

# NACIONALISMOS PARA DES-ARMAR

Análisis de los procesos secesionistas de Escocia y Cataluña (2007-2019)

Tesina de grado | Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesista: **J. Martín Forcadell (F-1191/6)**

Dirigida por: **Dra. Ma. Victoria Álvarez**



Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Rosario, septiembre de 2020



**UNR** Universidad  
Nacional de Rosario

## Resumen

Los recientes procesos secesionistas en Escocia y Cataluña, por sus particulares –e inéditas- características, representan atractivos casos de estudio. El triunfo de un partido con aspiraciones secesionistas en 2007 en las elecciones parlamentarias de Escocia inaugura un nuevo momento histórico para Reino Unido y la Unión Europea. Además del caso escocés, similares reclamos comienzan a tener lugar en Cataluña a partir de 2010. Demandas por la secesión se convierten en un aspecto novedoso y disruptivo en un contexto europeo caracterizado por los efectos desestabilizantes de la crisis del euro.

Partiendo de la utilización de los conceptos de “secesión” y “Gobierno No-Central” hemos intentado comparar los procesos en pro de la secesión en ambos casos. La comparación se basa en tres elementos: factores institucionales, estructurales y coyunturales, de manera de identificar las cuestiones que condicionan la manera en la que se emprenden los procesos pero así también el tipo de relación que establecen con los Gobierno Centrales.

De tal forma, en el presente trabajo se planteó como objetivo identificar las similitudes y diferencias entre ambos procesos secesionistas en el período 2007-2019 de manera de entenderlos más cabalmente.

**Palabras claves:** Nacionalismos – Secesión – Gobiernos No-Centrales – Escocia – Cataluña

*A mis viejos, Carlos y Mirta, por su amor, consejos y enseñanzas.*

## Agradecimientos

A María Victoria Álvarez, por su completa predisposición y buena voluntad para ayudarme y orientarme con la tesina durante todo el proceso de desarrollo.

A la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, por brindarme todos los recursos y herramientas necesarias para mi formación.

A mi familia, por acompañarme durante todo el proceso académico. Sabiendo estar siempre, tanto en los buenos como malos momentos.

A Alber, por ser mi compañera y sostén durante gran parte del camino.

A mis amigos, los de hoy y de siempre, por estar a mi lado durante todos estos años incondicionalmente.

Y finalmente, a la educación pública. Agradecimiento no solo por los conocimientos aprendidos sino por los valores enseñados.

Ningún logro es individual, todos han aportado para que esto sea posible.

# Índice

Introducción	6
Capítulo I	21
Antecedentes de los casos	21
Escocia	21
Cataluña	22
Análisis comparado de los antecedentes	23
El rol de los factores institucionales en el comienzo de los procesos	24
Escocia	25
La devolución de 1997	25
El Partido Nacional Escocés (SNP)	26
Cataluña	30
La transición a la democracia	31
La sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional	34
El Pacto fiscal de 2012	37
Análisis comparados de los factores institucionales	41
Capítulo II	42
Escocia	43
Un Estado, cuatro naciones	43
Las relaciones Reino Unido-Escocia a partir de los referéndums de 2014 y 2016	44
El referéndum por la secesión de Escocia de 2014	45
Análisis de las relaciones Reino Unido-Escocia durante el período 2012-2014	49
El escenario post-referéndum	50
Reino Unido y su relación con la UE	52
El referéndum por la permanencia de Reino Unido en la UE	53
Escocia frente al Brexit	54
Las relaciones en este nuevo escenario	55
Cataluña	57
Un Estado, una Nación, diferentes nacionalidades	57
Las relaciones de Cataluña y España a partir de los procesos participativos de 2014 y 2017	59
Los primeros años a partir del fallo 31/2010	59
El Pacto fiscal como punto de inflexión	61

El proceso participativo sobre el futuro político de Cataluña de 2014	62
Análisis de las relaciones de Cataluña con España hasta 2014	64
El escenario post proceso participativo	64
La inestabilidad política a partir de 2015	65
El referéndum por la independencia del 1º de octubre de 2017	67
Las relaciones de Cataluña con España en este nuevo escenario	69
El después del fin del proceso secesionista	70
El escenario europeo	71
Análisis comparado de los factores estructurales y relaciones de los actores	73
Capítulo III	75
Escocia	75
El triunfo electoral de 2007	75
La mayoría absoluta parlamentaria en 2011	78
Acuerdo de Edimburgo de 2012	79
El referéndum de 2014	80
El gobierno de Sturgeon a partir de 2015	81
El escenario a partir del Brexit	82
Perspectivas futuras partir de las elecciones de 2019	84
Cataluña	85
La Resolución 31/2010	85
El fracaso del Pacto Fiscal de 2012	87
Las movilizaciones sociales como capital político	89
El camino hacia el proceso participativo de 2014	90
Las elecciones anticipadas de 2015 como estrategia política	91
La llegada de Puigdemont y el referéndum por la secesión	93
La declaración unilateral de independencia	95
El escenario a partir de la aplicación del artículo 155	97
El gobierno de Quim Torra	98
Análisis comparado del rol de los Gobiernos No-Centrales	99
Conclusiones	101
Bibliografía	105

## Introducción

La consolidación del proceso de integración europeo liderado bajo la bandera de la Unión Europea (UE) ha significado un avance realmente elocuente para el continente. No solo por la finalización de siglos de disputas y rivalidades, sino también por el acercamiento y estrechamiento de lazos pluridimensionales, que dan (o dieron) cuenta de un momento sin precedencia alguna. Durante los casi 70 años que han acontecido desde el momento fundacional hasta el presente, muchos autores han destacado la gran labor en términos integracionistas, pero otros también han resaltado los efectos “indeseables” que esta integración europea ha generado, especialmente en los últimos años, como el resurgimiento de la extrema derecha, el euroescepticismo, la crisis de refugiados, la profundización de las diferencias o asimetrías económicas entre países miembros, entre otros.

El efecto más interesante en función de la presente tesina, es la cuestión del auge de los nacionalismos. Los nacionalismos, que podemos describir como una fuerza profunda, son un rasgo permanente a lo largo de la historia del continente; responsables de la configuración y re-configuración de los límites dados y establecidos de los Estados nacionales. Fronteras y nacionalismos son dos elementos que muy pocas veces han coincidido y entre los que, paradójicamente se ha forzado una relación.

Los nacionalismos aquí estudiados son movimientos que, si bien han fracasado en diversas oportunidades, han sabido permanecer a lo largo de la historia, manteniendo, con mayor o menor fuerza, reclamos en función de sus particularidades geográficas, culturales e ideológicas.

Su relevancia actual deviene por el hecho de que sus relaciones con los Gobiernos Centrales comienzan a modificarse. Las acciones de estos movimientos nacionalistas, gradualmente y en diferentes magnitudes, empezaron a cuestionar, en un primer momento y a confrontar, en un segundo, las estructuras existentes al interior de los Estados centrales.

Los casos de Escocia y Cataluña dan cuenta fidedigna de este fenómeno. Regiones claves para Reino Unido y para España respectivamente, pero que, por ciertas decisiones, han decidido desafiar a Londres y a Madrid. Los sucesos fueron aconteciendo de forma gradual en las últimas décadas (o años), pero son los gobiernos de Alex Salmond -2007/2014- y Nicola Sturgeon –desde 2014- con el Partido Nacional Escocés (SNP, por sus siglas en inglés) y los de Artur Mas -2010/2016- y Carles Puigdemont -2016/2017- en la presidencia de la *Generalitat* catalana, quienes posibilitan un fenómeno sin precedentes, tanto por tratarse de movimientos que apelan a intenciones secesionistas como también por ser las primeras amenazas reales de esta índole a la estabilidad del bloque europeo.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta las consideraciones previas, el eje del presente trabajo girará en torno al siguiente interrogante: *¿Cuáles son las diferencias y similitudes de los*

*procesos secesionistas de Escocia y Cataluña durante el período comprendido entre los años 2007 y 2019?*

Como afirma el título del presente trabajo, se intentará “armar” una descripción íntegra de los acontecimientos ocurridos durante el período estudiado, pero para eso, es necesario “desarmar” ambos procesos: entender desde su interior las causas y factores que incidieron en su desarrollo.

En primer lugar, se indagará en los factores institucionales que posibilitaron el comienzo de los procesos secesionistas en Escocia y Cataluña, poniendo especial énfasis en las permisibilidades o restricciones constitucionales, según el caso. Previamente, se dará un breve repaso histórico para comprender cuestiones políticas y culturales de acontecimientos que tienen lugar en el período analizado. En el segundo capítulo, se describirán los aspectos estructurales que presentan los casos de estudio y cómo esto condiciona las relaciones con respecto a los Gobiernos Centrales de Reino Unido y España. Finalmente, en el tercer y último capítulo, se analizará el rol desempeñado por los Gobiernos No-Centrales de Escocia y Cataluña vis-á-vis los procesos secesionistas, enfatizando a la oportunidad política como un elemento central para entender los interrogantes más generales de los procesos.

En este sentido, para explicar los elementos tanto institucionales como estructurales sostendremos las aseveraciones desarrolladas por Cetrá y Harvey (2018). Si bien los autores utilizaron estos factores para explicar el fenómeno de los referéndum participativos de 2014 en Escocia y Cataluña, su aplicación resulta trasladable al objeto de estudio del presente trabajo.

En lo que refiere al elemento institucional, los autores lo desarrollan a partir del formato constitucional que presenta cada Estado central, más específicamente en el carácter codificado o no de sus ordenamientos jurídicos. La legalidad es otro aspecto en donde hacen hincapié, fundamentalmente a si sendas constituciones prohíben la secesión a su interior -o no-. Aseverando que “(...) la Constitución codificada de España prohíbe la independencia en tanto que Reino Unido carece de una Constitución codificada lo que le permite una práctica constitucional más flexible.”<sup>1</sup> (Cetrá y Harvey, 2018, p.9).

Por su parte, el elemento estructural se desarrolla como aquel factor que refiere “(...) al diseño constitucional de España y Reino Unido y a su interpretación por parte de los partidos políticos, mostrando una visión del Estado de carácter unificada o bien, plurinacional.”<sup>2</sup> (Cetrá y Harvey, 2018, p.11).

---

<sup>1</sup> “(...)the codified Spanish constitution clearly prohibits independence, while the UK lacks a codified constitution which allows for a much more flexible constitutional practice.” Traducción propia.

<sup>2</sup> “(...) the Spanish and the UK constitutional designs and their interpretations by political parties display a mononational or plurinational view of the state.” Traducción propia.

Además, el análisis del devenir de los procesos en pos de la secesión tendrá en cuenta el concepto de Tarrow (2004) sobre las oportunidades políticas (si bien es un concepto que surge para explicar otros fenómenos). El concepto de oportunidad política hace referencia a “dimensiones consistentes -aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales- del entorno político que fomentan la acción colectiva” (Tarrow, 2004, p. 45).

El objetivo general de la presente tesina de grado es analizar en forma comparada el desarrollo de los procesos secesionistas en Escocia y Cataluña, para identificar similitudes y diferencias, a lo largo del período comprendido entre los años 2007 y 2019.

A partir de esto, se esbozan los siguientes objetivos específicos:

- Identificar cuáles fueron los factores institucionales (en cuanto a la flexibilidad/rigidez de las normas constitucionales) que incidieron en los procesos secesionistas en Escocia y Cataluña en el período estudiado.
- Identificar los aspectos estructurales (en términos de la forma que adquiere el Estado en Reino Unido y España) y cómo inciden en sus relaciones con Escocia y Cataluña.
- Describir las similitudes y diferencias en el rol desempeñado por los Gobiernos No-Centrales de Escocia y Cataluña en la construcción y desarrollo de sus respectivos procesos secesionistas.

La hipótesis central de esta investigación es que las diferencias se imponen por sobre las similitudes en la comparación entre ambos procesos a partir de tres elementos: las condiciones institucionales, los aspectos estructurales y la oportunidad política. Cada uno de estos factores incidió para que sendos casos tuvieran desarrollos y desenlaces notablemente disímiles entre sí.

Podremos observar que sin las causas institucionales y estructurales sería imposible explicar el trasfondo de estos procesos y así también, sin la oportunidad política, su desenvolvimiento.

Ambos casos dejan una enseñanza para futuros procesos secesionistas: la única manera de tener éxito en el contexto de siglo XXI, es mediante negociación, acuerdo y paciencia con respecto al Estado central. La vía unilateral se torna inviable dado el contexto institucional y cívico que caracteriza al mundo occidental, la UE y los Estados nación. Escocia y Cataluña son casos referentes para estudiar a la secesión: el primero en función de los aspectos que pueden ser tomados y mejorados, el segundo en respuesta a los errores que conviene no repetir.

Nuestro trabajo, siguiendo a Sartori (1994), reconoce que análisis de caso y análisis comparativo constituyen “búsquedas complementarias que se refuerzan entre sí”. El estudio de casos es, para ser tal, “implícitamente comparativo” (Sartori, 1994, p. 45). El estudio de casos puede ser único o múltiple, dependiendo del número de caso que se analicen.

Nosotros tomamos dos casos para comparar, tal como hemos mencionado. Para realizar este trabajo de investigación se recurrió a la revisión de fuentes de observación secundaria, con una selección de obras clave y de publicaciones actualizadas, especialmente libros y artículos de revistas especializadas, así como artículos periodísticos, y documentos oficiales de Reino Unido y España, y de los Gobiernos No-Centrales de Escocia y Cataluña.

Es importante resaltar que los movimientos nacionalistas cuentan con una historia de larga data pero su tratamiento como actores políticos, sociales, económicos y culturales en el sistema internacional es relativamente reciente. Si bien podemos verlos como actores existentes con anterioridad al Estado moderno capitalista, es menester entender que su desarrollo se encuentra condicionado a partir del desafío que supone la modernidad. Tal como afirma Gellner (1988), el nacionalismo en su raíz tiene cierto tipo de división del trabajo, una división del trabajo compleja y, siempre y acumulativamente, cambiante.

La conformación de los grandes Estados nacionales supone la creación de entes artificiales que aglutinan multiplicidad de naciones pre-existentes, permitiendo en algunos casos su amalgama y en otros, la generación de fricciones internas de difícil acomodamiento. La historia de los Estados Nación europeos trasluce esto desde su génesis: una historia de convivencia entre pueblos distintos y muchas veces incompatibles entre sí.

El capitalismo industrial del siglo XVIII tuvo su motor productivo en Europa y como tal la unidad nacional era elemento indispensable para la consecución de sus fines. En este contexto es que “(...) las naciones existen no sólo en función de determinada clase de estado territorial o de la aspiración a crearlo —en términos generales, el estado ciudadano de la Revolución francesa—, sino también en el contexto de determinada etapa del desarrollo tecnológico y económico.” (Hobsbawm, 1998, p.14).

Ya no era viable la posibilidad de pensar en una Europa fragmentada y heterogénea de minorías nacionales; en este nuevo contexto se debía dar lugar a una Europa de los Estados donde lo que primase fueran los intereses nacionales de Estados unificados.

En esta época es que podemos encontrar las raíces de los casos que se estudiarán en la presente tesina. Tanto la unificación del Reino de Escocia con Reino Unido en 1707 como la absorción y unidad plena de la región de Cataluña con el Reino de España en 1714<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> El 1 de mayo de 1707, mediante un acuerdo votado sucesivamente en los parlamentos escocés e inglés, se produce la denominada Acta de unión, que supone la creación de Reino Unido. En tanto, el 11 de septiembre de 1714 se da la caída de Barcelona que supone la derrota definitiva y así también la plena incorporación de la región de Cataluña al Reino de España.

Es preciso comprender, tal como lo hemos comentado anteriormente, que el capitalismo incipiente de siglo XVIII tiene una relevancia fundamental en los orígenes de los casos estudiados.

Sin embargo, es difícil pensar el desarrollo del nacionalismo desde una óptica meramente moderna e industrial. Es necesario acompañarlo y entenderlo con elementos más profundos, como la historia, la lengua y la cultura que posibiliten diferenciar y distanciar el análisis de una coyuntura histórica determinada. Aunque, lógicamente, el desarrollo de este capitalismo industrial, con epicentro en Inglaterra, es fundante.

Escocia y Cataluña no son los únicos ni tampoco los casos más importantes. Su elección responde a la intención de demostrar la metamorfosis que han sufrido los reclamos secesionistas en el actual siglo XXI. Los nacionalismos aquí estudiados van por caminos muy distintos al de aquellos que fueron las grandes banderas del siglo XX. Las causas, motivaciones y contextos son muy distintos. Ya no se trata, como acontecía anteriormente, de reclamos medidos por la violencia sino más bien por peticiones de carácter cívicas. Estas peticiones son encauzadas, generalmente, bajo la dirección de Gobiernos No-Centrales que hacen que los reclamos logren visibilizarse y mantenerse en el tiempo.

En tiempos donde la centralización del poder político por parte del Estado es cada vez más cuestionable, el estudio de estos casos posibilita pensar en nuevas perspectivas para los actores del sistema internacional. Posibilita plantear un nuevo escenario donde el número de actores intervinientes es inevitablemente más amplio del aceptado. Ya no se puede obviar la existencia de Gobiernos No-Centrales que tienen una existencia paralela y muchas veces, discontinua al del propio Gobierno Central. Tal como afirma Aguilera de Prat, -con respecto a las regiones pero que es completamente trasladable a los Gobiernos No-Centrales en el marco de la UE-: “las regiones ya no pueden ser ignoradas, pues no sólo no es operativo desde un estricto punto de vista funcional (ejecutan numerosas políticas comunitarias), sino que no contar con ellas contribuiría a incrementar la deslegitimación de cierta idea de construcción europea.” (2006, p. 53).

A partir de la propuesta comparativa en esta tesina, se logrará también visibilizar y desarrollar este concepto de actores No-Centrales, los cuales sin ser completamente aceptados han sabido imponerse en la agenda de siglo XXI.

Es posible afirmar, como parte de las indagaciones preliminares, que gran cantidad de la bibliografía existente responde a un tema sumamente controvertido y polémico, razón por la cual es común encontrar obras con posiciones radicalizadas. Para comenzar a adentrarnos en esta temática es necesario dirigirnos hacia aquellos autores que han teorizado y son considerados como referentes en la materia.

En lo concerniente a la temática del nacionalismo, son muchos los autores y las corrientes teóricas que tratan de dar cuenta lo más rigurosamente posible de este fenómeno.

A los efectos del presente trabajo es menester traer a colación a Anthony D. Smith, quien en su obra *“The Ethnic origins of Nations”* (1986) organizó esquemáticamente las teorías sobre el nacionalismo en tres tipos: modernistas, perennialistas y primordialistas, incorporando una cuarta categoría en su obra *“Nationalism and modernism”* (1998) donde incluyó las visiones posmodernistas sobre la nación.

Dentro de los **modernistas** se ubican aquellas teorías que plantean a la nación como un producto de los cambios devenidos por la modernidad (como ser el capitalismo, la alfabetización y la industrialización). Martha Lucia Márquez Restrepo (2011) expande este concepto y realiza una sub-clasificación del modernismo: la escuela del *nation-building* por un lado y la escuela estructuralista, por el otro.

La autora incluye dentro de la escuela del *nation-building* a los marxistas, instrumentalistas y aquellos que entienden a la nación como un fenómeno ideológico. Es el nacionalismo lo que constituye a la nación y no al revés. Autores como Karl Deutsch (1963), Anthony Giddens (1985), Charles Tilly (1974) y Walker Connor (2007), son representantes de esta manera de comprender al nacionalismo. En tanto, la escuela *estructuralista* considera al nacionalismo como un fenómeno propio de la modernidad. Tratan de buscar cuáles son las condiciones históricas que dan origen a la nación. Entre los autores de esta corriente encontramos a grandes clásicos como Ernst Gellner (1988), Benedict Anderson (1993), John Breully (1982) y Eric Hobsbawn (1998).

Se observa, además, la presencia de ciertos análisis históricos que acompañan y justifican el porqué del surgimiento de los nacionalismos en el contexto del capitalismo. Gellner (1988) y Hobsbawn (1998) son quizás quienes mejor logran exponer esta relación. Si bien llegan a conclusiones diferentes, ambos coinciden en la demostración de cómo el mundo moderno e industrial es un “generador” de naciones dadas las necesidades que presenta el incipiente capitalismo industrial.

“En esa construcción de la nación juegan un papel central los gobernantes y las élites estatales que, a través de la educación, la estandarización de la lengua y los medios de comunicación, construyen la identidad nacional que funciona como una cultura política en la que se sustenta la comunidad cívico, popular y territorial que es la nación” (Márquez Restrepo, 2011, p.573).

Las teorías **perennialistas**, por su parte, afirman que los vínculos sobre los que se afianzan las naciones son permanentes y prolongados en el tiempo, por lo cual no se puede afirmar que las naciones sean un producto exclusivo de la modernidad. Nuevamente Márquez

Restrepo (2011) establece una división entre los primordialistas socio-biológicos y los culturalistas. Los primeros serían aquellos que consideran a la nación como una extensión de una forma básica de socialización, que son los vínculos de parentesco. En tanto que los segundos harán hincapié en la necesidad de identidad de los pueblos por ser reconocidos en su particularidad

Las teorías **primordialistas** sostienen que la nación se retrotrae al pasado y que está cimentada sobre vínculos esenciales para el ser humano, como podrían ser sangre, raza y familia. Un exponente es Walker Connor (2007), quien sostiene que la nación, más allá de crearse en la modernidad, descansa sobre unos vínculos basados en una relación ancestral y de historia en común entre los miembros de comunidades étnicas. La esencia de la nación viene de un sentimiento de identidad remontable a la familia y a un grupo étnico. También dentro de esta categorización es menester incluir a Anthony D. Smith (1986), autor que observó variaciones en cuanto a lo que el objeto de estudio refiere. Comenzó estudiando el nacionalismo, luego abordó la nación y finalmente, focalizó su análisis en los grupos étnicos (Márquez Restrepo, 2011).

Finalmente, las últimas y más tarde desarrolladas, visiones **posmodernas** se caracterizan por no intentar una teoría general sobre el nacionalismo, sino más bien, por tratar de explicar problemas culturales y políticos específicos referidos a áreas concretas. Entre ellas destacan: Estados multiétnicos, la fragmentación nacional al interior de los Estados, globalización, supranacionalidad, políticas culturales, entre otros. En unos párrafos más adelante explicaremos qué teorías se acomodan mejor a los propósitos de nuestro trabajo.

Dentro de los nacionalismos, en esta tesina se estudian los casos de Escocia y Cataluña. Los motivos que han llevado a elegir ambos casos se vinculan, por un lado, con cuestiones académicas, como ser el fuerte impacto coyuntural y estructural que tuvieron al interior de sus respectivos Estados centrales, como así también sobre el clima político en la UE. Y, por otro lado, con cuestiones de índoles subjetivas, dado que por raíces ancestrales, Cataluña desde muy temprana edad, resultó ser un objetivo de estudio que llamó mi atención. El hecho de comparar Cataluña con Escocia, deviene precisamente en un intento analítico de tratar de entender desde otra perspectiva procesos similares y diferentes al mismo tiempo.

La literatura desarrollada respecto de ambos procesos secesionistas es prolífica y amplia, más teniendo en cuenta que recientemente se han activado de forma importante y que sus análisis siguen siendo tema de controversia y discusión entre los académicos.

Michael Keating es un autor de referencia ineludible al tratar de entender estos dos casos. Keating analiza lo que él denomina como “*Nationalities Question*”, desde donde hace especial hincapié en las perspectivas pasadas, presentes y futuras de los nacionalismos, como los factores que los atraviesan. Es difícil destacar una única obra de su autoría dado

que su trayectoria en la temática es muy amplia. Entre tantos estudios de casos analizados encontramos a Cataluña y Escocia, pero también a Flandes, Quebec y País Vasco.

Para entender y adentrarse en el caso de Cataluña fue necesario inmiscuirse en temáticas que fuesen más allá del objeto de estudio de la presente tesina. La bibliografía existente es verdaderamente amplia y bien desarrollada. La dificultad encontrada estriba en dos aspectos, imbricados entre sí: la cercanía temporal de los procesos y la parcialidad, en muchas oportunidades, de los autores. Estos dos aspectos llevan a que muchas veces los análisis no sean claros o bien se presenten condicionados por el sesgo ideológico del autor o autora.

Hablar del proceso secesionista supone establecer una relación inevitable con la Constitución sancionada en 1978 durante la etapa conocida como la “transición a la democracia”. Entre los autores seleccionados para comprender este fenómeno con detenimiento, encontramos a Andrés Boix Palop (2017), quien ofrece un estudio cronológico de cómo acontecieron los hechos desde aquel momento fundacional hasta el Referéndum de 2017, con sus consecuentes efectos al interior de Cataluña; Vito Breda (2013), quien si bien parte de la comparación de los sucesos de 2014 con respecto a Escocia, dedica una parte importante de su análisis a la Constitución del año 1978, fundamentalmente, a partir de la comparativa con su homóloga de Reino Unido. El eje lo coloca en los temas de soberanía, legitimidad y la rigidez existente al interior de la Carta Magna española. Finalmente, el trabajo que con mayor detenimiento analiza este período es el de Carme Molinero y Peré Ysas (2014), quienes se dedican íntegramente a estudiar cual fue el rol de Cataluña en este período, ofreciendo un análisis verdaderamente pormenorizado de toda esta etapa.

Otro de los temas donde la tesina recalca es en la Resolución 31/2010 sancionada en 2010 por el Tribunal Constitucional español. A partir de este momento, se comienzan a detectar mayores grados de parcialidad en las obras académicas existentes. Joaquín Torno Mas (2016), expone con gran rigurosidad el estudio del tema. Dicho autor desarrolla los lineamientos jurídicos que suponen dicha reforma estatutaria y las connotaciones políticas de esta herramienta. Josep Castellá Andreu (2016), también lo analiza pero ofreciendo una descripción que sirve para entender el panorama antes de que acontecieran los sucesos de 2006 y los acontecimientos a partir de 2012, cuando comienza, según el autor, el proceso soberanista catalán. Santiago Muñoz Machado (2014), si bien escribe desde la contemporaneidad y la crítica al desgaste evidenciado por el modelo autonómico en nuestros días, sirve para entender la Resolución bajo una perspectiva de carácter más estructural y de sus efectos institucionales.

También resulta loable destacar el monográfico de la revista “Política Exterior” de 2014, por ser, en nuestra opinión, uno de los mejores productos académicos sobre el tema de los

últimos años. Con una recopilación de prestigiosos autores tanto desde la política española como catalana, así como también de reconocidos académicos, dicha obra realiza un análisis sumamente minucioso de la causa de secesión catalana desde una mirada pluridimensional. Partiendo de elementos históricos y pasando por desarrollos jurídicos, económicos, políticos y culturales, dicha obra realiza una descripción detallada y objetiva para comprender lo que este fenómeno supone en nuestros días.

Entre las numerosas figuras que participan, podemos mencionar a las siguientes: Ucelay Da Cal, quien desde una mirada historicista, trata la construcción del nacionalismo catalán desde principios del siglo XIX hasta nuestros días, a partir del rol desempeñado por la Constitución de 1978 en la génesis y posterior desenvolvimiento del proceso secesionista; Miquel Iceta, por su parte, analiza la cuestión estructural de España, mediante el análisis del modelo de las Autonomías, con sus fortalezas y debilidades y también, la factibilidad de implementar una alternativa federal en España; Ángel De la Fuente emprende el estudio a partir de la dimensión económico-fiscal. Focaliza en la relación entre España y las Comunidades Autónomas por los dividendos desde el Estado central, e indaga los escenarios del concierto económico y del modelo convencional fiscal vigente; Javier Pérez Royo, por su parte, escribe desde la dimensión jurídica, analizando el Referéndum a la luz del binomio legitimidad/legalidad, aseverando que la pérdida de la primera lleva al cuestionamiento de la segunda. Además, el monográfico comprende a figuras que si bien no corresponden al ámbito de la academia, son nombres que tuvieron un rol esencial en este proceso, como: Jordi Pujol, Josep Pique; uno de los padres de la Constitución de 1978 como es Miguel Herrero de Miñón o bien, Oriol Junqueras, figura contemporánea del proceso estudiado.

Iván Serrano en su artículo: “*Is support to independence just matter of identity? Three circles of nationalism in Catalonia*” (2013) hace un aporte interesante desde el punto de vista cuantitativo, observando a partir de determinados indicadores la relación existente entre identidad nacional, preferencias constitucionales y comportamiento electoral. Lo interesante de este trabajo consiste en la posibilidad de analizar el caso catalán desde parámetros estadísticos recolectados a partir de la opinión pública y en la rigurosidad metodológica aplicada en el mismo. Harguindénguy, Rodríguez López y Sánchez (2017), también otorgan un análisis diferente desde una perspectiva centrada en la evolución de los factores de conflicto entre los gobiernos de España y Cataluña. Tomando, por un lado, el volumen de impugnaciones anuales entre Gobierno Central y la *Generalitat* ante el Tribunal Constitucional y por otro, recopilando testimonios de distintos actores involucrados.

Finalmente, en cuanto al Referéndum de 2017 y el convulsionado contexto que devino, resulta más problemático encontrar obras que brinden un análisis definitivo, dado que los acontecimientos son muy recientes y resulta difícil abstraerse de la realidad en la cual los

autores tienen que escribir. Coll y Calvet (2019) parten del Referéndum ya mencionado y un intento de comparativa a nivel mundial con escenarios similares que acontecieron. Se toma a Cataluña como un caso particular en el sentido de que se trata de una negociación de carácter unilateral que ocurre en un contexto de democracias liberales y dentro de la UE. También Cetrá y Harvey (2018) dedican una parte de su análisis comparativo a los acontecimientos del primero de octubre de 2017 y las motivaciones detrás de este suceso, tanto por parte del Gobierno Central como así también del No-Central.

Por su parte, las obras referidas al proceso de secesión en Escocia, encuentran un menor sesgo ideológico que en el caso catalán pero lo tienen al fin.

En cuanto a los análisis de carácter históricos, podemos mencionar las obras de Fernando Toda Iglesia (2014) o Chesús Yuste Cabello (2010) quienes dan cuenta de los orígenes de esta nación y de la construcción de su nacionalismo. Más allá de diferencias notables en el marco temporal elegido (Toda Iglesia comienza con la Escocia de William Wallace de siglo XIII; Yuste Cabello lo hace desde la dinastía Estuardo de 1707), ambos otorgan una descripción bastante interesante referida a la evolución histórica del caso.

El análisis del Acta de unión de 1707 es referencia obligatoria para todo aquel que pretenda hablar de las relaciones entre Reino Unido y Escocia. No hay discusión al interior de la academia en considerar este momento en el cual se formalizan las relaciones entre ambos como un hito. Se observará en distintas oportunidades referencias a este hecho para analizar el proceso actual. Sánchez Ferro (2015), Keating (2014), Cairney (2015) son algunos de los que deslizan sus análisis desde esta situación fundacional.

Las llamadas “*devolutions*” son las políticas que tiene Reino Unido para llevar adelante su proceso de descentralización. La literatura es prolífica al respecto. Keating (2015), Breda (2014), Mc Ewen y Petersohn (2015) o Tierney (2013) son referencias para analizar la temática. Las diferencias radican en el lugar desde donde cada uno emprende sus observaciones; mientras Breda lo hace desde un lugar más a fin a los elementos jurídicos, Keating, lo realiza desde una perspectiva política e hipotética incluso, en cuanto futuros escenarios que podrían llegar a presentarse; Mc Ewen y Petersohn, en tanto, intentan poner en debate hasta qué punto las devoluciones otorgadas ofrecen mayores marcos de autonomía en la tomas de decisiones multi-nivel y, finalmente Tierney se focaliza en el Referéndum de 2014, pero dedica un espacio importante de su análisis a la temática estructural que rodea a estos instrumentos de consulta.

De manera análoga al estudio del caso catalán, ha habido un desarrollo interesante desde lo académico respecto de los últimos acontecimientos, particularmente a partir de las intenciones de llevar adelante un referéndum sobre la secesión que se celebró en septiembre de 2014. Ciertas obras fueron utilizadas como instrumentos de campaña política en función

del referéndum, como puede ser Alister Black (2014), reconocido autor marxista de tinte secesionista quien se mostró a favor a que dicho referéndum resultase triunfante a raíz de los beneficios políticos y económicos que esto podría llegar a suponer. Y algunas en contra, como Alberto López Basaguren (2014), quien basa sus justificaciones sobre los nocivos efectos que supondría para la UE el triunfo del sí en el referéndum. También analiza la particular relación entre derecho y política en este caso, a la cual considera de carácter conflictiva. O bien, la obra de Paul Gordon (2014), miembro del Partido Conservador, quien desde su activismo partidario expuso fervientemente las causas para no apoyar la secesión.

Pero más allá de todo esto, hay numerosas obras que podemos ubicar por fuera de lo que puede ser activismo pro o contra secesionista. Michael Keating (2011), también realiza su aporte pero analizando la cuestión desde una perspectiva más contemporánea y tratando de describir y analizar el porqué de las dificultosas relaciones durante los últimos años entre Escocia y Reino Unido. Borja Bergareche (2014) también efectúa su contribución –aunque más cercano a la crítica- para comprender lo que muchos académicos han dado en denominar la “independencia *light*” para Escocia y la astucia que Alex Salmond<sup>4</sup> ha tenido para la lectura e implementación de la misma. Jon Azkune Torres (2016) en tanto, propone un análisis del resurgimiento de la izquierda independentista escocesa a partir de un enfoque basado en el retorno de lo político, la privatización de la democracia, la soberanía y el populismo.

También encontramos una variedad de autores que hablan de la relación entre Escocia y Reino Unido. Paul Cairney (2015) y Joseph Tierney y Katie Boyle (2014) coinciden en describir la relación como de “mutuo respeto y de cooperación entre gobiernos”. Cairney observa cómo se oscila entre postulados secesionistas y otros de devolución de potestades. En tanto, Tierney y Boyle, con un análisis verdaderamente minucioso, incorporan un tercer actor en sus estudios, que es la UE. El eje desarrollado está en el rol que cada uno de estos actores cumple en el proceso y así también de los diversos marcos legales que se presentan ante cada escenario.

Para las temáticas referidas al Brexit<sup>5</sup> y la nueva relación acontecida con Reino Unido durante este período (2016-2020), la obra de María Victoria Álvarez (2016) resultó ilustrativa y clarificadora para entender las causas estructurales y coyunturales que llevan al origen y posterior triunfo del referéndum para abandonar el bloque europeo en 2016. En

---

<sup>4</sup>Alex Salmond es una figura clave para entender el proceso secesionista escocés. Se trata de uno de los líderes más destacados del Partido Nacional Escocés desde la década del 90'. Fue elegido como primer ministro de Escocia en 2007 y se mantuvo en dicho cargo hasta 2014. Desde 2015 es miembro de la Cámara de Comunes de Reino Unido.

<sup>5</sup>Brexit es el silogismo de las palabras en inglés Britain (Gran Bretaña) y Exit en alusión a la salida de Reino con respecto a la UE.

tanto, el artículo de Anderson y Keil (2020), es el trabajo bajo el cual se basó el análisis de las relaciones entre Escocia y Reino Unido durante este período. Simultáneamente, al ser un proceso que aún no está solucionado y que requiere de mucha información del día a día, los artículos periodísticos han sido una gran fuente de indagación.

Ahora bien, tanto el caso catalán como el escocés, siendo procesos en permanente desarrollo, han sido en más de una ocasión llevados a la comparación por parte de académicos y políticos europeos. La búsqueda de elementos en común entre ambos se ha intensificado en los últimos años, aunque esto no significa que antes no existieran obras en este sentido. Por el contrario, encontramos una obra de Luis Moreno Fernández (1988), que si bien fue escrita en los 80', tiene plena vigencia en la actualidad con el aditamento de que el autor supo escribir en un contexto muy diferente al actual, otorgándole esto la posibilidad de observar ciertas variables y factores que ante la efervescencia actual, se presentan más difíciles de reconocer.

Joaquín Tornos Mas (2015) se pregunta por el lugar que ocupan las naciones catalanas y escocesas con respecto a España y Reino Unido, respectivamente y también de qué forma tienen lugar sus reclamos a partir de las condiciones estructurales dadas. La obra de Daniel Guerra Sesma (2014) es interesante dada la combinación que el autor realiza entre la perspectiva teórica y la fáctica, teniendo siempre como eje vertebrador de su análisis el aspecto jurídico. A la comparación entre Cataluña y Escocia, el autor incorpora la de Quebec, que presenta elementos sumamente enriquecedores para el análisis de los casos estudiados.

Y por último, es menester destacar el artículo de Daniel Cetrá y Malcolm Harvey (2018) que examina los motivos por los cuales el gobierno de Reino Unido aceptó el Referéndum impulsado desde Escocia en tanto que España, ante condiciones similares, se opuso firmemente a tal escenario. Gran parte del análisis está enfocado en la flexibilidad de la constitución británica contrapuesta a la rigidez de la española donde prima una visión más unificada con respecto al concepto de nación.

Luego de este repaso por el estado del arte de la cuestión, es importante explicitar algunas nociones centrales.

En el presente trabajo se utilizará en reiteradas oportunidades los conceptos de nacionalismo, Gobierno No-Central y secesión para describir los casos a estudiar.

Con respecto al concepto de nacionalismo el trabajo es arduo dado que es un concepto controvertido, el cual aún hoy en día no tiene una conceptualización clara. Es tal la magnitud del concepto que existen diversas escuelas y corrientes que se abocan a tratar de darle una categorización dependiendo de los factores que incidan. Para lograr cierta claridad, nos pareció útil aplicar la clasificación empleada por Anthony D. Smith (1986).

Tal cual como comentamos en párrafos anteriores, Smith supo realizar una categorización en cuatro corrientes que piensan al nacionalismo desde diversas posturas<sup>6</sup>. Las categorías son: modernistas, perennialistas, primordialistas y posmodernas, las cuales ya fueron explicadas con anterioridad<sup>7</sup>.

Frente a esta variedad de alternativas para pensar al nacionalismo, nos abocaremos en analizar el fenómeno de los nacionalismos desde una perspectiva primordialista.

Las teorías primordialistas que Smith propone entienden a la nación como algo perenne en el tiempo pero, al mismo tiempo, como una construcción artificial. Se sostendrá a la nación como algo creado por la modernidad, aunque sus raíces pueden ser localizadas en los vínculos establecidos entre los miembros de comunidades que compartan una identidad e historia común. A partir de estas características es que los miembros de la comunidad se autoidentifican y a su vez, autodiferencian con respecto al resto (Smith, 1986).

Se puede afirmar que Escocia y Cataluña responden a esta definición. Poseen raíces históricas que se remontan a la Edad Media como punto de partida<sup>8</sup>, pero no puede obviarse que la modernidad es el condicionante que reformula sus identidades. Con la llegada de la Revolución Industrial, en primera instancia a Reino Unido y más tardíamente a España, se empieza a generar un sentimiento de identidad diferente al existente hasta entonces. Las intenciones por parte de Reino Unido y el Reino de España estuvieron dadas por lograr un territorio unificado donde tanto Escocia como Cataluña cumplieran un rol esencial. Los años de 1707 en Escocia y 1714 en Cataluña dan cuenta del valor que tuvo -y tiene- la modernidad<sup>9</sup>.

Pensando en las unidades de análisis presentes, pueden desarrollarse distintos conceptos que den cuenta de dichos actores<sup>10</sup> pero se ha decidido utilizar el concepto de Gobiernos

---

<sup>6</sup> La cuarta corriente denominada posmoderna no fue desarrollada en la obra anteriormente citada. Es en "*Nationalism and Modernism*" (1998) donde el autor incorpora dichas visiones

<sup>7</sup>El hecho de que Smith diferencie estas categorías no implica que sean compartimientos estancos; por el contrario, muchas veces se imbrican y relacionan entre sí.

<sup>8</sup>En Cataluña es común escuchar a las cortes catalanas del siglo XIII como un elemento identitario y constitutivo de su historia; en tanto que Escocia puede retraer sus orígenes sin demasiada precisión al siglo IX, observando una relación recurrentemente conflictiva con Inglaterra desde el siglo XIII.

<sup>9</sup> Aunque al momento de analizar los casos de los Estados centrales de referencia, como serán España y Reino Unido, se los abordará desde una conceptualización modernista, teniendo en cuenta la categoría otorgada por Smith. Los mismos serán explicados como naciones modernas que lograron ser construidas por las elites de una comunidad política determinada. Se analizarán como fenómenos propios de la modernidad donde las naciones se constituyen como una necesidad del capitalismo y el comercio, imponiéndose una cultura y lenguaje común dirigidos por la elite. "(...) El proceso mismo de su modernización hacía que esto fuese mucho más probable, toda vez que entrañaba una homogeneización y estandarización de sus habitantes, esencialmente por medio de una «lengua nacional» escrita" (Hobsbawm, 1998, p. 102)

<sup>10</sup> Regiones, entes subnacionales, gobiernos subestatales, colectividades, comunidades, entre otros

No-Centrales presentado por Mansbach, Ferguson y Lampert (1976) y retomado posteriormente por Brian Hocking (1993).

El motivo por el cual se decidió por este concepto y no otro puede ser respondido a partir de tres elementos que Ugalde Zubiri (2006) explica:

- En primer lugar, el carácter de **actor internacional** que estos Gobiernos No-Centrales poseen, capaces de interactuar en el sistema internacional con otros actores. Será clave al momento de entender cómo se proyectarán los elementos de poder blando en sus pretensiones secesionistas.
- En segundo lugar, su carácter **gubernamental**. Aunque los Gobierno No-Centrales se encuentren por debajo jerárquicamente de los Estados centrales, poseen características similares a los mismos, como ser: gestión de políticas públicas, proceso de toma de decisiones, competencias jurídicas e institucionales y rendición de cuentas ante la sociedad civil, entre otros.

El hecho de pensar a los Gobiernos No-Centrales de Escocia y Cataluña desde esta óptica, posibilitará comprender como son los poderes gubernamentales legales e institucionales, quienes determinan verdaderamente el proceso.

- En tercer y último término, el aspecto **No-Central** contribuye a la idea de pensar a estos gobiernos no como dependientes o jerárquicamente inferiores. No se los tratará de sub-estados o Estados dentro de otros.

La categorización de No-Central sirve para darle el énfasis pretendido a la idea de que se trata de actores internacionales con una fuerza notable en el contexto en el cual se desenvuelven.

Finalmente, el presente trabajo utiliza el término de secesión para analizar los procesos que acontecen en los casos estudiados. La justificación de dicha elección en detrimento de otros conceptos como ser independencia, separación o mismo disgregación, puede basarse en la definición de Pavkovic y Radan (2007): “La secesión es la creación de un nuevo Estado mediante la retirada de un territorio y su población donde ese territorio era previamente parte de un Estado existente”<sup>11</sup> (citado en Coll y Calvet, p. 4, 2020). Concordando con esta definición y siguiendo los preceptos desarrollados por Coll y Calvet (2020), encontramos tres características importantes concernientes al concepto. En primer lugar, la secesión es un proceso que requiere la existencia de un Estado previo a partir del cual se pueda dar lugar a la creación de uno nuevo. Segundo, el proceso puede ser exitoso o no (en lo referente a la creación de un nuevo Estado) y se lo puede considerar como finalizado cuando una nueva entidad proclama su secesión. Tercero, la definición que se adopta es neutral y no contiene una connotación negativa.

---

<sup>11</sup> Traducción propia.

Es común observar que cuando se analizan los casos tanto de Escocia como de Cataluña se los aborde más desde el concepto de independencia que de secesión. La realidad es que al momento de estudiar estos nacionalismos en particular, corresponde utilizar el segundo término.

Independencia se corresponde más bien a la aspiración de libertad de naciones que han sido sometidas o colonizadas por otros Estados. Los procesos de descolonización de siglo XIX en América y de principios y mediados de siglo XX en África y Asia responden fehacientemente a este análisis. Su traslado a la arena actual de siglo XXI difícilmente se logra adaptar. Secesión en tanto, como se definió anteriormente, responde a la intención de una parte del Estado y del territorio por lograr separarse con respecto al Estado Central.

Históricamente, abundan los casos de procesos secesionistas que a partir de sus intenciones rupturistas terminaron llevando la situación a momentos bélicos o conflictivos. La particularidad y así también uno de los motivos por los cuales se eligieron los casos de Escocia y Cataluña, es que si bien las situaciones internas han sido llevadas a escaladas de tensión sin precedentes, siempre los procesos estuvieron enmarcados dentro de canales institucionales y cívicos permitidos.

# Capítulo I

## Antecedentes de los casos

El hecho de que tanto Escocia como Cataluña tengan un fuerte apego al elemento histórico en sus reclamos da cuenta de causas que exceden al elemento coyuntural únicamente. Si bien el objeto de estudio del presente trabajo está enfocado entre los años 2007 y 2019, resulta menester describir brevemente sucesos que anteceden a dicho período y tienen una influencia clave.

Es necesario, por tanto, entender las raíces históricas que presentan estos casos. Tal como indica Montserrat Clua i Fainé (2014), analizando Cataluña, pero plenamente aplicable también al caso escocés, no basta con estudiar únicamente estos procesos como una reacción a la crisis económica global del contexto, sino que también es preciso indagar en las raíces históricas previas que condicionaron la manera en la cual se interpretaron los sucesos políticos y económicos durante la última década.

### Escocia

Es difícil localizar un momento puntual a partir del cual se da nacimiento a lo que hoy conocemos como Escocia. Hay cierto consenso en ubicar dicho momento en el siglo IX durante el reinado del rey Kenneth Mac Alpine (Kenneth I) quien unificó bajo su gobierno a los pictos y escoceses. Es de resaltar el hecho que siempre existió una relación tensa hacia los vecinos del sur, es decir, el Reino de Inglaterra. Desde el siglo XIII ya se observa una relación conflictiva donde la intención estaba enfocada en lograr mantener su autonomía como Reino independiente<sup>12</sup>. Luego de diversas batallas por mantener su estatus, Escocia obtiene una calma que perdura hasta el siglo XVIII, cuando se firma el Acta de unión de 1707.

El Acta de unión es un elemento fundamental para entender al Reino Unido en la actualidad. Tal como afirma Chesús Yuste (2008), en Escocia, al momento de firmar dicha acta, pesaron más los intereses económicos que los siglos de lucha por salvaguardar la independencia u otros aspectos relacionados con la política o la identidad. Entre estos intereses económicos mucho tenía que ver el fracaso de la experiencia colonialista por parte de Escocia<sup>13</sup>. Así fue como el Reino de Inglaterra, mediante ayudas económicas y sobornos

---

<sup>12</sup> Una figura muy reconocida durante estos años y nombrada reiteradas veces es la de William Wallace, también conocido como “*Braveheart*”, considerado un héroe patriótico por los escoceses por haber liderado las así denominadas “Primeras guerra de independencia”.

<sup>13</sup> El denominado “Proyecto Darién” consistió en el intento de expansión colonial hacia la zona del istmo de Panamá teniendo como objetivo el establecimiento de una colonia denominada “Nueva Caledonia”. El fracaso de este proyecto supuso una crisis financiera muy importante para las arcas escocesas.

(Muñoz Machado, 2014), ofreció al Reino de Escocia la alternativa de ir un paso más allá de la unión ya existente<sup>14</sup>; propuso la posibilidad de una unión política donde los Reinos de Inglaterra y Escocia conformasen uno solo donde se pudiera compartir tanto el monarca como así también el Parlamento. Sin duda, la delicada situación económica de Escocia tuvo mucho peso en la aceptación de esta propuesta.

De esta manera, el 16 de enero de 1707 tiene lugar la firma del Acta de unión dando nacimiento al Reino Unido de Gran Bretaña con un Parlamento único centralizando el poder político en Westminster, Londres. Dicha acta también “(...) tuvo las trazas de un tratado internacional puesto que reunía los dos reinos bajo la soberanía de un único Parlamento, el de Gran Bretaña” (Muñoz Machado, 2014, p.2). La unión condujo a un cierto grado de homogeneización, que no de asimilación entre Escocia e Inglaterra (Sánchez Ferro, 2015).

### **Cataluña**

A diferencia de Escocia, para dar cuenta de los antecedentes históricos de Cataluña nos encontramos con una dificultad y es el hecho de que no hay un consenso establecido sobre su historiografía. No hay un Reino pre-existente como aconteció con Escocia y eso dificulta encontrar una posición homogénea de los estudiosos de la materia al respecto.

Como punto de partida, se puede mencionar a los condados catalanes que datan del siglo VIII y que eran parte de la denominada marca Carolingia<sup>15</sup>. Lo cierto es que estos condados lograron con el tiempo adquirir cierta independencia (inclusive más allá de la experiencia del Imperio Carolingio) y convivir en una península ibérica caracterizada por la fragmentación de pequeños reinos cristianos. En el siglo XII se da la unión dinástica con el Reino de Aragón que supone un cambio importante en la conducción política. A partir de aquel momento dicho Reino fue el encargado de tomar las decisiones más significativas. Cataluña conservó su autonomía pero siempre bajo la protección que suponía la tutela aragonesa.

En 1469 se da la unión de las dos casas dinásticas más importantes en la península que eran Aragón y Castilla-León. Los Reyes católicos fueron los responsables de llevar a cabo una inédita unificación bajo la religión católica. Es a partir de este momento fundacional, que podemos empezar a hablar de España en tanto actor soberano. Anteriormente, en la península solo existía una fragmentación de diversos reinos de menores tamaños.

---

<sup>14</sup> Desde 1603 se presentaba una unión entre ambos reinos. Unión que era dinástica pero no política, puesto que se mantenían dos coronas y dos parlamentos diferenciados.

<sup>15</sup> La marca Carolingia fue la línea fronteriza que el Imperio Carolingio había establecido para proteger sus límites meridionales frente a la amenaza musulmana

Esto es un elemento clave en la actualidad. Tanto Cataluña como España basan gran parte de sus fundamentos en esta cuestión historiográfica. Mientras Cataluña aduce una existencia previa al Reino de España y por lo tanto, independiente del mismo; España afirma que nunca existió algo tal como un Reino de Cataluña independiente sino más bien una fragmentación de distintos condados heredados del Imperio Carolingio (Gil Ibañez, 2019). A partir de este momento, se buscó la consolidación de un Estado centralizado y unificado, acompañado por la bonanza económica que supusieron los primeros tiempos de la experiencia colonialista en América.

Entender la conflictiva relación entre Cataluña y España supone hablar, inevitablemente, de la guerra de sucesión española que tuvo lugar entre los años 1701 y 1714<sup>16</sup>. Una guerra que fue bisagra para la relación actual entre ambos.

“Los contenidos del sentimiento nacional español, así como del catalán, nacieron juntos del odio y del amor, del rechazo y la insistencia afirmativa, tras una guerra general europea (1701-1714) por establecer una dinastía francesa en los reinos de los Austrias” (Ucelay Da Cal, 2014, p.28)

El nuevo rey triunfante de este escenario fue Felipe V, quien en pleno ejercicio de un absolutismo monárquico centralizado, suprimió gran parte de las leyes e instituciones existentes en Cataluña mediante los decretos que se dieron a conocer con el nombre de “decretos de nueva planta”<sup>17</sup>. Desde ese momento, Cataluña es integrada plenamente en un Estado con características absolutista, centralista y uniforme.

### **Análisis comparado de los antecedentes**

A partir de estas lecturas, se puede observar una diferencia esencial entre ambos casos y es la forma en la cual se insertan con respecto a los Estados centrales. En Escocia se ve una situación de negociación en términos pacíficos y de mutuo entendimiento, aunque mediada por el pragmatismo y los intereses económicos también; siendo el Reino Unido de Gran Bretaña el exitoso resultado de este acuerdo. En tanto que en el caso de Cataluña el escenario es más enrevesado desde el inicio. El hecho de no tener antecedentes claros complejiza el panorama.

La importancia de estudiar estos antecedentes resulta de las lecciones que ofrecen de cara al futuro. Son procesos donde lo que se destaca en su comparativa es la diferencia entre

---

<sup>16</sup> La guerra de sucesión española fue un conflicto bélico de carácter interno del Reino de España pero que en realidad, supuso una verdadera contienda europea. En resumen, consistió en el enfrentamiento entre las fuerzas que apoyaban la imposición de un rey de la casa de Habsburgo (Carlos de Austria) y otras de un monarca de carácter borbónico (Felipe D'Anjou de Francia). El triunfo se decantó para estos últimos.

<sup>17</sup> Los decretos de nueva planta fueron una serie de decretos impuestos por Felipe V donde se abolieron las instituciones y leyes de todos los integrantes de la Corona de Aragón (Reino de Valencia, Reino de Aragón. Reino de Mallorca y Principado de Cataluña)

ambos; diferencias de tipo tanto institucionales como estructurales que determinan el tipo de relacionamiento de cada Gobierno No-Central con respecto al Gobierno Central. Muñoz Machado explica:

“El nacionalismo catalán invoca la situación anterior a 1716, se remite a la época austracista, como si hubiera existido entonces un sistema de gobierno confederal en el que Cataluña actuara como Estado independiente. Igual que Escocia. Pero, mientras en Escocia es cierto que desde 1314 fue un Reino independiente, Cataluña, desde la misma fecha, sólo ha tenido unos años de independencia entre 1641 y 1652, con ocasión de la guerra de los Segadores, cuando se puso bajo la protección de Luis XIII de Francia; unos meses en 1714.” (2014, p.11).

Cataluña es más compleja de explicar en muchos sentidos. La fuerte polaridad hacia su interior es un aspecto y eso se refleja en la dificultad para lograr un consenso historiográfico conciso, como sí acontece con Escocia. Como punto de referencia más significativo, quizás podríamos hablar del principado mencionado anteriormente, que supo integrarse al Reino de Aragón, que era, en definitiva, el que llevaba adelante el proceso de toma de decisiones. Cataluña si bien siempre fue un actor importante en el escenario de la época, nunca tomaba las decisiones en última instancia<sup>18</sup>. Sumado a esto, la guerra de sucesión española terminó por sellar su destino. No hubo piedad ni consideración. El objetivo del Reino de España era un Estado central y homogéneo y así aconteció.

### **El rol de los factores institucionales en el comienzo de los procesos**

Cuando desarrollamos las características de la dimensión institucional hacemos alusión a las restricciones o permisibilidades constitucionales que cada Gobierno No-Central tuvo al momento de intentar llevar adelante sus reclamos.

El foco está en comparar las diferencias que se presentan entre ambos casos. Mientras Reino Unido muestra una Constitución no codificada lo cual permite una práctica constitucional mucho más flexible; España, por el contrario, exhibe una Constitución codificada que condiciona la manera por la cual se relacionan las Comunidades Autónomas con el Gobierno Central. De esta manera, Escocia y Cataluña parten de dos situaciones muy diferentes, institucionalmente hablando, que afecta la manera en la cual comienzan sus reclamos y así también cómo logran desarrollarlos.

---

<sup>18</sup> Ejemplo que se puede observar con claridad en 1469. En dicho año se produjo el hito histórico de la unión de los Reyes católicos. En dicha unión, Cataluña no tuvo demasiada incidencia al momento de determinar esta decisión. Por el contrario, primaron los intereses políticos del Reino de Aragón por encima de cualquier otra cuestión.

## Escocia

### La devolución de 1997

Ya hemos analizado brevemente la historia de Escocia. Como se desarrolló anteriormente, 1707 es un año clave para entender las relaciones de Escocia y Reino Unido. Desde aquel momento, todo el poder político quedó centralizado en Londres<sup>19</sup>.

Tras varios períodos sin mayores sobresaltos, el siglo XX se caracterizó por el renacimiento de la voluntad escocesa por lograr la así llamada “*devolution*” de potestades sobre determinadas áreas.

Las políticas del gobierno conservador de Margaret Thatcher fueron un disparador clave para entender lo que sucedió después. Para comienzos de la década del 90 ya se evidenciaba un claro desgaste y cansancio por parte de la sociedad escocesa. Las políticas de Thatcher no fueron aceptadas de buena gana en Escocia; especialmente luego del *pox tall* (o también conocido como *community charge*)<sup>20</sup>. Sin lugar a dudas, estas políticas fueron fundamentales para reavivar los deseos escoceses por obtener una mayor autonomía con respecto al Gobierno Central. “El apoyo a la ‘*devolution*’ en Escocia se debió en gran medida al hastío reinante en relación con el modelo político británico (el ‘*Westminster model*’), al desgaste sufrido por las instituciones y por el modelo constitucional británico y a la búsqueda de un nuevo modelo de convivencia política” (Sánchez Ferro, 2015, p.122).

En 1997 este anhelo se logró concretar cuando Reino Unido aceptó la descentralización territorial del poder. Hasta ese momento el poder político estaba concentrado en manos del Gobierno Central. Históricamente, “(...) Escocia nunca fue dominio del Imperio, formó parte del poder central tras su unión, por vía de tratados con Inglaterra. Pero dentro de las islas se reflejó también ese modelo de gobierno fuerte e instituciones políticas muy centralizadas.” (Sánchez Ferro, 2015, p.118).

En aquel año, bajo la dirección del Partido Laborista, luego de dieciocho años de gobiernos Conservadores, se acordó desde Londres la celebración de un referéndum al interior de Escocia para dirimir sobre si debía establecerse o no un Parlamento escocés (tal cual acontecía con anterioridad a 1707). El resultado fue una amplia victoria del “Sí” con más del 60% del total de los votos (El País, 1997). “Con el argumento de acercar el gobierno a los ciudadanos y con el respeto emanado de las urnas, Westminster elaboró y aprobó la

---

<sup>19</sup> Si bien se analizará con mayor detenimiento en capítulos próximos, una de las características más importantes de Reino Unido es el reconocimiento de cuatro naciones a su interior: Inglaterra, Escocia, Galés e Irlanda del Norte.

<sup>20</sup> A pesar que la mayoría de los parlamentarios escoceses en Westminster habían votado en su contra, este impuesto se introdujo primero en Escocia y luego en Inglaterra y Gales. Es importante agregar que este polémico impuesto significó un elemento clave en la posterior dimisión de Thatcher en sus funciones. Fundamentalmente, debido por el fuerte descontento social y manifestaciones generadas.

Ley de Escocia (*Scotland Act*) de 1998 que instauró, por fin, un Parlamento Escocés con capacidad legislativa en algunas materias ‘devueltas’, entre ellas unas limitadas competencias fiscales, y un Ejecutivo autónomo.” (Yuste Cabello, 2014, p.128). La *Scotland act* de 1998 fue la ley que creó y transfirió poderes a Edimburgo.

Además de esto, como afirma Sánchez Ferro (2015), existió un claro pragmatismo detrás de esta decisión y era el hecho de que un buen diseño constitucional de todas las piezas del sistema de descentralización del poder, era un correcto elemento para lograr la viabilidad del Estado, donde la contención de los nacionalismos suponía el eje central. Se tenía la certeza que la transferencia de competencias podría acabar de forma definitiva con el nacionalismo escocés y esta era la opinión generalizada del Partido Laborista; la devolución terminaría derrotando los ánimos nacionalistas.

Es fundamental comprender la relevancia de este acontecimiento. Más allá del pragmatismo, se trató de una autentica devolución por parte de Reino Unido.

El hecho de que Reino Unido presentase una constitución de tipo consuetudinaria fue importante también. Esta condición le permitió manejarse con mayores márgenes de flexibilidad. Es decir, la descentralización territorial del poder o *devolution*, no se encontró administrada (como acontece en otras constituciones codificadas) por un aparato normativo supra legal sino en leyes que fueron aprobadas desde Westminster, por efecto del principio de la soberanía parlamentaria (Sánchez Ferro, 2014, p. 128).

### **El Partido Nacional Escocés (SNP)**

A la par de un marco institucional y constitucional flexible, es preciso agregar otro elemento clave para entender cómo se llega al proceso secesionista de Escocia de los últimos años: el ascenso del Partido Nacional Escocés.

En efecto, es imposible hablar del proceso secesionista escocés y no hacer alusión al *Scottish National Party* (SNP, de ahora en adelante). Dicho partido coordinó las demandas nacionales escocesas durante gran parte del siglo XX y XXI.

El SNP nace en 1934 con un objetivo enfocado más en la devolución del Parlamento escocés que en la propia secesión (Yuste Cabello, 2014). Es con el desarrollo de las décadas siguientes, donde fue consolidando principios orientados hacia la secesión de Escocia. Ha sido una larga historia de encuentros y desencuentros internos. Históricamente, siempre se ubicó en términos electorales por detrás de los dos principales partidos políticos británicos: el Partido Conservador y el Partido Laborista. Podemos entender la particularidad del SNP desde este aspecto: es un partido nacido del seno de la sociedad escocesa; de sus necesidades y reclamos. Situación diferente a la que ocurre con los Partidos Conservador y Laborista, los cuales, si bien también logran responder a las

demandas de la sociedad escocesa, muchas veces se ven reducidos en cuanto a su margen de maniobra.

El ascenso experimentado por el SNP fue minucioso, optando por un programa de tipo socialdemócrata, diferente al que propugnaba el Partido Laborista pero cercano en cuanto al estrato poblacional al que apuntaba conquistar. Se inmiscuyó en el espacio sindical y comenzó a tener incidencia en las luchas obreras, logrando así arraigarse en el espacio político escocés a la par de los dos partidos principales británicos.

Las elecciones generales del año 1997 son claves para entender la situación actual del Partido Nacional Escocés<sup>21</sup>. A partir de ese momento, se produce la consolidación decisiva del SNP como un actor político de peso.

El proceso secesionista se nutre tanto de la devolución generada a partir del Acta de Escocia de 1998 como así también del avance superlativo que experimentó el SNP desde aquel año.

Si alguien hubiese intentado predecir en los años '90 el escenario escocés en el Siglo XXI es improbable que se hubiese acertado en el rol que le esperaba al SNP.

En los comienzos de 2007 tuvo lugar la campaña electoral para las elecciones parlamentarias de ese año. Las encuestas por aquel entonces señalaban un retroceso del partido más fuerte históricamente en Escocia, que era el Partido Laborista. Los sondeos preveían la alternancia política. Mucho tenía que ver el hecho del desgaste sufrido por el gobierno de Tony Blair, particularmente después de su alianza a ultranza con el gobierno republicano de George W. Bush en EE.UU. La participación activa en la guerra de Irak era uno de los elementos que más controversia generaba no solo al interior de Escocia sino de todo Reino Unido.

Sin embargo, hubo un elemento novedoso que diferenció el discurso de uno de los partidos por sobre los demás: el referéndum por la secesión. El partido nacionalista se comprometía a convocar un referéndum en el corto plazo donde los escoceses decidiesen si querían la independencia con respecto al Reino Unido o no.

Si bien se verá y desarrollará más adelante, la estructura de Reino Unido reconoce la existencia de múltiples naciones a su interior. Por lo cual, la promesa de un referéndum secesionista no era tan disparatada al momento de su propuesta; siempre y cuando contase con el apoyo necesario desde el Gobierno Central. La idea de Alex Salmond siempre fue la de llevar adelante un referéndum dentro de los marcos institucionales y legales permitidos.

---

<sup>21</sup> En aquellas elecciones, las fuerzas nacionalistas duplicaron su representación en Westminster de 3 a 6 escaños y además obtuvieron la suma de 35 diputados en el re-establecido Parlamento de Edimburgo.

El 3 de mayo de 2007 se produce la victoria más importante, hasta ese momento, en la historia del SNP: por primera vez, lograban acceder a la dirección política de Escocia. Con un 32,9% de los votos y un crecimiento considerable en relación a las elecciones de 2003 (obteniendo más de 20 nuevos escaños), el triunfo significó el comienzo de una nueva etapa en la historia de Escocia y así también, de Reino Unido.

Tal cual se explicitó con anterioridad, uno de los objetivos más importante de la campaña electoral del SNP consistía en la pretensión de llevar adelante un referéndum donde, de forma clara y concisa se definiese la secesión. La realidad es que los resultados de la elección, más allá de lo que supusieron, no fueron los esperados; se contaba obtener una diferencia más abultada con respecto a los Laboristas y eso no pasó. Tampoco logró la mayoría absoluta de representados. Se necesitó un cambio de estrategia a partir de esto; era preciso obtener un respaldo lo suficientemente fuerte en el Parlamento y en la población y eso no sería tarea sencilla.

De esta manera, las políticas en los primeros años no estuvieron dirigidas en forma directa hacia el desarrollo del prometido referéndum sino más bien el tratamiento de una agenda política y social que se amoldase a los principios que el partido propugnaba. Se buscó un acercamiento a la sociedad con políticas que supusieran la aceptación del partido gobernante<sup>22</sup>. Si bien hubo un fuerte rechazo desde los partidos opositores, lo cierto es que esta fue la estrategia utilizada por el SNP para lograr una mayor aprobación desde la opinión pública. El eje no estaría puesto momentáneamente en la celebración de un referéndum por la secesión sino, más bien, en lograr la aceptación de la sociedad<sup>23</sup>. “El gran mérito del PNE ha sido entender que el objetivo del nacionalismo escocés es, no solo mantener la identidad escocesa sino aumentar también el bienestar y calidad de vida de las clases populares, objetivo difícil, cuando no imposible, de alcanzar a través de políticas conservadoras y neoliberales.” (Navarro, 2014, p.3).

Y así fue como, de forma lenta y paulatina, el gobierno escocés fue avanzando en la conquista de un apoyo generalizado por parte de la población. Los primeros cuatro años de gestión nacionalista tuvieron el eje puesto en la política interna y aunque el referéndum era una de las promesas más fuertes y desafiantes de la campaña electoral, se decidió postergarlo.

Así se llegó a 2011 y ahora sí, el panorama sufrió cambios considerables con respecto a los años anteriores. Finalmente, en ese año el SNP obtuvo la ansiada mayoría absoluta en las elecciones parlamentarias, a partir del logro de 69 escaños.

---

<sup>22</sup> Ejemplo de esto puede ser la aprobación de la gratuidad del gasto farmacéutico en la sanidad pública, la eliminación de las tasas universitarias, el mantenimiento de la atención personal a la tercera edad, entre otros

<sup>23</sup> El objetivo inicial de Salmond era celebrar el referéndum durante la primera gestión de gobierno, pero la falta de apoyo parlamentario lo obligó a postergar los plazos.

En aquel año, el SNP se presentó a las elecciones retomando nuevamente la promesa de campaña de 2007 con respecto a la posibilidad de celebrar el referéndum. Se afirmaba que en caso de triunfar presentarían un proyecto de ley ante el Parlamento escocés.

Las lecturas que se obtienen de esta victoria pueden derivarse del apoyo dado al SNP y así también, a sus políticas aplicadas durante los años anteriores, donde los votantes escoceses eligieron mayoritariamente a dicho partido porque consideraban que era la mejor opción de gobierno. Sin embargo, esto no significaba que apoyasen la causa secesionista<sup>24</sup>. La victoria del SNP se debió gracias a la percepción desde la opinión pública de que eran un gobierno competente, el cual estaba capacitado para tomar decisiones por su propia cuenta, sin mirar a Westminster -como hacían los Laboristas- (Keating, 2015).

Entender 2011 sin el 2007 sería inviable pero el valor agregado que supuso el hecho de que el nacionalismo obtuviera una mayoría absoluta daba cuenta de un cambio muy fuerte que acontecía al interior no solo de Escocia sino también de Reino Unido. Por primera vez, desde su creación en 1707, el Reino Unido de Gran Bretaña afrontaba un desafío inédito; la posible secesión de una de sus naciones constitutivas.

Se abría un nuevo desafío para el gobierno escocés y era de qué manera llevaría adelante un referéndum consultivo sobre la temática secesionista. El Gobierno Central de Reino Unido había dejado en claro que el Parlamento escocés no tenía las competencias necesarias para legislar sobre el referéndum de secesión; ni aunque fuera consultivo. El argumento era claro: Escocia no podía legislar sobre áreas que le correspondían a la potestad del Gobierno Central de Reino Unido<sup>25</sup>. Más allá de las herramientas legales, se temía por los efectos vinculantes que podrían llegar a derivarse de un triunfo del *Sí* en dicho referéndum.

Contra todo pronóstico, en enero de 2012, el Gobierno Central, en manos del Conservador David Cameron<sup>26</sup>, declaró su deseo de llevar adelante dicho referéndum secesionista en Escocia. Cambiando el discurso expuesto en los años previos, desde Londres se afirmó que no habría trabas al desarrollo y organización de una consulta popular de estas características en dicho territorio.

De esta manera, el 15 octubre del mismo año, ambos gobiernos firmaron lo que se dio a conocer como el Acta de Edimburgo, donde se pautaban los elementos y aspectos claves

---

<sup>24</sup> En el año 2001 el SNP afirmó que no habría manera de que declarase la secesión de forma unilateral. Por el contrario, antes consultaría a la sociedad escocesa mediante referéndum. Este hecho fue clave en 2011, donde la población se sintió asegurada de que no estaban votando por la secesión de forma directa.

<sup>25</sup> Cuando se produjo la *devolución* de 1998, el gobierno de Reino Unido había dejado en claro, mediante la *Scotland Act*, las materias que eran otorgadas a Escocia y cuáles quedaban reservadas a Westminster. Justamente, un referéndum de estas características se encontraba entre los del segundo tipo.

<sup>26</sup> David Cameron fue el primer ministro británico durante el período comprendido entre 2010 y 2016. Perteneciente al Partido Conservador, tuvo un rol clave en el proceso secesionista escocés. Fue la figura por excelencia que otorgó las flexibilidades y mecanismos institucionales necesarios para que esto pueda llevarse adelante.

del referéndum. Aquellas competencias que el gobierno británico no estaba dispuesto a ceder inicialmente, ahora pasaban a Escocia hasta fines de 2014. Posteriormente, se decidió que el referéndum se celebraría el 18 de septiembre de 2014. Otro aspecto en el cual se intervino fue la forma en la cual se confeccionaría la pregunta del referéndum. La idea inicial era que fuesen dos preguntas, pero David Cameron solicitó que fuese una única pregunta en términos binarios, donde se eligiera por secesión o unión sin segunda opción. Este último aspecto fue importante, dado que una parte considerable del electorado apoyaba la idea de una “*devo-max*” (mayores devoluciones desde Reino Unido) pero no así la idea de secesión.

A diferencia de otros movimientos que buscan la secesión por fuera del sistema institucional existente, el SNP se ha convertido en un partido gobernante bien establecido. El cambio de estatus de este partido fue un elemento clave en la explicación de la existencia y naturaleza del referéndum. Fue capaz de adaptarse a la devolución, utilizando primero, las elecciones parlamentarias escocesas como plataforma para desarrollar su soporte partidario y segundo, un periodo sostenido de gobernanza competente, para generar suficiente apoyo para asegurar una mayoría en el Parlamento escocés (Cairney, 2015).

Se puede poner en cuestión en qué momento efectivamente comienza el actual proceso secesionista escocés. Si es en 1997 con la devolución del Parlamento a través de la *Scotland Act*; en 2007 con el triunfo del partido nacionalista escocés; en 2011 con la obtención de la mayoría absoluta en las elecciones parlamentarias o bien en 2012, mediante el Acta de Edimburgo. Difícilmente haya una respuesta correcta. Todos estos momentos constituyeron hitos en la construcción del proceso aquí estudiado. En el presente trabajo se decidió por darle énfasis a lo que supone la victoria del SNP en 2007 como punto de partida, pero eso no implica dejar de lado el valor de la devolución de 1997. Cada acontecimiento está en íntima relación con los demás. A partir de 2012, el proceso inicia una nueva etapa, con campañas más fuertes en pos de lograr el triunfo en la consulta popular.

## **Cataluña**

Pasar de largo los casi trescientos años transcurridos desde la caída de Barcelona en 1714 hasta la actualidad, sería menospreciar muchos elementos que son esenciales para el estudio del caso catalán. La historia acontecida está muy distante de haber sido parsimoniosa. No se puede desconocer que, desde aquel entonces, Cataluña ha ido desarrollando sus propios reclamos por la reivindicación de sus derechos. Temas como autonomía política, solidaridad económica y coparticipación financiera han sido aspectos centrales de demandas tanto a nivel gubernamental como social. Sin embargo, las tensiones con España también se han visto reflejadas en otras áreas, como el cultural, donde lengua, educación e historia han significado notables puntos de desencuentro con respecto al Gobierno Central.

## La transición a la democracia

No es la intención hacer un análisis pormenorizado de la Constitución española, que además excedería el objetivo de estudio presente, pero es necesario retomar ciertos aspectos claves. Entre dichos aspectos, encontramos artículos constitucionales que determinan todo el porvenir del futuro proceso.

El artículo 2 de la Constitución española establece:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

Bar Cendón, es claro al respecto de este tema: “(...)este precepto, que es considerado la ‘base de todo nuestro ordenamiento jurídico’ (STC 6/1981, FJ 3), atribuye, por tanto, con carácter exclusivo, la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, al que se conceptúa como la ‘unidad ideal de imputación del poder constituyente’ y, como tal, ‘fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político’” (2016, p.201). Dicho resumidamente, la “soberanía nacional” reside en el pueblo español y nadie más.

Partimos de una diferencia visible y fundamental con respecto a Escocia y es el hecho de que “(...) el sistema constitucional británico es, desde un punto de vista metodológico, muy difícilmente comparable con cualquier otro sistema constitucional. El sistema constitucional del Reino Unido forma parte de la llamada familia de sistemas jurídicos de *commom law* y se basa en una constitución no escrita y flexible. Estos aspectos distintivos del sistema constitucional británico suelen reducir la posibilidad de un estudio comparativo.” (Breda, 2014, p.72). Adicionalmente, en Reino Unido, se reconoce la existencia de cuatro naciones a su interior y así también, se otorgan flexibilidades que posibilitan modificaciones institucionales en función de la coyuntura. En España, se parte de una situación muy diferente que es la presencia de una Constitución codificada y que, dadas las características de la indivisibilidad de la nación española, hace inviable la posibilidad de tomar un camino de negociaciones similar al que aconteció en Escocia.

Entender a la España de nuestros días supone necesariamente retraerse a la década del 70 donde tienen lugar acontecimientos de trascendencia institucional y estructural fundantes.

Como punto de partida, en 1975 se produce el fallecimiento del general Francisco Franco y con esto, la finalización de 36 años de gobierno autoritario. Se inaugura la transición a la democracia, que consistió en el establecimiento de un nuevo marco constitucional e institucional que diera por superada la experiencia traumática vivida por el pueblo español

durante las décadas previas. “Durante el franquismo toda expresión de diversidad política, cultural o lingüística en España fue duramente perseguida. Entretanto, la identidad, la lengua y el nacionalismo catalanes se mantuvieron básicamente en el ámbito privado familiar, se transmitieron a través de la acción clandestina de la sociedad civil y en asociaciones de tipo cultural y/o religioso, que han sido y son fundamentales para entender los espacios por donde se expresa hoy la participación ciudadana en Cataluña.” (Clua i Fainé, 2014, p.88).

Con la sanción de la Constitución Nacional de 1978 se da por finalizado al período transicional y se inaugura un nuevo momento en la historia española, caracterizado por la llegada y afianzamiento de la democracia representativa.

Dentro de dicha Constitución, se encuentra el Título VIII; siendo quizás el elemento más abierto al debate. Dicha sección es concerniente a la organización territorial y tiene un impacto fundamental en la manera en la cual se plantean los problemas actuales de España. En su interior, se han incluido una veintena de artículos donde se establecen las bases de la organización territorial del país ibérico. El núcleo central de estos artículos es el esclarecimiento del estatuto autonómico. Las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas que hoy existen, ven sus génesis a partir de este apartado.

Si bien el principio rector es la indivisibilidad del territorio y la nación española, también, y siendo un gran avance al momento de su sanción, la Constitución reconoce la existencia de nacionalidades y regiones al interior de España, otorgándoles a las mismas ciertos derechos, inexistentes hasta entonces. Lo cierto es que, en lugar de ser una federación formal, España es un Estado unitario que delega considerables poderes a las diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas en un sistema conocido como Estado de las autonomías (Boylan, 2015).

“La constitución española de 1978 diseñó un procedimiento abierto para la construcción de un Estado descentralizado, reconociendo realidades diversas, nacionalidades y regiones, pero no identificó las nuevas entidades territoriales, ni concretó las diferencias entre nacionalidades y regiones (más allá de un impreciso doble nivel temporal de acceso a la autonomía), ni estableció las potestades ni competencias de las futuras Comunidades Autónomas, limitándose tan solo a enumerar las competencias que en todo caso debían permanecer en manos del Estado (artículo 148, 1-18 CE)” (Torno Mas, 2016, p.399).

Si bien se conceden mayores libertades a las existentes hasta ese momento, hay una realidad incontestable y es el hecho de la unidad nacional. Observando la Constitución tal y como se mantiene, es imposible pensar en la secesión de alguna de sus Comunidades Autónomas, o bien, en una negociación al estilo escocés. No esta preconcebida la Constitución para esta tarea y es racional que así sea, teniendo en cuenta el momento en el cual se sancionó. Las prioridades eran otras y de esa forma quedó plasmado. Crucialmente,

se designó al pueblo español como el sujeto de la soberanía (Art. 1.2). Se reconoce una única nación al interior del territorio y esa es la española.

Pensar en la posibilidad de una reforma constitucional es complejo dada la rigidez que presenta la propia Constitución, como también por la larga y fuerte revisión judicial que esto conllevaría. “(...) el diseño rígido de la –Constitución- española tiene el efecto de crear un sistema de gobernanza en el que las reformas radicales (tales como el proceso de secesión regional) requieren un proceso muy estricto. Así que, incluso si asumiésemos que el principio de la indivisibilidad de la nación española que figura en la Constitución pudiera ser modificado (artículo 2), los procedimientos estrictos de reforma constitucional establecidos en los artículos 166 a 169 y en las Disposiciones Transitorias de la Constitución española requerirían dos mayorías cualificadas en el Parlamento en dos legislaturas sucesivas” (Breda, 2014, p.84).

Acompañando este proceso de transición a la democracia se produce la restauración de la *Generalitat*<sup>27</sup> en Cataluña en 1977 después de 40 años de suspensión por parte del franquismo. Cataluña aprobó su segundo Estatuto de Autonomía en 1979, el cual establecía la creación de la Comunidad Autónoma de dicha región, estatuto legal que a día de hoy continúa vigente. El año 1980 también es importante en el sentido que se celebran las primeras elecciones parlamentarias post-transición. En Cataluña resulta triunfante la coalición nacionalista de centro-derecha, *Convergència i Unió* (CiU)<sup>28</sup> con cerca del 30% de votos. Jordi Pujol fue designado Presidente de la *Generalitat* de Cataluña, cargo que ocupó hasta el año 2003.

Los años de Pujol se caracterizaron por ser años de una negociación permanente con Madrid, partiendo de la estrategia denominada “*peix al cove*”<sup>29</sup> que era el método utilizado por el ex Presidente de la *Generalitat* para conseguir mayores competencias autonómicas. Consistía en darle apoyo al gobierno de turno en Madrid a cambio de concesiones políticas por parte de dicho ejecutivo. Esto hizo que muchas veces, se diera un juego en paralelo entre las políticas implementadas en Barcelona y aquellas otras orientadas hacia Madrid<sup>30</sup>. La realidad es que, a través de esta estrategia de obtención de rendimientos concretos mediante una negociación permanente, se tradujo en resultados que forjaron la hegemonía

---

<sup>27</sup> La *Generalitat* es el sistema institucional en que se organiza políticamente la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se conforma por el Parlamento, el Consejo Ejecutivo o Gobierno, la Presidencia de la *Generalitat* y demás instituciones establecidas por el Estatuto de Autonomía.

<sup>28</sup> *Convergència i Unió*, más popularmente conocido por sus siglas como CiU, fue una coalición bipartidista existente en Cataluña entre 1978 y 2015. Estaba conformada por Convergencia Democrática de Cataluña (CDC) y Unión Democrática de Cataluña (UDC). Fue creado para competir en las elecciones parlamentarias catalanas de 1980. Su final llegó en 2015, cuando las diferencias entre ambos partidos al interior de la coalición con respecto al proyecto secesionista se hicieron irreconciliables.

<sup>29</sup> Su traducción al español sería de una connotación similar al conocido refrán “Más vale pájaro en mano”.

<sup>30</sup> Situación que fue conocida como “*la puta i la ramoneta*”, que en su traducción al español vendría a significar como “jugar a dos bandas”.

de CiU, configurando al autogobierno más potente que haya tenido Cataluña en los últimos trescientos años (Iceta, 2014).

Así, el último cuarto de siglo XX en España consistió en la consolidación del modelo de las Comunidades Autónomas y los principios que la Constitución propugnaba. Como bien se vio, a Cataluña no le fue mal en aquellos años, donde de forma lenta y gradual fue obteniendo mayores cuotas de poder. Mucho tuvo que ver el rol de Pujol, figura con notables claroscuros a lo largo de sus veintitrés años de gestión. Sería impensable pensar al nacionalismo catalán actual sin Pujol. Si bien su gobierno terminó manchado por casos de corrupción, es destacable la atribución de que él fue quien gestó las bases ideológicas e institucionales actuales del proceso secesionista catalán.

La Constitución de 1978 es fundamental para todo análisis. No únicamente desde lo institucional, sino así también desde lo político, fiscal e incluso cultural. Las implicancias que tuvo la emisión de esta Carta Magna trascendieron límites, como pocas veces se pudo haber visto en la historia de España. El foco estuvo puesto en la configuración de un nuevo Estado que lograra superar todas las falencias experimentadas durante el franquismo. Y se puede afirmar que se logró ese objetivo; se pudo implementar y fortalecer una democracia representativa donde, más allá de sus altos y bajos, ha sido un ejemplo en cuanto al respeto por la institucionalidad. El verdadero inconveniente devino cuando estos principios comenzaron a verse anacrónicos. El incipiente siglo XXI trajo nuevos desafíos, no vistos con anterioridad, frente a los cuales la Constitución no tuvo respuestas. Sería exagerado atribuirle toda la responsabilidad de la crisis que se atravesó a dicha Carta Magna, pero su formato –desfasado en el tiempo– sumado a otros factores, como fueron la crisis económica mundial y las malas decisiones locales, hicieron que el proceso secesionista catalán tomara fuerza tanto por acción como por reacción.

### **La sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional**

En 2003 llega a su fin el largo período de gobierno de CiU en Cataluña. Tras 23 años de un gobierno encabezado por Pujol, Pascual Maragall asumió en 2003 en funciones como nuevo Presidente de la *Generalitat*, a partir del acuerdo que se conoció con el nombre de “Pacto de Tinell”<sup>31</sup>. Con el justificativo de lograr una España más plural se impulsó una profunda reforma del estatuto autonómico; cuando en realidad lo que se intentaba era una modificación de la relación de Cataluña con España sin modificar la Constitución. Es decir, se buscaba el reconocimiento de un tratamiento propio y diferenciado, de una Cataluña singular (Torno Mas, 2016).

---

<sup>31</sup> El 14 de diciembre de 2003, tuvo lugar lo que se dio a conocer como el “Pacto de Tinell” o también conocido como el “Acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas en la *Generalitat* de Cataluña”. El mismo supuso un acuerdo tripartito entre el Partido de los socialistas de Cataluña (PSC), *Esquerra republicana de Catalunya* (ERC) e *Iniciativa per Catalunya verds* (ICV) donde el objetivo más importante estaba focalizado en el acceso al poder ejecutivo catalán.

En definitiva, comenzó a aumentar la complejidad del Estado autonómico en Cataluña. Los principios emanados por la Constitución mostraron sus primeros signos de agotamiento y falta de respuesta. La Constitución, que fue útil para impulsar la descentralización política, no ofreció el marco necesario de referencia para organizar el funcionamiento de lo que permitió crear (Torno Mas, 2016).

El gobierno tripartito liderado por Maragall comenzó por realizar una relectura de la Constitución Nacional y a observar aquellos aspectos que podían ser factibles de modificarse. Fundamentalmente, se enfocaron en el modelo de Estado de las autonomías. El análisis que obtuvieron estuvo fijado a partir del tratamiento uniforme que la Constitución Nacional ofrecía para todas las Comunidades Autónomas; llegando a la conclusión que no se ofrecía ningún tipo de diferenciación entre ellas, más allá de las particularidades que poseían.

Dada la dificultad que significaba lograr una reforma constitucional, se optó por tratar de modificar el Estatuto de autonomía sancionado para Cataluña en los años '70. Se buscó avanzar dentro de marcos legales permitidos y bajo el amparo de la Constitución. Se intentó proceder por una vía que supusiera el respeto por la institucionalidad española<sup>32</sup>.

Torno Mas (2016) nos ofrece un análisis claro para entender el tema. Si bien esta opción, en un principio trató de ampararse en fundamentos de tipo jurídicos, finalmente fue llevado adelante por causas políticas que respondían a un carácter coyuntural. Como bien se mencionó anteriormente, 2003 es el año en el cual accede al poder el gobierno tripartito de izquierda de las fuerzas de ERC-PSC-ICV, tras casi treinta años de gobierno de Jordi Pujol y la coalición CiU. Este nuevo gobierno, hace suya la reforma estatutaria como su bandera política. A la par de este nuevo escenario interno, en España, Rodríguez Zapatero<sup>33</sup> quien estaba próximo a ser investido como Presidente de España declara públicamente que respetaría el Estatuto que apruebe el Parlamento de Cataluña<sup>34</sup>.

Así, el 30 de septiembre de 2005, el Parlamento de Cataluña aprueba la propuesta emitida desde el gobierno de Maragall e inicia un largo proceso que culminaría 19 meses después cuando, el 10 de mayo de 2006 se aprobó el nuevo Estatuto de Cataluña que modificaba al de 1979. En el mismo, se votó con mayoría absoluta por su aceptación con la única

---

<sup>32</sup> El 17 de diciembre de 2002, tuvo lugar el primer acuerdo entre grupos parlamentarios catalanes. El fin de este acuerdo era trabajar en conjunto para lograr la obtención de una posición especial de Cataluña dentro del modelo de las Comunidades Autónomas.

<sup>33</sup> José Luis Rodríguez Zapatero fue el Presidente del gobierno de España entre los años 2004 y 2011. Representante del Partido Socialista Español (PSOE). Ofreció apoyo político a la reforma estatutaria de Cataluña en los momentos de su debate. Otro aspecto que marcó su gobierno fue la crisis financiera global con fuertes implicancias al interior de España, donde millones de personas quedaron en situación de desocupación.

<sup>34</sup> Aunque al momento de conocer el borrador que se estaba escribiendo, Zapatero puso una serie de condiciones, como ser: no debía violentarse ni modificarse ninguna ley orgánica, no debía incluirse ningún régimen de financiación como el concierto económico del país vasco y que no se estableciera la obligatoriedad de la lengua catalana.

negativa del Partido Popular (PP). Posteriormente, el 18 de junio de 2006, se llevó a cabo un referéndum popular al interior de Cataluña de carácter preceptivo y vinculante para saber si era aceptado dicho Estatuto. El resultado final fue de un 74% de aceptación sobre un total de 49% de participación de la población (La Vanguardia, 2006).

De esta manera, y respetando los caminos legales, Cataluña establece el tan discutido y aclamado nuevo Estatuto de la Comunidad Autónoma. La particularidad de esta situación desde sus comienzos fue la oposición por parte del PP. Ante la sanción de este nuevo instrumento estatutario, dicho partido fue el responsable de reclamar por su inconstitucionalidad<sup>35</sup>. El 31 de julio de 2006, se presentó el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional de España<sup>36</sup>. La Constitución de 1978 no permite la posibilidad de que las Comunidades Autónomas decidan por cuenta propia sus procesos estatutarios, sino que para que una modificación de estas características pueda llevarse a cabo es precisa una revisión por parte de las Cortes Generales. Guerra Sesma traza una comparativa con respecto a los casos similares acontecidos en Canadá y Reino Unido, donde “(...) lo que fue asumido por los gobiernos canadiense y británico como un mecanismo necesario para conocer la voluntad de un pueblo e iniciar así el proceso político, se convierte en España en un objetivo en sí mismo, negado por los defensores del constitucionalismo en sus términos actuales.” (2014, p.14).

Desde aquella fecha, el Tribunal tardó casi cuatro años en dictar sentencia respecto este tema. El fallo finalmente emitido en mayo de 2010, bajo la Resolución 31/2010, declaró la inconstitucionalidad total o parcial de catorce artículos. El número no es tan elevado teniendo en cuenta que el total constituye más de 200, pero lo importante está en que justamente esos artículos eran el núcleo duro de la reforma que se pretendía llevar adelante. La idea original que se formuló siete años atrás con el gobierno tripartito quedaba anulada. Cataluña podría adquirir nuevas competencias referentes a su Estatuto autonómico pero siempre y cuando no afectasen directa (o indirectamente) los principios emanados por la Constitución Nacional.

Las repercusiones fueron inmediatas. No se tuvo en cuenta el efecto que esta sanción podía llegar a tener al interior de España y Cataluña, en particular. “Tras la sentencia, las fuerzas políticas de ámbito estatal no realizaron una lectura en la que se tuviera en consideración la naturaleza política del conflicto que generaba el cierre de la opción estatutaria como vía para

---

<sup>35</sup> El recurso de inconstitucionalidad fue uno de los nuevos mecanismos incorporados en la Constitución de 1978. Tanto personas como instituciones pueden acudir a él cuando consideran que ciertas normas, leyes o diferentes aspectos jurídicos violen la figura de la Constitución Nacional. La institución encargada de mediar ante estas situaciones es el Tribunal Constitucional. Título IX: “Del Tribunal Constitucional”. Art.161 y 162.

<sup>36</sup> Más allá de haber sido el PP la cara visible del reclamo frente al nuevo escenario en Cataluña, es destacable mencionar que no fue el único. Diversos actores institucionales y sociales alrededor de España (fundamentalmente desde Madrid) se levantaron en contra de este nuevo Estatuto sancionado en la comunidad mediterránea. Una de las ideas por las cuales más se reclamaba era que el Referéndum se celebrara en todo el Estado español y no únicamente en Cataluña. En definitiva, el reclamo en todos los casos era similar: la encubierta inconstitucionalidad de reformar el estatuto de 1979 de forma unilateral.

dar cauce a las reivindicaciones de reconocimiento de la singularidad catalana y logro de mayores cotas de poder político. La legítima aspiración a la independencia, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 42/2014, no puede tratarse tan sólo como un problema de orden jurídico-constitucional, añadiendo a este tratamiento una posición inflexible sobre posibles reformas constitucionales. Los principios de democracia y respeto del Estado de Derecho deben abordarse conjuntamente para tratar de encauzar un conflicto en el que la reivindicación soberanista tiene una fuerte carga emotiva.” (Torno Mas, 2016, p.424).

Así, con la Resolución 31/2010 se ingresa en una nueva época tanto para Cataluña como para España. Lo que empezó allá por 2003 como una idea de diferenciación dentro del régimen de Autonomías, viraría su estrategia hacia un camino pro-secesionista. El malestar generalizado en Cataluña luego de esta resolución fue visible y el nuevo gobierno desde 2010, de Artur Mas, veía la oportunidad de hacer suya la bandera de una causa tan sensible. La Resolución 31/2010, nutrida por todos los aspectos constitucionales ya descritos anteriormente, constituye el verdadero germen del proceso secesionista catalán de los últimos tiempos.

### **El Pacto fiscal de 2012**

Como aclaramos desde un principio, reducir el estudio de los orígenes del proceso secesionista a factores institucionales es erróneo dada la multiplicidad de factores y actores que inciden en esta situación. Muchos aspectos lo tornan más complejo que el caso escocés. Por una cuestión de recorte temático no se desarrollarán los efectos de la crisis económica de 2008 pero es necesario hacer ciertas menciones, sin las cuales sería inviable comprender al caso de estudio aquí tratado.

La crisis económica global ve sus antecedentes en la crisis inmobiliaria que tuvo lugar en Estados Unidos a partir de las denominadas “hipotecas *subprime*” y su posterior eclosión. Dicha crisis hipotecaria fue la antesala a lo que aconteció finalmente en 2008, cuando estalla una crisis económica a nivel mundial que no se observaba con esas magnitudes desde el crack de la bolsa de Wall Street en 1929. Como afirma Adam Tooze (2018), la crisis inmobiliaria tuvo incidencia en la crisis financiera de 2008 pero no la produjo. La crisis devino por la mala gestión ofrecida desde los bancos: algunos bancos agruparon hipotecas de baja calificación con activos seguros y en vez de venderlos a inversores como forma de protección, se los incluyó en su hoja de balance. Los efectos fueron inmediatos y la crisis rápidamente se generalizó a nivel mundial.

La UE no quedó exenta en este escenario. A la par de una profunda recesión generalizada, donde el impacto y los tiempos de recuperación fueron disímiles según el país en cuestión, se presentaron numerosas crisis multidimensionales que desestabilizaron los cimientos

construidos a lo largo del siglo XX. Ni Reino Unido ni España al ser países miembros, quedaron excluidos de este nuevo escenario.

Comparativamente, España fue quien más sufrió los efectos de esta recesión. Rápidamente, la crisis se vio trasladada al ámbito interno donde el Gobierno Central de Mariano Rajoy<sup>37</sup> se vio desbordado. No solamente se trataba de una crisis de carácter económico-financiera sino que tuvo enorme impacto social y político. Lógicamente, y por imposición proveniente del Banco Central Europeo (al cual España acudió para una ayuda financiera que permitiese solventar la situación), la austeridad fue la característica que comenzó a caracterizar al país, y no afectó únicamente al Estado central sino así también a las Comunidades Autónomas.

Así, en medio de este contexto, Cataluña atravesaba un momento delicado. Entre la sentencia del Tribunal Constitucional y el ajuste económico que el gobierno de Madrid aplica sobre Cataluña, se comienza a avivar cierto malestar en la sociedad. Lo que se demostró tanto mediante la Resolución 31/2010 como también con la falta de recursos económicos autonómicos, fueron las relaciones de dependencia que existían con respecto al Gobierno Central. Dicha dificultad de financiación evidenció la carencia de poder autónomo por parte de la *Generalitat* (Clua i Fainé, 2014).

De esta manera, comienza a tomar cada más fuerza un discurso de carácter economicista donde lo que primaba era el argumento de que era injustificado el modelo y el déficit fiscal existente con España. Los puntos fuertes tenían que ver con la falta de inversión del Estado en Cataluña y la desigualdad existente en las balanzas fiscales y el concierto económico<sup>38</sup>. Desde la sociedad, se comienzan a generar protestas bajo el lema “*Espanya ens roba*” (España nos roba), desde donde se intentó dar visibilidad a la situación que vivía la región.

En concepto de administración fiscal, las Comunidades Autónomas tienen un determinado control sobre el gasto público. Sin embargo, dicho control no es total, sino que se ve limitado desde el Gobierno Central por la política impositiva aplicada. De aquí deviene el reclamo por los déficits fiscales existentes entre ambos actores. Un dato no menor es el hecho de que Cataluña es la cuarta Comunidad económicamente más rica de España;

---

<sup>37</sup> Mariano Rajoy fue el Presidente del gobierno de España entre los años 2011 y 2018. Perteneciente al PP. Sus primeros años se caracterizaron por la fuerte crisis económica y social en la cual se encontraba inmersa España, luego de la crisis financiera global. Desde 2014 hasta el cierre de su mandato, se puede afirmar que el caso Catalán fue el elemento que mayores energías demandó de su gobierno.

<sup>38</sup> En España, la financiación no se aplica de forma uniforme, sino mediante dos modelos diferentes que conviven conjuntamente. Uno es el modelo común que se aplica a todas las Comunidades Autónomas y el otro es el Concierto económico que rige para las Comunidades de País Vasco y Navarra. Se estima que la financiación que otorga el concierto económico por habitante es mucho más elevada de la existente en el sistema común.

contribuye aproximadamente con el 19% de los ingresos fiscales del Estado central y recibe un 14% del gasto (Boylan, 2015)<sup>39</sup>.

Puede afirmarse que el malestar social terminó siendo una oportunidad aprovechada por parte de ciertos colectivos de la sociedad civil, que rápidamente lo trasladaron hacia un sector de la población. Muchos reclamos en pos de la secesión, ven sus orígenes a partir de esto. “(...) los partidos que favorecían la secesión o bien mayores devoluciones en Cataluña, acordaron que el trato fiscal recibido por el gobierno catalán era injusto, siendo que esto limitaba la habilidad de Cataluña para desarrollar políticas sociales más fuertes y que promuevan el crecimiento económico. En estas circunstancias, la secesión frecuentemente se presentó como una alternativa que podría aumentar el presupuesto disponible del gobierno catalán y así también, remover aquellos obstáculos existentes al bienestar.”<sup>40</sup>(Liñeira y Cetra, 2015, p.261).

La interpelación por parte del Gobierno No-Central llegó más tarde, cuando supo sacar rédito político de aquel escenario. Se intentó buscar la empatía por parte de la ciudadanía en este tema.

La propuesta que intentó el gobierno de Artur Mas fue de lograr un pacto bilateral entre Cataluña y el Estado central, con la finalidad de reemplazar el modelo vigente de financiación por uno con características similares al del concierto económico vasco y navarro.

Así, en 2012, se produce la reunión en el Palacio de la Moncloa entre Artur Mas y Mariano Rajoy. El motivo principal de dicha reunión tenía que ver con la intención de lograr el tan deseado Pacto fiscal<sup>41</sup>, donde Cataluña pudiera recaudar y gestionar sus tributos mediante una agencia tributaria propia. Pero lejos de acercar las posiciones, el gobierno de Rajoy cerró las puertas a este posible Pacto fiscal. Como mencionamos, en 2012 España se encontraba sumergida en el peor momento de la crisis económica, aplicando un notable número de medidas de recortes. Se dejó en claro que no era el momento de tratar tal

---

<sup>39</sup> Analizar el tema fiscal también es delicado dado que tampoco existe un análisis estadístico y económico que defina esta situación de forma definitiva. Las posiciones de los expertos varían notablemente, por lo cual es difícil sacar una conclusión decisiva al respecto.

<sup>40</sup> “(...)Thus, the parties favouring secession or greater devolution in Catalonia have agreed that the fiscal treatment received by the Catalan government is unfair, and that it limits Catalonia’s ability to develop stronger social policies and promote economic growth. Under these circumstances, secession has often been presented as an alternative that would increase the available budget of the Catalan government and remove obstacles to welfare.” Traducción propia.

<sup>41</sup> El Parlamento catalán había aprobado esta propuesta de reforma fiscal previamente en el mes de julio del mismo año. Por lo cual, se contaba con cierto aval institucional al interior de Cataluña.

situación y que, además, no había margen para llevarlo adelante. Así la propuesta del Pacto fiscal fue rechazada por Madrid sin ofrecer ninguna alternativa a la negativa<sup>42</sup>.

Se da un cierre al, quizás, último intento de llevar adelante una negociación coordinada con el Estado central por la situación de Cataluña. Ciertamente, el escenario hubiese sido muy distinto si Rajoy hubiese accedido al Pacto fiscal ofrecido por Mas, o aunque sea, le hubiera ofrecido una alternativa que mejorase el malestar que evidentemente existía en Cataluña. A partir de esto, comienza a tener un rol clave la sociedad. Desde el Gobierno Central, difícilmente se pensó en repercusiones de esa magnitud. Las energías estaban abocadas en combatir la crisis económica que afrontaba el Estado y las crecientes tasas de desempleo. No hubo lugar para un tratamiento diferenciado de Cataluña.

Como afirma Boylan, “es notable que un acuerdo de descentralización fiscal haya existido desde la democratización, pero el separatismo ha alcanzado una altura sin precedentes únicamente en los últimos años. Una explicación a esto podría ser encontrada en el creciente proceso de delegación de autoridad fiscal hacia las Comunidades Autónomas ya que cierta literatura ha identificado una conexión entre descentralización y secesionismo. (...) es ciertamente posible que la reciente recesión haya tenido un efecto indirecto, particularmente si las elites nacionalistas han explotado el clima económico para movilizar una reconsideración generalizada de la estructura fiscal del Estado.”<sup>43</sup>(2014, p. 781).

Distintos actores sociales comenzaron a elevar sus propuestas hacia los espacios públicos, haciendo cada vez más numerosas y evidentes las protestas sociales. Y a la par que aumentaba el número de manifestantes, incrementaba el nivel de demandas. De aquellas primeras protestas donde el eje estaba puesto en mayores márgenes de autonomía dentro del Estado español, comenzaba a aparecer la idea de la secesión. Pero no con el carácter romántico que supo tener en el siglo XIX, sino más bien con un sentido práctico, demostrando que era una meta posible.

---

<sup>42</sup> Como afirma Boylan (2015), el riesgo de ofrecer a Cataluña algo similar a lo existente con Navarra y País Vasco, podría llevar a que otras regiones económicamente diferenciadas pidiesen por un trato similar, especialmente aquellas donde existen movimientos secesionistas a su interior. Y en el caso contrario, de las Comunidades más pobres, podría llegar a generarse sentimientos cercanos al secesionismo a partir de un régimen que diferenciase de esta manera.

<sup>43</sup> “*It is notable that a decentralised fiscal arrangement has existed since democratisation but that separatism has reached an unprecedented height only within the last few years. One explanation could be found in the process of delegating fiscal authority increasingly to the autonomous communities since some literature has identified a connection between decentralisation and secessionism. (...) it is certainly plausible that the recent recession has had an indirect effect, particularly if nationalist elites have exploited the economic climate to mobilise widespread reconsideration of the state’s fiscal structure*”. Traducción propia.

## **Análisis comparados de los factores institucionales**

Tanto Escocia como Cataluña son objetos de comparación cotidiana al analizar los nacionalismos que se presentan en este, incipiente aún, siglo XXI. La coincidencia temporal lleva muchas veces a un intento innecesario por forzar vinculaciones donde, verdaderamente, no las hay. Analizando la cuestión desde un punto de vista institucional, vemos que las diferencias entre ambos casos son notables. La respuesta a por qué los sucesos fueron diferentes en Reino Unido y en España se encuentra en el aspecto constitucional, en primera instancia. Esta diferencia es el primer elemento para tratar de entender por qué los acontecimientos ocurren de forma diferente en Escocia que en Cataluña. Ambos se encuentran dentro de Estados centrales cuyos sistemas constitucionales difieren notablemente entre sí.

El carácter consuetudinario de la Constitución británica se contrapone a la rigidez que presenta la Constitución española. El sistema constitucional británico corresponde a la familia del *common law*, es decir, es un derecho creado a partir de las decisiones emitidas por Tribunales que dictan jurisprudencia al respecto. No hay codificación sino que se amparan en la jurisprudencia. A contrario de esto, en España prima lo que se conoce como Derecho continental, el cual supone la primacía de la ley (y no la jurisprudencia) y la sistematización y unificación de las normas.

Reino Unido supo *aggionarse* de una forma práctica a las circunstancias y responder a las necesidades que emanaban desde Escocia, no sin antes mediar cierto pragmatismo en este tipo de decisiones. Las relaciones entre Edimburgo y Westminster, más allá de ciertas tensiones iniciales, se caracterizaron por una situación de mutuo respeto y cooperación entre gobiernos (Tierney, 2015). Esto permitió que el proceso haya respetado los cauces institucionales y canales de comunicación pactados.

España, por el contrario, se encontró delimitada desde un primer momento por la rigidez de su Constitución nacional y también por ciertas decisiones políticas impulsadas por análisis más pasionales que racionales. La Resolución 31/2010 del Tribunal Constitucional y el fracaso del Pacto fiscal en 2012, son ejemplos donde el Gobierno Central, por enarbolar el respeto de los principios de la Constitución terminó en un “terreno pantanoso” que paradójicamente, puso en entredicho los principios de la Constitución que defendía.

## Capítulo II

En el capítulo anterior se trató el tema constitucional y la incidencia que tuvo al momento de la génesis de cada proceso secesionista. En la sección actual, se describirán y analizarán las cuestiones estructurales, entendiendo por cuestiones estructurales, la concepción de tipo de Estado, si uno de carácter unitario o bien uno con características plurinacionales. Las relaciones tanto de Escocia con Reino Unido como así también de Cataluña con respecto a España, serán respondidas a partir de este análisis.

Reino Unido y España pueden ser comparables en muchos aspectos. Sus similitudes son amplias: ambos tienen democracias de tipo occidental; tienen sistemas descentralizados; ambos son plurinacionales, con reclamos secesionistas en al menos una comunidad territorialmente diferenciada. También durante los procesos nacionalistas afrontados a su interior, ambos contaban con gobiernos de ideología conservadora en el Estado central (Cetrá y Havey, 2018).

Es destacable el hecho de que ambos Estados han llevado adelante procesos de descentralización durante las últimas décadas del siglo XX. En Reino Unido, mediante la ya mencionada *devolution*, proceso que no es exclusivo de Escocia, sino que también Gales e Irlanda del Norte se vieron beneficiados por políticas de este tipo. Por su parte, en España dicha descentralización aconteció mediante la construcción de las Comunidades Autónomas, hacia las que se delega competencias anteriormente reservadas al Estado central.

Al momento de determinar las diferencias entre ambos casos, encontramos aspectos que inciden de forma definitiva en la manera por la cual se llevan adelante los procesos de secesión. “Frente al modelo de Estado autonómico cuyo proceso se desarrolla en tres décadas a partir de una transición política, el modelo británico parte de una evolución práctica que se inicia en su etapa colonial y se traslada a su territorio a nivel regional y local.” (Portas, 2007, p. 143). Es decir, el modelo de descentralización de España parte de condiciones coyunturales puntuales, en tanto que el caso de Reino Unido es más laxo y extendido en el tiempo.

Las condiciones estructurales, por tanto, son esenciales para entender la forma en la cual se dieron las relaciones entre los Gobiernos Centrales y aquellos de carácter No-Central. Nuevamente, las diferencias vuelven a ser el elemento central que surge del análisis comparativo de este apartado.

## Escocia

### Un Estado, cuatro naciones

La concepción de Estado en el caso de Reino Unido puede analizarse desde una conceptualización de carácter plurinacional, es decir, integrado por varias naciones que son reconocidas como tales. Desde la base, se parte del reconocimiento de que Reino Unido en cuanto unidad soberana, supone la unión de cuatro naciones a su interior: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. El hecho de que Inglaterra sea su principal economía como así también la que mayor influencia tiene a su interior, lleva a un error coloquial frecuente, que es la confusión de pensar que Reino Unido y dicho país son lo mismo. La influencia y preponderancia de Inglaterra es incontrastable desde cualquier punto de vista pero, en términos precisos, Escocia, Gales e Irlanda del Norte son partes iguales en la constitución del Reino Unido.

En apartados previos advertimos que el origen de Reino Unido no significó la creación de un Estado con características territoriales uniformes. Por el contrario, lo que se buscó fue, precisamente, el respeto por esas particularidades territoriales. Desde el Acta de unión de 1707, la esencia del Estado consistió en afianzar una relación cordial entre sus miembros de forma que no hubiera necesidad de llegar al enfrentamiento. Inicialmente, esto no supuso el intento por otorgar autogobierno en esos territorios, sino que simplemente implicaba el reconocimiento de ciertos elementos diferenciados, como podía ser la Iglesia (Portas, 2007).

Pragmatismo y flexibilidad son las dos características que definen las relaciones de Reino Unido con respecto a sus naciones constitutivas y que realmente constituyen una constante a lo largo de sus más de trescientos años de historia. “(...) A lo largo de la historia, el Gobierno Central y las autoridades locales han actuado como dos centros de decisión política que han operado de forma independiente. La relación establecida entre ellos ha sido de coordinación aunque formalmente los entes locales se hallan subordinados al poder central.” (Portas, 2007, p. 142).

El respeto por las heterogeneidades a su interior, fundamentalmente las referidas a Escocia y Gales, es la base sobre la cual se fundamenta la relación entre Reino Unido y sus naciones. Como se explicó anteriormente, fue con el avance del siglo XX, donde las demandas referidas a devoluciones en pos de mayor autonomía tomaron fuerza. Como se analizará más adelante, no siempre la predisposición fue la misma sino que era importante saber en qué momento actuar. Desde Londres se supo escuchar las exigencias emanadas desde los Gobiernos No-Centrales, pero es preciso detallar que los intereses políticos y

económicos son los elementos que mejor sirven para ejemplificar la manera de desenvolverse. Escocia es prueba fehaciente de esta situación.

Actualmente, la idea que se trata de defender desde los sectores unionistas de Reino Unido es que más allá de la existencia de naciones diferenciadas al interior del Estado británico, existe una identidad generalizada de dicho territorio como una “unión de naciones”, lo cual permite permear un sentimiento de pertenencia a su interior (Cetrá y Harvey, 2018).

El siglo XXI trajo cambios notables a nivel global. Reino Unido no fue la excepción: desde allí se comenzaron a cuestionar aspectos que en otros momentos no habían sido siquiera tratados. La *devolution* en este contexto supuso un desafío, dado que no se plantea únicamente como un avance de los márgenes autonómicos, sino que “(...) abarca un proyecto que va más allá de una mera descentralización competencial regional, comprende un proceso de transformación de la estructura territorial del Estado que se enmarca dentro de un proceso de reforma constitucional más amplio que plantea la reestructuración del sistema democrático británico con el fin de adaptarlo a los momentos actuales.” (Portas, 2007, p.141).

En nuestros días, el descontento con respecto al carácter estructural que presenta el sistema británico es cada vez más evidente. La reforma de este sistema no es imposible pero como afirmamos anteriormente, desde Londres, las motivaciones se basan en cálculos racionales donde el rédito y la oportunidad política, constituyen elementos claves en la explicación.

### **Las relaciones Reino Unido-Escocia a partir de los referéndums de 2014 y 2016<sup>44</sup>**

En el capítulo anterior, vimos las condiciones institucionales que posibilitaron y permearon el proceso secesionista en Escocia. También se pudo observar el rol que tuvo Reino Unido en esta situación y qué decisiones tomó o permitió que se llevaran a cabo. A continuación, trataremos de demostrar cuál fue el papel que dicho actor tuvo en todo este proceso, siempre a partir de su relación con respecto al Gobierno No-Central de Escocia. Se analizará especialmente a la luz de dos referéndums muy importantes que acontecieron; aquel por la secesión de Escocia en 2014 y el referéndum por la salida de la UE en 2016.

Entender la actitud oscilante que tuvo (y tiene) el gobierno de Londres con respecto a Escocia, supone inevitablemente entender las relaciones que se tejen entre ambos actores desde el siglo XVII, pero más específicamente desde 1707, con el Acta de unión. A partir de aquel momento, y más allá de los intereses económicos y políticos existentes, se supo dejar de lado una histórica relación basada en el conflicto para dar lugar a una relación que

---

<sup>44</sup> Al momento de estudiar los referéndums, lo haremos a partir de la concepción que detalla Qvortrup (2014 citado en Coll y Calvet, 2019, p.2): “Un referéndum es un instrumento de la democracia directa que es comúnmente usado para legitimar no solo secesiones sino también un amplio rango de transferencias territoriales o de poder”. Traducción propia.

utilizando los términos de Tierney (2015) podemos denominar como de “mutua cooperación y respeto”.

Lo cierto es que el pragmatismo siempre medió en las relaciones entre Reino Unido y Escocia pero esto no significa que no resultase beneficioso para ambas partes. Quizás los elementos de análisis que resultan más fructíferos para ejemplificar esto son las políticas con respecto a los referéndums de 2014 por la secesión de Escocia y 2016 por salida de Reino Unido de la UE. Si bien el contenido de ambas consultas populares no tiene un punto en común visible, el trasfondo de lo que significan para la relación entre Londres y Edimburgo es fundamental. El nuevo escenario que se abre a partir de 2016 implica una profunda re-significación de la relación y así también del tratamiento del proceso secesionista.

### **El referéndum por la secesión de Escocia de 2014**

Para comenzar a hablar del referéndum por la secesión de Escocia que tuvo lugar el 18 de septiembre de 2014, es necesario retrotraernos en el tiempo a sus orígenes.

Ya se mencionó que el SNP llega al poder en 2007 con un programa diferente y disruptivo, en ciertos aspectos, a lo que se acostumbraba históricamente en Escocia. Lo que sucedió en 2007 es algo único, no solo por haber significado la llegada a la dirección parlamentaria de un partido político pro-secesión, sino también por ser la primera vez donde no triunfaba un partido del binomio clásico británico, es decir, ni el Partido Laborista ni tampoco el Partido Conservador.

El tinte secesionista es una característica que sobresale ya desde la campaña electoral. Alex Salmond en sus discursos electorales prometió la celebración de un referéndum en el corto plazo, donde se decidiese por la secesión de Escocia con respecto a Reino Unido. Eso no terminó sucediendo debido a una serie de factores que llevaron a que se postergase en el tiempo. Con el triunfo en las elecciones parlamentarias de 2011 y la obtención de una mayoría absoluta al interior del Parlamento de Holyrood, las promesas comenzaron plasmarse en acciones concretas.

Dichas elecciones afirmaron las convicciones, existentes desde hace tiempo en el SNP, con respecto a la intención de celebrar un referéndum por la secesión de Escocia. El Acuerdo de Edimburgo que tuvo lugar en 2012 supuso el compromiso con Reino Unido para llevar adelante la idea gestionada por Salmond. En dicho Acuerdo se transfirieron desde el Gobierno Central las potestades necesarias a Escocia para desarrollar este referéndum<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Recordemos que es una materia de competencia exclusiva del Gobierno Central de Reino Unido la celebración de consultas populares de este tipo.

Entonces, el referéndum de 2014 fue organizado con el apoyo total del Partido Conservador británico, que se encontraba en el poder en aquel entonces.

David Cameron afirmaría en un discurso de 2014 sus motivos para que esto pueda llevarse a cabo:

“Siento, como primer ministro de Reino Unido que tuve una opción. Pude decirles a ellos ‘bueno, ustedes no pueden tener su referéndum, corresponde a nosotros decidirlo. Pienso que eso hubiera llevado a una todopoderosa y desastrosa batalla entre el Parlamento de Westminster y el gobierno de Reino Unido contra el gobierno y el Primer ministro escocés. Entonces, hice lo que pienso que ha sido lo correcto, lo cual es decirles ‘ustedes votaron por un partido que busca la independencia, ustedes deberían tener un referéndum que sea legal, eso es lo decisivo y así también lo justo.’”<sup>46</sup> (Cetrá y Harvey, 2018, p.7).

Siguiendo y concordando con la postura mantenida por Cetrá y Harvey (2018), para entender por qué el gobierno británico tomó esta decisión, es preciso comenzar con el análisis que desde Londres se realizó de la situación. El gobierno de Cameron observó que el riesgo de permitir que esta cuestión tuviera curso era verdaderamente bajo<sup>47</sup>, en tanto que las ganancias políticas que se podían obtener eran relativamente altas. Las indagaciones previas daban una victoria aplastante a favor del *Remain*, suponiendo esto una derrota sin retorno de la opción secesionista. El análisis cerraba completamente en cuanto al rédito político a obtener. Los mismos autores aseveran que la decisión estratégica llevada adelante por Cameron era vista como la oportunidad de generar una “herida fatal” al SNP y por ende, posibilitar el retorno al escenario político escocés del Partido Conservador<sup>48</sup>.

El período comprendido entre 2012 y 2014 fue un período caracterizado por la negociación entre Reino Unido y Escocia para llevar adelante dicha consulta popular de la forma más armoniosa y exitosa posible. Lo establecido en Edimburgo mediante el Acta que lleva su

---

<sup>46</sup>“*I felt, as the prime minister of the UK, I had a choice. I could either say to them ‘well you can’t have your referendum, it is for us to decide whether you should have one.’ I think that would have led to an almighty and disastrous battle between the Westminster parliament and the UK government and the Scottish Government and the Scottish First Minister. So I did what I thought was the right thing, which was to say ‘you voted for a party that wants independence, you should have a referendum that is legal, that is decisive and that is fair.’”.*

Traducción propia.

<sup>47</sup> Relevamientos realizados desde el Gobierno Central analizaron que solamente un 30% del total de la población escocesa se encontraba a favor de una alternativa de carácter secesionista.

<sup>48</sup> Históricamente, Escocia siempre fue una nación donde le costó mucho calar al Partido Conservador. Mucho tiene que ver el carácter de centro-izquierda con el cual se caracteriza el votante promedio, que lo acerca más al perfil del Partido Laborista o más recientemente, al del Partido Nacional Escocés (SNP). Desde 1997, esta situación se agravó cada vez más siendo que para el 2011, únicamente obtuvieron 15 escaños en las elecciones parlamentarias, es decir, solo el 12.36% del total.

nombre fue respetado con notoriedad; sumándose a que también se incorporaron a la misma muchos de los principios que habían sido sugeridos desde la Comisión Calman<sup>49</sup>.

El gobierno escocés fue quien presentó en 2013 dos leyes sobre el referéndum de secesión: la *Scottish Independence referendum (Franchise) Act* y la *Scottish Independence referendum Act*. Tanto en el memorando del acuerdo como así también en el proyecto del decreto, donde se detallan los pormenores del acuerdo, los dos gobiernos dejaron en claro su voluntad de que el referéndum fuera “legal y visible”, y cuyo resultado fuese finalmente respetado (Page, 2016).

Ya desde el mismo momento en que se oficializó este acuerdo comenzaron sendas campañas en función de la consulta popular. Las relaciones continuaron siendo respetuosas entre ambos actores pero esto no impidió que se embarcaran de lleno en defensa de sus respectivos intereses.

Reino Unido patrocinó su campaña bajo el lema “*Better together*”<sup>50</sup>. El mensaje que transmitía David Cameron era que había que estar juntos; mejor juntos y fuertes. Se insistió por la positiva, en los beneficios de permanecer unidos, siendo paradójicamente, la permanencia con respecto a la UE donde mayor fuerza tomó el discurso en este sentido. Y así también, por la negativa, dejando en evidencia los altos costos económicos que podía suponer para Escocia la separación.

En tanto, desde Escocia se promovió la campaña “*Yes, Scotland*”<sup>51</sup> en la cual la estrategia apuntaba a lograr un contacto directo con el ciudadano. Se crearon portales web, páginas interactivas y movilizaciones en las calles donde la finalidad era generar empatía con respecto a la causa, además de los elementos racionales y estratégicos que supondrían la secesión. Y ciertamente, esta maniobra tuvo sus frutos: hacia el final del proceso ya se evidenciaba un acercamiento de la brecha entre ambas opciones.

Tanto de un lado como del otro, fueron numerosas las cuestiones debatidas, aunque la que adquirió especialmente fuerza fue la concerniente al escenario económico que podía suponer el hipotético triunfo de la opción por la secesión. Desde Reino Unido se dejaba en claro que para Escocia el panorama era complicado dada la íntima conexión de su

---

<sup>49</sup> Si bien el objetivo del capítulo es estudiar las relaciones entre el Gobierno Central de Reino Unido y el No-Central de Escocia, vale la pena mencionar que hubo estrategias alternativas en pos del incremento de las devoluciones pero no así la secesión. El caso de la Comisión Calman es uno de ellos. Dicha comisión fue creada por los partidos de oposición en el Parlamento de Escocia, con el fin de revisar y recomendar cambios factibles de realizarse en los acuerdos existentes, de forma que se pudiera servir de forma más satisfactoria al pueblo de Escocia, mejorando sus capacidades financieras y así también garantizando la permanencia dentro de Reino Unido.

<sup>50</sup> “Mejor juntos”.

<sup>51</sup> “Sí, Escocia”.

economía con la británica. Y también por el hecho de que esto podía significar la salida de Escocia de la UE<sup>52</sup> y las penosas secuelas que podían traer para su economía.

En tanto, desde la perspectiva escocesa se planteaba que dicho país podría incrementar sus arcas en números verdaderamente atractivos, haciendo especial énfasis en la posesión de los recursos petroleros en el Mar del Norte. También, se buscaba demostrar que la ruptura no iba a ser traumática, dado que se continuarían manteniendo la libra, el respeto por la monarquía británica y se aducía la no separación con respecto a la UE. Es más, la secesión dentro de la UE era una opción seductora; continuar siendo miembro de dicho bloque significaba mantener el mercado único tanto con Reino Unido como también con los países miembros del bloque europeo y mantener abiertas las fronteras tanto con Inglaterra como así también con Irlanda del Norte.

Durante gran parte de la campaña, no se observaban dudas desde la posición del gobierno de Londres de que el triunfo por la opción de permanecer unidos iba a ser, inevitablemente, la triunfante. La duda llegó hacia fines de este proceso, cuando cerca de la fecha del referéndum, las opciones por el “Sí” empezaron a incrementar sus valores porcentuales. Hacia el final de la campaña, se evidenciaban más dudas que al principio y cierto temor por el resultado que podía llegar a presentarse<sup>53</sup>.

El 18 de septiembre de 2014 finalmente tuvo lugar el referéndum por la secesión de Escocia<sup>54</sup>. El resultado final fue el triunfo por la alternativa de permanecer en Reino Unido –la opción por el “No”– por un 55,3% del total de los votos frente al 44,7% de los partidarios de la secesión. La participación total fue del 84,6%, verdaderamente alta por tratarse de una consulta de estas características (BBC, 2014).

Con este triunfo y dadas las condiciones pactadas en el Acta de Edimburgo, las opciones por la secesión de Escocia se veían anuladas. La población había votado y decidido por su futuro. La intención era permanecer en Reino Unido y mantener la unión existente. El balance era favorable para Londres; el análisis hecho desde un principio había sido correcto y ahora el Partido Conservador era el gran triunfador en este contexto, donde la opinión pública internacional elogiaba el alto respeto de la institucionalidad experimentado en este proceso. Situación muy diferente a lo que acontecía en simultáneo en Cataluña, donde los niveles de tensión, en este mismo período, alcanzaban picos nunca vistos.

---

<sup>52</sup> Al momento de acontecer esta campaña, el Brexit todavía no tenía la fuerza que adquiriría dos años más tarde. Todavía no se pensaba en la alternativa de un Reino Unido por fuera del bloque europeo.

<sup>53</sup> De hecho, el margen con el que finalmente ganó la opción por el “No” fue mucho más amplio de lo que se esperaba desde Londres.

<sup>54</sup> La pregunta del Referéndum fue “¿Debería Escocia ser un país independiente? (“*Should Scotland be an independent country?*”).

Con respecto al SNP, a simple vista puede considerarse que fue el principal perdedor de este escenario. Pero en verdad no fue tan así, ya que logró consolidar la imagen de ser el partido escocés por excelencia. A diferencia de lo que podía llegar a ocurrir con sus pares del Partido Laborista o Conservador, el SNP era un partido del seno de la sociedad escocesa y que respondía a sus necesidades específicas, como mencionamos anteriormente. Si bien la sociedad escocesa se manifestó en contra de ser independiente, entendió que era mediante el SNP donde mayores posibilidades tenían de hacer escuchar sus demandas.

### **Análisis de las relaciones Reino Unido-Escocia durante el período 2012-2014**

Entender las relaciones entre los gobiernos de Reino Unido y Escocia durante estos años supone partir de un momento histórico para ambos actores. Nunca antes había sucedido que se celebrase una consulta popular de estas características, donde tuviesen un rol activo tan importante ambas partes.

El respeto por los canales institucionales es uno de los elementos que más merece ser destacado. Comenzando con el Acuerdo de Edimburgo de 2012, pasando por la manera en la cual se llevó la competencia durante la campaña, hasta el día en el cual finalmente se celebró el referéndum, se observa una estrategia de respeto y cooperación tanto de parte de Cameron como así también de Salmond.

Ambos líderes, desde diferentes perspectivas, convirtieron el referéndum por la secesión de Escocia en su mayor apuesta y así también, capital político. La excepcionalidad que supuso esta situación se explica partir de distintos elementos que así lo posibilitaron; partiendo desde las dimensiones institucional, estructural y fundamentalmente, los factores estratégicos. Todos estuvieron en el lugar adecuado al momento que el SNP decidió profundizar en sus reclamos (Cetrá y Harvey, 2018).

No resulta oportuno realizar un análisis en términos de “ganadores y perdedores”, quizás debería ser como un resultado “*win-win*”. Cameron salió fortalecido por el respeto que ofreció de los deseos escoceses pero así también por su férrea defensa de la causa de la unidad británica. La estrategia, arriesgada en un primer momento, resultó exitosa. En tanto, si bien al SNP este resultado le costaría la dimisión de Alex Salmond, las perspectivas no eran pesimistas. Más allá de haber perdido el referéndum buscado durante largo tiempo, la consolidación del SNP era irreversible; ya no había dudas de que era un actor que había llegado para quedarse en la contienda doméstica escocesa y británica.

También vale la pena incorporar el análisis que ofrece Keating, quien plantea la forma en que este referéndum llevó a la redefinición de conceptos básicos de la ciencia política: “Alternativamente, este escenario se puede presentar como una instancia de reformulación del Estado, donde las viejas ideas del concepto de Estado-Nación dan lugar a un nuevo y

complejo orden de diferentes niveles de autoridad y de formulación de políticas. También representa una instancia de un fenómeno europeo más profundo de repolitización del espacio público frente a la ideología neo-liberal dominante que ha buscado poner ciertas cuestiones detrás del debate público.”<sup>55</sup> (2015, p.96).

En definitiva, del análisis realizado el punto que cabe destacar–y que servirá para la comparación futura- es la plena predisposición que existió en este período de 2012 a 2014 por parte del Gobierno Central. Más allá de ciertas ofensas verbales mutuas en momentos de campaña, la relación se enmarcó en la cordialidad y el respeto mutuo. Los gobiernos de Escocia y Reino Unido tendieron a cooperar incluso cuando los partidos en el poder en Edimburgo y Londres eran ideológicamente distantes (Tierney y Boyle, 2015).

El éxito del referéndum reside en que se supo acompañar en todo momento el proceso por la vía de la negociación y el entendimiento. Escocia y el SNP aprendieron la mayor lección de todas: si pretendían volver a retomar sus reclamos por la secesión, inevitablemente, debía ser por esta vía y no por la alternativa unilateral. Lo que construyó el SNP sentó un precedente y así también un modelo a seguir, romper con esta estructura implicaría deshacer mucho de lo conquistado en estos años. “(...) la experiencia escocesa ha ayudado para normalizarlos -los referéndums independentistas-, convirtiéndolos en un criterio potencial para resolver futuras disputas secesionistas. Esto es así debido a la justicia del proceso del referéndum escocés, el espíritu general de respeto mutuo y la cooperación lograda entre los dos lados, el nivel público de compromiso con el debate y la aceptación de los resultados por todos los partidos.”<sup>56</sup> (Liñera y Cetrá, 2015, p.262).

### **El escenario post-referéndum**

El 19 de septiembre de 2014 comenzó una nueva etapa en Escocia. El primer gran cambio que se evidenció fue la dimisión de Alex Salmond de sus funciones como Primer Ministro. Salmond asumió los costos políticos que el triunfo de la opción por el “No” significaba, dando un paso al costado en el liderazgo, tanto de la conducción política como también partidaria. Su lugar fue ocupado por Nicola Sturgeon quien había sido su segunda en funciones durante todo el proceso previo.

---

<sup>55</sup> “Alternatively, it can be presented as an instance of state rescaling, in which old ideas of the nation-state are giving way to a new and complex order of multiple layers of authority and policy-making. It also represents an instance of a broader European phenomenon of repoliticization of the public space in the face of a dominant ‘neo-liberal’ ideology that has sought to put certain issues beyond public debate and contestation.” Traducción propia.

<sup>56</sup> However, the Scottish experience has helped to normalize them –independence referendum-, becoming a potential yardstick for solving future secession disputes. This is so because of the fairness of the Scottish referendum process, the general spirit of mutual respect and cooperation achieved between the two sides, the public’s level of engagement with the debate and the acceptance of the results by all parties.” Traducción propia

En su discurso de asunción, Sturgeon afirmó que como nueva líder del partido tendría tres prioridades: trabajar en función de un mejoramiento de la educación en Escocia, la mantención de una presencia fuerte en Westminster del SNP y continuar reclamando por la causa secesionista. Es interesante este último punto, porque denota cómo el SNP viraba su estrategia política en cuanto al planteamiento secesionista. Sturgeon (como así también antes Salmond) nunca quiso que la vía unilateral sea la utilizada para llevar adelante sus reclamos. El pueblo escocés había votado y por ende, decidido sobre su futuro. La cuestión ahora consistía en convencer a la sociedad escocesa de porqué era mejor estar fuera de Reino Unido que dentro. Primero había que llevar adelante la reformulación de muchos elementos a partir del revés sufrido en el referéndum.

Desde el lado de Reino Unido, el escenario era optimista pero había una promesa que Cameron había realizado durante la firma del Acta de Edimburgo (2012)<sup>57</sup>, que ahora debía efectivizarse. Tras la decisión de Escocia de permanecer en Reino Unido, el Primer Ministro británico se mostró completamente predispuesto a llevar adelante dicha reforma en pos de una mayor devolución no solo de Escocia, sino también del resto de las naciones integrantes de Reino Unido, es decir, Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte. La Comisión Smith establecida inmediatamente después de finalizado el referéndum, respondía en este sentido. Se intentaba que para fines de aquel año se hubiese establecido un acuerdo donde se afirmasen las nuevas facultades que el gobierno de Westminster iba a delegar al Parlamento de Escocia.

El proyecto de ley para Escocia, la *Scotland Act*, se presentó tras la victoria del Partido Conservador en 2015 y la re-elección de David Cameron. El trabajo realizado por la Comisión Smith fue incorporado en este proyecto y sus recomendaciones incluidas en su contenido. Conforme a lo establecido, se acordaba que el Parlamento y el gobierno escocés se convertirían en órganos permanentes. Los poderes del Parlamento escocés también se vieron incrementados en competencias de Estado de bienestar (algo reservado anteriormente a Westminster) así como también mayores competencias fiscales a las ya devueltas desde 2012.

“Sin embargo, lo que legítimamente puede interpretarse como una solución modernizadora que afectaría en partes iguales al país y a su partido (caracterizado éste por el rechazado a los cambios radicales), debe analizarse también como una manera de influir en su rival laborista de cara a las elecciones de 2015” (Crespo Alcaraz, 2014, p. 32). Continuando con el análisis de este autor, el verdadero rival en ese contexto era el Partido Laborista y no el SNP de Sturgeon. Cameron debía acercarse a un lugar que históricamente le había sido adverso y la intención de profundizar las devoluciones, respondía a esta situación.

---

<sup>57</sup> En aquella Acta, Cameron se comprometió que si el resultado del futuro referéndum era un “No”, esto se vería traducido en un incremento del nivel de autogobierno escocés.

La tranquilidad que esperaba el gobierno de Cameron post-referéndum nunca terminó por llegar. El escenario doméstico se vio sacudido por factores internos y externos, íntimamente imbricados entre sí, que supusieron la reconfiguración de Reino Unido. Aquel nacionalismo inglés, mencionado anteriormente, comenzó a tomar cada más fuerza llevando de forma lenta y paulatina a que una opción que siempre existió, se establezca como una alternativa real: el abandono de la UE.

### **Reino Unido y su relación con la UE**

La UE constituye un proceso superador en todas las variables de relaciones existentes entre los Estados europeos. Nunca antes en la historia había acontecido que se estrechasen lazos de cooperación e integración como los experimentados desde de la década de 1950 hasta el día de hoy<sup>58</sup>.

Tal como afirma Álvarez (2016), siempre existió una ambivalente relación de los gobiernos británicos con respecto al proceso de integración. En un principio, el gobierno de Londres se mostró interesado en las negociaciones que terminaron en la firma del Tratado de Roma, pero se retiró en los años previos al no tener intenciones de formar una unión aduanera y mucho menos, de un mercado común, objetivo final de este proceso integracionista. Desde los 60's mostró interés por insertarse en dicho bloque pero la desconfianza del líder francés, Charles De Gaulle, atrasó por un tiempo esta iniciativa. Finalmente, fue en 1973 cuando Reino Unido ingresó al bloque europeo, en lo que se conoció como la “expansión hacia el norte” dado que a la par suya, también ingresaron Irlanda y Dinamarca.

Entender al Brexit no supone reducir el análisis a elementos únicamente coyunturales, sino que, y siguiendo lo que asevera Álvarez (2016), se identifican factores estructurales domésticos, que terminaron teniendo una influencia clave en el proceso de salida del bloque europeo. Dicha autora desarrolla tres: el excepcionalismo británico, es decir, la concepción que se tiene desde el propio Reino Unido de ser un “extraño en Europa”, fundamentalmente a partir de sus condiciones geográficas, políticas e identitarias; el fenómeno del euroescepticismo, a partir del cual se observa cómo nunca existió una creencia ferviente en la causa integracionista, sino más bien solo en las ventajas materiales que esta unión

---

<sup>58</sup>El primer antecedente de la UE se produjo en 1951, cuando se firma el Tratado de París, conocido como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Este Tratado no significó más que el primer paso en el largo camino de la integración europea. Posteriormente, en 1957 se firmaron los Tratados de Roma, los cuales supusieron la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). La intencionalidad de estos acuerdos implicaban el avance de una integración económica, de tipo comercial y monetaria para llegar en última instancia, a una integración política de carácter supranacional. Una proeza nunca antes vista en la historia de Europa, utópica en cierto sentido al momento de su planteo pero que con el correr del Siglo XX, se pudo concretar. En 1992 la firma del Tratado de Maastricht dio origen a lo que actualmente conocemos como la UE. Dicho Tratado fue un hito histórico para el continente dado que por primera vez, los países miembros pasaron a integrar un mercado común.

significaba, caracterizando las relaciones como distantes y reservadas y el tercer factor, ya mencionado brevemente, la ambivalente relación de los gobiernos británicos con el proceso de integración europeo.

Salvando las distancias, y si bien no es el propósito de esta tesina, encontramos una similitud interesante con la relación de Reino Unido con respecto a Escocia y es la manera por la cual llevan a adelante sus vínculos. Podría hablarse claramente de una característica de las fuerzas profundas británicas; el carácter de cálculo racional y pragmatismo. Tal como se vio anteriormente, difícilmente acontece que el gobierno de Westminster lleve adelante políticas basadas en creencias o convicciones pasionales; siempre detrás de cada decisión va a mediar un cálculo racional. Intentamos entender que con Escocia sucedió –y sucede– de esta manera; ahora, observamos que en el caso de Brexit, el análisis es similar.

### **El referéndum por la permanencia de Reino Unido en la UE**

En 2015 Cameron es re-electo para su cargo de Primer Ministro británico. La campaña de Cameron para aquellas elecciones incluyó una promesa que no se veía desde la década de 1970: la posibilidad de celebrar un referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la UE. Esta proposición se convirtió en realidad cuando en 2015 el Parlamento británico aprobó la *European Union Referendum Act* que autorizaba la celebración de dicha consulta popular<sup>59</sup>. Siguiendo a Álvarez (2016), algunas de las condiciones coyunturales domésticas que llevaron a que el líder Tory tomara esta decisión fueron: el creciente euroescepticismo al interior del Partido Conservador desde la época de Thatcher y el avance electoral del Partido populista y xenófobo Partido por la Independencia del Reino Unido (UKIP por sus siglas en inglés).

Finalmente el 23 de junio de 2016 tiene lugar esta consulta. El resultado final fue un 51,9% a favor de la opción por el “*Leave*”, es decir abandonar la UE. “Si bien el resultado del referéndum fue parejo, no fue homogéneo. Las diferencias socioculturales y económicas de los votantes resultaron determinantes, pero también la brecha geográfica y generacional. La campaña del “*Leave*” puso el énfasis en la migración y la seguridad, conectando con preocupaciones más amplias sobre cultura e identidad nacional, especialmente entre los votantes de menores ingresos. El argumento de que el Reino Unido no podía controlar el número de migrantes si permanecía como miembro de la UE fue una efectiva arma de campaña. Como también lo fueron los mitos tales como el pago de 350 millones de libras semanales de Reino Unido a Bruselas, o el inminente acceso de Turquía a la UE.” (Álvarez, 2016, p.30).

---

<sup>59</sup> Para entender un poco más de como el Brexit no trata de cuestiones coyunturales sino más bien estructurales, es necesario mencionar que ya en la década del 1970 había ocurrido un referéndum de características similares a este de 2015. En aquel entonces, triunfo la opción de permanecer con un 67% de los votos.

De esta manera, Reino Unido finaliza una integración histórica con sus vecinos continentales que duró más de 40 años. El resultado de que los ciudadanos le dijeran “no” a la permanencia fue un cimbronazo que difícilmente fue bien aceptado por los líderes europeos. Desde aquel 2016, hasta la actualidad, prácticamente todas las energías estuvieron abocadas en determinar de qué manera iba a llevarse la salida del Estado británico de la forma más armónica posible. La salida efectiva ocurrió el 31 de enero de 2020 pero debiendo aún solucionarse muchas cuestiones pendientes, como ser por ejemplo, la nueva relación que se va a presentar entre ambos actores<sup>60</sup>.

### **Escocia frente al Brexit**

En el espacio de dos años, los ciudadanos escoceses estuvieron frente a las urnas para votar en distintos referéndums con implicancias trascendentales no solo para Reino Unido sino para Escocia también. Casi dos años después de la consulta popular que decidió la no secesión del país gaélico con respecto a Reino Unido, se estableció esta consulta británica con respecto a la permanencia o no del país dentro de la UE.

En dicho referéndum, el 62% de la población escocesa votó por permanecer en la UE. Un apoyo muy importante teniendo en cuenta que el resultado final por la opción de permanencia estuvo en un 49% del total (BBC, 2016). Nuevamente, las tensiones volvían a aparecer desde Edimburgo, donde la concepción que se tuvo era que el Brexit había sido hecho por y para Inglaterra.

Ahora, en simultáneo que el gobierno de Theresa May<sup>61</sup> emprendía las negociaciones con la UE para su salida, desde Escocia se empezaba a gestar la idea de celebrar un nuevo referéndum que implicase decidir, nuevamente, por su futuro. La secesión, como vimos, nunca dejó de estar en el programa del SNP. El escenario cambió rotundamente después de que triunfara la opción de salida de la UE. La diferencia de resultados con respecto a Inglaterra vino a poner nuevamente en debate un tema que nunca se había ido plenamente de la agenda.

---

<sup>60</sup> Al momento de escribirse esta tesina, no existe nada acordado entre la UE y Reino Unido. Se espera la firma de un Acuerdo comercial para el 2020, pero la pandemia del COVID-19 y el impacto al interior de Europa y Reino Unido, dejó parada momentáneamente esta cuestión.

<sup>61</sup> Theresa May fue la Primera ministra de Reino Unido desde 2016 hasta 2019. Perteneciente al Partido Conservador fue la figura que inició las negociaciones por el Brexit después de la dimisión de Cameron en julio de 2016.

## 23J Resultado referéndum Reino Unido

### REINO UNIDO

Salir 51,9% 48,1% Permanecer

### INGLATERRA

Salir 53,4% 46,6% Permanecer  
15.188.406 13.266.996

### IRLANDA DEL N.

Salir 44,2% 55,8% Permanecer  
349.442 440.437

### ESCOCIA

Salir 38,0% 62,0% Permanecer  
1.018.322 1.861.191

### GALES

Salir 52,5% 47,5% Permanecer  
854.572 772.347

FUENTE: BBC

JUAN C SANCHEZ/ ELMUNDO.es



Tal cual se observa en el gráfico, Escocia fue la nación donde con más fuerzas se hizo notar el descontento con la posibilidad del Brexit. Este hecho no es menor dado que sirve para entender de qué manera Escocia empezó a pensar en un nuevo camino hacia la secesión. A los ojos de la UE, continuar con Escocia como Estado miembro, era una hipótesis seductora según el propio SNP<sup>62</sup>.

### Las relaciones en este nuevo escenario

Theresa May, en su discurso de asunción, enfatizó la importancia de la Unión como un “precioso enlace” entre las naciones integrantes de Reino Unido. Su sucesor, Boris Johnson<sup>63</sup>, continuó con una retórica similar. Lo que se vio tanto en May como en Johnson fue un discurso enfocado en políticas inclusivas y un acuerdo por el Brexit que intentó demostrar que era la mejor opción para Reino Unido, mientras que estas prácticas retóricas no se encontraron con acciones políticas acordes (Anderson y Keil, 2020).

<sup>62</sup> En 2016, el SNP publicó un documento titulado “*Scotland’s place in Europe*”, en el cual fue anunciado el compromiso desde Escocia por permanecer dentro del mercado común de la UE y así también de seguir teniendo su membresía de dicho bloque, diferenciado de Reino Unido.

<sup>63</sup> Boris Johnson es el actual Primer Ministro Británico. Perteneciente al Partido Conservador. Fue una de las figuras más importantes en la campaña del Brexit. Bajo su gobierno, se formalizó la salida de Reino Unido de la UE el 31 de enero de 2020.

El SNP en el Parlamento británico, votó reiteradamente en contra de los planes de avanzar con el Brexit. En lugar de apoyarlo, insistió con que se celebre un segundo referéndum por la secesión de Escocia. La sensación generalizada era que el Brexit había sido un proyecto ideado y realizado por y para la nación inglesa. El gobierno escocés sintió que se había fallado a la consideración de lo que el pueblo de Escocia había votado en las urnas.

La asunción de Boris Johnson, en julio de 2019, devino precisamente del desgaste sufrido por May entre los años 2016-2019<sup>64</sup>. Ciertamente, la dificultad para lograr consensos en este período fue grande: la complejidad del asunto implicaba también la falta de consentimientos entre los principales partidos políticos, donde la división era cada vez mayor. Finalmente, todas estas idas y venidas se lograron zanjar en diciembre de 2019 cuando Johnson obtuvo una ajustada mayoría absoluta que le dio vía libre para continuar con el proyecto de abandono de la UE. Como resultado de esta situación es que finalmente Reino Unido abandonó la UE el 31 de enero de 2020<sup>65</sup>.

Sturgeon comenzó a tener cada vez más fuerzas en sus declaraciones de que deseaban llevar adelante un nuevo referéndum por la secesión. Al igual que se había afirmado en 2014, las intenciones eran las de continuar siendo miembro integrante de la UE. El SNP, a pesar de que continuaba persiguiendo la celebración de un nuevo referéndum por la secesión, buscó un compromiso donde los intereses nacionales y los deseos democráticos del electorado escocés pudieran ser protegidos (Anderson y Keil, 2020). Tal como afirma Keating (2015), en este hipotético escenario, probablemente los representantes institucionales europeos se mostrasen menos hostiles al caso escocés.

Como se vio, en 2012 la postura de Cameron al permitir que se celebrase el referéndum fue fundamentado en la oportunidad política que se le presentaba. El análisis de la situación suponía que el riesgo era bajo y así también, las ganancias podían llegar a ser altas. Por el contrario, ahora en este nuevo escenario post-Brexit, el SNP se chocó con una postura radicalmente distinta. Tanto May como Johnson, se manifestaron en contra de cualquier posibilidad de que un referéndum pueda celebrarse en Escocia. Al igual que Cameron, realizaron sus análisis y las condiciones ya no eran favorables. Inversamente a lo que había acontecido anteriormente, el riesgo era muy alto; Escocia había sido la región donde más fuertemente se había evidenciado el rechazo al Brexit. La posibilidad de separarse y continuar perteneciendo al bloque era una alternativa que podría llegar a tener más aceptación que lo ocurrido en 2014. Ambos líderes se mantuvieron intransigentes en sus

---

<sup>64</sup>May ante la imposibilidad de lograr consenso en sus políticas con relación al Brexit y las reiteradas negativas a sus proyectos, se vio en la obligación de renunciar. Johnson, su sucesor, por más de ser uno de los militantes más activos del Brexit, fue quien más dificultades le generó a la entonces todavía Primera Ministra.

<sup>65</sup>Como mencionamos, Reino Unido se retiró oficialmente de las instituciones europeas pero continúa con negociaciones con el bloque para determinar las futuras relaciones entre ambos.

posturas ante los reiterados reclamos de Sturgeon para que se permita avanzar en una nueva consulta popular.

Al momento de escribir las presentes líneas, la situación por la celebración de un nuevo referéndum se encuentra estancada. Difícilmente en el corto plazo se celebre una nueva consulta popular. La experiencia en Cataluña durante el mismo período dejó en evidencia que la alternativa unilateral no es la solución. Escocia, con Sturgeon a la cabeza, va a seguir insistiendo en un acuerdo con Reino Unido por la vía institucional. En tanto no se establezca el contexto devenido por el Brexit, difícilmente se logre avanzar en un acuerdo de este tipo.

## **Cataluña**

### **Un Estado, una Nación, diferentes nacionalidades**

La concepción del Estado en España, de forma diferente a lo que acontece en Reino Unido, se encuentra regulada por los principios emanados de la Constitución Nacional. Mediante su artículo 2 se establece la indivisibilidad de la nación española, lo que supone un intento de homogeneización al interior del territorio ibérico. Si bien se reconoce la existencia de distintas nacionalidades a su interior, la primacía la tiene la nación española. Será con el proceso de descentralización territorial de fines de la década de 1970 cuando se comience a dar mayores autonomías a los territorios diferenciados a su interior.

La complejidad territorial e identitaria constituye un aspecto característico del sistema político español. España es uno de los pocos casos donde se mantiene con éxito la integridad nacional. A diferencia de lo que pasa con el resto de Europa, las fronteras se han mantenido prácticamente inalteradas desde su creación hace más de cinco siglos (Instituto Elcano, 2019). En paralelo con esto, la importancia de Cataluña es irrefutable desde cualquier análisis objetivo que incluya dimensiones como la económica, cultural, política y demográfica.

España cuenta con un modelo de Estado unitario autonómico, conocido comúnmente con el nombre de Estado de las Autonomías. Como menciona Portas (2007), la Constitución de 1978 no establece en este sistema una definición sobre qué se entiende por Estado autonómico. Lo que sí hace es “garantizar el derecho de autonomías de las nacionalidades y regiones que la integran” según lo establecido en su artículo 2. “Es decir, fija que, sobre una base de unidad de Estado, se garantiza no solo la existencia de regiones, sino también de nacionalidades dotadas de autonomía a las que se garantiza ese derecho y se someten al principio de solidaridad.” (Portas, 2007, p.92). Las fuerzas políticas catalanas tuvieron un rol clave al momento de la sanción de dicha Carta Magna, en cuanto al impulso y desarrollo del Estatuto de las Autonomías. Desde 1979, Cataluña ha disfrutado de estos crecientes márgenes de autonomía. Sin embargo, el fracaso por intentar acrecentar sus libertades, ha

desgastado la relación con Madrid. Esto responde a una situación estructural, las relaciones entre España y Cataluña han oscilado entre la comodidad y la represión<sup>66</sup> (Griffiths, Guillen Álvarez y Martínez i Coma, 2015).

Así, lo que se observa en la estructura española es la existencia de única fuente de poder originario en todo su territorio. A diferencia del lento y pausado proceso de descentralización que caracterizó a Reino Unido, la organización territorial de España recorrió en tan solo cinco años un camino que pasó del centralismo franquista a una organización territorial con intenciones federalistas. “El sistema político del Estado español es producto de la fricción entre tendencias centralizadoras heredadas del régimen franquista y la construcción de España como varias regiones que son definidas por identidades étnicas y civiles que por lo tanto las hace merecedoras de determinadas competencias”<sup>67</sup> (Boylan, 2015, p. 764).

La realidad es que esta falta de definición con respecto al modelo de Estado que establece la Constitución española, terminó por complejizar la situación nacional y territorial mucho más de lo esperado. Si bien la construcción del modelo autonómico fue un hito sin precedentes, hubo muchos aspectos que no fueron tenidos en cuenta al momento de su sanción. España supo responder con creces a las demandas que había a partir del contexto post-franquista, pero no así con respecto a cuestiones estructurales más profundas, como ser, las diferencias que existían al interior de su territorio.

La autonomía otorgada a las Comunidades estableció instituciones, estatutos y normas que se encargaban de la ejecución correcta de los principios constitucionales pero al mismo tiempo, se carecía de un poder judicial propio desde cada Comunidad. El modelo de las autonomías es complejo y asimétrico. No todas las Comunidades tienen el mismo grado de autonomía y así tampoco, no todas tienen las mismas condiciones políticas, económicas e históricas.

No se trata de cuestionar la Constitución sancionada en 1978 sino de buscar los puntos más problemáticos que terminaron teniendo una incidencia clave en el proceso secesionista catalán de principios de siglo XXI.

---

<sup>66</sup> Ejemplos como los de la segunda república, donde se concedió un Estatuto de autonomía avanzado para la época o bien, los años del franquismo, donde no solo se abolió este Estatuto sino la mayoría de sus libertades políticas, dan cuenta de esto.

<sup>67</sup> “*The country’s political system is a product of friction between centralist tendencies, inherited from Franco’s regime, and the view that Spain consists of several regions which are defined by ethnic and civic identities and therefore deserving of certain competences*” Traducción propia.

## **Las relaciones de Cataluña y España a partir de los procesos participativos de 2014 y 2017**

El proceso secesionista catalán, a diferencia de su par escocés, se ha caracterizado por el grado de conflicto existente desde sus orígenes. Ha sabido desplazarse hasta situaciones sin precedentes en España, como fue la aplicación del artículo 155 de la Constitución Nacional por parte del gobierno de Rajoy. A diferencia de lo que aconteció con Escocia, el gobierno de la *Generalitat* se encontró en todo momento con la negativa intransigente del Gobierno Central. En ningún momento dicho actor mostró la iniciativa de sentarse a negociar y buscar una nueva vía para encauzar las relaciones. Como así tampoco Cataluña cesó en sus intentos por llevar adelante un proceso de carácter unilateral donde los costos eran verdaderamente altos y las posibilidades de éxito, bajas.

De hecho, en la mayoría de las democracias no existe una cláusula para algo como la secesión, lo cual convirtió inmediatamente al proceso en algo de carácter ilegal. Además, la mayoría de los Estados estipulan a la integridad territorial como un elemento definitorio del orden constitucional, como una limitación en una enmienda constitucional e incluso, en ocasiones, como una limitación del ejercicio de los derechos fundamentales (Coll y Calvet, 2019).

La crisis que se inicia con el proceso secesionista de Cataluña responde en gran parte a esta situación. Se puede cuestionar la Constitución de 1978 por las falencias ya mencionadas, pero en verdad sería en vano. El anacronismo que presentó –y presenta- la Carta Magna es un hecho incontestable, pero más importante que eso es el manejo que se hizo desde el Gobierno Central y el No-Central con respecto a esta situación.

A continuación se analizarán las relaciones entre Cataluña y Escocia durante el proceso secesionista catalán a la luz de los procesos participativos populares de 2014 y 2017, respectivamente. La elección de ambos elementos comparativos responde a la intención de demostrar las posiciones que mantuvo cada actor, no solo en estas instancias sino en todo el proceso.

### **Los primeros años a partir del fallo 31/2010**

La Resolución 31/2010 es el punto de partida. Antes de 2010, el apoyo a la secesión entre la ciudadanía difícilmente superaba el 20%. La Resolución, si bien otorgó muchas de las competencias que el gobierno catalán exigía, no cedió en las áreas que más importaban, como eran la organización de un poder judicial autónomo y la interpretación del reconocimiento de Cataluña como nación. El descontento fue generalizado tanto en sectores sociales como también políticos. La movilización del 10 de julio de 2010, vino a materializar esta tensión que comenzaba a visibilizarse.

El *status quo* político cambia a partir de aquel mismo año por una serie de razones, algunas consecuencias de procesos externos y otras debido a factores internos. El Dossier del Instituto Elcano (2019) menciona entre los factores externos y de largo plazo a la globalización y la integración europea. En este sentido, el libre comercio y la gobernanza internacional presumen que los Estados ya no necesitan ser grandes para explotar economías de escala. Los riesgos políticos y económicos de la secesión se reducen en un contexto supranacional como el de la UE. Cambian las aspiraciones, donde el eje al que se apunta es la secesión con respecto al Estado central pero siempre dentro de los márgenes de la UE. Esto es una constante que se ve tanto en Escocia como en Cataluña. En tanto, entre los factores internos, se mencionan el proyecto de construcción de una identidad nacional distintiva con respecto a la española por parte de las autoridades catalanas, y por otro lado, las continuas tensiones con el proyecto nacional que emanó de la Constitución nacional de 1978.

En parte debido a la inalterada posición del gobierno español, se presentó un cambio progresivo en el discurso catalán. La demanda inicial que había estado enfocada en el ‘derecho a decidir’ fue progresivamente reemplazada por el objetivo de la secesión, aunque ambos elementos coexistieron ambigüamente en los discursos de los líderes nacionalistas (Cetrá y Harvey, 2019).

Luego del fallo 31/2010 del Tribunal Constitucional los acontecimientos en Cataluña adquirieron otro ritmo e intensidad en sus reclamos. Tal como indica Torno Mas (2016), el error estuvo desde un principio al haberle dado una solución jurídica a un problema que era político. Aspecto que se convirtió en una falencia estructural a lo largo de los años posteriores.

El 10 de julio de 2010, apenas dos semanas después del fallo, tiene lugar en las calles de Barcelona una manifestación de protesta. A la misma asisten todos los partidos políticos de Cataluña con excepción del PP y Ciudadanos. Por primera vez, en una movilización masiva se comienza a observar la existencia de reclamos por la “independencia” de forma generalizada<sup>68</sup>. Las sensaciones con respecto al fallo 31/2010 eran disímiles de un lado y del otro; mientras en Cataluña se evidenciaba el descontento de forma clara y evidente, el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero y la mayor parte de la opinión pública española, ensalzaban la medida adoptada por el Tribunal Constitucional. Existe un relativo consenso en afirmar que esta movilización bautizada con el lema “*Som una nació. Nosaltres*

---

<sup>68</sup> Si bien el concepto elegido y utilizado para tratar el tema es el de secesión, no deja de lado que en la mayoría de manifestaciones acontecidas en la vía pública el lema estuvo más bien enfocado en la independencia. Tal como se aclaró en un principio, este concepto quizás no se condice de manera precisa con el proceso aquí estudiado. Su uso responde más bien a un carácter romántico donde su utilización se relaciona con concebir a la situación de Cataluña como de un pueblo oprimido por parte del Estado español.

*decidim*”<sup>69</sup> fue el comienzo del proceso secesionista en Cataluña, al estructurarse nuevos tipos de reclamos y demandas centrados en la relación con respecto a España.

En este contexto, CiU retoma el poder de la *Generalitat* en noviembre de 2010<sup>70</sup>, mediante la conducción política de Artur Mas. El rol del movimiento secesionista se clarifica con el ascenso de dicha coalición al poder. El nuevo gobierno plantea un programa de acción donde el plan por la reforma fiscal comienza a ser el eje en su primer año de gobierno. En tanto en 2011 es elegido como Presidente del gobierno de España, Mariano Rajoy, del PP, que obtiene una amplia mayoría con casi el 45% de los votos (El País, 2011). De esta manera, quedaba formado el escenario que caracterizó las relaciones entre Cataluña y España hasta 2016. Con Mariano Rajoy al mando de España se configura un gobierno de carácter más conservador y centralista de lo que había supuesto el PSOE anteriormente.

Las intenciones iniciales de CiU fueron de carácter reformista. Lo que se buscaba era la obtención de una reforma estatutaria de carácter política y fiscal que significase un mejoramiento de la posición de Cataluña. Distintas circunstancias llevaron a que el nuevo gobierno virase su estrategia hacia el aspecto rupturista. La Resolución 31/2010 fue el primer paso en el cambio de rumbo de esta situación. Y el fracaso de las negociaciones en 2012 por un nuevo Pacto fiscal, supuso la confirmación definitiva de este cambio. El Gobierno Central negó cualquier posibilidad de entendimiento con respecto al gobierno de Mas en lo relativo a la temática fiscal.

A partir de ese momento, desde Barcelona se entiende que hacía falta un proyecto político nuevo, dándose lugar a un planteo ya abiertamente por una opción secesionista. Se fija como objetivo el ‘derecho a decidir’<sup>71</sup> para transformar a Cataluña en un nuevo Estado de Europa, si así los ciudadanos catalanes lo quisiesen (Torno Mas, 2016).

### **El Pacto fiscal como punto de inflexión**

Las relaciones que ya venían siendo difíciles entre la *Generalitat* y el gobierno de Madrid, comenzaron a ser conflictivas a partir de ahora. La negativa por un nuevo Pacto fiscal que tuviese en consideración las diferencias que se aducían desde Cataluña, terminó siendo el comienzo de un proceso sin precedentes. Un detalle no menor es que España atravesaba uno de sus peores momentos históricos producto de la recesión económica por la crisis del euro; el reclamo vino quizás, en el momento menos oportuno.

---

<sup>69</sup> Su traducción al español sería “Somos una nación. Nosotros decidimos”.

<sup>70</sup> Gran parte del eje de la campaña estuvo enfocado en el fallo de la Resolución 31/2010 y las negativas consecuencias que implicaba esto sobre Cataluña, así como también se avanzaba en la promesa de presionar por un nuevo Pacto fiscal con España, similar al concierto económico existente en País Vasco.

<sup>71</sup> El derecho a decidir es un concepto polémico al interior de España. Nacido de demandas democráticas catalanas, el mismo supone el derecho a decidir por parte de la nación catalana por su propio futuro. La polémica deviene en que dicho derecho no es un instrumento jurídico reconocido en el Derecho Internacional.

Una de las características más importante que tiene el proceso catalán, y que lo diferencia de su par escocés, es la fuerte movilización de la sociedad civil. A partir de 2012 y con especial simbolismo, todos los 11 de septiembre, día de celebración de la *Diada*<sup>72</sup>, se empezó a congregarse un colectivo que agrupaba desde diversos sectores de la población hasta inclusive asociaciones civiles y políticas que comienzan a acrecentar su influencia en este contexto; como son los casos de la Asamblea Nacional Catalana –ANC- y Òmnium Cultural, entre otros.

El éxito de las manifestaciones masivas en Barcelona resultó evidente, los individuos se contabilizaron por miles, suponiendo esto el primer gran éxito del secesionismo. Tras la primera movilización en 2010, congregaciones de igual y mayor convocatoria tuvieron lugar al interior de la Comunidad Autónoma catalana (Palop, 2017). Estas manifestaciones se convirtieron en uno de los elementos más fuertes de poder blando que el gobierno de CiU utilizó tanto para sus negociaciones con España como así también con la opinión pública internacional.

El acuerdo de Edimburgo en 2012 que supuso el acuerdo del SNP y el gobierno británico por celebrar un referéndum en Escocia por su secesión, tuvo influencia directa en Cataluña. Dicho Acuerdo surgió posteriormente al fracaso de las negociaciones entre Mas y Rajoy, lo que generó fue un incremento de los ánimos por la secesión al interior del gobierno catalán. El ejemplo de Escocia daba la pauta de que era posible llevar adelante un proceso por el reclamo de un nuevo Estado en el marco de Europa. Las diferencias entre ambos también tenían su atractivo, dado que mientras en el caso escocés se daba el acuerdo entre ambos actores, en Cataluña acontecía todo lo contrario; no existía acuerdo en absoluto. Esto servía para construir a España como el “enemigo externo” que el proceso secesionista necesitaba. Es en este año y en este contexto, donde Artur Mas declara públicamente el comienzo del “proceso soberanista catalán” (el *procés*) cuyo fin último era la obtención de la secesión de España dentro del marco de la UE.

### **El proceso participativo sobre el futuro político de Cataluña de 2014**

En 2014, el gobierno de Mas -con la aprobación del Parlamento de Cataluña-, intentó llevar adelante la celebración de un referéndum de secesión al interior de la Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>73</sup>. La experiencia escocesa, que en el mismo año iba a celebrar un referéndum con el aval del gobierno británico, tuvo una influencia notable sobre las pretensiones catalanas.

---

<sup>72</sup> La *Diada* es el día nacional de Cataluña que conmemora la caída de Barcelona el 11 de septiembre de 1714. Es reconocida como la “Fiesta nacional catalana” desde el año 1980, fecha de la restauración de la *Generalitat*.

<sup>73</sup> Esta moción presentó una particularidad. El apoyo vino desde sectores que iban más allá del movimiento secesionista. Hubo apoyos por parte del ICV e incluso de un diputado del PSC (el resto de los integrantes de este partido se abstuvieron).

A diferencia de lo que acontecía en Westminster, en Madrid nunca se pensó en la alternativa de darle curso a esta situación. Luego de la pretensión por celebrar el mencionado referéndum, el Congreso de Diputados de España rechazó de forma categórica esta pretensión<sup>74</sup>. En respuesta, la *Generalitat* decidió organizar una consulta popular de forma paralela con las mismas intenciones que suponía el rechazado referéndum.

Nuevamente, cuando desde Cataluña se presentó la intención de llevar adelante una consulta popular, la respuesta por parte del Gobierno Central fue de negar tal posibilidad. Se presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Dicho órgano inmediatamente aprobó este recurso y dejó a la *Generalitat* sin soporte normativo para continuar con la organización de la consulta.

Las tensiones, inevitablemente, continuaron creciendo. A medida que España respondía a cada acción emanada desde Cataluña, en la *Generalitat* continuaba incrementando el malestar. El resultado de esta relación ya no es más solamente de desencuentros sino ahora también de conflictividad abierta.

Una constante que se observó en el período comprendido entre los años 2012 y 2014, fue la batalla política que terminó siendo resuelta mediante instrumentos jurídicos en prácticamente todas las oportunidades. El gobierno de Rajoy se apoyó excesivamente en el Tribunal Constitucional para responder a cada movimiento que se llevaba a cabo desde el secesionismo catalán. Siempre el centro de la defensa estuvo dado en la Constitución y los principios emanados por la misma.

Así el 9 de noviembre de 2014, a pesar de la suspensión de la ley y del decreto de convocatoria por parte del Tribunal Constitucional, se llevó a cabo un proceso participativo sin valor legal alguno gracias a ciudadanos voluntarios. Si bien la *Generalitat* no participó formalmente de este proceso, fueron utilizados los recursos que había acoplado los meses previos a que el Tribunal Constitucional declarase su ilegalidad. La participación en este proceso participativo fue relativamente bajo, solo un 37% de la población participó del mismo (La Vanguardia, 2014). El resultado sobre ese total, significó un triunfo de casi el 90% por la opción secesionista. Lo cierto es que este voto significó más un acto de protesta por parte de los sectores nacionalistas que un test decisivo en post de la secesión (Liñera y Cetrá, 2015).

Este triunfo, a pesar de no haber contado con una alta participación ciudadana, significó un fuerte apoyo a las pretensiones del movimiento secesionista. A partir de ahora, se comenzó

---

<sup>74</sup> La justificación estuvo focalizada en el hecho de que la celebración de un instrumento tal como un referéndum, es competencia correspondiente al gobierno de España y no así de las Comunidades Autónomas.

a diagramar la necesidad de buscar nuevas alternativas jurídicas en la lucha con el Gobierno Central por la causa secesionista.

### **Análisis de las relaciones de Cataluña con España hasta 2014**

Ciertamente, con el triunfo de la opción secesionista en el proceso participativo de 2014, se inaugura una nueva etapa en las relaciones de Cataluña con respecto al gobierno de España. La radicalización de la posición del gobierno de CiU es una realidad que irá acrecentándose. Tal como afirma Bar Cendón (2016), sorprende la ambivalencia de la actuación de la *Generalitat* catalana en este proceso. Sus planteamientos han sido verdaderamente radicales en sus enunciaciones políticas, e incluso, en la utilización de los recursos procesales, pero en cambio, han sido, muy débiles en la justificación, a veces forzados y otras confusos. La necesidad de utilizar un marco jurídico que se presenta como contrario a la legalidad –constitucionalmente hablando- los ha llevado a actuar de esta manera.

En tanto se destacó la poca flexibilidad y disposición desde el gobierno del PP. En todo momento se enarboló la defensa constitucional sin hacer un análisis que vaya más allá del carácter jurídico. En ningún momento se abandonó el centralismo y conservadurismo que caracterizó al PP. Se puede decir que en gran parte de estos años, el Gobierno Central pecó de idealizar al sistema federal autonómico español. El gobierno de Rajoy nunca estuvo dispuesto a asumir el riesgo de ceder ante las demandas emanadas desde Cataluña. Se creyó que el riesgo y costo político eran más grandes a las ganancias que se podían llegar a lograr.

Hubo intentos de acercamientos pero las posibilidades de éxito pocas veces fueron reales. La falta de entendimiento y poca capacidad de diálogo son dos características que se presentan desde aquel año y que continuaron estando presentes posteriormente, aunque en grados mucho más conflictivos.

### **El escenario post proceso participativo**

Luego del escenario de noviembre de 2014, el Tribunal Constitucional comenzó a tener más presencia en los acontecimientos que sucedían en la Comunidad Autónoma mediterránea.

Mediante las resoluciones 31/2015 y 32/2015, dicho órgano estatal estableció la inconstitucionalidad de las consultas populares llevadas adelante desde el Parlamento Catalán. Es decir, la consulta del 9 de noviembre quedaba impugnada por dictaminarse que su regulación era sustancialmente idéntica a la de un referéndum. El objetivo de estas resoluciones, en cierto sentido, fue similar al realizado por la Resolución 31/2010. Se buscaba establecer un nutrido cuerpo jurisprudencial en cuanto al alcance, contenido y

competencias relativas a los conceptos que desde Cataluña comenzaban a utilizarse (Palop, 2019). De esta manera, el Tribunal Constitucional dejaba en claro su posición: si Cataluña pretendía llevar adelante una consulta a la población sobre un tema como la secesión, debían hacerlo dentro de los marcos jurídicos propios del Estado español y siempre con su aval correspondiente.

Coincidimos con Ridaó (2015) en que el propósito de estas resoluciones que el Tribunal Constitucional emitió era responder a los planteamientos, más o menos explícitos, del ‘derecho a decidir’ que se alegaba tanto desde colectivos civiles como así también, políticos. Las intenciones que se fueron evidenciando con el paso del tiempo, eran de un claro rechazo a la posibilidad de que se materialice una consulta sobre una cuestión tan sensible para la sociedad catalana, como era decidir su propio futuro con respecto a España.

El camino no se presentaba sencillo para los líderes secesionistas. Simultáneamente que dicho Tribunal cerraba alternativas a diferentes opciones, comenzaban a buscar soluciones dentro de los -cada vez menores- márgenes legales permitidos.

Así fue como ante las negativas de cualquier opción que pudiesen significar consultar a los ciudadanos de Cataluña, CiU y ERC decidieron adelantar las elecciones autonómicas<sup>75</sup>. La estrategia consistió en utilizar estas elecciones para que la población, por la vía de pronunciamiento del voto ordinario, pudiese expresarse con respecto a la secesión de Cataluña.

### **La inestabilidad política a partir de 2015**

El 27 de septiembre de 2015 fue la fecha que se estableció para que se lleven adelante dichas elecciones autonómicas, las mismas fueron planteadas como un plebiscito por los partidos favorables a la secesión (Instituto Elcano, 2019). Los resultados obtenidos arrojaron un triunfo para las coaliciones de *Junts Pel sí*<sup>76</sup> y CUP<sup>77</sup> obteniendo 40% y 8% respectivamente (El Periódico, 2015). De esta manera, la opción que significaba la secesión lograba la mayoría absoluta en escaños. Los líderes nacionalistas con este resultado, habían obtenido la legitimidad necesaria para continuar y profundizar el proceso secesionista.

---

<sup>75</sup> La fecha inicial estipulada para estas elecciones era el 25 de diciembre de 2016. La decisión fue tomada tras una reunión de los principales líderes secesionistas catalanes. Artur Mas, Presidente de la *Generalitat*; Oriol Junqueras, líder de ERC; Carme Forcadell, representante de la Asociación Nacional Catalana; Muriel Casals, de Òmnium Cultural y José María Vila d’Abadal de la Asociación de Municipios por la independencia, fueron los presentes en aquella reunión.

<sup>76</sup> Esta coalición –cuya traducción significa “juntos por el sí” fue el resultado de la unión entre Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), anteriormente miembro de la ex coalición CiU y ERC, que pactan una unión secesionista en conjunto con otros grupos de la sociedad civil menores.

<sup>77</sup> La Candidatura de Unidad Popular-Llamada Constituyente, o mejor conocida como CUP, fue otra coalición electoral que surgió en este contexto. Estuvo formada por diversos partidos de izquierda secesionista catalana. Su origen tiene que ver con discordancias que se tuvo con respecto a la lista encabezada por *Junts pel sí*.

A partir de este momento, la situación se complejizó inauditamente en Cataluña. Al largo conflicto que se venía teniendo con respecto al gobierno de Rajoy, ahora iba a sumarse la inestabilidad política a su interior.

La formación política del nuevo gobierno a constituirse se tornaba complicada dadas las discrepancias existentes entre *Junts pel si* y CUP. Esta última no estaba dispuesta a aceptar al candidato que la primera intentaba imponer como presidente de la *Generalitat*: Artur Mas.

De forma paralela, en Madrid comenzó a sufrirse una situación bastante similar a la de Cataluña. Las elecciones generales de diciembre de 2015 significaron un escenario de notable inestabilidad política ya que los partidos tradicionales de España (PP y PSOE) se enfrentaron a resultados negativos, perdiendo escaños con respecto al escenario de 2011. Los grandes ganadores fueron los partidos de Podemos y Ciudadanos, quienes ascendieron en el marco político nacional. Como afirma Palop (2019), la dificultad a partir de ahora, estribaba en que cualquier escenario de alianzas de derecha o de izquierda (PP-C's o PSOE – Podemos) necesitaba de las fuerzas secesionistas catalanas para inclinar el balance, lo cual era prácticamente imposible. En Madrid no había manera de lograr un consenso para la investidura del Presidente. Por tanto, tanto Cataluña como España se veían sumergidas en un momento de completa incertidumbre, sin líderes definidos que dirijan sus respectivos gobiernos.

La situación en Cataluña se destrabó cuando en enero de 2016, Artur Mas desistió de sus pretensiones de ser investido nuevamente como presidente de la *Generalitat*. Ante la falta de consensos efectivos, *Junts pel si* retiró su candidatura y en su lugar colocó a Carles Puigdemont, alcalde de Girona hasta ese momento. CUP, el principal escollo en la candidatura de Mas, apoyó a Puigdemont y de esta manera se obtuvo el consenso que posibilitó que dicha figura se convirtiera en el nuevo presidente de la *Generalitat*<sup>78</sup>.

Paralelamente, la situación en España se resolvió cinco meses más tarde. En el mes de junio se celebraron nuevas elecciones legislativas con el fin de solucionar este impasse. El resultado arrojó una leve mejora para el PP pero sin aún poder asentarse en una mayoría. El factor decisivo que terminó decantando la cuestión fue la abstención del PSOE al momento de la votación de la investidura, debido a la profunda crisis interna que dicho partido atravesaba. De esta manera, Mariano Rajoy fue renovado en funciones luego de más de seis meses de inestabilidad política e institucional.

---

<sup>78</sup> Una de las condiciones donde mayor énfasis se dio desde CUP para aceptar la candidatura de Puigdemont, fue que se respetase y cumpliera la hoja de ruta pactada entre ambas coaliciones al momento de la campaña electoral.

A partir de este momento y con la llegada de Puigdemont, comenzó a acelerarse la intención de ruptura con respecto a España. El propósito del nuevo Presidente de la *Generalitat* era obtener la secesión en el plazo de un año y medio, teniendo como guía lo establecido en la hoja de ruta, mencionada anteriormente. Lógicamente, a la par que desde Barcelona se vuelven más resueltos con respecto a la decisión de llevar adelante este proceso, en Madrid la postura es cada vez más férrea y sostenida en contra de esa decisión. Ninguno está dispuesto a ceder a las pretensiones del otro y en cierto sentido, la situación se vuelve, metafóricamente hablando, una conversación de sordos.

### **El referéndum por la independencia del 1° de octubre de 2017**

Puigdemont se abocó exclusivamente en sus primeros meses en tratar de cumplir con el objetivo de la secesión. Así fue como en septiembre de 2016 propuso la celebración de un referéndum de autodeterminación donde la ciudadanía catalana lograra decidir sobre su futuro político. La fecha fijada para este escenario fue octubre de 2017. Inmediatamente, el Parlamento de Cataluña aprobó la ley para dicho referéndum a pesar de las críticas de los partidos opositores por aseverar que se quebrantaba la legalidad constitucional. La contestación desde el Gobierno Central no tardó en llegar, presentándose un recurso ante el Tribunal Constitucional donde se solicitaba la suspensión de dicha ley<sup>79</sup>. La respuesta que dio Rajoy fue clara: dicho referéndum no se iba a celebrar, se utilizarían todos los medios que hicieran falta para que así fuera.

El año y medio entre la elección de Puigdemont hasta el 1° de octubre de 2017 estuvo marcado por la aceleración de la estrategia de ruptura, donde el mencionado referéndum ocupaba el eje de la confrontación. Asimismo, durante este tiempo se condenaron en diversas oportunidades a los líderes secesionistas que habían tenido incidencia en los acontecimientos del 9 de noviembre de 2014 y en el proceso secesionista durante los años previos. El caso de Artur Mas fue el más representativo. Se lo inhabilitó durante dos años para ocupar cargos políticos al atribuirle responsabilidad en los acontecimientos del 9 de noviembre, juzgándolo por el delito de desobediencia.

El 6 de septiembre de 2017 sobrevino un hecho que significó una verdadera ruptura en las relaciones con España, el Parlamento de Cataluña aprobó la ley que convocaba a un referéndum por la secesión. “La aprobación de esta norma constituyó un quiebre explícito con la legalidad española y el sistema constitucional tal y como ha sido establecido por la sucesión de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que han dejado claro de forma reiterada que la realización de un referéndum de estas características no tiene cabida en el marco jurídico de la Constitución española de 1978.” (Palop, 2019, p. 179). Luego de una tumultuosa sesión, se aprobó esta ley que constituyó directamente una violación de la

---

<sup>79</sup> Efectivamente, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de dicha ley sobre el referéndum. Ya había fallos previos que daban el precedente sobre este tipo de situaciones.

Constitución. Lo que anunciaba la misma era la celebración de un referéndum el 1º de octubre, con un resultado cuya validez no se encontraba asociado a un umbral mínimo de participación ciudadana. Lógicamente, el gobierno español acudió al Tribunal Constitucional, quien declaró la inconstitucionalidad de dicha legislación. Las relaciones, de esta manera, entraban en su punto más álgido.

La situación se tornó conflictiva durante el mes de septiembre. El Tribunal Constitucional comenzó a imponer multas coercitivas a distintos miembros del aparato administrativo catalán, a los que identificó como responsables de la celebración del futuro referéndum. Así también, la Fiscalía del Estado notificó sobre la imputación a más de 700 alcaldes catalanes que se habían mostrado favorables a la celebración de dicho referéndum. En simultáneo, hubo detenciones a figuras relacionadas con el Consejo Económico de la *Generalitat*. Se los imputó por desobediencia y malversación<sup>80</sup>.

Todas estas acciones de intervención y detención llevadas adelante desde el Estado central generaron un fuerte descontento social que se visualizó en protestas y manifestaciones contra las políticas españolas. Mayoritariamente fueron partidarios de la secesión quienes expresaron tal malestar.

Así se llegó a la fecha de celebración del referéndum. A pesar de la prohibición de distintos tribunales y de que Rajoy había aseverado que no acontecería, la consulta popular fue llevada adelante. Ambos actores trataron por todos los medios disponibles de lograr sus objetivos. Mientras la *Generalitat* intentó por las vías posibles que la consulta pueda efectuarse, el Gobierno de España se centró en que se cumplan todas las resoluciones judiciales que declaraban la inconstitucionalidad de este referéndum.

A pesar de todas las dificultades y obstáculos, la consulta logró llevarse a cabo, aunque en reiteradas ocasiones las fuerzas policiales terminaron hostigando a los ciudadanos que participaban en el sufragio<sup>81</sup>. Las imágenes de la represión rápidamente se difundieron por las redes sociales y medios de comunicación. Este asunto fue fundamental a futuro para la visibilización del proceso a nivel internacional. La represión por parte de las fuerzas policiales españolas fue utilizada como herramienta para escenificar el giro que sufrieron las relaciones entre ambos actores.

---

<sup>80</sup> También, durante este extenso y beligerante mes, sobrevinieron operaciones policiales en imprentas y ciertos medios de comunicación. El objetivo era la búsqueda de materiales relacionados con la celebración de dicho sufragio

<sup>81</sup> En muchas ocasiones, fueron los propios votantes quienes defendieron las urnas y papeletas que habían llegado durante la mañana. Fueron los propios ciudadanos quienes garantizaron que se pudiera celebrar dicho referéndum. El hecho que las fuerzas policiales hayan ejercido represión en reiteradas ocasiones durante este día responde a esta situación. Ante la utilización de la fuerza, los ciudadanos no se retiraron sino que por el contrario, ofrecieron resistencia con el fin de defender esta consulta.

En medio de este contexto de convulsión e irregularidades, la participación en dicho referéndum fue de un 42% sobre el total del padrón electoral catalán. La opción por la secesión triunfó con casi el 90% de los votos (El Periódico, 2017). El plan por un nuevo Estado catalán había dado su primer paso.

Hubo reacciones y movilizaciones por parte del constitucionalismo, tanto en Cataluña como en España. Había un descontento en importantes sectores de la población, incluso catalana, por la violación de los preceptos constitucionales y por la violación de los fallos del Tribunal Constitucional. Tan solo dos días después, el 3 de octubre, el rey Felipe VI compareció ante los medios de comunicación para reiterar la inconstitucionalidad del referéndum en Cataluña y por la gravedad de los acontecimientos ocurridos en dicha Comunidad Autónoma. Se comprometía a otorgar los recursos necesarios del Estado español para que se sancione a todas las instituciones y autoridades catalanas que actuaron al margen de la ley y estuvieron involucradas. La situación de Cataluña era una cuestión de Estado y el principal tema en la agenda nacional en ese momento<sup>82</sup>.

Mientras tanto en Cataluña era el propio gobierno quien certificaba los resultados del referéndum. Después de un mes de fuertes tensiones políticas y sociales, los grupos secesionistas del Parlamento llevaron adelante una declaración unilateral de independencia. De forma inmediata, el gobierno español actuó e implementó el artículo 155 de la Constitución Nacional<sup>83</sup>.

Lo que supuso la implementación de dicho artículo fue la intervención de la Comunidad Autónoma de Cataluña, incluyendo el relevo de toda la cúpula de la *Generalitat* y la convocatoria desde el Gobierno Central a nuevas elecciones autonómicas, a celebrarse en los dos meses siguientes. Ante esa situación extrema, no hubo resistencia por parte de las autoridades nacionalistas catalanas. No había muchas más alternativas dentro del marco cívico- institucional.

### **Las relaciones de Cataluña con España en este nuevo escenario**

La implementación de esa herramienta coactiva constitucional supuso una situación nunca antes evidenciada en España. El gobierno de la *Generalitat* observó cómo las ambigüedades legales de sus decisiones terminaban siendo las causantes de su ruina

---

<sup>82</sup> Luego del discurso de Felipe VI, el tema es tratado en el Parlamento español. La situación requería de una respuesta y consenso inmediato. Había acuerdo sobre la necesidad de respetar el Estado de derecho en España y proceder en defensa de la legitimidad de las institucionales nacionales.

<sup>83</sup> El artículo 155 de la Constitución Nacional española es un artículo que dota al Estado de un funcionamiento coactivo para obligar a las Comunidades Autónomas que incumplan o violen con los preceptos de la Carta Magna o bien que actúen contra el interés general de España. Hasta ese momento nunca antes había sido utilizado. Está pensado para aplicarse en situación de excepcionalidad o bien de extrema necesidad. En derecho este mecanismo es conocido como “coacción federal”.

política. La bandera bajo la cual siempre se exhibió el secesionismo catalán era el carácter cívico de sus demandas y la utilización de las herramientas institucionales para proceder. Si se pretendía resistir esta situación, inevitablemente iba a significar la utilización de la fuerza y bajo ningún punto de vista podía ser tolerable. Así, el proceso por la secesión de Cataluña llegaba a su fin de la forma menos imaginada.

Durante los siguientes seis meses que significaron la aplicación del artículo 155, se procedió a juzgar a los considerados responsables principales de esta declaración unilateral de independencia, acusándolos de delitos de rebelión<sup>84</sup>.

El rol del Gobierno Central fue fundamental para impedir que este proceso adquiriera mayor fuerza, aunque el costo fue alto. El caso escocés siempre estuvo cerca pero muy lejos al mismo tiempo. De haberse optado por una alternativa más consensuada y negociada, quizás el resultado hubiese sido diferente. España se apoyó en todo momento en la defensa a ultranza de su Constitución Nacional, sin dar lugar en ningún momento a alternativas en este nuevo contexto. Cataluña, en tanto, siempre actuó en los límites de la permisibilidad legal. El proceso fue, en definitiva, una disputa entre dos actores que nunca buscaron manejar la cuestión desde otra perspectiva. España pecó de arrogancia y dureza en tanto que Cataluña de sobrada confianza y apuro.

### **El después del fin del proceso secesionista**

En diciembre de 2017 se produjo el triunfo del partido político Ciudadanos en las elecciones autonómicas, lo que vino a significar el éxito por primera vez de un partido anti-secesionista en Cataluña. Sin embargo, el escenario no se presentó tan sencillo dado que los partidos secesionistas –*Junts per Catalunya*, ERC y CUP- consiguieron la mayoría absoluta en el Parlamento a partir del logro de una sumatoria de 70 diputados en total, el 47,49% de los votos (El Periódico, 2017).

Luego de esta elección, comenzó un extendido proceso de investidura para decidir quién debía ser el nuevo presidente de la *Generalitat*. En mayo, después de cinco meses de idas y venidas, fue elegido Quim Torra, identificado con el secesionismo y cercano al círculo de Puigdemont. Una vez que Torra asumió en funciones, se levantó la suspensión de la autonomía que regía a partir de la implementación del artículo 155.

Si bien el proceso puede darse por finalizado, el contexto político y social se mantuvo dividido en los años posteriores al triunfo de Torra. El secesionismo mantiene la retórica

---

<sup>84</sup> El caso de Carles Puigdemont fue uno de los que más notoriedad tuvo no solo por haber sido uno de los principales organizadores del Referéndum del 1º de octubre sino también por su huida a Bélgica, junto con otros miembros del gobierno para evitar ser juzgado ante la Audiencia Nacional. A la fecha, todavía no ha sido juzgado.

rupturista que siempre tuvo pero ahora evitando la confrontación y desobediencia frontal de años previos. Además, después del cambio de gobierno con la llegada de Pedro Sánchez<sup>85</sup>, se produjo un cambio de tono en la conducta con respecto al Gobierno Central. El apoyo circunstancial de los partidos nacionalistas al nuevo gobierno de España como así también cierto diálogo irregular entre la *Generalitat* y Madrid significaron una cierta distensión del conflicto (Instituto Elcano, 2019).

Durante 2019 se llevó adelante lo que se conoció como el *juicio del procés* que fue un proceso judicial desarrollado por el Tribunal Supremo de España contra las principales figuras del secesionismo catalán. Las sentencias supusieron la imposición de condenas que iban desde los nueve hasta los trece años de prisión a las personas juzgadas. Los fallos estaban determinados a partir de cargos como desobediencia, sedición y malversación de fondos. Estas decisiones implicaron la realización de diversas manifestaciones en las calles de Barcelona reclamando ante la supuesta injusticia de estas decisiones. Dichas protestas implicaron altos niveles de tensión donde la violencia terminó convirtiéndose en la ilustración de la situación<sup>86</sup>.

### **El escenario europeo**

El presente apartado intentará dar respuesta a una de las cuestiones que más polémica ha generado desde los discursos nacionalistas: la adhesión a la UE de los territorios con pretensiones de escindirse de un Estado miembro de la UE.

Ambos procesos desde sus orígenes establecieron un discurso que se mantuvo inmutable en el tiempo: la necesidad de permanecer dentro de la UE. Las construcciones discursivas han dado énfasis al lugar de Escocia y Cataluña en Europa y así también, en el mundo. El SNP como también CiU y *Junts pel si*, en diversos actos públicos han enfatizado en la posibilidad de la adhesión automática al bloque europeo en caso de que triunfase la opción secesionista<sup>87</sup>. En su momento durante las campañas electorales de 2014, este fue uno de los temas que mayor controversia generó. Con el devenir de los años, se instaló de forma permanente en el imaginario de las elites nacionalistas.

Esta posición se trató de una variable central dentro de los debates. Si la posibilidad de la secesión no implicaba la salida de la UE, se reducían los elementos más traumáticos de la

---

<sup>85</sup> Pedro Sánchez es el actual Presidente del Gobierno de España. En funciones desde junio de 2018 y perteneciente al PSOE.

<sup>86</sup> El proceso de enjuiciamiento aún no se encuentra finalizado al momento de escribir estas líneas. Hay notables polémicas y controversias en torno a los fallos y la manera de proceder por parte del Tribunal Supremo de España como así también el Tribunal Constitucional.

<sup>87</sup> Existen elaboraciones doctrinales cercanas a las posturas de estos gobiernos, que defienden que ante la falta de precedentes o bien de regulación expresa, un nuevo Estado formado como resultado de un proceso de secesión tendría derecho a pertenecer a la organización desde el primer momento.

misma. Ayudando a que el nuevo Estado siga conectado a un mercado de escala suficiente y un espacio político y económico claramente atractivo y abierto al mundo (Molina, 2012). Así, lo que se intentó buscar en todo momento fue una mayoría social que respalde el proceso, destacando la estabilidad que supondría la adhesión automática a la UE<sup>88</sup>.

Suponiendo que triunfase la secesión, la adhesión no sería automática como se afirma. El hecho que la UE pasase a tener un miembro más, implicaría una adaptación de los Tratados sobre los que funda la Unión. Es decir, todos los integrantes del Consejo Europeo deberían votar para aceptar dicho cambio de estatus. Desde la fundación de las Comunidades Europeas, todos los nuevos miembros han accedido al bloque mediante un acta formal de adhesión que acuerda explícitamente las condiciones de ingreso. En resumen, para tratar la incorporación de un nuevo miembro como lo serían Escocia o Cataluña, sería necesaria la unanimidad de todos los miembros y ciertamente, es una circunstancia prácticamente imposible de lograrse<sup>89</sup>. Si bien en diferentes instancias se ha querido afirmar que es posible evitar esta condición de unanimidad, lo cierto es que no es factible. No hay base legal que sustente esta afirmación y las ampliaciones de la UE siguen siendo temas sensibles por lo cual difícilmente acontezca que se retire esta condición. Inclusive, la postura de la Comisión Europea con respecto a los procesos secesionistas en todo momento fue de tratarlos como un asunto interno y no emitir un pronunciamiento formal al respecto.

Es un tema delicado cuya solución requeriría de situaciones de creatividad política en conjunción con los marcos jurídicos existentes. Tal como señala Molina (2012), no es imposible que estos casos logren ser incluidos en la UE, pero para eso haría falta buena disposición política de todos los actores implicados como así también una interpretación flexible que permita superar la rigidez del artículo 49<sup>90</sup>.

Aunque los líderes nacionalistas continúan prometiendo un camino accesible a la UE, la realidad es distante de eso. La perspectiva de admitir que la adhesión no sería automática o sencilla al menos, resultaría nocivo para sus bases sociales de apoyo. Gran parte de sus

---

<sup>88</sup> Sobre esta cuestión se presentan al menos dos posibles líneas argumentales. La primera era la “sucesión por separación” donde se justificaba que los procesos no serían tanto una secesión sino más bien una separación del Estado incorporado mediante el Acta de unión de 1707 –en el caso escocés-. Sin embargo, este argumento reiteradas veces ha sido deslegitimado ya que prácticamente en todos los casos de secesión acontecidos en el último siglo, se ha aplicado al Estado central la continuidad automática en la pertenencia de organizaciones internacionales, no así al Estado que se secesiona. La segunda línea argumental corresponde a la tesis de la “ampliación interna”. Su justificación se basa en el hecho de que el Tratado de la UE no regula sobre circunstancias de este tipo por lo cual, lo que no está prohibido, es posible.

<sup>89</sup> El análisis de dicha “imposibilidad” aplica más en el caso catalán que en el escocés. En caso que Escocia hubiera llegado a la secesión mediante un acuerdo con Reino Unido –antes del *Brexit*-, hubiese significado para España una posición incómoda dada su relación con Cataluña y el *procés*. En tanto, si la *Generalitat* hubiese triunfado en su desconexión con España, mediante una vía unilateral, era inevitable el veto español en su hipotético re-ingreso a la UE.

<sup>90</sup> El artículo 49 del Tratado de la UE (TUE) regula la adhesión de nuevos países a la UE. Establece las condiciones iniciales como así también el posterior proceso de adhesión.

discursos giran en un escenario futuro dentro de la UE. Admitir que ello no es factible implicaría un revés discursivo difícil de asimilar.

El caso escocés en el contexto actual es el más complejo. A la salida de Reino Unido del bloque europeo, se da su insistencia por permanecer en el mismo. La posición por el momento de la UE es esperar que la situación se resuelva en primera instancia entre ambos actores y a partir de ahí, determinar cómo proceder. Cataluña en tanto y en cuanto siga perteneciendo al Estado español o bien decida utilizar nuevamente la vía unilateral, difícilmente tendrá éxito en su inserción al bloque europeo. España es Estado miembro y como ya se mencionó, con su solo voto en contra impediría la incorporación de la Comunidad Autónoma devenida en Estado.

### **Análisis comparado de los factores estructurales y relaciones de los actores**

Las concepciones estructurales contrastan en ambos casos. El hecho de que Reino Unido reconozca la plurinacionalidad a su interior posibilita que las relaciones con sus naciones integrantes sean más flexibles. En España la situación es diferente, si bien se reconoce la existencia de diversas nacionalidades, la soberanía reside en la nación española y esto supone otro tipo de relación, caracterizada por la sujeción al Gobierno Central.

En el caso de Escocia se observó la plena predisposición en primera instancia del gobierno de Westminster por ayudar y lograr que los acontecimientos sucedan de la forma más pacífica posible, en tanto que en un segundo momento, esta actitud cambió por una posición más inflexible. En el asunto de Cataluña, la postura de Madrid siempre fue intransigente en lo que respecta a la defensa de los principios constitucionales, llevando a que diversos intentos de negociación fracasasen.

Entre las posiciones de los Gobiernos Centrales se dio una similitud. Siguiendo el argumento central de Cetrá y Harvey (2018) en ambos casos se buscó potenciar la oportunidad política del contexto para maximizar las ventajas en este escenario. Partiendo de circunstancias muy diferentes entre sí, lo que primó fue la defensa de intereses estatales, en primer lugar, y partidarios, en segundo. Ya se mencionó cómo el gobierno de Cameron se movió en base a cálculos racionales. El capital político obtenido fue importante por el respeto de las demandas escocesas. El contexto cambió después del triunfo de la opción por el Brexit, pero lo que no se modificó fue el análisis que realizó el Gobierno Central. El mismo tipo de cálculo sugería no ceder ante las nuevas demandas secesionistas porque efectivamente el escenario no era tan benevolente como antes de 2014.

Rajoy, en tanto, utilizando un análisis más conservador no se predispuso en ningún momento a arriesgarse con el tema catalán. Desde un primer momento se negó a la posibilidad de ceder o bien habilitar negociaciones que supusieran la celebración de un

referéndum. En este escenario, también fue la oportunidad política lo que primó. El PP es uno de los partidos más defensores de la unidad española. Ceder en lo que se refería a una negociación por la secesión, hubiese atentado contra sus principios y los intereses al interior de la nación española. Hubo convicción tanto en su actitud como también en sus intereses. Fue esta firmeza lo que privó que el proceso catalán hubiese tenido otro resultado. Gran parte del malestar social devino a partir de la poca predisposición a negociar con la elite nacionalista. Difícilmente se puede predecir que hubiera acontecido si desde Madrid actuaban de manera distinta pero resulta lógico pensar que no hubiera sido necesario llegar al punto al cual se llegó. El gobierno de la *Generalitat* supo aprovechar el malestar social y así también la postura de España para potenciar el proceso. Tanto uno como otro fueron plenamente responsables del traumático desenlace que tuvo en 2017.

## Capítulo III

A partir del estudio realizado en los capítulos previos, la intención a continuación será abordar el rol que tuvieron los Gobiernos No-Centrales en el desarrollo de sus respectivos procesos secesionistas.

Partiendo de la información analizada, se hará una indagación que permita comprender las actitudes de los Gobiernos No-Centrales durante diferentes instancias de los años estudiados.

Las formas de actuar han sido diferentes en función de los trasfondos y contextos indagados. El objetivo será describir el devenir de diversos sucesos y los comportamientos de los Gobiernos No-Centrales frente a eso. De forma tal, se pretende llegar a una explicación lo más íntegra posible de los fenómenos de intención secesionista que hemos estudiado.

### Escocia

#### **El triunfo electoral de 2007**

Las elecciones parlamentarias de 2007 como de 2011 constituyen momentos históricos para el escenario político de Escocia. En el escenario de 2007 debido a que fue la primera vez que el SNP triunfó en una contienda electoral, en tanto que en 2011 dado que fue cuando se alcanzó, de forma inesperada, la mayoría absoluta.

La idea de Escocia separada de Reino Unido siempre estuvo presente en el imaginario del SNP. Más allá de los vaivenes presentados a lo largo del siglo XX, el siglo XXI se caracterizó por la llegada y consolidación definitiva de dicho partido. El papel de Alex Salmond resulta clave para entender este éxito: mediante una personalidad carismática supo ser un líder inteligente, capaz de darle un perfil más de izquierda al SNP.

La campaña electoral de 2007 constituye el punto de partida. En dicho momento, Salmond anunció su intención de publicar un libro blanco que estableciera los principios básicos de la secesión. A la par de este documento, se prometió enviar una solicitud al Parlamento escocés para convocar un referéndum. La idea final era, en caso que triunfara la opción por el “Sí”, derogar el Acta de unión de 1707 mediante un acuerdo con el gobierno británico.

En este contexto, el 3 de mayo de 2007 acontece la mayor victoria hasta ese momento para el SNP. Por primera vez un partido no Laborista ni Conservador llegaba al poder de Edimburgo. Aunque el progreso era incontestable, el triunfo se vio atenuado por la escasa

ventaja obtenida sobre los Laboristas y así también porque la mayoría absoluta quedaba lejana<sup>91</sup>.

El nuevo gobierno, en sus primeras iniciativas, combinó la agenda social propia de un partido de izquierda y las iniciativas de carácter identitario esperable de un partido nacionalista (Yuste Cabello, 2008). La actitud de Salmond en estos años osciló entre el fomento de documentos que avalasen su proyecto secesionista y la obtención de apoyos por parte de la sociedad escocesa en esta temática, donde aún se observaban altos índices de desconfianza hacia el programa rupturista del SNP. El líder nacionalista intentó que la sociedad se interiorizara con respecto a la causa que defendía. Diferentes documentos intentaron dar cuenta de esta intención.

En agosto de 2007 se publicó un documento titulado “*Choosing Scotland’s future*”<sup>92</sup> el cual analizaba las hipotéticas alternativas constitucionales de Escocia. Con dicho documento se inició lo que se dio a conocer como la “Conversación Nacional”<sup>93</sup>. El escrito fue el resultado de un largo proceso de negociación y acuerdo con distintos sectores de la sociedad que incluyó instancias de todo tipo, desde reuniones en espacios públicos por todo el territorio hasta la publicación en internet de propuestas políticas en búsqueda de empatía de los ciudadanos escoceses.

La estrategia de Salmond consistió en darle voz y decisión al pueblo escocés para que determine su futuro<sup>94</sup>. Se intentó la búsqueda de afinidad no solo por la causa secesionista sino también por el SNP<sup>95</sup>. La Conversación Nacional se celebró a través de diferentes foros de debates on-line y seminarios de consulta realizados a lo largo de Escocia. Las conclusiones de estos foros fueron publicados en otro documento del gobierno escocés titulado “*Your Scotland, your voice*”<sup>96</sup>.

Las promesas de meses atrás, se plasmaban entonces en un plan de trabajo cuyo objetivo era la celebración del referéndum<sup>97</sup>. Por primera vez en mucho tiempo, la cuestión de la secesión volvía a estar entre los principales temas de agenda.

---

<sup>91</sup> El triunfo fue total para el SNP en este contexto. La aclaración de la atenuación viene en función de que sin una mayoría que lo avale, el proyecto secesionista se veía obstaculizado de poder avanzar.

<sup>92</sup> “Elegir el futuro de Escocia”.

<sup>93</sup> La “Conversación Nacional” fue el nombre otorgado por el gobierno de Escocia al proceso participativo ciudadano respecto a la descentralización del Parlamento escocés y la alternativa de la secesión de Escocia.

<sup>94</sup> La página web alentaba a que los comentarios se realicen sobre un papel en blanco. La intención era que esas ideas pudiesen ser plasmadas después en el proyecto. Se intentaba mostrar la importancia y el valor de los ciudadanos en este proceso.

<sup>95</sup> Recordemos que el SNP había triunfado en las elecciones de 2007 sin obtener mayoría absoluta. El camino a seguir era difícil dada la falta de consensos políticos. Era necesario expandir el apoyo electoral.

<sup>96</sup> Tu Escocia, tu voz

<sup>97</sup> La fecha estimada para dicha consulta se estipulaba para el 30 de noviembre de 2010

En diciembre de 2007 el Parlamento escocés decidió crear una comisión independiente que planteara una revisión de la *devolution*, lo cual contó con el apoyo del gobierno de Reino Unido.

En abril de 2008 se comenzó con los trabajos, presididos por sir Kenneth Calman. La comisión Calman supuso una coordinación multi-partido entre los Partidos Laborista, Conservador y Demócratas-Liberales, implicando también una relación multi-nivel entre los principales partidos tanto de Escocia como de Reino Unido. Los resultados fueron informados en junio de 2009, la mayoría de sus recomendaciones fueron incluidas posteriormente en el documento “*Your Scotland, your voice*”. Las conclusiones a las cuales se llegó fueron las siguientes: el Parlamento de Escocia se debía reforzar para servir mejor al pueblo escocés; había que aumentar las competencias tributarias del Parlamento escocés y consolidar la posición de Escocia dentro de Reino Unido<sup>98</sup>(Jeffery, 2011). Estas recomendaciones son importantes dado que fueron las que condujeron en 2012 al Acuerdo de Edimburgo.

A partir de las sugerencias de la Comisión Calman, surgieron alternativas a la opción secesionista. En este contexto, fue introducido y adquirió fuerzas el concepto de “*devo max*” –en alusión a *devolution max*-. Esta idea suponía la adquisición del máximo grado posible de autonomía fiscal dentro de la estructura de Reino Unido. El modelo “*devo-max*” tenía la particularidad de ser un indefinido modelo “*catch-all*”<sup>99</sup>, planteado como alternativa frente a una negativa en el referéndum. Englobaba la máxima devolución posible de gastos y poderes impositivos que podrían establecerse en un escenario donde no se crease un Estado escocés independiente (Paun, Munro, Randall, y Shaddock, 2014). También el sistema de seguridad social era otro de los puntos fuertes al cual se apuntaba con este tipo de devolución. La diferencia que se planteaba con respecto a la alternativa de secesión era que en este último caso, Escocia podría controlar los niveles macro-económicos necesarios para promover su crecimiento interno (Keating, 2012). Lógicamente, la prioridad era la secesión pero ante la imposibilidad de la misma, la alternativa existente era seductora también.

Sin embargo, aún no se contaba con los consensos necesarios para llevar adelante un programa de carácter rupturista; el objetivo de Salmond por celebrar en 2010 el referéndum, tuvo que ser postergado. Como expresa Azkune (2016), ante el bajo apoyo que suscitaba el proyecto secesionista en la sociedad, Salmond intentó negociar la inclusión de la “*devolution max*” que recibía un apoyo mayoritario, tanto del Parlamento como de la

---

<sup>98</sup> Donde la Comisión Calman hizo énfasis en sus recomendaciones fue en la financiación de la *devolution* escocesa. Estas recomendaciones referían al control completo por parte del Parlamento escocés de un cierto número de impuesto sobre bases móviles, como ser por ejemplo el impuesto de timbre, el derecho de ampliar el marco de endeudamiento, entre otros. (Jeffrey, 2011)

<sup>99</sup> “Atrapa todo”.

sociedad. Es decir, intentó ampliar los márgenes de aceptación al incluir la idea de “*devomax*” en las opciones de las papeletas.

La idea se vio descartada posteriormente mediante el Acuerdo de Edimburgo. Pero más allá de todo, el trabajo realizado durante esos años no fue en vano. Simultáneamente con su programa secesionista, el SNP continuó con el desarrollo de políticas de bienestar que beneficiaban a la población<sup>100</sup>.

### **La mayoría absoluta parlamentaria en 2011**

Hacia finales de la primera gestión de gobierno se observaban dos elementos que se conjugaban entre sí. En primer lugar, la ampliación de los márgenes de aceptación por parte de la población y segundo, la puesta en escena del plan secesionista. El desarrollo de un plan de trabajo donde se aclaraban dudas existentes con respecto a la secesión, agilizó el entendimiento de muchas cuestiones ignoradas o desconocidas hasta ese momento. Tal como señala Jeffrey (2011), los unionistas de Escocia se encontraron en una inédita posición cercana a la de los nacionalistas. Aunque se seguía apoyando la unión con Reino Unido, se valoraban también los argumentos para un sistema político escocés más independiente y desmarcado del sistema político británico concentrado en Westminster. Se podía hablar de un nuevo unionismo enfocado en la creación progresiva de un nuevo sistema político para Escocia y así también para Reino Unido.

Como indica Page (2016), a juicio del gobierno del SNP existían tres alternativas a implementar al momento de finalizar el primer gobierno. La primera, mantener el *status quo* político establecido por la *Scotland Act* de 1998, con la posibilidad de ampliaciones concretas de las competencias del Parlamento escocés. La segunda, rediseñar la *devolution*, otorgando mayores competencias al Parlamento y gobierno escocés, eventualmente relacionados con la autonomía fiscal pero sin llegar a la secesión. Y la tercera opción, la que intentaba el SNP, ampliar las competencias del Parlamento y el Gobierno de Escocia con un objetivo final enfocado en la secesión.

El rechazo al intento de celebrar el referéndum en 2010 no fue visto como una derrota por el SNP. En aquel momento se entendió que la estrategia debía estar enfocada primero en la consolidación de la imagen de partido de gobierno más que en la celebración del referéndum (Page, 2016).

Así, en 2011 el SNP se presentó a elecciones al Parlamento escocés con la intención –nuevamente- de celebrar el referéndum. De forma sorpresiva, el partido encabezado por Salmond ganó por mayoría absoluta, obteniendo 69 de los 129 escaños disponibles. Las políticas implementadas en los años previos habían dado resultados más allá de los

---

<sup>100</sup> Áreas como salud, educación e impuestos fueron espacio donde el gobierno escocés puso especial énfasis durante estos años.

esperados: el SNP se colocaba en una situación de poder nunca antes experimentada. El objetivo en ese momento era la celebración del postergado referéndum.

El interrogante más importante era si dentro de las competencias legislativas del Parlamento escocés se encontraba la de celebrar un referéndum de estas características<sup>101</sup>.

Los meses entre el triunfo electoral y el acuerdo con el gobierno de Cameron en 2012, fueron meses donde las energías se abocaron en el modo de celebrar el referéndum. El gobierno británico había expresado públicamente que no autorizaría que el gobierno escocés celebrase una consulta popular.

El objetivo era no utilizar la vía unilateral y evitar posibles futuros recursos a tribunales. Se buscaba un acuerdo que posibilitara el traspaso de competencias legislativas al Parlamento escocés de forma consensuada.

### **Acuerdo de Edimburgo de 2012**

Los interrogantes y tensiones previas fueron solventados mediante un consenso inédito. El Acuerdo de Edimburgo constituyó un hito histórico tanto para los actores implicados, como para el bloque europeo en su conjunto: difícilmente se localice un caso análogo al vivido en las islas británicas. En aquel momento se llegó a un acuerdo entre los gobiernos británico y escocés para la celebración del referéndum.

La fecha pautada era antes de finalizar el 2014 y así también, se erradicaba una de las ideas que mayor fuerza venía desarrollando el SNP, que era incluir la opción de la “*devo max*”. Desde Westminster se autorizó a que solamente se realice una única pregunta en dicha instancia consultiva. Ambos gobiernos afirmaron su compromiso por un proceso legal y fiable, cuyos resultados tenían que ser respetados posteriormente (Page, 2016).

Lo que supuso este Acuerdo fue el comienzo de una nueva etapa para el gobierno del SNP. A partir de ese momento, con una postura definida y posición afianzada, el foco estuvo en septiembre de 2014. El primer paso ya estaba dado, llegaba el momento de enfrentarse al objetivo perseguido durante toda su historia.

El inicio oficial de la campaña fue en mayo de 2014 pero ya desde su autorización en 2012, comenzaron los esfuerzos por el acercamiento hacia la población. Desde aquel momento, como comenta Azkune (2016), se produce el fenómeno del “salto de identidades” que se da entre la izquierda, especialmente entre los sectores sociales ligados históricamente al Laborismo. Fue un cambio de orientaciones partidarias que supuso la decadencia del antiguamente partido hegemónico de Escocia. El SNP comenzó a hacerse fuerte en ámbitos

---

<sup>101</sup> La realidad es que el desarrollo de un instrumento de este tipo era –y es– competencia exclusiva del Parlamento británico.

que anteriormente eran de dominancia exclusiva del Partido Laborista. El mismo autor destaca otra circunstancia de este proceso que es el de la polarización. Esto implicó la separación dicotómica de la sociedad en dos campos, siguiendo los conceptos de Mouffe, del antagonismo y lo público. “La propia dinámica del referéndum, limitada a una pregunta con dos respuestas, provocó la división en dos grandes bloques algo que no habría sucedido si se hubiera incluida la tercera pregunta sobre la “*devo max.*” (Azkune, 2016, p.45).

## **El referéndum de 2014**

El SNP se movió entre dos ámbitos en simultáneo. Por un lado, el económico-social donde el foco estuvo en la población escocesa como también en diversos grupos sociales de peso y por el otro, el político, donde más allá del respeto y cordialidad, la campaña se tornó tensa por momento a raíz de ataques discursivos cruzados entre ambos actores.

Es destacable el rol que tuvo la campaña oficialista “*Yes, Scotland*”, que fue la principal herramienta utilizada en ese contexto. Representó a partidos, organizaciones sociales e individuos de distintos colectivos durante la campaña. Lo que intentó fue acercarse a la comunidad escocesa mediante un *aggiornamento* a los medios electrónicos de siglo XXI. Así también, los partidos políticos tuvieron un papel activo durante la campaña.

Harvey (2017) ilustra bien el panorama, donde más allá de la perspectiva partidaria que agrupaba al SNP, el Partido Verde Escocés y el Partido Socialista escocés<sup>102</sup>, la situación también englobó a otros sectores y *lobbies*, como por ejemplo: “*Business for Scotland*” y “*Wealthy nation*”, identificados con el lobby empresarial, cuyos objetivos referían al descenso de los impuestos, la libertad económica y la autonomía fiscal; “*Women for Independence*”, organización centrada en aspectos de igualdad de género y justicia social, buscando profundizar la participación femenina en el proceso y “*Generation Yes*” que aglutinaba a los sectores más jóvenes; su intención era aprovechar la oportunidad del contexto para modificar el escenario político e institucional a favor de las nuevas generaciones de Escocia.

Lo que demostraron estas manifestaciones sociales fueron nuevas perspectivas para Escocia. La imagen del contexto denota la heterogeneidad existente al interior de la campaña. El SNP fue el principal actor pero los objetivos detrás de la misma fueron notablemente variados. Diferentes colectivos participaron y apoyaron la campaña en función de sus propios intereses, permitiendo que se enriquezca el debate desde diversas perspectivas y visiones. Las posibilidades de éxito nunca fueron altas, pero estos espacios sirvieron para plantear demandas que estaban pendientes. La idea de Escocia independiente

---

<sup>102</sup> Su contrapartida, la campaña “*Better together*” reunió a Conservadores, Laboristas y Socialdemócratas. Tanto “*Yes Scotland*” como “*Better together*” implicaron una profunda división social y política al interior de la población escocesa durante estos meses.

de Reino Unido todavía era lejana, pero la idea de una nueva Escocia que respondiera a estas necesidades, no tanto.

La participación del 84,6% en el referéndum muestra la convocatoria de márgenes inesperados de la población. La campaña había atravesado prácticamente a toda la sociedad y desde ahí se encuentra la justificación a estos índices de participación. El resultado significó la victoria de la opción por el “No”, es decir de permanecer en Reino Unido con un 55,3% de los votos (BBC, 2014).

Las sensaciones en Londres era que este resultado suponía una derrota definitiva a las aspiraciones y posibilidades de proyección del SNP. Pero muy lejano a aquello lo que verdaderamente aconteció fue, en palabras de Harvey (2017), una sofisticación del electorado escocés. El SNP desde 2007 había mostrado su compromiso por convocar un referéndum como condición necesaria para la secesión; afirmando que bajo ningún aspecto emprendería dicha decisión sin la consulta previa a la población. Esta idea, que fue el trabajo más arduo realizado durante los primeros años de gestión, alentó a que muchos votantes “cedieran” su voto al partido sin sentirse amenazados por la secesión: los votantes podían votar en contra en el referéndum y aun así apoyar al partido en las elecciones. Se desdobló la idea de la secesión con respecto a la del partido gobernante. Ambas cuestiones podían ir juntas, como no.

Este cambio permitió al SNP enfocar su campaña en presentarse como una alternativa confiable de gobierno en las elecciones parlamentarias. El SNP había logrado un triunfo quizás mayor y era el hecho de que ya no era asociado únicamente como un partido secesionista (Harvey, 2017). A partir de 2014, era el partido con mejor imagen al interior de Escocia. La población –principalmente los jóvenes-, más allá de la secesión, entendieron que mediante el SNP era factible empezar a ser vistos donde antes eran ignorados.

### **El gobierno de Sturgeon a partir de 2015**

La primera consecuencia devenida de la derrota en el referéndum de 2014 fue la dimisión de Alex Salmond de la conducción del SNP. El histórico representante del nacionalismo escocés decidió dar un paso al costado y permitir una renovación hacia adentro del secesionismo. Su sucesora fue quien hasta ese entonces, y desde 2007, era la segunda al mando, Nicola Sturgeon.

Los resultados de 2015 fueron más sorprendentes que los de 2011. El SNP no solo obtuvo la mayoría absoluta con un resultado abrumante (obtuvo 56 de 59 escaños disponibles) sino también le propició la derrota más dura al Partido Laborista, los cuales conservaron un solo representante con relación a 2011 (BBC, 2015). Con este escenario, el nacionalismo escocés –considerado por muchos analistas como acabado después del referéndum-, adquirió

nuevamente una fuerza meritoria, además del hecho de que se convirtió en la tercera fuerza política de mayor importancia en el Parlamento Británico.

Con este nuevo posicionamiento, el SNP readaptó su discurso y focalizó sus demandas en las devoluciones prometidas previamente por Cameron. Sturgeon tuvo -y tiene- un perfil más de izquierda que su predecesor y en cierto sentido, su elección responde a esto. Con una personalidad afable y empática, Sturgeon rápidamente incrementó la aceptación de su imagen pública. En diferentes instancias, también afirmó sus pretensiones de extender el modelo de Estado de bienestar escocés al resto de Reino Unido, significando la aplicación de matrículas universitarias y medicamentos gratuitos para la mayor cantidad de ciudadanos posibles. Este posicionamiento la ha llevado a ser considerada una de los líderes con mejor imagen pública, no solo en Escocia sino también en Reino Unido.

El punto de crítica más fuerte lo dirigió hacia el Partido Conservador y así también, la política de austeridad ejercida durante los años previos<sup>103</sup>. Con esta situación, el SNP se fue haciendo fuerte en espacios que anteriormente eran de dominancia Laborista; la población escocesa se fue identificando con un partido que no solo apuntaba a la secesión sino también al bienestar de la población con políticas de izquierda<sup>104</sup>. Así, el SNP -que se pensaba moribundo tras el referéndum-, salió fortalecido de aquel escenario.

La idea por la secesión nunca abandonó el programa del SNP pero, en ese contexto, el foco estuvo en la aplicación de políticas que favorecieran a los sectores más desprotegidos. Las encuestas de opinión pública mostraban una amplia aceptación del partido nacionalista pero no así de la causa secesionista. Así también, un segundo fracaso en una nueva consulta popular hubiese implicado la derrota definitiva de la causa, situación que explica por qué se produjo una re-orientación de prioridades. Sin embargo, lo que parecía postergado por tiempo indefinido, se vio trastocado a partir de las intenciones de celebrar un referéndum por la salida de la UE.

### **El escenario a partir del Brexit**

Parecía que tras los acontecimientos de 2014, fundamentalmente los trabajos de la Comisión Smith y la consecuente aprobación de la *Scotland Act* de 2016, se había alcanzado un relativo *status quo*. Sin embargo, todo cambió luego del 23 de junio de 2016, fecha del referéndum por la salida del Reino Unido de la UE.

---

<sup>103</sup> En las elecciones el 2015, el SNP se comprometió a formar una alianza con el candidato laborista Ed Miliband con el objeto de erradicar del gobierno al Partido tory. Su propuesta consistió en una alianza 'anti-austeridad' con el lema "todos contra Cameron". El laborismo nunca estuvo convencido debido a la asociación que podía llegar a darse con la causa secesionista. Finalmente esta estrategia no resultó exitosa, terminando siendo re-electo el líder tory.

<sup>104</sup> Los sectores obreros fueron de los más castigados desde los años 80's en adelante con las políticas thatcheristas. Esa situación en conjunto a las políticas de austeridad que el gobierno de Cameron implementó y las renovadas ideas del SNP, explican el cambio de tendencias en sus apoyos partidarios.

Cuando Escocia votó en 2014 por su futuro, decidió en contra de la secesión. El debate con este resultado parecía cerrado, al menos durante un tiempo. Pero luego de la decisión de abandonar la UE por parte de la población británica, Escocia quedó posicionada en un lugar incómodo.

Escocia desde 2007 ha mostrado y enfatizado su carácter europeísta. Gran parte de las campañas durante los años previos al referéndum de 2014 se centraban en el hecho de que querían separarse de Reino Unido pero así no de la UE<sup>105</sup>. En parte por convicción y en parte por interés, se aducía de la necesidad de que Escocia se mantuviese como parte integrante de la UE o bien, se llevase a cabo un rápido proceso de re-adhesión. La idea planteada siempre fue Escocia dentro del marco de la UE<sup>106</sup> (Keating, 2017).

La conjunción entre el carácter pro-europeísta y la extendida aceptación obtenida desde el 2015, hizo que los ánimos por la secesión volvieran a ser tema de debate al interior del SNP. El apoyo generalizado llevó a que el partido se convirtiera en uno de los principales actores de oposición al Brexit.

Basaguren (2017) realiza una comparación entre el referéndum sobre la secesión de Escocia y el referéndum sobre el Brexit que resulta interesante: “En lo que respecta a esta cuestión es sorprendente que el gobierno de RU –y quienes apoyan el *Brexit*- hayan adoptado la actitud que descalificaban a quienes apoyaban la opción independentista en Escocia. Presentan el futuro del RU, tras la salida de la UE, de forma absolutamente idealizada, como la gran oportunidad de un RU abierto al mundo, líder del libre comercio, a quien esperan con los brazos abiertos los países económicamente más importantes para suscribir acuerdos de libre comercio en idénticas condiciones a las que disfruta como miembro de la UE.” (p.120). En esta cuestión, hay un reflejo de lo que se reprodujo discursivamente en Escocia en 2014. Los mismos argumentos –o bien, similares- utilizados en su momento por el gobierno escocés, se ven reproducidos en 2016 desde Londres pero por el *Brexit*. Los argumentos que desde Westminster se intentaron desacreditar por falta de legitimidad, especialmente por su carácter hipotético, ahora se veían reproducidos por ellos mismos. Lógicamente ahora iban a ser una herramienta de crítica desde el SNP.

Pero Basaguren (2017) no se queda únicamente en esta comparación, sino que también ofrece un segundo elemento de similitud entre ambos casos. Se observa como frente al *Brexit* el gobierno británico careció de un plan definido en caso de que triunfase dicha opción, como inmediatamente se puso en evidencia<sup>107</sup>. Esta indefinición es la misma que en

---

<sup>105</sup> Sin embargo, esta posición no siempre fue así. Cairney (2015) señala que la relación con respecto al SNP ha oscilado entre el apoyo y la oposición. Desde 1980, se comienza a vislumbrar una posición pro-europeísta. Sin embargo, con anterioridad a esa fecha, la postura era más bien de oposición con respecto al bloque.

<sup>106</sup> Ya se vio que esto difícilmente ocurra de esta manera. Los mecanismos no son automáticos sino que se necesitan sortear grandes obstáculos jurídicos y políticos.

<sup>107</sup> Desde el momento del Referéndum, transcurrieron nueve meses hasta que el gobierno informó la aplicación del artículo 50 – que supone el procedimiento para la retirada de algún miembro de la UE- .

su momento se le supo criticar al SNP ante la falta de un plan bien establecido a futuro por la opción secesionista.

El SNP enfrentó el *Brexit* a partir de dos caminos. En el primero, intentó tener injerencia en el proceso de toma de decisiones con respecto a la retirada de Reino Unido de la UE. Se buscaba un acuerdo en cuanto a la retirada de Reino Unido que mantuviese al territorio británico dentro del mercado interior europeo, algo que popularmente se dio a conocer como un *Brexit* blando. La segunda alternativa, vino a partir de la negativa de llegar un acuerdo. Aquí se planteó – y plantea- la demanda de un nuevo referéndum que re-defina la situación de Escocia. Posición que a la fecha es la causa por la cual más firmemente reclama el gobierno de Sturgeon.

El SNP considera que se ha tenido nula consideración por la situación particular de Escocia. El hecho de que el 62% de la población haya votado por permanecer en la UE, sostienen que otorga capacidad para tener incidencia en el proceso de toma de decisiones. Pero la realidad es que esto nunca sucedió así. Los gobiernos Conservadores siempre optaron por realizar el *Brexit* sin incluir a las naciones constitutivas en las decisiones más importantes. Sumado a eso, se da la negativa intransigente a la posibilidad de celebrar un segundo referéndum por la secesión. El descontento es generalizado, no solo al interior del SNP, sino de gran parte de Escocia. El SNP intenta lograr, a pesar de su compromiso con la secesión, una solución que implique que los intereses nacionales y los deseos democráticos del electorado escocés logren ser protegidos (Anderson y Keil, 2020).

La intención por un nuevo referéndum viene acompañada del tema europeo ahora. El SNP intenta por todos los medios lograr un *Brexit* blando que implique la inclusión aunque sea en el mercado único europeo. El gobierno escocés ha ido incrementando sus demandas pero tanto May, como posteriormente Johnson, cerraron esa alternativa. Han afirmado que la unidad británica es la prioridad en este contexto y por ende, no realizarían mayores devoluciones a Escocia como en 2012.

### **Perspectivas futuras partir de las elecciones de 2019**

En 2019 se celebraron nuevas elecciones en Escocia y nuevamente el SNP resultó triunfante. Esto significó el cuarto triunfo electoral consecutivo desde aquel inédito e inesperado acceso al poder en 2007. Por motivos de recorte temporal se decidió que este sea el momento final del estudio emprendido. Sin embargo, es necesario mencionar que nuevamente y por tercera vez consecutiva, el nacionalismo obtuvo mayoría absoluta en dichas elecciones, alcanzando 49 de los 58 escaños posibles (BBC, 2019). El escenario continúa siendo complejo y más aún desde la llegada de Boris Johnson al poder, quien no ha dado lugar a ninguna de las demandas emanadas desde Edimburgo. Inclusive ha afirmado que no sería tan complaciente, como lo fue Cameron en su momento.

La inestabilidad que reina en Westminster es opuesta a la estabilidad de Escocia. Si bien la idea de secesión continua siendo polémica en el territorio gaélico, el rechazo a los gobiernos conservadores británicos es extendido y aquí es donde el SNP se ha hecho fuerte. Sturgeon ha afirmado en reiterados discursos su necesidad de darle una alternativa al futuro escocés<sup>108</sup>.

De esta manera, el SNP se convirtió en el partido por excelencia de los escoceses. El partido donde la población se ve mejor representada y defendida en sus derechos. La virtud de Sturgeon ha sido saber separar las cosas. La idea secesionista está latente, e incluso muy presente en prácticamente todos los discursos públicos, sin embargo, su aceptación todavía no ha calado totalmente en la población. Quizás la idea por la secesión nunca resulte vencedora o quizás sí, pero el verdadero logro del SNP ha sido saber esperar y actuar cuando el momento lo amerite.

## Cataluña

En contraste al caso escocés, en Cataluña los acontecimientos antecedieron a las decisiones políticas. A diferencia del SNP -que históricamente persiguió la secesión-, CiU y *Junts pel sí* han sido coaliciones *ad hoc* conformadas por partidos heterogéneos muy diferentes entre sí. La idea de la secesión en Cataluña apareció a partir de factores externos, como la crisis económica que atravesaba España o bien internos, como la Resolución 31/2010 o el fracaso del Pacto fiscal.

La rigidez estructural e institucional fueron elementos claves para entender los motivos por los cuales se terminó decantando el proceso por una vía de carácter unilateral. El caso catalán nace en un contexto y estructura mucho más complejos que su par escocés.

### La Resolución 31/2010

El primer antecedente con incidencia directa en el *procés* es la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006. Dicha reforma, formalmente conocida como la Ley orgánica 6/2006, se presentó como una modificación del Estatuto sancionado en 1979. Como indica Bar Cendón (2016), se trató de una norma completamente nueva, mucho más amplia en su número de artículos y en su contenido sustantivo. Entre los lineamientos más importantes, lo que se buscó entre otras cosas, fue el establecimiento de un poder judicial autónomo, el reconocimiento de Cataluña como nación dentro de España y la ampliación de competencias fiscales y económicas.

---

<sup>108</sup> El crecimiento del SNP ha sido a expensas del Laborismo, el partido de antaño dominante en Escocia. Después del giro hacia la derecha de los gobiernos de Blair y Brown, los niveles de aceptación del Laborismo se han derrumbado a mínimos históricos, siendo que a la fecha solo mantienen un único escaño en la nación del norte.

Esta ley orgánica terminó siendo recurrida por vicios de inconstitucionalidad por mayoría de diputados provenientes del PP, quienes inmediatamente se posicionaron en contra<sup>109</sup>. La STC 31/2010 resolvió esta situación declarando la inconstitucionalidad de los artículos más trascendentes. Bar Cendón explica: “La sentencia 31/2010, pues, fue entonces – y sigue siendo ahora, en buena medida- la excusa para el inicio de una enorme movilización política de carácter identitaria. Por otra parte, el gran malestar social existente entonces, producido por las restricciones financieras y las duras medidas adoptadas como consecuencia de la crisis económica del momento, tanto en Cataluña como en el conjunto de España, permitió añadir más leña al fuego y culpabilizar al Gobierno central y la dependencia de Cataluña del Estado de la grave situación que se vivía.” (2016, p.189). Esta sentencia alteraba un Estatuto que había sido aprobado en el Parlamento de Cataluña por mayoría de sus representantes y así también refrendado por la ciudadanía. El dictamen fue recibido por muchos como la confirmación de que las ambiciones de autogobierno en Cataluña no cabían ya en la Constitución española (Iceta, 2014).

El mensaje tras esta decisión no solo del Tribunal Constitucional sino también del gobierno español, fue claro: todavía no era el momento de llevar a cabo una reforma constitucional o bien reformas autonómicas que tuviesen incidencias sobre la Constitución Nacional.

El rechazo en Cataluña fue generalizado, inmediatamente vastos sectores de la población salieron a protestar a las calles. A diferencia de su par escocés, el proceso catalán vio su impulso a partir de la sociedad, quien determinó en cierto sentido la intensidad inicial del proceso. Fue la delicada situación económica del país conjugada con los altos niveles de desocupación lo que derivó en esta explosión social. Lo que pudo considerarse un hecho aislado en respuesta a una situación puntual, desde la *Generalitat* se analizó como una oportunidad socio-política con potencial de desarrollo. “Desde el punto de vista político, la confirmación de la sentencia negativa del TC cerraba definitivamente el camino hacia la construcción de un Estado federal español que reconociera la plurinacionalidad, precisamente cuando parecía que se daban las condiciones más favorables para ello” (Clua i Fainé, 2014, p.91).

A partir de este momento fue cuando comenzó a experimentarse un cambio en el discurso de la elite política. A la par que se incrementaban las tensiones sociales internas, CiU estableció un discurso enfocado en la búsqueda de un trato diferenciado hacia Cataluña. Progresivamente se fue radicalizando el discurso con el objetivo de convertirse en la referencia que lidere estas movilizaciones sociales, cada vez más masivas. La coalición – CiU- que históricamente se había caracterizado por ser de carácter conservador y de centro-

---

<sup>109</sup> Como bien se explicó anteriormente, es reduccionista responsabilizar únicamente al PP de haber llevado la cuestión al Tribunal Constitucional español. También otras entidades con legitimidad recurrieron por ello, como el Consejo de Gobierno de Aragón, el Consejo del gobierno de Murcia, el Consejo de gobierno de La Rioja, la Generalitat de Valencia, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y la Defensoría del Pueblo.

derecha, empezó a acercarse a sectores de izquierdas que anteriormente habían reclamado por la secesión, como era el caso de ERC (Liñeira y Cetrá, 2014).

La Resolución 31/2010 fue una oportunidad para el gobierno de turno en aquel momento en Cataluña. La idea, gestada cuatro años antes por el gobierno tripartito, respondía a una necesidad de aquella gestión que la había convertido en su bandera política. La llegada de CiU, en el contexto de la sanción de la Resolución, lo encontró sin tener una posición definida al respecto. Los acontecimientos ofrecieron la respuesta necesaria. De forma inesperada, Mas se vio ante una situación inédita para su gobierno: se convirtieron en los líderes de una idea históricamente desarrollada por la izquierda.

### **El fracaso del Pacto Fiscal de 2012**

Si se pudiera trazar un paralelo con los acontecimientos en Escocia, se observaría rápidamente los distintos desarrollos que adquirieron ambos procesos desde 2012. Mientras en Escocia se llegó a un acuerdo histórico para la celebración de un referéndum por la secesión; en Cataluña se cerraba la última posibilidad de acuerdo con el Gobierno Central.

La negativa a las negociaciones en el Palacio de la Moncloa supuso la culminación de una etapa caracterizada por el resurgimiento de ánimos secesionistas con intenciones reformistas. Los años entre 2010 y 2012 significaron años complejos no solo para Cataluña sino para España en general. La crisis económica global desatada en 2008 tuvo efectos devastadores en el país donde se vio cómo se incrementaron drásticamente los niveles de desocupación y pobreza, acompañados también por la implementación de políticas impopulares. Como afirma el Instituto Elcano (2019), esta crisis económica conllevó dos efectos políticos: por un lado, un brusco deterioro de la legitimidad del sistema político español y por otro lado, la estimulación en Cataluña de mensajes populistas de agravio fiscales similares a los de otros movimientos nacionalistas en territorio europeos –como por ejemplo, UKIP frente a la UE o bien la *Lega Nord* con respecto a Italia. Se produce un aprovechamiento de la situación donde se puede afirmar que “(...) es ciertamente posible que la recesión ha tenido un efecto indirecto, particularmente si las elites nacionalistas han aprovechado el clima económico para tratar una reconsideración extendida de la estructura fiscal.”<sup>110</sup> (Boylan, 2015, p.781).

La elite nacionalista, en este contexto de radicalización de protestas sociales, optó también por virar su estrategia. Llevó a que su plan de trabajo se identifique rápidamente con la idea de secesión. Se presentó un escenario idóneo, ya que aquellas movilizaciones sociales carecían de un elemento que las aglutinase y dirigiera en sus pretensiones. Se produjo un

---

<sup>110</sup>“(...) it is certainly plausible that the recent recession has had an indirect effect, particularly if nationalist elites have exploited the economic climate to mobilise widespread reconsideration of the state’s fiscal structure.” Traducción propia

acercamiento entre la elite de CiU y dicha base social movilizada, donde los deseos de ruptura pasaron a ser los puntos de encuentros entre ambos. El grado en el cual CiU estaba comprometido con la secesión era incierto, desde la plataforma nunca se la había tratado como un objetivo programático. Esto significaba un cambio notable de su retórica (Boylan, 2015).

Mas logró consensuar con ICV y ERC y parcialmente con PSC, en llevar un proyecto al Parlamento catalán por la ampliación de potestades fiscales dentro del modelo de las Comunidades Autónomas. A partir de la mayoría, el Poder Legislativo autonómico aprobó la propuesta, siendo que el próximo paso consistía en la negociación con el Gobierno Central. La situación no se presentaba sencilla dado que desde 2011, se encontraba el PP dirigiendo el Poder Ejecutivo español y esto significaba un perfil más conservador y rígido a lo que podía llegar a ser el PSOE (Cetrá y Harvey, 2018).

La clave de la propuesta radicaba en la creación de una Hacienda propia por parte de la *Generalitat*, dotando a la misma de plena capacidad normativa y recaudatoria sobre la Comunidad Autónoma<sup>111</sup>. Detrás de esta decisión estaba la pretensión de CiU por ser quien controle la cuestión recaudatoria, pudiendo decidir a futuro con el Gobierno Central el cupo a otorgar hacia la Comunidad, algo similar a lo que acontece con País Vasco y Navarra.

La respuesta negativa desde Madrid puede analizarse como inoportuna y poco racional. El hecho de haber denegado de forma tajante la idea que se había venido gestando tan minuciosamente, no hizo otra cosa que envalentonar los ánimos existentes en aquella región. Además, el justificativo fundado en la defensa constitucional y su posible efecto sobre la estabilidad institucional tampoco fue de utilidad. Un aspecto que se venía criticando en los años previos era justamente el anacronismo de la Constitución Nacional de 1978. Que la postura de Rajoy se haya amparado en esta dimensión, solo sirvió para profundizar la distancia entre ambos actores. Sumado a todo esto, se produjo también una advertencia con tono de amenaza por parte de Rajoy, quien le mencionó a Mas que el gobierno de España rechazaría cualquier decisión que cuestionase el marco constitucional. En definitiva, la ruptura de 2012 fue un rechazo a explorar un acomodo particular para Cataluña en ese marco general de exclusión y polarización. En ese contexto, se echó en falta la voluntad de acuerdo y de negociación que en su momento tuvieron los protagonistas de la transición a la democracia (Colomer, 2014).

La propuesta lejos estuvo de ser perfecta, tenía muchas cuestiones a ser tratadas y perfeccionadas o bien eliminadas, pero la desatención a su tratamiento, hizo explotar un proceso que ya había dado signos del potencial que podía tener. Difícilmente la historia

---

<sup>111</sup> De esta manera, la *Generalitat* es quien se encargaría de la recaudación de todos los tributos generados en la región, tanto los propios como los cedidos. Posteriormente, se pretendía el establecimiento de un “cupo”, mediante concierto económico que posibilitara sufragar los servicios públicos que prestaba en el Estado central en esa región.

hubiese sido igual si Rajoy aceptaba la negociación (Elorriaga, 2014). Lejos del caso británico, en Madrid no se hizo un cálculo racional de la situación, simplemente primaron principios e ideologías que ensalzaban el respeto institucional. Se tuvo la oportunidad de decidir qué estrategia implementar para apaciguar los ánimos nacionalistas pero el PP no tuvo la capacidad de actuar a tiempo y evitar uno de los procesos más traumáticos que le ha tocado vivir a España desde la transición a la democracia.

### **Las movilizaciones sociales como capital político**

Con el fracaso de las negociaciones del Palacio de la Moncloa, las movilizaciones sociales nuevamente fueron determinantes. Planteos que hasta entonces eran secundarios tomaron fuerzas, como por ejemplo la secesión. El gobierno de CiU intentó darle a la situación la visibilidad de “cuestión nacional”, impulsada a partir de numerosos individuos que empezaron a manifestarse y tomar partido<sup>112</sup>.

Cataluña siempre se ha caracterizado por la particularidad de su identidad, donde existen elementos que los distinguen del resto. La lengua, la cultura y la propia historia dan cuenta de esto. El interrogante que se planteaba en ese escenario era como construir una identidad que propugnase la secesión a partir de esos elementos distintivos.

En medio de ese contexto de frustración e indignación social, se comenzaron a producir distintos movimientos enfocados en la defensa de la lengua, la cultura y la historia. Con el tiempo además se fueron creando espacios y redes de comunicación y acción política. Esos espacios fueron los responsables de movilizar y organizar a numerosos sectores de la población. Como asevera Clua i Fainé, “Además de su significativo eco internacional, implicaron la visibilización pública de la voluntad separatista de una parte de la población catalana, situando la cuestión de la independencia en el centro de la agenda política catalana. El valor simbólico y organizativo de esta campaña es fundamental para entender la rapidez con la que se han desarrollado los acontecimientos.” (2014, p. 92).

Esta red cívica-social fue de una importancia clave para el *procés*. Mediante esta estructura se incrementó el nivel de participación mediante voluntarios y ciudadanos que se interesaron y comprometieron en las temáticas tratadas<sup>113</sup>.

Coincidiendo con la hipótesis de Clua i Fainé, se puede afirmar: “El apoyo que recibe el proyecto independentista se explica en gran medida por la capacidad que ha tenido el discurso nacionalista hegemónico de cambiar su narrativa tradicional (centrada

---

<sup>112</sup> También es destacable mencionar que el número de ciudadanos que no participaba y eran más proclives a la idea de permanecer en España, también era elevado.

<sup>113</sup> Fue de esta manera como nació la Asamblea Nacional Catalana (ANC), la asociación civil afín a la secesión más importante que tuvo el *procés*. Esta asociación fue la que llevó a cabo la hoja de ruta durante gran parte de los acontecimientos de estos años.

principalmente en demandas de carácter identitario y lingüístico-culturales), para focalizar en propuestas de participación democrática políticamente integradoras en una idea de ciudadanía compartida al margen de la identidad.” (2014, p.79).

### **El camino hacia el proceso participativo de 2014**

Entre 2012 y 2014, las decisiones ocurrieron a un ritmo acelerado sin llegarse en ningún momento a una confrontación directa. El objetivo era celebrar un referéndum similar al de Escocia; sin embargo, las condiciones y circunstancias eran muy disímiles. La estrategia a desarrollar se fundamentó en tres aspectos: establecer un marco institucional que legitimara el referéndum, ampliar el apoyo social con respecto a la causa secesionista y construir la imagen del Gobierno Central español como “enemigo externo” a vencer.

Con la aprobación desde el Parlamento de Cataluña del referéndum, se rompió definitivamente la relación con el Gobierno Central. A partir de esto, fue necesaria la unidad entre partidos afines. Así se construyó el Pacto de gobernabilidad y estabilidad parlamentaria de Cataluña, que fue un acuerdo entre la coalición CiU y ERC. El objetivo de ese convenio era la celebración del referéndum como también la obtención de mayor estabilidad y fortaleza a un proceso que venía creciendo a niveles impensados.

El acuerdo logrado con ERC fue de estratégica importancia. Implicó el apoyo de uno de los principales partidos de oposición pero que históricamente siempre había estado ligado a la idea de secesión<sup>114</sup>. El Pacto quedaba abierto a futuro para que otros partidos o afiliaciones políticas se incorporasen al mismo.

Las voluntades continuaban enfocadas en 2014 y la manera según la cual celebrar la consulta popular. En diciembre de 2013 los parlamentarios nacionalistas decidieron que en noviembre de 2014 se llevase a cabo una consulta popular que constase de dos preguntas: “¿Quiere que Cataluña sea un Estado?” y en caso afirmativo, “¿Quiere que este Estado sea independiente?”.

La posición del Gobierno Central era esperable y rápidamente acudió a los organismos con potestades para detener esta situación, como eran por ejemplo, la Cámara de Diputados o bien el Tribunal Constitucional. El gobierno de Mas nuevamente se encontró con el “escollo” de la Constitución Nacional y el respeto de la misma.

---

<sup>114</sup> El caso de ERC es interesante. Fundado en 1931 ha sido por excelencia el partido secesionista de Cataluña. Atravesó diversos hitos históricos que lo consolidó como una referencia ineludible dentro del panorama político catalán. Con una orientación de carácter de izquierda o bien, de centro-izquierda su comparativa sería equiparable al caso del SNP en Escocia.

La solución se intentó encauzar dentro de los marcos legales e institucionales. El Parlamento de Cataluña, dirigido por CiU y ERC, promulgó lo que se dio a conocer como la ley de consultas de Cataluña, la cual trataba de posibilitar la celebración del referéndum sin violentar a la Constitución o así tampoco ninguna norma estatutaria<sup>115</sup> (Palop, 2017). Una vez aprobado por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, Mas procedió al tramo final, emitiendo el 27 de septiembre de 2014 el decreto de convocatoria para la consulta.

En los días posteriores, el Tribunal Constitucional suspendió el decreto emitido debido a la violación constitucional que implicaba el contenido del referéndum. La intención del gobierno catalán era respetar los canales institucionales pero desde Madrid se empujaba a cerrar cualquier alternativa disponible. En ningún momento aconteció un cambio de estrategia por parte de los actores; mientras desde la *Generalitat* el objetivo era la celebración –como sea y al costo que implique- del referéndum, en España la postura era no permitir que eso acontezca (Cetrá y Harvey, 2018).

La solución llegó en octubre, cuando el gobierno de CiU propuso un cambio de escenario donde la consulta se llevase a cabo mediante un proceso de participación ciudadana. Ante la falta de soluciones existentes, la lectura se realizó observando que podían utilizarse los recursos ya empleados durante meses previos; siendo los colectivos sociales los encargados de la organización del referéndum y no el gobierno de la *Generalitat* (Palop, 2017). Los colectivos sociales que venían creciendo en importancia desde 2010, ahora iban a tener un papel fundamental. Ellos fueron los designados para llevar adelante la consulta.

Finalmente, el 1º de octubre se realizó el referéndum. Si bien el resultado fue claro con un triunfo del 80% de la opción por el “Si-Si”, sobre una participación del 37% (La Vanguardia, 2014), el análisis era más profundo que eso. El gobierno español había dejado en claro su posición con respecto a una causa tan sensible. El voto implicó más un signo de protesta que un carácter decisivo para el futuro (Liñera y Cetrá, 2015), pero fue suficiente para dar fuerzas y nuevos aires a los planes secesionistas.

### **Las elecciones anticipadas de 2015 como estrategia política**

Apenas comenzado el nuevo año, Mas declaró su intención de adelantar las elecciones autonómicas para el mes de septiembre, siendo planteado como un plebiscito para los partidos favorables a la secesión (Instituto Elcano, 2019). La idea detrás de esta declaración era darle otro ritmo al *procés*. Se intentaba que en el plazo de dieciocho meses se presentara

---

<sup>115</sup> Dicha ley de consultas se amparó en el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El mismo habilitaba al gobierno de la *Generalitat* a llevar a cabo consultas sin carácter vinculante a toda su población. Mediante el artículo en cuestión se dio potestad exclusiva al poder ejecutivo catalán de regular la convocatoria en forma íntegra.

la desconexión con respecto a España, mediante un plan de trabajo que se conoció como la “hoja de ruta”. Era una idea arriesgada y provocadora teniendo en cuenta el contexto que se había presentado en noviembre de 2014.

El plan era que el nacionalismo se presentase a elecciones con lista única, donde no solo estuviesen los partidos políticos sino también los distintos colectivos sociales que apoyaban el movimiento. Si triunfaba dicha lista, se iniciaría el proceso de desconexión proyectado en dieciocho meses. Mas arriesgaba todo su capital político con esta estrategia política; nuevamente actuaba en los márgenes legales permitidos y generaba inevitablemente una confrontación con el gobierno de Rajoy. Se creyó que esa mayoría parlamentaria supondría legitimidad suficiente para avanzar con la secesión (Instituto Elcano, 2019).

El primer obstáculo al que se enfrentó fue la ruptura con uno de sus principales aliados en el poder, la Unión Democrática de Cataluña (UDC). Las diferencias con respecto a las ideas de Mas llevó a que este partido decidiera romper la coalición existente desde 1978. La vulneración de la legalidad o bien la idea de una declaración unilateral de independencia, supusieron puntos de desencuentro entre los partidos<sup>116</sup>. Con el abandono de UDC, se daba finalizada la histórica coalición CiU, existente desde la asunción de Jordi Pujol.

De esta manera se afrontó un reacomodamiento de piezas dentro del panorama interno catalán. Mas empezó a idear la manera por la cual el nacionalismo fuera unido a las elecciones anticipadas de septiembre. Tras largas negociaciones se llegó a un acuerdo entre CDC, ERC y distintos colectivos sociales como ANC y Òmnium Cultural, entre otros. La nueva coalición recibió el nombre de *Junts pel sí*.

En simultáneo, las movilizaciones sociales continuaron visibilizándose, especialmente los 11 de septiembre de cada año. No hay un consenso establecido ni determinado del número exacto de participantes pero más allá de este interrogante, se convirtieron en un elemento de vital importancia para el secesionismo; era mediante las mismas que se demostraba el fuerte apoyo social del que gozaba la causa. Desde 2012 y más aún mediante la intervención de ANC y Òmnium, estas marchas se transformaron en un capital político, ya no eran más un colectivo amorfo sin conducción. Más allá de los diversos mensajes que se trasmitían a su interior, significaban un elemento de poder blando con el cual los líderes secesionistas se proyectaban no solo con respecto a España sino también con la opinión pública internacional.

Al momento de las elecciones, la coalición de *Junts pel si* triunfó, obteniendo mayoría en términos de escaños (62) pero no así en términos de votos, aunque si se sumaban a los

---

<sup>116</sup> A pesar de esta ruptura, los dirigentes de UDC se comprometieron a no afectar la estabilidad institucional hasta el final del mandato en ejercicio.

votos de CUP, dicha mayoría había sido alcanzada (El Periódico, 2015). Desde *Junts pel si* se afirmó que el triunfo daba la legitimidad necesaria para comenzar el proceso, aunque con una particularidad, ahora se necesitaba de la coalición CUP para avanzar.

Ya con toda la maquinaria en movimiento, se decidió en el mes de noviembre comenzar el proceso de desconexión con respecto al Estado español. Como ya se pudo observar, las relaciones a este punto entre ambos actores estaban totalmente rotas, por lo cual la respuesta desde Madrid era inevitable y así también predecible.

### **La llegada de Puigdemont y el referéndum por la secesión**

El candidato para la presidencia de la *Generalitat* por *Junts pel si* era Artur Mas. Sin embargo, esta candidatura se encontró con la reticencia de CUP, donde la figura de Mas no era completamente aceptada. La decisión de CUP en última instancia fue la de no acompañar a Mas, significando un inesperado revés para el movimiento secesionista. En caso de no acordar el candidato a la presidencia de la *Generalitat*, se debía convocar a elecciones nuevamente. Los votos de CUP eran de vital importancia y su negativa generaba una parálisis momentánea en todas las intenciones.

*Junts pel si* no tenía la intención de que se lleven a cabo nuevas elecciones así que optó por retirar a Mas de la candidatura, proponiendo en su lugar a Carles Puigdemont, un político de menor perfil que Mas pero muy cercano al mismo. CUP aceptó dicha candidatura y de esta manera, se solucionó el *impasse*. Ya desde el momento de su asunción, Puigdemont mostró su compromiso por continuar las políticas implementadas y prometidas por Mas. Así también, en su discurso de asunción afirmó su responsabilidad por continuar la hoja de ruta secesionista<sup>117</sup>.

La postura de España era inflexible y eso no se iba a modificar. La estrategia a implementar desde la *Generalitat* fue de carácter unilateral y contraviniendo ciertos preceptos jurídicos de la Constitución Nacional. El movimiento secesionista sabía del alto costo político y económico pero se apostó por presionar al Gobierno Central, tratando de llevarlo a un lugar donde la negociación fuese su única salida posible.

Hubo una profunda planificación en estos meses para que la hoja de ruta y el proceso de desconexión fuesen lo más minuciosos y eficaces posible<sup>118</sup>. Se intentó desarrollar tres aspectos que se analizaron como claves para el éxito del *procés*: la ampliación del apoyo

---

<sup>117</sup> Es decir, la desconexión de España en un plazo de dieciocho meses e implicando la creación de nuevas estructuras de Estado –en materias impositivas, tributarias y jurídicas- y la convocatoria a un referéndum al cabo de este período para que el pueblo catalán decidiera sobre su futuro.

<sup>118</sup> En este sentido, se conformaron comités estratégicos y ejecutivos que fueron los encargados de determinar los tiempos y pasos a seguir.

social, la construcción de confianza y legitimidad en las decisiones y el fortalecimiento institucional. El cumplimiento de estas dimensiones se tomó como fundamental para que se llegase exitosamente a la fecha pautada de desconexión. En cierto sentido, bajo estas circunstancias, el alcance del sufragio era un tema secundario, había mayor preocupación por una minoría considerable de representantes que se oponían al principio unilateral de secesión y podían llegar a interferir en la cuestión (Arrighi, 2019).

Así, el 6 de septiembre de 2016 el Parlamento de Cataluña aprobó la ley que convocaba al referéndum por la secesión. Como afirma Palop (2019), la aprobación de esta norma significó un quiebre directo con la legalidad y el sistema constitucional español. La ley en cuestión estableció la convocatoria de un referéndum por la secesión para el primer día de octubre, determinando que el resultado no se condicionaría por un mínimo de participación. Prácticamente en simultáneo, se sancionó la “ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República”. El objetivo detrás de esta ley era dotar al proceso venidero de seguridad y garantías jurídicas una vez finalizada la desconexión con respecto al Estado central. En resumen, esta ley significó el amparo jurídico e institucional del hipotético futuro Estado catalán.

La pregunta elegida para incluir en las papeletas estaría conformada de la siguiente manera: “¿Quiere que Cataluña sea un Estado independiente en forma de república?”. No se dio lugar a terceras opciones; esa decisión podía llegar a afectar los intereses del secesionismo. Se intentó que la pregunta fuese lo más simple posible de forma que el resultado fuese claro.

Llegado el día del referéndum, el 1º de octubre, se observó la intransigente posición del gobierno de Puigdemont, más allá de la suspensión que el Tribunal Constitucional había realizado. A pesar de los grandes obstáculos y amenazas que se emanaban desde el Gobierno Central, el líder de la *Generalitat* decidió continuar, siendo consciente de que quizás era la última oportunidad para el *procés*; el triunfo podría revalidar su legitimidad y así también su poder de negociación respecto a España.

Los actos de violencia en las calles ejercidos por la policía española fueron vistos como un elemento para utilizar en campaña. Ahora el discurso de dominación que a lo largo de estos años las elites nacionalistas habían desarrollado, veían una situación puntual en la cual ejemplificar.

A pesar de la represión e intervención del Estado central, las sensaciones que quedaban desde Barcelona eran de un mejor posicionamiento para el *procés*. Las imágenes rápidamente recorrieron el mundo mediante redes sociales y medios de comunicación. Sumado a eso, las perspectivas de un esperable triunfo en el referéndum, daban cuenta de que el gobierno de Puigdemont salía fortalecido de este contexto.

Los resultados finales fueron favorables a la opción del “Si” con un 90% de los votos sobre un total del 43% de participación de la ciudadanía<sup>119</sup> (La Vanguardia, 2017). Al momento de analizar los resultados existen dos consideraciones importantes: por un lado, el umbral de participación no fue alto debido a que solamente participaron los partidarios de la opción por la secesión. Al igual que pasó en la consulta del 9 de noviembre de 2014, los contrarios a la idea o bien aquellos sin una posición definida optaron por no participar. Y por otro lado, el resultado representó los intereses de un segmento de la población catalana, por lo cual la decisión de iniciar el proceso de desconexión fue controvertida no solo a los ojos del resto de España sino también dentro de la propia Cataluña. El nacionalismo falló en obtener un apoyo aun mayoritario al interior de la sociedad civil, el porcentaje próximo a un 60% de no participación expresó un boicot al proceso. La legitimidad de la secesión pasaba por el apoyo de toda la población, no únicamente los partidarios a la misma (Arrighi, 2019).

### **La declaración unilateral de independencia**

Puigdemont se encontró en una posición delicada después del referéndum. En caso de declarar la secesión, el gobierno de Rajoy había informado que utilizaría el artículo 155 de la Constitución Nacional. Necesitaba ganar tiempo para idear una nueva estrategia que pudiese solventar ese escenario. La idea del líder nacionalista consistía en la negociación con Madrid en búsqueda de algún tipo de consenso con el Gobierno Central. Sin embargo, la postura de los sectores más duros del secesionismo era por la declaración de independencia en cuanto fuese posible. Contrariamente, también se daban presiones desde sectores empresariales y sindicales quienes solicitaban que no realizase dicha declaración; en caso de hacerlo, trasladarían las firmas a otras regiones de España<sup>120</sup>.

Finalmente el 10 de octubre, Puigdemont declaró ante el Parlamento de Cataluña la secesión de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la conformación de una República independiente. Aunque de manera inmediata y durante el mismo discurso, suspendió la declaración con el fin de entablar un diálogo con el Gobierno Central para un manejo más ordenado de la situación (Palop, 2019). La situación resultó confusa dado que se había declarado la secesión pero simultáneamente se había suspendido con el fin de entablar el diálogo.

Ante esta incertidumbre y confusión, desde Madrid se consultó a Puigdemont cuál era la situación actual de la declaración. El presidente de la *Generalitat* tardó unos días en

---

<sup>119</sup> Sobre ese total se informó que 400 colegios electorales fueron intervenidos durante la jornada. Por lo cual se estima escrutadas un 95% del total de las mesas.

<sup>120</sup> Durante aquel año, seis de las siete empresas grandes del Ibex 35 habían decidido trasladar su domicilio social de Cataluña hacia otras Comunidades Autónomas. Otras empresas en tanto, aguardaban el discurso de Puigdemont para decidir su futuro.

responder este interrogante. El panorama era complejo, el líder nacionalista se encontraba en medio de presiones internas y externas. La elección de cualquier alternativa suponía costos políticos altos. Si se decidía emprender el diálogo con España, se perdería el apoyo de amplios sectores nacionalistas, en tanto que si pretendía satisfacer a las elites secesionistas, la intervención de la Comunidad era inminente.

Sin embargo, con el correr de los días se observó un cambio de estrategia desde ambos actores. En Cataluña, Puigdemont optó por la moderación antes de embarcarse en la declaración unilateral. Esto le costó críticas al interior del movimiento, Puigdemont prefería un acercamiento con Madrid a través del diálogo que posibilitase un nuevo tipo de relación entre ambos. Desde España, aunque hubo rigidez -como durante todo el proceso- existió predisposición por establecer el diálogo, algo inédito teniendo en cuenta el comportamiento español durante los años previos. Incluso se llegó a ofrecer la intermediación del PSOE junto al PP para proponer una reforma constitucional si desde Cataluña se desistía de la pretensión de declarar la independencia.

Todo el panorama político español se vio atravesado por la situación de Cataluña. Ya no se trataba únicamente de las relaciones con respecto al Gobierno Central sino que ahora también se daba la participación de diferentes partidos estatales como ser los casos del PSOE, Podemos y Ciudadanos y diversas Comunidades que se ofrecían para la intermediación en el conflicto<sup>121</sup>.

Luego de que el Gobierno Central presionará a Puigdemont para que definiera su postura sobre el tema, como comentamos, el líder de *Junts pel si* evitó dar certezas. Finalmente, compareció afirmando que si el gobierno de Madrid aplicaba el artículo 155, la *Generalitat* dictaminaría la declaración unilateral de independencia. Una respuesta nuevamente ambigua pero que terminó con la tolerancia del Gobierno Central. Ante esta respuesta, se decidió desde España proceder a la aplicación del artículo 155 en la Comunidad Autónoma de Cataluña. De esta manera y tal cual se había aseverado, desde Barcelona se decidió proceder a la declaración unilateral de independencia.

Es interesante el análisis que se puede hilvanar de las negociaciones acontecidas entre el 1° y el 10 de octubre. En primera instancia, se produjo un choque de legitimidad entre ambas concepciones. Mientras desde España se alegó por el respeto de los valores democráticos, desde Cataluña se respondió a partir del apoyo electoral obtenido conjugado con el uso de la coerción policial durante el referéndum que agregó “combustible” al contexto (Arrighi, 2019).

---

<sup>121</sup> El caso más conocido fue el de *lehendakari* Iñigo Urkullu quien trató de mediar tanto con Puigdemont como con Rajoy. Con el primero el contacto fue fluido, en tanto que con Rajoy fue más difícil dadas las reticencias desde el Gobierno Central a aceptar su intermediación.

Puigdemont se vio seducido por los ofrecimientos españoles, sin embargo ya era tarde para emprender ese camino. Las presiones internas lo llevaron a dudas y ambivalencias que terminaron “asfixiándolo” en sus decisiones. El 27 de octubre el Parlamento catalán finalmente declaró la independencia y su consecuente constitución en República independiente<sup>122</sup>. Ningún Estado ni organismo internacional reconoció la secesión.

La declaración unilateral de independencia terminó ocurriendo pero no por una profunda convicción como se hubiese pensado en un principio, sino por el callejón sin salida al cual se llegó. Puigdemont podría haber evitado la aplicación del artículo 155 si decidía llamar a nuevas elecciones y así anticiparse a Rajoy, sin embargo, las presiones internas no se lo posibilitaron (Minder, 2017).

En los días siguientes se produjo la aplicación del artículo 155, que supuso la suspensión de la declaración, la anulación de la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República catalana, el cese del gobierno de *Junts pel sí* y la convocatoria de elecciones en Cataluña para el 21 de diciembre.

### **El escenario a partir de la aplicación del artículo 155**

Con la decisión del Gobierno Central de intervenir la Comunidad Autónoma mediterránea, se puede dar por finalizado el proceso comenzado en 2012. La inmediata intervención del gobierno de Rajoy supuso el comienzo de una vorágine al interior de la *Generalitat* por tratar de evitar esta situación. La primera solución ideada consistía en la convocatoria a elecciones anticipadas de forma de poder dar garantías a Madrid. Nuevamente, las discrepancias internas llevaron a la imposibilidad de efectivizar esta opción<sup>123</sup>. Puigdemont era partidario de anticipar los sufragios. Sin embargo, personalidades importantes de *Junts pel sí* y CUP se negaban. Como afirma Minder (2017), la responsabilidad de haber llegado a este punto fue compartida. La crisis de 2017 fue el resultado de las malas decisiones tomadas por todos los actores durante años. Tanto Rajoy como Puigdemont – como lo fue previamente Mas- se encerraron en sus convicciones y se dedicaron a atacarse mutuamente. La urgencia por solventar una cuestión de años en días, hizo imposible el éxito.

La figura de Puigdemont se encontró profundamente desgastada y sin legitimidad. Terminó siendo él mismo quien negó la idea de elecciones anticipadas con el justificativo de la falta de garantías jurídicas por parte del gobierno de Rajoy. Es remarcable cómo el secesionismo catalán se negoció, más allá de las tensiones inherentes al proceso, en un marco democrático. En lugar de recurrirse a la fuerza, se trató de respetar hasta el mayor punto

---

<sup>122</sup> La declaración fue aprobada por 70 votos a favor, 10 en contra y 2 en blanco. Téngase en consideración que únicamente participaron los partidos afines a la secesión, el resto se retiró antes de comenzar la sesión.

<sup>123</sup> ANC, Esquerra y diferentes líderes de *Junts pel sí* se oponían a la idea de elecciones anticipadas.

posible los canales institucionales. Esto es un antecedente de vital importancia para futuros casos (Griffiths, Guillen Álvarez y Martínez i Coma, 2015).

### **El gobierno de Quim Torra**

El 21 de diciembre de 2017 transcurrieron las elecciones anticipadas establecidas mediante el artículo 155<sup>124</sup>. A pesar de que las fuerzas nacionalistas consideraban ilegítimo este escenario, decidieron participar igual. El ganador de aquel escenario fue Ciudadanos aunque con sensaciones ambiguas; por un lado obtuvo una victoria histórica al ser el primer partido no nacionalista en triunfar tanto en votos como en escaños, sin embargo *Junts per Catalunya*, ERC y CUP fueron quienes se llevaron la mayoría absoluta. A pesar del triunfo, desde Ciudadanos el triunfo fue visto como una derrota; en este escenario, difícilmente iban a poder gobernar. El resultado supuso una situación inesperada, no se proyectaba la obtención de una mayoría por parte de los partidos nacionalistas.

Al tener mayoría, las fuerzas nacionalistas eran quienes definían cómo conformar el poder ejecutivo venidero, panorama que se esclareció en enero de 2018. A partir de aquella instancia, comenzó el proceso para seleccionar el nuevo presidente de la *Generalitat*. Las intenciones iniciales eran proponer a Puigdemont nuevamente -en el exilio en ese entonces-, sin embargo, desde Madrid se prohibió esa situación salvo que decidiera volver al territorio español y enfrentar los cargos bajo los cuales estaba imputado. El líder en el exilio, ante los peligros que suponía aquel escenario, decidió abandonar esta idea y proponer a una figura desconocida hasta ese entonces pero cercano a su círculo íntimo, Quim Torra<sup>125</sup>.

Con la asunción de Torra se pone fin a la aplicación del artículo 155. La finalización del mismo supuso un alivio para el nacionalismo pero no así el fin de los controles desde el Gobierno Central. En Madrid generaba suspicacia la designación de Torra, especialmente por su fuerte pertenencia al secesionismo y sus declaraciones en años previos.

La gestión de Torra en la secesión hasta el momento se ha caracterizado más por el énfasis discursivo que práctico. Muy lejos quedó la efervescencia e ímpetu de gobiernos anteriores. El nuevo gobierno en Cataluña desde 2018, se encuentra atravesado por aspectos más prioritarios al *procés* como son los políticos y económicos. La crisis de 2017 trastocó muchas situaciones que a la fecha no han podido volver a la normalidad. La fuga de empresas – o bien de su domicilio fiscal-, la disminución de la inversión extranjera directa o bien el aumento de la desocupación, son índices que preocupan en Cataluña. Sumado a

---

<sup>124</sup> Estas elecciones se caracterizaron por la gran participación ciudadana, la cual llegó a índices cercanos al 80% (El Periódico, 2017). Valores comparativos muchos más altos a los acostumbrados.

<sup>125</sup> La postulación de Torra no fue la primera. Previamente hubo reiterados nombres que desde Madrid se negaron por su participación activa en el *procés*.

eso, la crisis de legitimidad del gobierno supone otro ámbito en el cual es necesario construir políticas que fortalezcan la imagen pública.

Desde Barcelona se continúan con las afirmaciones de que el *procés* todavía está en movimiento. Reclamos referentes al *juicio del procés* o bien la situación de Puigdemont, tratan de dar visibilidad a la cuestión pero el contexto ya no es el de antes. La aplicación del artículo 155 y así también, el juicio mencionado implicaron el fin de la etapa previa. A la fecha, las intenciones con respecto al *procés* se encuentran en una instancia indefinida, con la condena – o bien exilio- de sus principales líderes.

A diferencia de su antecesor, Sánchez –Presidente de España desde 2018- tiene una postura más proclive al diálogo, siendo el presidente de la *Generalitat* quien más reacio se muestra a esa alternativa. Si realmente se pretende retomar los reclamos por la desconexión de Cataluña, debería aprenderse de los errores del pasado. Todo parece indicar que el gobierno de Torra busca la confrontación, lo cual como se ha observado deviene, inevitablemente, en la vía unilateral. Ya quedó demostrado que si se pretende tener éxito, el camino es el acuerdo y la negociación.

### **Análisis comparado del rol de los Gobiernos No-Centrales**

La intención de este capítulo fue describir las acciones de los Gobiernos No-Centrales.

La incidencia que tuvieron las condiciones institucionales y estructurales fueron fundantes para los comportamientos posteriores. La manera según la cual el gobierno del SNP y el de *CiU/Junts pel sí* accionaron responde a eso y también a la oportunidad ofrecida por el contexto.

Un tanto por casualidad y otro tanto por causalidad, ambos procesos coincidieron en el espacio temporal y geográfico. La crisis financiera global y sus posteriores efectos sobre el bloque europeo –especialmente por la crisis del euro-, puede considerarse el elemento que condicionó el contexto. Sin embargo, las causas institucionales y estructurales difieren completamente entre sí.

Mientras en Escocia, más allá de tensiones iniciales, se contó con el apoyo del Gobierno Central, en Cataluña pasó todo lo contrario, nunca hubo posibilidad de una verdadera negociación. Inevitablemente, esto terminó afectando el comportamiento de los Gobiernos No-Centrales quienes actuaron a partir de estas condiciones existentes como también de la oportunidad del contexto.

En Escocia se contó con un programa mejor diseñado y estructurado por parte de un partido históricamente secesionista. Se observó una continuidad en sus demandas. Más allá de

ciertos vaivenes, el SNP aún a la fecha continúa insistiendo por un referéndum que lo catapulte en pos del objetivo histórico que persigue: la secesión.

Cataluña, por su parte, fue más ambivalente. La coalición CiU llegó en 2010 con un plan reformista, donde su eje se encontraba en la supuesta injusticia del fallo 31/2010. La particularidad fue que, a diferencia del SNP, esta coalición no se caracterizó por un programa secesionista tan definido. Por el contrario, en este caso se presentó un *aggiornamento* a las circunstancias políticas. El descontento generalizado de una porción importante de la población logró ser capitalizado. Si bien se intentó establecer cronogramas e instituciones que avalasen el desarrollo del proceso, la realidad es que todo esto aconteció en simultáneo a que sucedían los hechos. Ello, sumado a la intransigente posición del gobierno de Rajoy, hizo que los eventos inevitablemente se dirigieran hacia un camino sin salida.

Escocia desde 2016 se encuentra insistiendo en un nuevo referéndum que le otorgue la chance de elegir su futuro. El principal inconveniente es que el gobierno británico no lo permite. La postura de Sturgeon es apostar plenamente a la negociación, la vía unilateral no se seleccionará bajo ningún punto de vista. Cataluña, utilizando una estrategia opuesta, decidió llevar el referéndum hasta sus últimas consecuencias y eso supuso el fin de su intento por la secesión. Pueden considerarse las declaraciones de Torra como una búsqueda de retomar el *procés*, sin embargo, lejos está de que tenga éxito. Parece que poco ha aprendido el actual presidente de la *Generalitat*.

Ambos casos dejan una enseñanza para futuros procesos secesionistas: la única manera de tener éxito en el contexto de siglo XXI, es mediante negociación, acuerdo y paciencia con respecto al Estado central. La vía unilateral se torna inviable dado el contexto institucional y cívico que caracteriza al mundo occidental, la UE y los Estados nación. Escocia y Cataluña son casos referentes para estudiar a la secesión: el primero en función de los aspectos que pueden ser tomados y mejorados, el segundo en respuesta a los errores que conviene no repetir.

## Conclusiones

En las páginas precedentes se intentó explicar el resurgir de temáticas que se consideraban erradicadas o bien superadas, como ser la cuestión de los nacionalismos en la UE, específicamente en el caso de Escocia y Cataluña. Para poder “armar” sus descripciones, fue necesario entenderlos de la manera más íntegra posible. Siendo que su “desarme” se convirtió en un trabajo fundamental para contribuir a la explicación de aquellas cuestiones que los condicionaron y determinaron.

En tiempos recientes, estos casos, si bien difícilmente ofrecieron un impacto similar al de sus predecesores de siglo XX, establecieron una nueva lectura de la temática. Conceptos como soberanía y Estado se vieron cuestionados y replanteados en este contexto (Keating, 2012).

Podemos concluir que las diferencias se imponen por sobre las similitudes en la comparación entre ambos procesos. La justificación de esta condición se encontró a partir de tres elementos: las condiciones institucionales, los aspectos estructurales y la oportunidad política. Cada uno de estos factores incidió para que sendos casos tuvieran desarrollos y desenlaces notablemente disimiles entre sí.

Los factores institucionales fueron analizados a partir de las flexibilidades o bien rigideces de las normas constitucionales de los Estados centrales y la manera en que esto incidió en los procesos secesionistas estudiados. La diferencia más importante, en este sentido, entre ambos casos, se presentó a partir del carácter consuetudinario británico en la materia frente a la rigidez española. El sistema constitucional británico se encuentra dentro de la familia del *common law*, lo cual permitió una capacidad de adaptación a las circunstancias que operativamente el sistema español no tuvo.

A partir de esto se entiende porqué el gobierno de Londres supo emplear análisis racionales que le posibilitaron *aggionarse* a demandas del contexto. La ausencia de complejos procedimientos jurídicos permitió que la cuestión se dirimiera en un escenario político. Situación contraria a la de España donde la dependencia a su Carta Magna llevó que las decisiones jurídicas primaran en detrimento de aquellas de carácter político. Tanto Escocia como Cataluña partieron de estos factores que condicionaron sus procesos desde el primer momento. En Escocia favoreciendo el acercamiento y el entendimiento entre el Gobierno No-Central y el Gobierno Central<sup>126</sup>, en tanto que en Cataluña, dificultando todas las decisiones: la dependencia a los preceptos constitucionales del Gobierno Central hizo que

---

<sup>126</sup> El Acuerdo de Edimburgo de 2012 o el Referéndum de 2014 son claros ejemplos de esto.

cuestiones políticas se vieran respondidas equívocamente con medidas jurídicas<sup>127</sup>, siendo un condicionante importante de la eclosión del proceso catalán.

Los factores estructurales, en tanto, fueron analizados a partir de la forma que adquirió el Estado en Reino Unido y España y la incidencia que tuvo en sus relaciones con Escocia y Cataluña. La concepción británica parte del reconocimiento de su plurinacionalidad interior contrastada con España donde se establece la indivisibilidad de la nación española. A partir de esta cuestión es que se entiende la manera por la cual acontecen las relaciones con respecto a los Gobiernos No-Centrales.

La plurinacionalidad de Reino Unido supuso una mayor flexibilidad en su relación con Escocia, fundamentalmente a partir del hecho de que las relaciones eran con una nación constitutiva. Los vínculos se entienden en un carácter racional y calculable. La negociación y el diálogo siempre fue la estrategia utilizada por el gobierno del SNP. En tanto que los distintos gobiernos Conservadores de Londres se movieron en base a estrategias de costo-beneficio donde lo que primó en todo momento fue el interés británico (Cetrá y Harvey, 2018). Las relaciones entre ambos durante el período 2012-2014 se caracterizaron por el inédito entendimiento que tuvieron: cuyo mayor resultado fue la celebración del Referéndum de 2014. Los años después de aquella consulta inauguran una nueva etapa en las relaciones entre ambos. El Brexit, la consolidación del SNP como partido hegemónico escocés y el cansancio de la población escocesa con el Partido Conservador hizo que la estrategia británica se modifique y no se base en aquel entendimiento de años previos sino más bien en una intransigente posición donde no hubo más lugar para las demandas escocesas.

España, en tanto, parte de condiciones estructurales muy diferentes a las de su par escocés. En sintonía con su rigidez constitucional, se presenta en el artículo 2 de la Carta Magna la indivisibilidad de la nación española conjuntamente con el reconocimiento de diferentes nacionalidades a su interior. Es decir, una nación y diversas nacionalidades subordinadas jerárquicamente. El proceso catalán parte de este obstáculo estructural, el cual nunca pudo solventar. Tampoco hubo predisposición desde Madrid por buscar puntos de encuentros entre ambos. Nuevamente, las soluciones jurídicas fueron las pensadas para este problema político. Las posiciones de ambos actores se transformaron en capital político que cada uno pretendió defender: mientras desde Barcelona se insistió en la búsqueda de un desarrollo separado del Estado Central, desde Madrid se enfatizó en todo momento en la inviabilidad de que una Comunidad Autónoma rompa la indivisibilidad de la nación española. Estas inflexibilidades llevaron al incremento gradual y exponencial de las tensiones entre ambos. La manera por la cual finalizó el proceso secesionista catalán se entiende a partir de la poca adaptación de ambos actores a buscar nuevas vías de acción.

---

<sup>127</sup> La Resolución 31/2010, el fracaso del Pacto Fiscal de 2012 o las diferentes sanciones del Tribunal Constitucional durante estos años sirven para ejemplificar la cuestión.

La conjunción de ambos elementos –lo institucional y estructural- determinó por qué emprendieron caminos tan distantes entre un caso y el otro. El análisis, sin embargo, no estaría completo sin incluir el tercer aspecto considerado importante para el estudio: la oportunidad política.

En simultáneo con las cuestiones previamente mencionadas, también aconteció un fenómeno más pragmático y propio del contexto. El hecho de que ambos procesos hayan acontecido en el período estudiado y no previamente, puede responderse a partir de la oportunidad política que se les presentó a las elites nacionalistas. Fue a partir de su posicionamiento como fuerzas en el gobierno que los procesos adquirieron fuerzas. No se trató más de generar el cambio desde afuera, ahora el cambio vino desde adentro. La disponibilidad y control de los canales gubernamentales implicó un hecho inédito que condicionó la manera por la cual acontecieron los hechos.

Las relaciones con los Gobiernos Centrales se enmarcaron en estas condiciones. Sin las causas institucionales y estructurales sería imposible explicar el trasfondo de los actores y así también, sin la oportunidad política, su desenvolvimiento. El hecho de que Escocia aún tenga la posibilidad de continuar con el proceso responde a la posesión de una paciencia que Cataluña no supo tener; Cataluña chocó con un traumático final del cual aún no ha sabido reponerse.

El *Brexit* condicionó todo en Escocia. A partir de esto, nuevamente la secesión volvió a ser tema de debate a pesar de no contarse con el aval de Westminster. En tanto, el juicio del *procés* también condicionó todo pero en un sentido diferente. Los exilios y arrestos a líderes del movimiento, llevó a que el proceso se perciba como finalizado. Las intenciones discursivas dan cuenta de una intención por continuar pero difícilmente eso logre suceder en un corto plazo.

El futuro es incierto para ambos. Mientras Reino Unido no normalice su situación con respecto al *Brexit*, Escocia difícilmente tendrá éxito en sus reclamos. Se avizoran tiempos arduos en las relaciones entre ambos actores. Sin embargo, el camino utilizado fue y es el correcto. Mediante la negociación y el respeto de los canales institucionales se ha logrado llegar a un punto que hubiese sido impensado décadas atrás. Quizás el éxito difícilmente acontezca en el corto plazo, pero las bases para un nuevo tipo de relaciones han sido establecidas. El avance logrado desde 2007 por el SNP es visible, en tan solo cuatro gestiones supieron convertir a un proyecto utópico en una realidad alcanzable.

En Cataluña, la situación es más compleja. Las condiciones institucionales y estructurales hicieron que la secesión se presente como una cuestión más delicada. Las demandas por la secesión siempre han sido un elemento distintivo de la identidad catalana. Es justamente a partir de colectivos sociales de donde nació el *procés* y que condicionó la manera posterior en la cual se embarcó. CiU supo capitalizar estas demandas insatisfechas y -sin una

definición clara- convertirlas en su capital político. Por momentos se hicieron cálculos basados más en las emociones que en el raciocinio; los planes enfocados en el corto plazo de la hoja de ruta responden a esto. Se intentó un éxito rápido y que satisficiera todos los intereses en juego. Inevitablemente, el resultado no fue exitoso. Como afirma Herrero de Miñón (2014), hay una única vía para el éxito en este conflicto y es mediante la negociación. Dicho autor enumera tres pasos para encontrar una nueva alternativa: restablecer la confianza, abordar las diferencias sobre fiscalidad y lograr un pacto entre las principales fuerzas políticas. Situaciones que parecen difíciles y lejanas de alcanzar. Ciertamente lo son, pero también lo fue la Constitución de 1978 del contexto pos-franquista y sus resultados trascendieron la historia española.

Escocia y Cataluña han dejado enseñanzas para el futuro. Tanto por aciertos como errores propios, se entendió que el camino debe estar basado en la negociación y el respeto de los canales institucionales. Las cuestiones constitucionales y estructurales son importantes y determinantes, sin embargo, mediante el consenso entre las partes son posibles de superar. El mundo ha cambiado y los procesos estudiados dan cuenta de eso. Más allá de la cuestión de los nacionalismos y la secesión, el entendimiento y respeto deben ser los pilares en los cuales se debe establecer las relaciones en este contexto. Sin ellos, el éxito no será más que una utopía difícil de alcanzar.

## Bibliografía

Aguilera de Prat, C. R. (2006). De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las Regiones. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 47-76.

Anderson, P., & Keil, S. (2020). Scotland, the UK and Brexit-at a constitutional crossroads: what next for Scotland? *Centre International de formation européenne*, 101.

Arrighi, J. T. (2019). ‘The people, year zero’: Secessionism and citizenship in Scotland and Catalonia. *Ethnopolitics*, 18(3), 278-297.

Azkune, J. (2016). Democracia, soberanía y populismo en la unión europea: la emergencia de la izquierda independentista escocesa. *Clivatge. Estudis i testimonis sobre el conflicte i el canvi socials*, (4).

Bar Cendón, A. (2016). El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática. *Teoría y realidad constitucional*, 37, 187-220.

Bergareche, B (2014). La independencia “light” de Salmond para Escocia. *Política Exterior*, 28 (161), 118-130

Basaguren, A. L. (2017). Brexit: la secesión de la Unión Europea entre teoría y realidad. *Teoría y realidad constitucional*, (40), 111-140.

BBC, (19.09.2014). Scottish referendum: Scotland votes 'No' to independence. Acceso el 30 de agosto de 2020. <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-29270441>.

BBC, (08.05.2015). Election 2015: SNP wins 56 of 59 seats in Scots landslide. Acceso el 30 de agosto de 2020. <https://www.bbc.com/news/election-2015-scotland-32635871>.

BBC, (24.06.2016). UK votes to leave the EU. Acceso el 30 de agosto de 2020. [https://www.bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results).

BBC, (13.12.2019). Scotland election results 2019: SNP wins election landslide in Scotland. Acceso el 30 de agosto de 2020. <https://www.bbc.com/news/election-2019-50766014>.

Boylan, B. M. (2015). In pursuit of independence: the political economy of Catalonia's secessionist movement. *Nations and nationalism*, 21(4), 761-785..

Breda, V. (2014). La *devolution* de Escocia y el referéndum De 2014: ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España? (The Scottish Devolution and the 2014 Referendum: What are the Potential Reverberations in Spain?). *The Scottish Devolution and the*, 69-88.

Carney, P (2015). The Scottish Independence Referendum: What are the implications of a No Vote? *The Political Quarterly*, 86 (2).

Castellá Andreu, J. M. (2016). Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, 37, 561-592.

Cetrá, D., & Havey, M. (2018). Explaining accommodation and resistance to demands for Independence referendums in the UK and Spain. *Nations and nationalism*, 25 (2), 607-629.

Clua i Fainé, M. (2014), Identidad y política en Cataluña: el auge del independentismo en el nacionalismo catalán actual. *Institut Català d'Antropologia*, 19 (2), 79-99.

Connor, W. (2007). Ethnonationalism. *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*.

Coll, F. R., & i Calvet, M. S. (2019). Independence referendums. Catalonia in perspective. *Catalan Social Sciences Review*, (9), 1-18.

El País, (11.09.1997). Los primeros resultados arrojan una mayoría del "sí" en el referéndum para la autonomía escocesa. Acceso el 30 de agosto de 2020: [https://elpais.com/diario/1997/09/12/internacional/874015217\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/09/12/internacional/874015217_850215.html).

El País, (20.11.2011). Resultados Electorales en Total España. Acceso el 30 de agosto de 2020: <https://resultados.elpais.com/elecciones/2011/generales/congreso/>.

El Periódico, (28.09.2015). Resultados elecciones catalanas 2015. Acceso el 30 de agosto de 2020: <https://elecciones.elperiodico.com/resultados/autonomicas/2015/catalunya/>.

El Periódico, (21.12.2017). Resultados elecciones catalanas 2017: con datos por municipios y provincias. Acceso el 30 de agosto de 2020: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171221/resultados-elecciones-catalanas-2017-6508612>.

Ferro, S. S. (2015). El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del Derecho Constitucional británico? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111-156.

Gellner, E., & Setó, J. (1988). Naciones y nacionalismo. Madrid: *Alianza*.

Griffiths, R. D., Guillen Alvarez, P., & Martinez i Coma, F. (2015). Between the sword and the wall: Spain's limited options for Catalan secessionism. *Nations and Nationalism*, 21(1), 43-61.

Guerra Sesma, D (2014). Autodeterminación y secesión en el ordenamiento internacional. Los casos de Quebec, Escocia y Cataluña. Acceso el 26 de abril de 2020. <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/11-0/665/>.

Jeffery, C. (2011). Escocia, nacionalismo y unidad: ¿ se están acercando cada vez más las posiciones/intereses? *Revista " Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (1), 8-14.

Harvey, M. (2017). La experiencia escocesa en los referenda de devolución y secesión= The Scottish experience of devolution and secession referenda. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (13), 61-79.

Hobsbawm, E (1998). Naciones y nacionalismos desde 1780. Barcelona: *Crítica*.

Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. Nueva York: Macmillan and St. Martin's Press.

Keating, M (1996). Nations against States: The new politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland. London: MacMillan press Ltd.

Keating, M. (2004). European integration and the nationalities question. *Politics & society*, 32(3), 367-388.

Keating, M. (2012). Rethinking Sovereignty: Independence-lite, devolution-max and national accommodation. *Revista d'estudis autonòmics i federals*

Keating, M. (2015). The Scottish independence referendum and after. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (21), 73-98.

Keating, M. (2017). Brexit and Devolution in the United Kingdom. *Politics and Governance*, 5(2), 1-3.

La Vanguardia, (18.06.2020). El Estatut, aprobado con amplia mayoría y con baja participación. Acceso el 30 de agosto de 2020. <https://www.lavanguardia.com/politica/20060618/51273953235/el-estatut-aprobado-por-amplia-mayoria-y-con-baja-participacion.html>

La Vanguardia, (10.11.2014). Resultados del 9N: La independencia se impone con un 81% de los más de 2,3 millones de votos. Acceso el 30 de agosto de 2020. <https://www.lavanguardia.com/politica/20141110/54419122198/resultados-9n.html>.

La Vanguardia, (26.10.2017). Resultados del referéndum del 1-O. Acceso el 30 de agosto de 2020. <https://www.lavanguardia.com/referendum/index.html>.

La Vanguardia, (28.04.2019). Resultados de las elecciones generales 2019 en Cataluña. Acceso el 30 de agosto de 2020. <https://www.lavanguardia.com/elecciones/elecciones-generales-2019/cataluna>.

Liñeira, R., & Cetrà, D. (2015). The independence case in comparative perspective. *The Political Quarterly*, 86(2), 257-264.

Mansbach, R., Ferguson, Y., y Lampert, D. (1976). *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*. Englewood Cliffs: Prentice-Halls

Minder, R (22.10.2017). In Catalonia Crisis, Shared Blame for 'a Difficult and Undesirable Situation'. *The New York Times*. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://www.nytimes.com/2017/10/22/world/europe/catalonia-spain-carles-puigdemont-mariano-rajoy.html>.

Moreno Fernández, L. (1988). Identificación dual y autonomía política: Los casos de Escocia y Cataluña. *Reis*, 155-174

Molina, I. (2012). Independentismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado. *Real Instituto Elcano*, 80.

Monográfico Política Exterior (2014) Cataluña, claves para España y Europa. Madrid: *Estudios de Política Exterior S.A.*

Muñoz Machado, S (2014). Informe sobre Cataluña. En *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (91), 637-650. Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Page, A. (2016). El referéndum de independencia escocés. *Teoría y realidad constitucional*, (37), 437-448

Palop, A. B. (2017). El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*,(71), 172-181.

Paun, A., Randall, J., Munro, R. & Shaddock, L. (2014). Governing after the referendum. Future constitutional scenarios for Scotland and the UK. *London: The Institute for Government*.

Portas, M. B. L. (2007). *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*. Univ Santiago de Compostela.

Real instituto Elcano (2019). *El conflicto independentista en Cataluña*. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CO NTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/cataluna-dossier-elcano-octubre-2019](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cataluna-dossier-elcano-octubre-2019) (28/08/2020)

Restrepo, M. L. M. (2011). Perspectivas teóricas para abordar la nación y el nacionalismo. *Papel político*, 16(2), 567-595.

Ridao, J. (2015). La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum: una revisión crítica a través de cuatro sentencias. *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, 63(1), 359-385.

Sartori, G (1994) Comparación y método comparativo, en: G. Sartori y L. Morlino (comp.) *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 29-49.

Serrano, I. (2013). Just a matter of identity? Support for independence in Catalonia. *Regional & federal studies*, 23(5), 523-545.

Smith, A. (1986). *The Ethnic origins of Nations*. Oxford: *Blackwell*.

Smith, A (1998). *Nationalism and Modernism*. London: *Routledge*.

Tarrow, S. (2004), *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza.

Tierney, S., & Boyle, K. (2014). *An Independent Scotland: The Road to Membership of the European Union*. Economic & Social Research Council.

Tooze, A. (14.10.2018). "Los nacionalismos europeos, como el catalán, explotaron la crisis de 2008". *El Confidencial*. Acceso el 30 de agosto de 2020. [https://www.elconfidencial.com/economia/2018-10-14/adam-tooze-crash-crisis-2008\\_1629421/](https://www.elconfidencial.com/economia/2018-10-14/adam-tooze-crash-crisis-2008_1629421/).

Torno Mas, J (2015). *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*. Madrid: Iustel

Torno Mas, J (2016). El supuesto catalán: del Estatuto de 2006 a la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional. *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, (12), 393-424

Ugalde Zubiri, A. (2006a). La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. UPV/EHU.

Yuste Cabello, C. (2008). Escocia se enfrenta a su historia (1707-2007). *El Ebro, Revista aragonesa de pensamiento* n, 7.