un altre fet simetritzador, independent del grau de descentralització.

El cas italià és aquí prou diferent de l'espanyol. Hi ha una gran diferència pel que fa a les etapes i al ritme de la simetrització. L'Estat regional italià va romandre gairebé inexistent fins als anys 70 i quasi estàtic fins als anys 90. Hi ha moltes causes que expliquen aquest retard, bàsicament, les posicions predominantment centralistes dels partits de govern; l'oposició dels aparells administratius a perdre poder; la por de fer créixer l'oposició a nivell regional; el problema del sud, que requeria recursos que potser no podria tenir en un sistema regionalitzat. Reformes constitucionals recents han generat una homogeneïtzació progressiva de l'estatus de què gaudien les regions especials. La Llei constitucional 2/1999 ha estès les caracterís-

---

que afectava totes les CCAA excepte Euskadi i Navarra. El PP i CiU també van acordar els poders atribuïts a la policia catalana (Mossos d'Esquadra).

**16** Un exemple va ser l'acord del 2001 entre PP i CiU per un nou sistema de finançament de Catalunya, que finalment va ser aplicat a les altres CCAA del règim comú.

**17** Més informació disponible a: <http://www.psoe.es/ambito/actualidad/docs/index.do?id=12209&action=view>

tiques de les regions ordinàries a les de les regions especials (particularment, l'elecció directa del president del Consell Regional). La primera reforma territorial va ser inclosa a la reforma constitucional que va ser aprovada per majoria al referèndum celebrat de l'octubre del 2001. El Parlament italià va aprovar una proposta del govern de l'aliança de centreesquerra anomenada l'Olivera,<sup>18</sup> que després va ser sotmès a la votació popular. Es van modificar articles del capítol V de la Constitució. Alguns temes territorials que ja s'havien debatut durant els principis dels anys 90 van esdevenir de nou debats polítics importants. La qüestió de l'eficiència va ser el tema estrella a l'hora de reforçar el rol dels municipis i les regions.<sup>19</sup> La reforma volia corregir les disfuncions del sistema. Per exemple, va abolir el control preventiu de l'Estat sobre la legislació regional, una mesura que de fet reduïa el control partidista de les regions. A la vegada es va complementar l'autogovern amb «poders compartits» (en aquest cas poders locals i regionals) per establir possibles connexions entre regions i municipis sense interferència estatal. Això significava més autonomia i menys poders compartits amb l'Estat.

Tot i l'acord entre l'Olivera i Forza Italia, el període 2001-2005 va veure com les elits regionals criticaven fortament els efectes de la reforma. De fet, el 2005, el govern de centredreta va aprovar una llei en seu parlamentària que incorporava canvis institucionals. Tanmateix, el punt que va esdevenir més problemàtic va ser la qüestió de l'autogovern fiscal de les regions. La reforma es va rebutjar per votació popular en referèndum el 2006.

La comparació amb Espanya permet subratllar dos fets bàsics per entendre el procés de simetrització:

1. L'aparició d'actors no estatals. A Espanya els PANE es van desenvolupar paral·lelament al model territorial. A Itàlia, partits com la Lliga Nord van aparèixer com una resposta al procés de regionalització, demanant als partits estatals més eficiència per al sistema regional. Aquesta característica ajuda a explicar per què Espanya ha estat considerada més descentralitzada i més activa pel que fa a les reformes territorials.

---

**18** Una coalició de centre-esquerra. Formada el 1995, va arribar al poder el mateix any. Els líders eren Prodi, d'Alema i Amato. L'Olivera va governar durant 5 anys. Va fomentar la reforma defensant principis d'autonomia, solidaritat, cooperació, subsidiarietat i reponsabilitat.

**19** Reconeixent el principi de subsidiarietat vertical i horitzontal (entre nivells d'administració i entre l'administració i els ciutadans).

**Taula 2. Procés simetritzador i actors implicats**

	<b>Procés</b>	<b>Partits estatals (a favor/en contra)</b>	<b>PANE implicats</b>	<b>Resultat del procés</b>
Espanya	1. LOAPA 2. Pactes autonòmics 3. Reformes dels Estatuts	1. A favor 2. A favor 3. PSOE a favor; PP en contra	3. ERC, CiU, PA, ChA	1. Èxit 2. Èxit 3. Queden reformes per aprovar
Itàlia	1. Reforma 99/2001 2. Proposta 2005/06	1. A favor 2. Esquerra en contra; Dreta a favor	2. Lega Nord	1. Èxit 2. Fracàs

2. La manca d'acord entre els partits estatals a Itàlia i la tradició de consens (encara que sense incloure a tots els partits) en les reformes de model a Espanya.

A Espanya, les reformes més importants, excepte la reforma recent dels Estatuts d'autonomia (el de Catalunya el 2006), han estat acordades entre els partits estatals. Tanmateix, el principi de solidaritat entre regions s'ha mantingut (excepte en els casos asimètrics del País Basc i Navarra) en els canvis del model de finançament de les CCAA (Asimetria 2). El paper de l'Estat continua essent clau pel que fa a la redistribució de recursos.

A Itàlia les causes de simetrització estan lligades a l'evolució del sistema regional. L'Administració de l'Estat ha demostrat ser ineficient. Tanmateix, els partits de la dreta i l'esquerra han estat d'acord en les causes però no pas en les solucions. D'acord amb la posició dels partits d'esquerres el problema es pot resoldre enfortint el nivell local i regional, situant l'Administració més a prop de les necessitats dels ciutadans. D'altra banda, un cop els cristianodemòcrates van fer fallida, les coalicions de centredreta han defensat mesures fiscals per resoldre el problema, especialment a les regions ordinàries del nord. En tot cas, les particularitats de les regions especials romanen com un tema d'actualitat, amb pràcticament ningú en contra del seu reconeixement i només uns quants actors, bàsicament la Lliga Nord, esperant el mateix tractament. La discussió italiana se centra,

així, en tres elements: solidaritat en termes de redistribució i de sistema fiscal, reconeixement cultural de les particularitats i nivell d'autogovern.

## **5 · Actors favorables a la resimetrització**

### **5.1 · L'esquerra**

El PSOE ha estat un partit de govern durant els períodes 1982-1996 i 2004 fins l'actualitat. En el seu interior hi conviuen diverses opinions sobre el model territorial: des de la defensa d'un federalisme simètric, fins a centralistes jacobins, passant per algunes posicions de federalisme asimètric a Catalunya i el País Basc. Durant el primer govern socialista es van desenvolupar els principis de la LOAPA. La configuració interna del Govern i del partit ajudaren a defensar una determinada posició unitària: la majoria dels ministres i dirigents eren favorables a una visió marcadament centralista de l'Estat autonòmic. Una vegada varen ser desplaçats a l'oposició, el control de l'organització del partit va poder controlar molt menys les incongruències internes pel que fa al model territorial.

L'era Zapatero va començar (2004) amb una proposta de l'«Espanya plural», que semblava incloure el reconeixement del pluralisme nacional intern de l'Estat i l'acceptació d'un aprofundiment en el procés de descentralització. Quan el PSOE va guanyar les eleccions, una de les tasques principals va consistir a promoure les reformes estatutàries anunciades. La reforma catalana va esdevenir un repte, perquè estava en joc un model particular de finançament per a aquesta CA, lligat a un nivell d'autogovern més elevat en decisions estratègiques. La pressió de l'opinió pública i de bona part dels mitjans de comunicació espanyols va generar costos per al Govern. Finalment, aquest últim va aconseguir rebaixar, en el Parlament central, les expectatives de descentralització i asimetria de la proposta aprovada molt majoritàriament (89%) pels diputats del Parlament català, obrint la porta a resultats similars per a altres CCAA. El PSOE ha actuat, així, com un actor simetritador amb èxit quan ha estat al Govern central. És més complicat (i menys decisiu) analitzar el seu rol a l'oposició. Quan el PP va estar al Govern (1996-2004), la divisió interna del partit no va permetre una estratègia unificada.

A Itàlia el debat va incloure moltes propostes, algunes de les quals són de caire federal. Les reformes del 1999-2001 van tenir el suport de l'Olivera

(centreesquerra) i d'alguns partits de la dreta. La reforma, de fet, volia ajustar tot allò que començava a generar efectes negatius. Un altre objectiu era reduir els desitjos de més autonomia de les regions del nord i sospesar la possibilitat de desenvolupar a nivell local i regional la legislació iniciada a nivell estatal. Uns anys més tard, l'esquerra va rebutjar la reforma del 2005 perquè intentava anar més lluny que el regionalisme executiu del 2001. La introducció del federalisme fiscal era percebut per alguns sectors com una aposta per l'heterogeneïtat de l'Estat. L'Olivera i els excomunistes defensaren el NO al referèndum, però prometeren un nou període de reformes seguint la línia establerta el 2001. Per la seva banda, el PCI i el nou partit Refundació Comunista estaven en contra de la reforma per raons ideològiques. Els comunistes han acostumat a considerar les demandes regionalistes com a elitistes. Hi ha vist, en termes molt tradicionals, el perill d'incrementar la desigualtat entre ciutadans. Aquests partits sempre han buscat la simetria, un regionalisme limitat i no gaire descentralitzat, i un estat altament redistributiu.

## **5.2 · El centredreta**

A Espanya, va ser sota el Govern d'un partit de centre, la UCD del president Suárez, quan es va produir el procés del «cafè per a tots». Una dinàmica que va permetre que els punts essencials de l'autonomia i dels governs subestats fossin similars a totes les CCAA. Tanmateix, el resultat va quedar lluny de les expectatives que havia generat i el procés de fallida de la UCD va ser un reflex de la tensió sobre el debat territorial. Un cas interessant va ser la posició de la UCD en el cas d'Andalusia. Allà, el partit va donar suport a un procés de via lenta vers l'autonomia fins que una crisi interna del partit va generar dubtes sobre aquest tema. Finalment, Andalusia va optar per la via ràpida en un procés de dubtosa constitucionalitat.

El Partit Popular (antiga Aliança Popular) tenia arrels conservadores i liberals, i entre els seus fundadors hi havia exmembres dels governs de Franco. Fins a la refundació del partit com a PP, a finals dels anys 80, AP havia defensat un model autonòmic amb molt poca descentralització. El 1996, José María Aznar va esdevenir-ne president, dominant el debat territorial. Va signar acords amb diversos PANE sobre la qüestió del finançament de les CCAA, però aquestes millores van ser aplicades ràpidament a les altres regions, moltes de les quals governades pel PP. Podem

dir que el PP s'ha adaptat amb èxit al model territorial espanyol. El PP, avui dia, defensa més clarament la Constitució que en els temps de l'AP dels anys 80.

A Itàlia el rol important dels antics cristianodemòcrates a l'hora de crear el sistema regional ha estat un llegat per a altres forces polítiques del centre i de la dreta. Des del 1992, la més activa d'aquestes forces ha estat Força Itàlia. El partit va contribuir a tirar endavant les reformes del 1999 i del 2001, però va començar a revisar-les pocs anys més tard. El problema era que FI i la LN esperaven més reformes que no van succeir. És per això que la reforma del 2005, per ells, havia de consolidar una veritable autonomia política concedint més competències financeres a les regions. És el que afirma Formigoni quan considera que la proposta pot ser considerada simètrica:

La devolution pot ser una oportunitat per a la competitivitat (...) totes les regions tenen la possibilitat d'articular-se, ser flexibles, desenvolupar la seva excel·lència i, per tant, ser més competents a l'esfera internacional. Nosaltres pensem en el federalisme fiscal d'una manera àmplia (...) perquè el federalisme fiscal s'aconseguirà quan la responsabilitat fiscal de l'Estat i les regions estigui ben dividida» (Formigoni: 30 de novembre del 2002).

### **5.3 · Partits d'àmbit no estatal**

Els PANE haurien de ser considerats com uns actors bàsicament asimètrics com a conseqüència de les seves demandes de drets històrics, culturals i lingüístics, així com d'establir processos i dinàmiques clarament descentralitzadores. Tanmateix, aquest capítol se centra en els elements simètrics dels processos territorials i a ells ens referirem, especialment en el cas italià.

A Itàlia el tema controvertit de si l'Estat hauria de canviar la manera de redistribuir els recursos entre el nord i el sud ha estat molt viu des de la fase constitucional. El col·lapse de la democràcia cristiana als anys 90 va obrir grans possibilitats de canvi en el sistema de partits. La Lliga Nord va aconseguir suport popular centrant-se en les alternatives al sistema regional de finançament. Entre el 1991 i el 1995, el partit va proposar diversos esborranys per a una reforma federal (defensats pel Comissionat Speroni i el

professor Ortino). Totes aquestes propostes tenien punts en comú: un Senat federal i un nou sistema fiscal. Paral·lelament, la LN va treballar sobre una proposta basada en les posicions del professor Miglio «les contradiccions de l'estat unitari»,<sup>20</sup> que subrallaven la manca d'efectivitat de la redistribució de recursos entre regions sorgida de la postguerra. Cap d'aquestes propostes va triomfar,<sup>21</sup> i els seus continguts no s'han tingut en consideració fins al projecte de reforma del 2005.

A tots dos estats els PANE han estat demanant noves formes de distribuir els recursos (els de Catalunya reivindiquen obtenir un sistema similar al del «concert econòmic» que gaudeixen les CCAA del País Basc i Navarra, però a la pràctica es troben molt sols en aquesta reivindicació). A Itàlia, on les asimetries són considerades una matèria a respectar ja sigui per les illes o pels diversos territoris amb forta personalitat cultural, el punt de vista polític de la LN i Força Itàlia és vist pels socialistes i els territoris del sud com a «egoista», mentre des de l'altra banda es critica «la cultura de la subvenció» amb una intensitat paral·lela però superior al debat en el context espanyol. Tanmateix, com veurem en la secció següent, el joc de la redistribució es juga igual als dos estats.

## 6 • Valors i arguments emprats pels actors

Presentem diverses taules, considerant els temes que han estat discutits tradicionalment. La segona columna indica els diversos arguments, simètrics i asimètrics, presents en el debat.

En primer lloc, podem veure que els debats als dos països plantegen qüestions i posicions dels actors similars. La principal diferència és la posició dels partits: a Espanya, a banda dels diferents projectes defensats pels PANE, els partits d'esquerres, PSOE i IU, i els sindicats defensen una tendència cap a un país més descentralitzat i federal (reforma del Senat, reconeixement de les particularitats a Europa de cada CCAA), mentre que el PP i els empresaris defensen l'*status quo*. A Itàlia la situació és oposada: els partits d'esquerres defensen posicions que parteixen de l'*status quo*, i els partits de dretes i els PANE defensen un sistema federal.

---

<sup>20</sup> Miglio 1969.

<sup>21</sup> Umberto Bossi va considerar que la proposta de macrregions feta per Miglio era un eina per salvar Itàlia com a estat, i no pas un mitjà per empènyer les regions del nord.

### Taula 3

Actors, temes i estratègies				
ESpanya	Arguments (asimètrics, simètrics)	Partits d'àmbit estatal	Altres actors	Opinió pública
<p><b>Tema</b></p> <p>Model de finançament de les CCAA</p>	<p>Asimètrics:</p> <p>1) casos fiscalitat de Navarra i Euskadi;</p> <p>Euskadi,</p> <p>2) Comunitats històriques: Catalunya, País Basc i Galícia</p> <p>Simètrics:</p> <p>1) ningú no hauria d'adoptar el model especial perquè es podria posar en risc la solidaritat i la igualtat</p> <p>2) Totes les comunitats haurien d'adoptar un model similar</p>	<p>Baixa intensitat</p> <p>PP i PSOE han mantingut una posició asimètrica, també a Navarra i Euskadi</p>	<p>El simètric 1 és defensat quan es discuteix la «solidaritat» d'Euskadi</p> <p>Simètric 2 és lleugerament diferent de l'asimètric 2. Mentre que el primer és tingut en compte pels socialistes catalans com una manera d'assolir una solució plausible per a tothom, el segon és defensat pels PANE, que defensen els drets històrics de poques CCAA</p> <p>Els empresaris bascos i els sindicats defensen el sistema especial. Aquests, no estan lligats a organitzacions estatals. Des del punt de vista de l'Estat, els sindicats defensen el principi de solidaritat. No hi ha gaire discussió sobre una reforma potencial del sistema.</p> <p>La CEOE (patronal) considera que el federalisme fiscal podria dividir el mercat (principi d'unitat del mercat espanyol).</p> <p>L'homogeneïtat fiscal és bona per al sector privat (El Mundo: 28-12-2006)</p>	



**Taula 3**

<b>ESpanya</b>		<b>Actors, temes i estratègies</b>		
<b>Tema</b>	<b>Arguments (asimètrics, simètrics)</b>	<b>Partits d'àmbit estatal</b>	<b>Altres actors</b>	
Plurinacionalitat de l'Estat	<p>Simetria: una nació, l'espanyola, i altres regions que tenen el mateix dret d'autonomia</p> <p>Donar certa llibertat en l'autodefinició de cada CA (si nacionalitat o regió...); o Espanya com a nació de nacions</p> <p>Asimetria: algunes CA tenen una realitat nacional diferenciada i això necessita ser protegit per l'Estat</p>	<p>Bàsicament simetritzadors</p> <p>PSOE: Entre el 1982-2000 preval la visió jacobina de l'Estat. Des del 2000, més sensibilitat inicial a la plurinacionalitat de l'Estat.</p> <p>PP: En contra de la idea de «nació de nacions».</p> <p>Des dels anys 90 segueixen una perspectiva federal.</p> <p>L'Estat hauria d'intentar acomodar les particularitats internes.</p>	<p>PANEs: PNB, PA, CHA, ERC, CiU, CC, BNG han defensat l'argument asimètric (amb diferents intensitats)</p> <p>Mitjans: El País no ho considera un tema prioritari.; ABC, El Mundo i La Razón segueixen la perspectiva del PP</p> <p>Església: l'Església espanyola defensa la unitat de la nació. Els bisbes catalans i bascos han estat particularment actius en la defensa de les posicions més asimètriques</p>	<b>Opinió pública</b>
Secessió d'una Comunitat Autònoma	<p>Els arguments asimètrics consideren el dret de secessió aplicable a les comunitats històriques.</p> <p>Els arguments simètrics defensen aquest dret per totes les CCAA o per cap d'elles</p>	<p>En contra</p>	<p>Catalunya: CiU està dividida ; ERC hi està clarament a favor. ICV i PSC defensen una estructura federal. Sense massa concrecions</p> <p>Galícia: BNG a favor.</p> <p>País Basc: PP i PSOE en contra. EB (IU), PNB, Batasuna, i EA, a favor. El PNB era menys favorable fins que el lehendakari va esdevenir president</p>	

**Taula 3**

Actors, temes i estratègies				
ESpanya	Arguments (asimètrics, simètrics)	Partits d'àmbit estatal	Altres actors	Opinió pública
Model d'Estat	Simètric: federalisme, regionalisme (simètric), centralisme Asimètric: Regionalisme asimètric o federalisme asimètric	PSOE: evolució des de posicions jacobines a la defensa d'un estat regional amb poders limitats o d'un estat federal que tingui en compte el pluralisme PP: bàsicament a favor d'un regionalisme executiu IU: federal, simètric.	Església: Unitat d'Espanya Sindicats: lligats a IU i PSOE	Opinió pública: a favor del sistema regional; pocs ciutadans defensen que un estat unitari seria millor. A Catalunya i el País Basc les posicions asimètriques tenen molt suport
Autogovern	Simètric: El principi d'autonomia no hauria de donar «privilegis» Asimètric: hi ha autonomies que per les seves particularitats haurien de tenir més capacitat de legislar en algunes àrees	PP: defensa la posició simètrica. PSOE: durant l'era González la posició era convergir progressivament en termes simètrics (LOAPA). Posteriorment hi ha hagut més pluralisme i ambigüitats en les posicions del partit IU entén que les particularitats han de ser analitzades de manera individual.	Els actors polítics regionals (de CCAA de via lenta) han donat suport a la posició simètrica  PANE (de les CCAA de via ràpida) han defensat les asimetries	Els mitjans i opinió pública de l'Estat: han defensat l'evolució actual cap a l'homogeneïtzació del sistema amb independència del nivell d'autogovern

(1) Les Illes Balears i Madrid també tenen una balança negativa; tanmateix, les Balears i Catalunya són les que perden més posicions en una classificació hipotètica d'abans i després de les inversions i la redistribució estatal (Pons & Tremosa 2005).

(2) « Al nostre Govern, els processos de transferència han assolit el nivell màxim. No som en un període de transferir ni crear noves CCAA. Ara els governs de les CCAA necessiten gestionar les seves competències per tal d'incrementar el benestar dels seus ciutadans, i el govern nacional necessita gestionar els seus deures, que no són caps altres, que els que afecten a tot el país.» (Aznar 2004, p.238).

**Taula 4**

<b>Actors, temes i estratègies</b>			
<b>ITÀLLIA</b>			
<b>Tema</b>	<b>Arguments (asimètrics, simètrics)</b>	<b>Partits d'àmbit estatal</b>	<b>Altres actors</b>
Cultura i identitat	<p>Simetria: la Constitució pretenia regenerar l'Estat-nació, intentant evitar que les diferències lingüístiques es traduessin en demandes polítiques.</p> <p>Asimetria: Tesi de Salvi(3): grans diferències entre italians d'unes regions a les altres. Al Nord, concretament a Lombardia, promoció de la llengua i la cultural</p>	No era important fins a l'aparició de la LN, que dóna suport a l'autonomia asimètrica (o a la secessió)	Només al nord hi ha una minoria que defensa una posició asimètrica. Al Tirol del Sud, la Vall d'Aosta, Friuli els italianoparlants defensen l'argument simètric a nivell regional (cooficialitat). Això significa la asimetria vista des d'una perspectiva estatal, un Estat simètric o asimetria (algunes poden tenir altres llengües oficials que la llengua estatal, sense incloure-la)
Recursos econòmics	<p><i>Escenari simètric 1:</i> federalisme fiscal. Cada territori pot gestionar els seus recursos. Això no significa acabar amb la solidaritat</p> <p><i>Escenari simètric 2:</i> l'Estat continua essent propietari dels ingressos fiscals, transferint recursos</p> <p>Posició asimètrica: el Sud i les illes han de tenir el suport de l'Estat per equilibrar seguint les premisses constitucionals</p>	<p>Cofindustria(4) (patronal): Model simètric 1. Defensa que hi ha altres maneres de promoure el desenvolupament del sud: promoure la iniciativa privada i controlar la Màfia.</p> <p>Partits: FI i la LN fan servir argument asimètrics: Alleanza Nazionale no els defensa obertament però considera que pot ser bo per a la població l'aplicació del federalisme fiscal. Els partits d'esquerres, amb l'excepció de l'antiga «Margherita» acceptarien una solució intermitja: un federalisme fiscal amb una proporció elevada de recursos controlats per l'estat amb objectius redistributius.</p>	<b>Opinió pública</b>

**Taula 4**

Actors, temes i estratègies				
ITÀLIA	Argumens (asimètrics, simètrics)	Partits d'àmbit estatal	Altres actors	Opinió pública
Més competències	<p>Simètric 1: totes les regions haurien de tenir les mateixes competències (igualtat)</p> <p>Simètric 2: transferència de competències com una manera de fer que el sistema sigui sostenible (eficiència)</p> <p>Asimètric: Les regions del nord han de tenir un tractament diferent (Padània). En cas del federalisme, el dret de secessió hauria d'incloure's, com a mínim per la Padània</p>	<p>La DC defensa un sistema regional però acceptant-ne les particularitats (estatus quo)</p> <p>Centre-esquerra i esquerra: argument simètric 1</p> <p>FI: argument simètric 2</p> <p>Lliga Nord: arguments asimètrics</p>	<p>Mitjans de comunicació: <i>La Stampa, La Repubblica, Il Messaggero, Il Giornale, Il Corriere de la Sera</i>.</p> <p>Simetrizadors</p> <p>Sindicats: primer argument simètric</p> <p>Cofindustria: dubtes sobre el sistema federal. Donarien suport a l'argument simètric 2</p>	<p>Opinió pública:</p> <p>Fonamentalment satisfeta amb l'estatus quo. Molts votants de FI i la LN van votar per més regionalització al referèndum del 2006</p>
Secessió	<p>Un argument asimètric: que poques regions tinguin dret a la secessió.</p> <p>Un argument simètric és el que defensen els que voldrien el dret a secessió per totes les regions o per cap</p>			

**Taula 4**

ITÀLLIA	Actors, temes i estratègies		
	Arguments (asimètrics, simètrics)	Partits d'àmbit estatal	Altres actors
Nivell de competències (igualació)	<p>Simètric: totes les regions haurien d'assolir nivell similars.</p> <p>Asimètric: les regions especials i les del Nord, com a conseqüència de les particularitats, lingüístiques, culturals i econòmiques, haurien de tenir més competències que les altres</p>	<p>Els defensors del federalisme reivindiquen la possibilitat de considerar una solució asimètrica: el subdesenvolupament econòmic i les particularitats culturals no sempre van junts, excepte el cas de Sardenya.</p> <p>Tanmateix, bàsicament tots els partits consideren que a curt termini, la igualació és positiva (les reformes del 1999-2001 anaven en aquest sentit)</p>	<b>Opinió pública</b>

(3) Salvi, Sergio (2004).

(4) Giovanelli, (2004)

Els arguments que fan servir els actors són:

- a) solidaritat, igualtat, unitat de l'estat (defensors de l'*status quo*)
- b) eficiència, pluralisme i desenvolupament econòmic (reformistes)

Els actors defensen arguments que poden combinar alhora aspectes simètrics i asimètrics (un actor pot defensar una solució asimètrica a nivell fiscal i una altra de simètrica en termes de descentralització). Tanmateix, tot els actors consideren en un lloc important de l'agenda política la qüestió territorial. Hem de recordar que el nivell subestatal proveeix oportunitats per desenvolupar estratègies de partit i captar la fidelitat dels votants, un aspecte especialment important per als partits que són a l'oposició a nivell estatal.

## 6.1 · Espanya: arguments per a la simetria

### a · *La unitat de l'Estat*

Aquest és un dels arguments més habituals emprat pels sectors «jacobins» del PSOE, la UCD (que va fer fallida el 1982) i el Partit Popular. Els defensors de la unitat alerten dels possibles perills que diuen que representa l'Estat de les Autonomies. El concepte, tal com l'entén el PP, porta a l'acceptació de la Constitució considerant que aquesta és la que permet un espai d'igualtat entre els espanyols. Per tant, qualsevol reforma encaminada a un major reconeixement de les particularitats de les nacions minoritàries és fortament rebutjada. Pel que fa al PSOE, hi va haver un llarg període de disparitats, en l'extrem entre els que defensaven la unitat de l'Estat en termes recentralitzadors i els que defensaven avançar vers un federalisme de caràcter no homogeni que tingués. A partir del 2004, Zapatero ha intentat integrar aquestes diferències al seu discurs després d'eliminar les antigues elits del partit. En un principi l'equilibri permeté concentrar el missatge sobre el model d'Estat a la base subestatal, evitant tenir una veu unificada sobre aquest tema, però finalment ha reulat vers posicions més conservadores per tal de fer front a les posicions del PP.

***b · La igualació de poders via els principis d'autonomia i d'igualtat entre comunitats i entre ciutadans***

El PP ha estat tradicionalment un partit centralista-regionalista. Pot ser considerat com un partit que ha evolucionat des de posicions contràries respecte de la descentralització cap a la defensa de les CCAA com unes eines administratives acceptables un cop ha après sobre les potencialitats de governar aquestes entitats. En termes generals, el PP ha defensat una perspectiva de convergència en termes de descentralització. El principi normatiu el trobem a l'article 138.2 de la Constitució, aquest diu que els Estatuts d'autonomia «no poden implicar en cap cas un privilegi social o econòmic» i a l'article 139.1: «tots els espanyols tenen els mateixos drets i deures a tot el territori». El PSOE, mentre ocupava el poder central (fins al 1993) va avançar vers la progressiva homogeneïtzació de l'Estat autonòmic. En el període 1996-2000, un cop a l'oposició, la batalla pel lideratge del partit entre Almunia i Borrell va ser també una divisió sobre el model d'Estat —entre el federalisme simètric i els que donaven suport a una centralització limitada. En els dos casos, prevalien els principis d'autonomia i d'igualtat en els discursos amb vocació legitimadora. PSOE i PP han emprat, a més, un discurs basat en els «drets individuals» dels espanyols davant de valors o drets col·lectius. D'altra banda, la simetrització que suposaria l'eliminació de l'estatus especial del País Basc i Navarra en matèria de finançament (Concert Econòmic) no és gaire present en el debat espanyol.

L'associació d'empresaris espanyols (CEOE) ha defensat la unitat dels interessos econòmics i una administració centralitzada de les polítiques públiques. Només la catalana Foment del Treball i la basca Confebask han estat autònomes a l'hora de presentar diverses perspectives, especialment quan s'havien de decidir les infraestructures. L'església catòlica espanyola (Conferència Episcopal) ha entrat al debat defensant la unitat de l'Estat (per exemple a la carta pastoral del 2006). Les posicions dels bisbes bascos i catalans han estat sovint diferents, desmarcant-se o matisant la visió unitarista de la jerarquia catòlica espanyola.

## 6.2 · Itàlia: arguments per a la simetria

### *a · Els Estatus especials no haurien d'implicar més poders (propostes federals)*

Aquest argument va lligat a les propostes dels anys 90 i a la reforma del 2005. El sistema regional ha connectat l'estatus especial i el nivell de descentralització. Aquesta característica ha ajudat a orientar les demandes de les regions ordinàries: qualsevol podia assolir, com a mínim, el nivell d'autogovern de què gaudien les regions especials. La qüestió més paradigmàtica a Itàlia, però, és la del federalisme fiscal. Les regions «ordinàries» del nord i Sicília argumenten que comparant el pressupost *per capita*, per exemple entre Trentino i Vèneto, les diferències són enormes. Paral·lelament a les posicions de la Lliga Nord, tant la dreta com l'esquerra, especialment a nivell regional, consideren que la reforma del 2001 no ha satisfet un nivell eficient d'autogovern. Els dirigents de les regions amb un estatus especial sovint accepten que el federalisme fiscal podria ser positiu per a totes les regions. Els PANE i els partits estatals estan bàsicament d'acord en aquest tema. Per la seva banda, Cofindustria, la patronal més important, no ha canviat de punt de vista durant aquests anys: després de la reforma del 2001, els empresaris han estat crítics amb les primeres propostes de reforma fetes per la dreta. Tanmateix, consideren que el federalisme fiscal hauria de comportar una reducció dels impostos i no pas un creixement de les estructures administratives. Els petits i mitjans empresaris del nord han tingut una posició lleugerament diferent. Consideren que una reforma federal podria beneficiar la competitivitat econòmica de les seves empreses.

### *b · Solidaritat entre regions i entre ciutadans*

Els defensors del principi de solidaritat consideren que el sistema actual de finançament i redistribució de recursos és ineficient per reduir les desigualtats. L'esquerra italiana i els territoris del sud parteixen de la premissa que el rol redistributiu de l'Estat és més intens si no s'implementa un sistema de federalisme fiscal. Seguint el mateix camí l'antic Partit Comunista (Rifundazione Comunista) considera que el federalisme fiscal només el demanen les regions del nord, on el sector negocis és més fort. Els sindi-



cats (CGIL i CSIL) insisteixen en el potencial de competitivitat i conflicte potencial del federalisme fiscal, que tendirà, es diu, a substituir els principis de solidaritat i de cooperació territorial. Finalment, l'Església ha definit el procés de devolució com una reforma imbuïda d'una important manca de solidaritat.

### *c · Unitat de l'Estat*

El federalisme asimètric podria ser un punt de partida per a la centredreta, bàsicament FI, LN i PANE de les regions especials, amb la secessió com a darrer objectiu a vegades reivindicat, però amb intensitat decreixent, per part de la LN. Aliança Nacional, membre de la coalició de centredreta fins al 2006, donava suport al vot positiu al referèndum del 2006. Tanmateix, un dels fundadors més carismàtics del partit, Domenico Fisichella, considerava que el federalisme anava en contra de la història de la nació, de l'interès nacional i de la solidaritat. El centreesquerra ha estat favorable a la defensa de l'*status quo* de la reforma del 2001. Consideren que la unitat de l'Estat només pot ser garantida si els regionalismes amb objectius secessionistes no aconsegueixen els seus objectius. És interessant especialment aquesta qüestió en les regions especials. A Sardenya, per exemple, la presència de PANE forts està afectant aspectes de la coherència de l'esquerra, ja que defensa que una reforma descentralitzadora addicional seria positiva.

## **7 · Conclusions**

La comparació entre els casos espanyol i italià requereix diverses observacions:

A Itàlia la discussió sobre el model d'Estat ha estat molt activa durant els 90, quan el sistema de partits tradicional va fer fallida i la Lliga Nord va incrementar les seves possibilitats d'influir els grans partits. A Espanya el debat sobre el model d'estat és un fet inherent a l'«Estat de les Autonomies». El conflicte centre-perifèria va ser institucionalitzat ràpidament després de la dictadura franquista, cosa que no va esdevenir en el cas italià. Mentre l'estat autonòmic espanyol representava una oportunitat d'incloure actors polítics dins del sistema que eren crítics amb les elits de l'antiga

dictadura, a Itàlia, el sistema regional va ser part de la nova República, la *polity* que havia trencat amb les elits feixistes.

A Itàlia les discussions sobre l'efectivitat del sistema regional són molt habituals en l'escena política quotidiana. A Espanya, amb poques excepcions, sembla que els partits i l'opinió pública entenen que el sistema funciona prou bé. Si mirem els arguments i el debat normatiu, un altre cop hi trobem problemes semblants i respostes semblants. La regionalització efectiva d'Itàlia ha estat dificultada pel fet que el bloc de centre-dreta dirigit per FI està dividit en aquest tema. FI i la LN defensen que un estat més descentralitzat i amb autonomia fiscal, és més eficient. Tanmateix, FI, com a partit *catch-all*, necessita defensar els principis d'unitat de l'Estat i de solidaritat. Per la seva banda, la LN, amb la secessió com a possible horitzó, defensa l'autonomia fiscal per altres raons.

Considerant altres actors, Espanya i Itàlia no són tan diferents com hom podria pensar: tots dos estats han intentat mantenir un equilibri reformant fonamentalment la divisió de poders entre les unitats subestatals i l'Estat. Els principals actors estatals han lligat els conceptes de solidaritat i d'igualtat amb un poder executiu central de redistribució. Aquest argument ha estat utilitzat a moltes regions com una manera de defensar l'estatus quo, una situació en què l'Estat encara és important per decidir on s'inverteix. Per exemple, és la posició dels partits d'esquerres al sud d'Itàlia, del PSOE a Extremadura o del PP a Múrcia i Galícia. I tots dos estats mostren demandes similars dels PANE respectius. Els PANE catalans i la Lliga Nord demanen un nou sistema de solidaritat (que es posi límits a la solidaritat, seguint premises defensades per exemple pel TC alemany al 1999), basat en la lliure decisió de les administracions regionals, un cop controlin els seus propis recursos. Al País Basc, Catalunya, Sardenya i el Tírol del Sud, donen suport a mantenir les seves solucions asimètriques. D'altres PANE defensen un sistema més descentralitzat però els suports que tenen són massa febles per poder generar reformes importants.

Tot i que el tema de la redistribució encara és actiu a tots dos països, les crítiques són diferents. A Itàlia l'argument més fort de les regions del nord és habitualment de «suma-zero»: el control dels recursos per part de l'Estat redueix la capacitat de competitivitat dels territoris del nord. Aquest argument és utilitzat per partits liberal-conservadors i el sector de negocis, aliats amb les elits regionals i la capital econòmica del país, Milà. Per tant, el conflicte pot ser entès en termes de l'eclipsi de la capital econòmica sobre la capital política, Roma. A Espanya, en canvi, el conflicte es presenta

sota una perspectiva diferent. Es repeteixen els arguments sobre l'eficiència, però la capital de l'Estat continua essent un lloc principal de trobada entre l'interès públic i el privat. Mentre els casos més virulents d'asimetria en el cas espanyol són les nacions minoritàries, especialment Catalunya i el País Basc, aquest no és el cas d'Itàlia, on els casos de conflictes nacionals sovint són de minories nacionals identificades amb Àustria i Eslovènia, i no de nacions minoritàries (excepte, en tot cas, Sardenya). Aquestes regions específiques, tanmateix, no tenen la importància econòmica o demogràfica de Catalunya o el País Basc. D'altra banda, el cas de la Lliga Nord no té un paral·lelisme directe amb Espanya en el sentit que no ha existit mai una coalició permanent de govern a nivell estatal.

La defensa dels símbols nacionals i d'una cultura comuna ha estat un argument addicional dels actors favorables a la simetrització. En el cas italià, la llengua italiana és la primera amb l'excepció del Tirol del Sud i de la Vall d'Aosta. En el cas espanyol, la cooficialitat d'altres llengües als seus respectius territoris ha anat lligada a demandes d'autonomia sovint basades en la reivindicació d'un autogovern «nacional» que ha comportat una discussió més àmplia sobre el pluralisme cultural i nacional de l'Estat.

El model d'Estat encara està obert a tots dos països. Tant a Itàlia com a Espanya, les reaccions des del centre depenen de les aritmètiques parlamentàries. Quan a nivell estatal es necessita el suport dels PANE, es contemplan petites reformes. Quan no es requereix el seu suport, els arguments d'unitat i solidaritat prevalen i els pactes amb l'oposició sobre el model d'Estat són més probables.

És difícil preveure el futur del debat territorial a Itàlia i Espanya. Els debats recents i les negociacions han generat molts resultats possibles, des de la federalització dels dos països a un llarg període de desacord sobre les possibles reformes. De fet, a Itàlia és probable que no s'hi faci cap reforma. Itàlia ha explorat molt escenaris diferents, des del regionalisme executiu fins a propostes d'autonomia fiscal. A Espanya el rang de les posicions defensades pels actors és menys ampli. Podem preveure un nou procés de simetrització després de les reformes estatutàries. Un cop controlats els conflictes que puguin sorgir, el PP i el PSOE intentaran fer transferències similars a totes les CCAA. Algunes transferències s'iniciaran a un lloc i després seran copiades a tot arreu.

A algunes comunitats històriques, els conflictes amb l'Estat continuaran. El cas del País Basc, amb el fracàs dels dos «plans Ibarretxe» en la primera dècada d'aquest segle, mostra que és difícil aconseguir models

d'acomodació política quan xoquen amb les restriccions constitucionals. A Catalunya, la reforma de l'Estatut i el nou model de finançament inclouen la perspectiva d'aconseguir més inversions i més eficients per part de l'Estat. Tanmateix, l'horitzó podria canviar si el PP guanyés les eleccions, a més que el procés ha generat cansament i un increment de posicions independentistes que potser augmentin la conflictivitat de la futura agenda política.

A Itàlia la polarització del debat territorial entre el 2001 i el 2007 bloqueja qualsevol gran projecte de reforma. El regionalisme executiu és probable que sigui estable al llarg del temps, tot i que la centre-dreta preferiria més autonomia fiscal i legislativa. El regionalisme executiu permet més control per part de l'estat. Això és un avantatge si considerem el nivell tradicionalment de confiança entre les administracions locals i regionals. Aquests arguments tenen una importància especial per FI, LN i els sectors de negocis. L'altre escenari, una constitució federal orientada especialment cap a l'autonomia fiscal, comporta riscos de percepció de desigualtat social.

## Bibliografia

- AJA, E. 1999. *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- ANTONINI, L. 2000. *Il regionalismo differenziato*. Milà.
- ARGELAGUET, J. 2002. «Dos casos de democràcia consociativa: Irlanda del Nord i Tirol del Sud comparats». *ICPS Working papers*, núm. 2005. Barcelona.
- AZNAR, J. M. 2004. *Ocho años de Gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona: Ed. Planeta.
- BARLUCCHI, Ch. 1997. «Quale secessione in Italia?» *Rivista Italiana di Scienza Politica* XXVII, núm.2, 345-371.
- BLANCO VALDÉS, R. L. 2005. *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, A. 2000. *Las balanzas fiscales de las CCAA*. Barcelona: Ed. Ariel.
- CLARICH, M. 2000. «Statuti per differenziare». *Il Mulino* 2000 (XLIX), núm. 389 (maig-juny), 467-470.
- DUCHACEK, I. 1970. *Comparative federalism: the territorial dimension of Politics*. Nova York: Holt Rinehart & Winston.

- GIOVANELLI, O. 2004. «Federalismo e cofindustria». Manuscrit.
- HEPBURN, E. 2006. «The territorialisation of Political Parties in Substate Arenas. Findings from Scotland, Bavaria and Sardinia». Essex: *ECPR Graduate Conference*, 7-9, setembre 2006.
- LUPU, N. 2006. «Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali / e i “colpi” inferti ai principi del costituzionalismo». A R. Bifulco. *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*. Torino: Giappichelli.
- MÉNDEZ LAGO, M. 2000. *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español, 1975-1996*. Madrid: CIS.
- MIGLIO, 1969. *Le contraddizioni dello stato unitario in Miglio – Benvenuti, L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*. Pubblicazione ISAP. Vicenza: Neri Pozza.
- NANETTI, R. 1988. *Growth and Territorial Policies. The Italian Model of Social Capitalism*. Londres – Nova York: Pinter.
- ORTE, A. i WILSON, A. 2007. «Statute of Autonomy Reforms and their Impact on Multilevel governing coalition in Spain». *Regional & Federal Studies*. Juliol 2009.
- PONS, J. i TREMOSA, R. 2005. «Macroeconomic effects of Catalan fiscal deficit with the Spanish state (2002-2010)». *Applied Economics*, núm. 37, 1455-1463.
- REQUEJO, F. 2005. *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres – Nova York: Routledge.
- RIBA, C. 2000. «Voto dual y abstención diferencial. Un estudio sobre comportamiento electoral en Cataluña». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 91, 59-88.
- SALA, G. 2005. «Independencia y parcialidad: las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de federalismo». *Paper presentat al Fòrum de Recerca*. Departament de Ciències Polítiques i Socials. Universitat Pompeu Fabra.
- SALVI, S. 2004. *Itàlia no existeix*. Barcelona: Curial Edicions Catalanes.

***Altres fonts: disponibles a Internet***

Constitució italiana

Constitució espanyola

STC 76/1983, «Sentència del Constitucional sobre la LOAPA»

CIS. Enquesta 2610

*Il Corriere de la Sera*. 3 de juny 1996; 27 de maig 2004

*Il Giornale*. 6 de novembre 2005, *Il Giornale*», 21 octubre 2005, p. 4

ISTAT - <http://www.istat.it/>

*El País.com*

*El Mundo.com*, Especial sobre l'Estat de les Autonomies <http://www.el-mundo.es/papel/hemeroteca/1996/05/28/mundo/113913.html>

*El Mundo*: 28 de desembre 2006, sobr el sistema de finançament: <http://www.elmundo.es/papel/2006/12/28/economia/20066143.html>

*La Vanguardia*, 17 de febrer 2006,

Pàgina web de la Lliga Nord: proposta Miglio, Projecte Speroni, entrevista amb Miglio a Varese 1996, Congrés federal del Partit 2002.

<http://www.foroermua.com/>

<http://www.limesonline.com>

<http://www.svimez.it/Pubblicazione/infosvimez/info12007/01%20febraio%2006.pdf>

# CONCLUSIONS: ASIMETRIES I PROCÉS DE DESCENTRALITZACIÓ. COMENTARIS COMPARATIUS

KLAUS-JÜRGEN NAGEL

FERRAN REQUEJO

*Universitat Pompeu Fabra, Barcelona*

SUMARI: 1. La història i la dinàmica dels processos de resimetrització. 2. Les asimetries de fet. 3. Les asimetries de dret. 4. Qui són els resimetritzadors? 5. Els arguments dels resimetritzadors. 6. Comentari final.

Aquest llibre tracta de quatre països amb graus significatius de descentralització que inicialment ostenten importants asimetries *de iure*. Tots aquests països han regulat asimetries en la seva estructura constitucional després de la Segona Guerra Mundial. En tots els casos, el reconeixement constitucional de les asimetries havia de formar part d'un procés general de descentralització de tot l'Estat. Tanmateix, en el cas del Regne Unit, el procés de descentralització no ha afectat tot el territori de l'Estat, sinó que el resultat ha sigut un procés de *devolution* territorial que presenta una doble asimetria: entre les regions dotades d'autogovern polític, i entre aquestes darreres i la resta del territori.

En tots aquests països, trobem intents o processos efectius de resimetrització, que en algun cas han tingut èxit i en altres no. En termes generals, aquests processos poden tenir diferents conseqüències per a l'evolució del sistema polític. En alguns casos, la resimetrització reivindicada per alguns actors anava associada a un procés de recentralització, mentre que en altres casos podia produir un procés de federalització de caràcter simètric, o una «descentralització compensatòria» que donaria a la «resta» dels territoris competències i institucions similars a les que alguns territoris ja havien assolit asimètricament.

A continuació es descriuen aquest processos en els quatre casos analitzats: Bèlgica, Itàlia, Regne Unit i Espanya, a partir de la seva dinàmica històrica recent. L'objectiu és discriminar les asimetries *de facto* que existeixen en aquests estats, i veure si algunes d'elles estan reconegudes com

asimetries *de iure*. Posteriorment, s'analitzen els actors implicats —en especial, aquells que demanen, amb èxit o sense, la resimetrització del sistema. També es comparen les resimetritzacions assolides per veure si es tracta de processos de recentralització, de federalització o de descentralitzacions compensatòries. Finalment, s'analitzen els arguments emprats pels defensors de la resimetrització, tot distingint entre arguments de caire liberal, democràtic, nacionalista o de caràcter funcional (eficàcia i eficiència del sistema polític). Com a conclusió general, establim una nova visió de la relació entre descentralització i asimetria que creiem innovadora respecte a la literatura especialitzada en aquest camp.

## 1 · La història i la dinàmica dels processos de resimetrització

Els quatre països analitzats han experimentat importants processos de descentralització. En tres casos aquest procés s'ha ampliat a tot el territori estatal. A Bèlgica, aquest procés ha anat més lluny, i ha estat acompanyat finalment d'un procés federalitzador del tipus *holding together* (Stepan). A través de cinc reformes constitucionals (1970, 1980, 1988-89, 1992-93 i 2000-2001) l'anterior estat unitari ha donat lloc a una federació amb trets asimètrics que presenta alguns aspectes confederals. Entre els quatre casos analitzats, Bèlgica és el país que s'ha descentralitzat més, però el grau d'asimetria jurídica no és tan accentuat com estableixen les anàlisis formals fetes fa uns anys. Es pot argumentar que les asimetries jurídiques existents (la regió de Brussel·les, la Comunitat de parla alemanya, la fusió de les institucions regionals i comunitàries en el cas flamenc) serveixen per garantir la simetria final dels poders polítics de les dues col·lectivitats majoritàries de la població (flamenca i valona), en una configuració consociacional o consensual de la democràcia.

En el cas del Regne Unit, es partia d'un estat tipus «unió» amb algunes característiques asimètriques reconegudes. Així, el procés de devolució o, en el cas d'Irlanda del Nord de *segona* devolució de poders, no va afectar tot el territori de l'Estat (la qual cosa es va intentar, però va fracassar en el referèndum a Anglaterra del nord). En aquest cas, l'objectiu mai no ha sigut dotar de la *mateixa* autonomia política a tots els territoris implicats. Els tres territoris objecte de *devolucions* polítiques han rebut graus d'autonomia política diferents, i almenys en els casos d'Escòcia i d'Irlanda del Nord, l'autonomia concedida és equiparable a la que gaudeixen estats membres



d'algunes federacions –en aquest últim cas fins i tot s'accepta la possibilitat de la secessió. Tanmateix, la autonomia gal·lesa és considerablement menor, i a Anglaterra no s'ha establert cap divisió territorial de poders (no existeix, per exemple, cap Parlament «anglès»). Formalment, la «sobirania» queda en mans del Parlament de Westminster. Comparat amb Bèlgica, el procés de devolució es va realitzar en un espai de temps més aviat reduït, assolint un estat d'equilibri i amb una disminució dels intents de resimetrització compensatòria en el cas d'Anglaterra. Al mateix temps, tanmateix, es produí una intensificació de les reivindicacions per part d'actors polítics i socials gal·lesos de «simetritzar» la seva autonomia, aixecant-la al nivell de l'autogovern escocés.

Els dos casos d'estats regionals políticament descentralitzats, Espanya i Itàlia, tenen més en comú entre ells que amb la resta (malgrat que Espanya presenta alguns elements comuns amb les federacions, presenta més elements compartits amb els estats regionals). En ambdós casos, hi ha programes i reivindicacions federalistes per part d'alguns actors polítics, però fins ara no han tingut repercussions constitucionals clares. La regionalització de l'estat unitari està regulada en les constitucions respectives. També en els dos casos la descentralització va començar de manera asimètrica. En l'inici del procés no quedava gaire clar si la resta de territoris seguirien un procés similar al d'aquells dotats de més autonomia política. Tanmateix, en els dos casos es constata l'aparició de processos de descentralització generalitzada que compensen, en bona part, però no totalment, les asimetries *de iure* que originalment es van regular. En aquests dos països, es viu un clima de discussió política permanent sobre les qüestions territorials, i hi ha actors rellevants que no consideren tancat el procés constitucional. A més, la dinàmica política posterior ha incrementat el grau de descentralització, però també ha reduït el grau d'asimetria. Tant a Itàlia com a Espanya, són els processos de resimetrització els que han comportat un augment del grau global de descentralització en el conjunt sistema polític.

Les diferències, però, entre aquests dos estats són també considerables. Itàlia, immediatament després de la Segona Guerra Mundial, va introduir a la seva Constitució la diferència entre regions especials i regions ordinàries. Però si bé les quatre regions especials es constituïen entre 1947 i 1948 (i una cinquena s'hi afegia el 1963), les 15 regions ordinàries només es varen constituir als anys 70. No va ser fins als anys 90 que l'interès en la regionalització del territori va augmentar considerablement, i va culminar en les reformes de 1999 i, sobretot, en la reforma constitucional de l'any 2001.

En l'actualitat hi ha actors polítics que reivindiquen un aprofundiment del procés de descentralització, el qual, eventualment, podria arribar a produir un estat federal més descentralitzat i de caire presumiblement simètric.

En el cas espanyol, el reconeixement de la asimetria jurídica es realitza a partir de la constitució de 1978, i ve acompanyat per una descentralització de l'estat unitari previ. Posteriorment, els dos processos han passat per diferents etapes, però, en termes generals, el procés de descentralització política no coincideix amb un increment del grau d'asimetria del sistema, sinó que més aviat ha esdevingut el fenomen contrari. Mentre l'estat regional italià va establir-se com un compromís entre grups polítics antifeixistes, l'estat autonòmic espanyol va ser el resultat d'un compromís entre franquistes reformistes i antifranquistes. Aquest pacte va emmarcar la «transició política» de l'estat autoritari franquista a l'estat liberal-democràtic actual. Es tracta d'un pacte que incloïa un procés de descentralització política d'un estat fins aleshores molt centralitzat. En aquest procés, els diferents actors que defensaven la descentralització argumentaven a partir de tot un espectre específic d'arguments diversos, però no necessàriament compatibles, de caràcter democratitzador, funcional i, en alguns casos, d'acomodació política de les nacions minoritàries (seguint el model territorial *holding together* anteriorment esmentat).

A les primeres regulacions del període constitucional de finals dels anys 70 —que pot qualificar-se com un procés obert de descentralització que permetia diferents línies de desenvolupament posterior— li seguien els acords autonòmics simetritzadors (1981) entre els dos principals partits de l'Estat (UCD i PSOE). Aquests acords enmarcaren l'intent de recentralització *top-down* o «des de d'alt» de la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic de l'any 1982 (LOAPA, en les seves sigles en castellà). Una vegada fracassada, en gran part, la recentralització directa a partir de la corresponent sentència del Tribunal Constitucional, a finals dels anys 80 el procés de resimetrització inclogué l'increment de les lleis de base i l'ús de l'*spending power* per part del Govern central, en no estar vigent cap tipus de model de «federalisme fiscal» (amb l'excepció dels casos basc i navarrès, els quals quedaven regulats asimètricament a partir de les disposicions *constitucionals* referides a uns «drets històrics» preconstitucionals). El pacte polític posterior també realitzat entre les dues primeres forces polítiques de l'Estat (ara PSOE i PP) de l'any 1992 aprofundia en la resimetrització del sistema en generalitzar la descentralització de competències, les quals quedaven més anivellades entre les 17 «comunitats autòno-

mes». Tanmateix, entre els anys 1993 i 2000, la manca d'una majoria absoluta a les Corts (Parlament central) que donés suport al Govern central va comportar una nova onada de descentralització, ja fos a partir de regulacions simètriques o asimètriques. Amb la majoria absoluta del PP, el període 2000-2004 comportà un intent de recentralització, amb invasions de competències autonòmiques per part del Govern central, un discurs neonacionalista espanyol en contra dels nacionalismes minoritaris, així com un increment del rol polític, administratiu i econòmic de la capital de l'Estat, Madrid. Des de 2004, ha predominat una tendència descentralitzadora amb alguns elements molt tímids de caire federal (p. ex. una Conferència de Presidents), però marcat sobre tot per un procés de reformes d'alguns Estatuts d'autonomia (la reforma més significativa i amb més repercusió política general ha estat la del Estatut de Catalunya, aprovat per referèndum dels ciutadans el 2006). Aquestes reformes han reforçat, inicialment, la asimetria del conjunt, però en el moment de finalitzar aquest estudi (juny 2009) aquesta nova descentralització sembla anar acompanyada per tendències resimetritzadores (la generalització de la reforma dels Estatuts d'autonomia, les coincidències entre els seus textos, la decisió del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut valencià i una previsible retallada d'algunes asimetries de l'Estatut català per part del TC a través d'una sentència de caràcter «interpretatiu», i les limitacions a la bilateralitat regulada en l'Estatut de Catalunya, inclòs el model de finançament, que s'emmarquen en procediments multilaterals) .

## 2. • Les asimetries *de fet*

El reconeixement d'asimetries en l'estructura constitucional o jurídica d'un país està sovint relacionat amb algunes asimetries *de fet*. Els casos analitzats presenten diferents asimetries d'aquest tipus. Al Regne Unit, Bèlgica i a Espanya, la asimetria que predomina en el *cleavage* territorial és de caràcter nacional (encara que, com veurem, també hi ha diferències nacionals en el cas italià). Els casos d'Escòcia, del País Basc, Catalunya, Flandes i del País de Gal·les pertanyen a aquesta categoria. En els casos d'algunes de les regions especials d'Itàlia, més que de *nacions minoritàries*, es pot parlar de *minories nacionals*, és a dir, de col·lectivitats territorials diferenciades que tenen un país de referència exterior (p. ex, Àustria en el cas dels germanòfons del Tirol del Sud italià). El cas dels republicans

d'Irlanda del Nord també pot agrupar-se en aquesta categoria. Cal dir que en alguns casos aquest caràcter nacional ha estat reconegut per part de l'Estat i de la població majoritària (el Regne Unit i la gran majoria d'anglesos no posen en dubte el caràcter nacional d'Escòcia), cosa que no passa en altres casos.

Aquestes diferències entre comunitats nacionals vénen reforçades per diferències històriques, sobretot en el cas de les nacions minoritàries britàniques (en graus diferents) i de les espanyoles. En alguns dels casos esmentats, es parlen llengües diferents de la majoritària de l'Estat, essent importants els moviments per al reconeixement d'aquestes llengües. En el cas de Bèlgica, la qüestió lingüística estructura políticament les tensions territorials de tota la *polity*. En algun cas, a més, la religió reforça les diferències nacionals, sobretot a Irlanda del Nord. La composició religiosa de territoris com ara Escòcia i el País de Gal·les també és diferent de la d'Anglaterra. Aquest factor, però, no és rellevant ni a Bèlgica, ni a Espanya ni a Itàlia. En els casos britànic, espanyol, i sobretot italià, la població de les regions tractades asimètricament sumades, només equival a una part menor de la població total de l'Estat. Per contra, en el cas de Bèlgica, bona part de la comunitat flamenca actua com si fos una nació minoritària, malgrat que aquesta comunitat és demogràficament majoritària a l'Estat. A Bèlgica, el tractament asimètric afecta sobretot la petita comunitat germanòfona i a la capital, Brussel·les. En el cas d'alguna regió especial italiana, espanyola, i britànica —Sardenya, Sicília, Canàries, Irlanda del Nord— la insularitat configura una asimetria geogràfica que resulta políticament rellevant.

Pel que fa a la asimetria econòmica, podem dir que és més forta a Itàlia, i també a Espanya, mentre juga un paper menys destacat a Bèlgica i a la gran illa britànica. A Itàlia, on aquesta darrera asimetria *de fet* és especialment acusada i rellevant, hi ha territoris rics i pobres entre les regions especials i les ordinàries. Mentre que els arguments nacionals i lingüístics, allà on les poblacions que les professen són minories clares, poden portar a una defensa de la asimetria amb o sense descentralització general però difícilment a una situació de descentralització sense asimetria, amb l'argument econòmic, es poden defensar solucions asimètriques i simètriques, siguin aquestes últimes de caire federal o descentralitzador o fins i tot recentralitzador. És interessant que el discurs de la *Lega Nord*, que en els seus inicis era de caire cultural, defensant la asimetria amb brots secessionistes, ha evolucionat vers un plantejament econòmic, defensant un model de federa-

lisme simètric. Simplificant molt, es pot constatar que l'argument nacional és important en els debats polítics de l'Estat espanyol, Flandes i Escòcia, el debat lingüístic ho és en els casos belgues, gal·lès, català, sud-tirolès, i a la Vall d'Aosta, mentre el debat econòmic ho és, sobretot, en els altres casos italians.

Òbviament, els factors esmentats configuren, entre altres, una estructura d'identitats (incloent-hi dobles identitats), que també es plasma en asimetries quant a l'autodefinició nacional dels ciutadans. En termes de la *Moreno question*, les dobles identificacions, però amb predomini de la identificació amb la subestatal, predominen en grau decreixent a Escòcia, Gal·les, Euskadi, Catalunya, Flandes, i Galícia. A Itàlia, on sempre han predominat les dobles identitats, a partir dels anys 90 trobem un rebuig creixent de la identitat italiana, però només per una minoria de la població al nord del país, mentre que aquest rebuig resulta insignificant als territoris del sud.

Cal distingir també el rol del sistema de partits en aquesta qüestió. Destaquen Bèlgica i Irlanda del Nord, on tots els partits són *non state-wide parties* (NSWP) (o PANE, en català), que no competeixen amb partits d'altres territoris o d'àmbit estatal (SWP) (o PAE, en català). Els NSWP respectius han liderat recentment governs a regions com ara Escòcia, Tirol del Sud, Euskadi, Catalunya, Canàries, i tenen representació parlamentària a altres comunitats autònomes espanyoles, al País de Gal·les, Vall d'Aosta i Sardenya.

Cal dir que, a Itàlia, resulta convenient distingir entre els partits històrics d'algunes de les regions especials amb caràcter de minoria nacional, i els partits més recents de caire regional, com ara la *Lega Nord*, que, de fet, van néixer en el context del fracàs del sistema bipolar italià (democratacristians versus comunistes) a principis dels anys 90. En el període de la guerra freda, a les regions ordinàries no hi havia quasi interès per a la descentralització. Els interessos regionals es comunicaven al centre a través dels sistemes clientelars dels partits majoritaris, que rebien diners de l'Estat per satisfer determinades demandes regionals. La reconfiguració (no acabada) del sistema de partits italià ha integrat algun NSWP, en primer lloc la *Lega Nord*, en el sistema polític. La *Lega*, a diferència dels NSWP de l'Estat espanyol, ja ha participat en governs de coalició del Govern central. L'existència dels NSWP, sobretot allà on són forts i amb possibilitats de governar al seu territori, però amb poques possibilitats (i de vegades interès) per intervenir en el govern de l'estat, reforça el seu interès per la

asimetria, especialment si els partits en qüestió defensen nacions minoritàries o minories nacionals que fan del reconeixement del seu caràcter i drets nacionals i de l'augment de l'autogovern els dos punts bàsics del seu programa polític (SNP, SVP, ERC, CiU, etc.).

### 3 · Les asimetries de dret

No és sorprenent que les asimetries reconegudes *de dret* en els quatre països analitzats reflecteixen sobretot les asimetries *de fet* de caràcter nacional, lingüístic, i/o la insularitat. Aquestes asimetries de dret reconegudes són més acusades al Regne Unit, malgrat no gaudir els autogovernos d'Escòcia, d'Irlanda del Nord i del País de Gal·les de la seguretat jurídica que proveeix una constitució escrita. Cal dir que el Regne Unit no ha estat mai un estat unitari i centralitzat de la mateixa manera com sí que ho han estat els altres tres estats. Tampoc mai no ha estat pròpiament un estat-nació, sinó més aviat un «estat d'unió» amb trets de premodernitat i d'imperi. Per tant, administrar els territoris de l'Estat (i de la corona) de manera diferent no és una novetat sinó que sempre s'ha fet així. D'aquesta manera, abans de la *devolution* de finals dels anys 90 hi havia ministeris territorials per a Escòcia, Irlanda del Nord, i el País de Gal·les, i governs totalment separats de Westminster a les illes del canal de la Mànega i a Man, malgrat l'absència d'una constitució escrita que garanteixi formalment aquestes asimetries.

D'altra banda, com és prou conegut, la Constitució espanyola de 1978 esmenta una dualitat entre nacionalitats i regions, sense especificar-ne els casos, establint dues diferents vies vers l'assoliment de l'autonomia política. La Constitució també consagra el concert econòmic de les províncies basques i de Navarra, el règim fiscal diferenciat de les Canàries, la cooficialitat de les llengües d'algunes autonomies, i en algun cas, altres diferències, com el dret civil. Ja hem esmentat les tendències vers la simetria del sistema, sigui per una recentralització limitada (per exemple l'ús de lleis de bases), sigui per la introducció d'elements federals (conferències de presidents, etc.), o a través d'un procés de descentralització (transferències, sistema de finançament per a les autonomies del règim comú, etc.). D'aquesta manera, les asimetries es poden reduir, en cas extrem, a aquelles que estan reconegudes a la Constitució (amb el concert econòmic d'Euskadi i de Navarra, com el cas més important).

Itàlia, també, avui és força més descentralitzada que en els primers anys de la República, però també força més simètrica. La Constitució diferenciava entre regions especials (Sicília, Sardenya, Vall d'Aosta, Trentino-Alto Adige, i el 1963, Friuli Venezia-Giulia) amb caràcter constitucional i possibilitats d'assolir més competències, i amb una legislació, administració i unes finances dotades d'autonomia. La particular divisió del Trentino-Alto Adige en dues províncies amb competències especials també es va establir a partir de les disposicions constitucionals. En el cas del Tirol del Sud o de l'Alto Adige, la autonomia també va ser objecte de negociacions internacionals, després que Àustria hagués portat el cas davant de l'ONU (primer acord 1969; final del conflicte 1992). La internacionalització del conflicte va proporcionar unes garanties al Tirol del Sud, subratllant la seva asimetria. Tanmateix, pel que fa a la resta, la implementació de les regions ordinàries en els anys 70 ja significava per si mateixa un important pas en la direcció d'un augment de la simetria del sistema polític: les «cinc» regions especials ja no eren tan excepcionals. Les reformes dels anys 90 i de l'any 2001 van descentralitzar l'Estat, aixecant el nivell d'autonomia de les regions ordinàries. El grau de diferència entre ambdós tipus d'entitats és, així, cada vegada menor. Tanmateix, també és cert que la reforma del 2001 obre una porta a la asimetria, permetent delegacions específiques de competències estatals. La reforma de 2005-2006 que hauria accelerat la descentralització hagués tancat aquesta via, però va ser rebutjada en referèndum.

Finalment, potser pot sorprendre que el grau d'asimetria *de dret* de Bèlgica no sigui tan alt com el seu alt grau de descentralització faria preveure. La raó rau en el fet que l'estructura formal asimètrica està pensada per garantir una major simetria entre els dos principals grups lingüístics del país. Una asimetria destacable: el nivell de competències una mica inferior en el cas de la minúscula comunitat germanòfona i de la regió de Brussel·les, en comparació amb les dues comunitats i les dues regions majors, respectivament. Una altra asimetria de pes el constitueix la fusió de les institucions de la comunitat neerlandòfona i de la regió de Flandes, en contrast amb les paral·leles comunitat francòfona i regió de Valònia. Tanmateix, les mesures consociacionals i les quotes que regulen l'administració central de Bèlgica estan pensades per compensar les diferències. D'aquesta manera, la divisió del país correspon a una federació bipolar, amb la llengua com a element diferenciador bàsic, amb una divisió en tres regions —que inclou la capital Brussel·les, de majoria francòfona. En definitiva, també a Bèlgi-

ca, les tendències són favorables a un increment de la simetria i de la descentralització, les quals queden reforçades pel caràcter regionalitzat del sistema de partits de les unitats de la federació.

#### 4 · Qui són els simetritzadors?

Un dels elements innovadors de la nostra recerca és l'anàlisi dels actors (socials, econòmics, i polítics) que malden per la resimetrització del sistema polític, sigui per recentralitzar competències, sigui per tractar d'igualar el seu nivell mitjançant un procediment de descentralització uniforme del tipus «café para todos». Qui són aquests resimetritzadors?; d'on vénen, del territori que gaudeix de tractament asimètric, o de la resta de l'estat?; com tracten de legitimar les seves posicions?

Cal dir que, a Bèlgica, no hi ha gaires actors que defensin la asimetria entre les dues comunitats lingüístiques. Recordem que en aquest cas tots els partits són NSWP, i que la divisió de partits belgues en partits flamencs i valons és anterior a la federalització de l'Estat. Les regles de joc de la simetrització poden portar aquí a més descentralització, a més competències per les entitats subestatals, i, fins i tot a reforçar elements de caire confederal. Hi ha actors flamencs que defensen la asimetria, però sempre hauran d'afrontar el problema de la Brussel·les francòfona, regió «addicional» a Flandes i Valònia, que compensarà la fusió de les competències de la regió flamenca i de la comunitat neerlandòfona. És difícil defensar la asimetria allà on la raó d'estat demana que les dues comunitats tinguin un tracte similar —especialment si els que defensen la asimetria són membres de la majoria (flamenca). Els grups francòfons solen témer que la asimetria els porti a una deterioració socioeconòmica i a un empitjorament de l'Estat de benestar belga (cal recordar que en les darreres dècades Flandes ha passat a ser la regió més desenvolupada, capgirant la situació històrica d'hegemonia d'una Valònia més industrialitzada). És cert que molts flamencs defensen més autonomia regional per practicar més *good governance*, sigui de manera descentralitzada i confederal (cristianodemòcrates) o de manera més descentralitzada i més cooperativa (liberals flamencs). Tanmateix, últimament es constata una resistència d'alguns actors flamencs contra un augment de la descentralització —entre els sindicats, que encara mantenen la seva organització estatal, els pagesos, els botiguers o les organitzacions que proveeixen serveis de salut pública. En termes generals, però, els ac-



tors flamencs tendeixen a reivindicar un aprofundiment en la descentralització, mentre que més d'un terç dels francòfons recolzen un retorn a una Bèlgica unitària (posició defensada per un percentatge insignificant a Flandes). Les posicions sobre la simetria ens ajuden a entendre que la monarquia, símbol formal de la unitat de l'estat, gaudeixi actualment de més suport en l'esquerrana regió de Valònia que a Flandes, quan històricament la situació era la contrària.

En els altres tres estats analitzats, els SWP (o PAEs) són els principals candidats a defensar la simetria, ja que han de buscar suport electoral entre la població majoritària. Un cas molt clar és Espanya, on els dos partits majoritaris (PSOE i PP) defensen posicions que tracten de minimitzar les asimetries, malgrat proclamar posicions diferents quant a l'organització territorial de l'Estat. D'una banda, el precursor de l'actual Partit Popular, AP, havia criticat la Constitució espanyola de 1978 per massa autonomista, però el PP actual l'ha anat acceptant, fent-la seva, i fins i tot presentant-la com a culminació de la història espanyola. Quan aquest partit va disposar de la majoria absoluta (2000-2004) va intentar un procés de recentralització (segon període Aznar). D'altra banda, el PSOE, i també IU, defensen una Espanya amb dosis variades de descentralització, a vegades amb elements de retòrica federalitzant. Tanmateix, el PSOE no ha portat a la pràctica cap estratègia federalista, ni quan estava al Govern central amb Felipe González (1982-1996), ni amb José Luis Rodríguez Zapatero (a partir del 2004). Els grans pactes simetritzadors de 1981 i 1992 eren pactes dels dos principals SWP espanyols. Malgrat tot, les necessitats d'organitzar majories van dur els dos grans partits a establir acords més o menys puntuals amb NSWP, especialment amb els de Catalunya, País Basc i Canàries. Uns acords que comportaven més descentralització i en algun cas més asimetria. Cal dir que no només la població majoritària sinó també les institucions de l'Estat central i la seva burocràcia donen suport a posicions simetritzadores. Un actor principal en el procés de descentralització/asimetria de l'Estat ha sigut el Tribunal Constitucional (TC), el qual, a través de les seves sentències i malgrat la decisió sobre la LOAPA, en termes generals no ha recolzat l'augment de la asimetria entre les comunitats autònomes. De fet, el TC ha acostumat a avalar les pràctiques del Govern central, titllades d'invasives per alguns actors de les comunitats autònomes més actives, a partir de l'ús dels conceptes constitucionals transversals (planificació general de l'economia, unitat del mercat, condicions bàsiques que garanteixen la igualtat dels ciutadans espanyols, etc).

També a Itàlia, els grans SWP són més aviat defensors de la simetria. Els grans partits històrics, comunistes i cristianodemòcrates, estaven en desacord sobre l'organització territorial del país. Durant els anys 70, tanmateix, els comunistes canviaren d'opinió, acceptant i fins i tot reivindicant la descentralització del país. De fet, la introducció de les regions ordinàries va permetre que els partits que a la pràctica estaven exclosos del Govern central de l'Estat podien governar en alguna regió. Avui, fins i tot la *Lega Nord* defensa un federalisme fiscal de característiques simètriques i descentralitzadores. El Tribunal Constitucional italià també ha actuat a favor de mantenir unit el sistema legal, amb sentències que en general limiten l'autonomia de les regions especials.

Al Regne Unit, el procés de devolució de finals dels anys 90 va arribar després dels llargs mandats conservadors de Margaret Thatcher i John Major, els quals, almenys a Escòcia i al País de Gal·les, havien deslegitimitzat el govern de Westminster. En aquests dos territoris, el partit conservador, guanyador de les eleccions a nivell de l'Estat, no treia gaires diputats, i a vegades no en treia cap. En aquestes condicions, els laboristes, des de l'oposició, feien seva la reivindicació de la descentralització. Quan el laborisme va arribar al Govern central la implementaren en termes d'una devolució política asimètrica. Els *tories* han anat acceptant la devolució de forma paulatina. De fet, es tracta d'un procés que els ha portat algun benefici en forma de diputats en els nous parlaments territorials. Per la seva banda, els liberaldemòcrates han defensat tradicionalment el federalisme; històricament han mantingut posicions descentralitzadores, encara que simètriques (*home rule all around*). En conseqüència, el partit més clarament partidari de la asimetria era el partit laborista. Tenia clares possibilitats de governar a Escòcia i, per descomptat, a Gal·les, i al mateix temps, només amb diputats gal·lesos i escocesos del partit pot obtenir majoria al Regne Unit. En la seva dinàmica cap a una devolució almenys inicialment asimètrica, va arrossegar actors de la societat civil, com ara els sindicats, que en principi havien estat crítics amb el procés asimètric de devolució.

Mentre els actors de la societat civil britànica s'han agrupat ràpidament al voltant de les noves institucions intentant influenciar-les, a Itàlia, els sindicats, els empresaris i l'església catòlica s'han mostrat més aviat crítics amb la descentralització, tal com va mostrar la campanya per al referèndum de l'any 2006. Tanmateix, cal dir que al nord d'Itàlia, i en especial a Milà, existeix un nucli econòmic més aviat crític amb la capital de l'Estat, i disposat a defensar no només posicions descentralitzadores, sinó també

asimètriques. Això contrasta fortament amb Espanya, on les elits, no només polítiques sinó també econòmiques i mediàtiques concentrades a Madrid, en els últims anys han recolzat en alguna ocasió posicions de recentralització, o almenys la finalització del procés autonòmic. Els *mass media* espanyols i, en menor mesura però també d'Itàlia, defensen normalment posicions simetritzadores. L'opinió pública majoritària d'aquests dos estats, com també mostra el referèndum italià de 2006, no dóna un suport clar a més descentralització i, sobretot, no accepta amb bons ulls la asimetria. Això contrasta amb la situació del Regne Unit, on fins i tot els anglesos accepten la devolució de poders, especialment en el cas d'Escòcia. Avui, Espanya i Itàlia són menys asimètriques que quan s'aprovaren les seves constitucions respectives.

Bèlgica, que ha evolucionat des d'un estat unitari vers un estat federal de dues col·lectivitats i sis entitats subestats, ha fet ús dels elements asimètrics per equilibrar millor la simetria entre els dos grups principals. Erosionar aquests elements podria posar en perill la simetria principal entre les dues col·lectivitats. Després de la unió entre la regió de Flandes i la comunitat flamenca hi ha una única entitat política, en contrast amb les dues regions amb majoria francòfona, Valònia i Brussel·les, i amb el major pes demogràfic dels neerlandòfons (i la protecció especial de la minoria neerlandòfona a Brussel·les). Tanmateix, si acceptem la darrera reforma constitucional com a data de referència, fins i tot a Bèlgica hauríem de parlar d'elements resimetritzadors (el paper de la Unió Europea incentiva l'adopció de posicions comunes entre les elits de les dues principals col·lectivitats).

El Regne Unit, on l'intent de simetrització mitjançant la introducció de regions angleses va fracassar en referèndum (nord d'Anglaterra) queda com a única excepció als processos de resimetrització. L'única simetrització, de caràcter dèbil, que sí que trobem al Regne Unit és el procés de retocar, fins ara lleugerament, les competències i el sistema institucional gal·lès per apropar-lo, ni que sigui parcialment, al nivell escocès. És a Espanya i a Itàlia on la resimetrització ha tingut més èxit – ja sigui per la via de la recentralització, per la via de limitar el procés autonòmic, o, sobretot, per la via de generalitzar el procés de descentralització.

Resumint, mentre al Regne Unit hi hagut una demanda de resimetrització parcial que finalment ha fracassat, sembla que definitivament, a Bèlgica hi ha poca demanda d'aquest tipus de procés per part dels principals actors (concentrada, com és lògic, a la Comunitat germanòfona i a Brus-

sel·les). A Itàlia i Espanya hi ha hagut processos de resimetrització importants sense, tanmateix, haver-se arribat a una resimetrització completa. Malgrat haver disminuït, les asimetries clarament establertes a les constitucions respectives no han perillat. En el cas espanyol, el procés moltes vegades s'ha frenat per les necessitats dels partits tipus SWP d'establir pactes amb actors polítics específics de les autonomies amb forts components nacionals diferenciats.

## 5 · Els arguments dels resimetritzadors

Si analitzem, en primer lloc, els països on trobem més processos de resimetrització (Itàlia i Espanya) cal dir que, encara que el joc d'arguments és similar, la importància que té cada argument presenta un pes diferent. A Itàlia, la discussió més polaritzada és la que gira al voltant de la redistribució fiscal. Després de tants anys, està més o menys acceptat que les minories nacionals de la frontera i, en menor mesura, les dues grans illes tinguin competències diferents de les de la resta de regions, però el seu grau d'autonomia fiscal costa molt més de ser acceptat. Al nord del país, a les regions més riques, trobem crítiques contra les regions especials i, en concret, contra Tirol del Sud, a causa de la seva autonomia específica. També proliferen crítiques contra el que es considera un excés de redistribució igualitària que afavoreix el sud del país i que fomenta, es diu, una «cultura de la subvenció». La solució, per aquests crítics, és més descentralització, així com la implementació d'un model de federalisme fiscal amb menys asimetries *de iure*. En aquest debat, els arguments sobre la igualtat són els que predominen en tots els sectors enfrontats. Així, al sud trobem crítiques contra l'autonomia especial de les illes, que també són pobres, en nom de la igualtat. Però és sobretot la major autonomia fiscal de les regions especials la que sembla molestar més. Un augment de l'autonomia per a totes les regions fins arribar al grau assolit per les regions especials podria satisfer els interessos territorials del nord del país, favorables a una simetrització de competències de caràcter compensatori i homogeneïtzant, però és difícil que aquest plus en descentralització sigui acceptat en les regions del sud. El fracàs de la reforma del 2006 va mostrar que l'argument que apel·la a una «solidaritat» abstracta, sense gaires concrecions predominava dins de les organitzacions clàssiques de l'esquerra, però també va ser secundat per l'església catòlica.

L'argument de l'eficiència ha estat esgrimit tant pels defensors d'una més gran descentralització, com també pels seus adversaris. Aquests últims temen el desdoblament de la burocràcia, mentre que els primers pretenen realitzar polítiques més adequades a les necessitats del territori, a més d'afavorir en molts casos la competència entre regions. El debat sobre l'eficiència no acostuma a tematitzar la asimetria. Tanmateix, l'argument sobre la unitat italiana, que moltes vegades s'esgrimeix juntament amb una crítica al «federalisme fiscal», sí que en fa qüestió. Sobretot per una part dels demòcrates d'esquerra, la asimetria es percep com un primer pas vers la secessió, i el federalisme fiscal de la *Lega Nord*, encara que sigui simètric, es veu a vegades com un camuflatge del separatisme. A l'esquerra política també trobem l'argument de la unitat nacional, però aquí pren la forma de la defensa de la igualtat entre els italians (igualtat de ciutadania).

A Espanya, trobem arguments similars, però en aquest cas l'argument «nacional» té més importància. Les nacions minoritàries tenen més pes que a Itàlia, coincideixen més amb zones riques del país, i els NSWP són més forts (i demanen més asimetria). L'argument de la defensa de la unitat nacional també és un dels principals arguments esgrimits per actors de la societat civil espanyola, com ara l'Església catòlica, almenys a nivell estatal. I, com a Itàlia, trobem també una barreja entre els arguments que pivoten sobre la unitat nacional i els que ho fan entorn de la igualtat. L'argument sobre la solidaritat també està fortament arrelat, malgrat que els grans actors estatals respecten la asimetria foral constitucionalment reconeguda d'Euskadi i de Navarra —encara que els mateixos actors es resisteixen a estendre aquesta asimetria a Catalunya, per exemple—, cosa que a vegades ha fet esgrimir l'existència d'ETA com un element favorable a la pràctica al manteniment de la asimetria fiscal basconavarresa. L'acceptació de la Constitució com un símbol nacional espanyol per part de la dreta, de retruc ha contribuït a acceptar, explícitament, algunes asimetries, però només aquelles que estan constitucionalment establertes. Cosa que fa difícil ampliar les asimetries *de dret* a qüestions nacionalment sensibles, com el reconeixement de les nacions minoritàries en les regles del joc de l'estat autònom.

En contrast amb els dos casos anteriors, al Regne Unit l'argument «nacional» no és tan important per a la majoria d'actors. De fet, prospera més l'anomenada *West Lothian Question* (WLQ), és a dir, la qüestió sobre què significa la asimetria per a la representació democràtica quan els diputats dels territoris amb més autonomia segueixen codejant sobre les regions

amb menys o sense autonomia, mentre que els diputats escollits per aquestes regions no tenen cap influència sobre decisions a les regions amb més poders. Malgrat que la «WLQ» la va formular per primera vegada un diputat laborista (l'escocès Tam Dalyell), actualment l'esgrimeixen més els conservadors, ja que tenen els seus principals districtes en regions sense *devolution*. Tanmateix, les respostes proposades a la «qüestió» no necessàriament han d'anar cap a una resimetrització, sinó cap a compensar el *plus* en autonomia amb un *minus* en «govern compartit».

Un altre argument recurrent, i que sí que té clarament a veure amb la asimetria, és el debat sobre un possible *upgrading* del País de Gal·les al grau d'autonomia que gaudeix Escòcia. Per la seva banda, a les regions angleses, la percepció és la de quedar-se sense un *lobby* propi, sense algú que les defensa. Aquest sentiment existeix més al nord d'Anglaterra que al sud, però no va ser prou fort com per demanar una autonomia pròpia. Pel que fa als temors sobre una possible secessió, en primer lloc d'Escòcia, cal dir que bona part de l'opinió pública anglesa acceptaria aquesta possibilitat si el procediment fos correcte i la majoria decisiva fos clara. Aquesta bona disposició diferencia el Regne Unit de tots els altres casos analitzats. Els temors que la asimetria animés els desitjos independentistes —convertint l'autonomia en un *slippery slope* cap a la independència, sembla que s'han reduït. L'argument que la *devolution* ha de permetre la realització de diferents preferències polítiques sempre ha estat fort, però per acceptar que aquesta possibilitat la tinguessin les nacions minoritàries, cal acceptar que aquestes nacions existeixen i que són diferents de qualsevol altre entitat de caràcter territorial. Aquesta predisposició per combinar descentralització i asimetria sembla que és al Regne Unit on mostra indicadors empírics més clars.

Finalment, en el cas belga, els debats principals giren entorn les polítiques socials i l'autonomia fiscal, per tant, sobre *més* o *menys* autogovern. El problema «federal» de fons gira al voltant del fet que els actors d'una de les dues principals col·lectivitats vol més *self rule*, més autogovern, i els de l'altre demanden més *shared rule*, més govern compartit. El debat sobre si ampliar les competències i l'autonomia de la comunitat germanòfona i/o de la regió de Brussel·les per fer-les més simètriques amb les de les grans comunitats i regions és un debat més secundari. Si de cas, es tracta d'un debat sobre els reajustaments que han de fer possible un millor equilibri entre els dos grups principals del país. És cert, tanmateix, que atès el predomini dels francòfons a la capital, una com-

pleta simetrització de la regió de Brussel·les probablement comportaria problemes als flamencs, excepte que sigui compensada per altres mesures. De la mateixa manera, retocar les fronteres territorials de Brussel·les, un tema recurrent en la política belga, també afectaria el difícil equilibri entre les dues grans col·lectivitats. Una asimetria més gran entre les competències d'aquestes últimes per tal de satisfer el desig de més autogovern flamenc no sembla fàcilment realitzable, ja que hauria de compensar-se amb un nou tipus de *shared rule*, quan la majoria demogràfica del país és flamenca.

## 6 · Comentari final

La comparació dels quatre casos analitzats ens porta a una consideració general: descentralització i asimetria no necessàriament van juntes, i no actuen necessàriament en la mateixa direcció. En la lectura d'autors clàssics, sembla que *asimetria* combina amb *descentralització*, i *resimetritzar* automàticament s'entén com *recentralitzar*. No s'ha contemplat prou la possibilitat que determinats actors preferissin més descentralització amb més simetria a tenir menys descentralització però més asimetria. En el nostre estudi hem trobat casos on la resimetrització pren forma de més descentralització.

D'altra banda, almenys en els casos aquí observats, les asimetries nacionals i lingüístiques generen més asimetries *de dret* que altres asimetries *de fet*, per exemple, les de caire econòmic. També provoquen més pressions resimetritzadores. Aquestes últimes, tanmateix, poden anar tant en una direcció descentralitzadora com recentralitzadora. El cas del Regne Unit mostra que, en algun cas, el reconeixement d'unes asimetries *de fet* i la seva transformació en asimetries *de dret* no ha generat prou respostes resimetritzadores en cap dels dos sentits. Cal dir, tanmateix, que la *devolution* britànica és encara molt jove.

En el futur, ens proposem realitzar comparacions amb països on les asimetries *de iure* han sobreviscut força més temps, sense ser qüestionades seriosament. Pensem, per exemple, en les Illes Aaland, les illes Feroe, Madeira, les Açores... Caldria, també, ampliar el joc de casos de processos de resimetració exitosos, per exemple, analitzant Rússia. I caldria veure quina repercussió tenen els acords asimètrics sobre la UE, que proveeix els actors d'un marc comú que a vegades actua fomentant la descentralització —fins

i tot la majoria dels estats membres no federals s'han regionalitzat—, però, alhora, fomentant la simetria, ja que no es reconeix el diferent caràcter que poden tenir les regions. També cal analitzar el paper resimetritzador de les institucions europees en el moment de desincentivar tractaments diferencials entre regions per part dels estats membres, recolzant, al mateix temps, el reconeixement d'uns drets iguals als ciutadans europeus, entre altres factors que actuen en un sentit homogeneïtzador.



A inicis del segle XXI, parlar de federalisme o de regionalisme és parlar de democràcia, en un context presidit pels fenòmens de pluralisme cultural i nacional, i de globalització econòmica, política i tecnològica. Aquest nou context està incentivant una revisió teòrica i una reformulació institucional tant de conceptes clau implicats en la legitimació liberal-democràtica dels estats amb descentralització política, com dels processos pràctics de la presa política de decisions en aquests estats. Això afecta especialment aquelles democràcies multinivell que regulen societats de caràcter multicultural i plurinacional.

Aquest llibre analitza l'evolució de quatre democràcies europees —Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya— que varen iniciar un procés significatiu de descentralització de manera asimètrica —la descentralització es va efectuar només o amb més intensitat en determinats territoris de l'estat— per tal de veure si posteriorment s'han produït o no processos de resimetrització i les conseqüències que representa pel sistema polític. Tots aquests països han regulat asimetries en la seva estructura constitucional després de la Segona Guerra Mundial. En concret, s'analitza quines han estat les causes d'aquests processos quan es produeixen, quins han estat els principals actors polítics implicats, quins són els arguments legitimadors esgrimits per aquests actors —si prevalen, segons els casos, arguments basats en valors i objectius de caràcter liberal, democràtic, nacional o funcional— i, finalment, si la resimetrització ha comportat o no un procés de recentralització en la presa de decisions polítiques d'aquestes democràcies.

