

## LAS MINORÍAS ÉTNICAS EN SISTEMAS FEDERALES: ¿AUTODETERMINACIÓN O AUTONOMÍA?

Luis Díaz Müller \*

**SUMARIO:** I. *Introducción*; II. *En torno a la idea del federalismo vs. minorías*; III. *El sistema político federal y las minorías*; IV. *La autodeterminación interna: base de la relación entre el sistema federal y las minorías*; V. *España: El problema del Estado “fede-ro-regional”*; VI. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

El federalismo, en principio, consiste en un sistema político basado en los principios de autonomía, participación y cooperación, con la finalidad de obtener la libertad y la autodeterminación de una comunidad.<sup>1</sup> Las discusiones sobre este tema son amplias y polémicas: se afirma que el proyecto federal consiste en un grado superior del régimen de las autonomías, sin que pueda entenderse como secesión. En esta ponencia excluimos de nuestro análisis la concepción jurídico-constitucional del federalismo, poniendo el acento en el análisis sociológico de estos problemas.<sup>2</sup>

La perspectiva de análisis que nos preocupa se encarga de estudiar la interacción y el conflicto entre sistemas federales y minorías a partir de un enfoque sociopolítico. Trabajando desde los hechos a la teoría, y de ésta a la comprobación y verificación, en un proceso de retorno permanente, el camino del método nos llevará a estudiar una situación nacional concreta: España, con

\* Esta ponencia recoge las ideas principales de un trabajo más extenso realizado por el autor para el proyecto “Minorías Étnicas”, El Colegio de México-Universidad de las Naciones Unidas.

<sup>1</sup> Sobre el concepto de autogobierno, véase Hannum, Hurst y Richard B. Lillich, “The Concept of Autonomy in International Law”, *American Journal of International Law*, 1980.

<sup>2</sup> En la perspectiva jurídico-constitucional del federalismo, véase, Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1964.

un régimen dual de autonomías, a partir de la Constitución de 1978.

La idea de base que guía nuestro análisis, como señalaba, consiste en proponer un nuevo enfoque del *concepto de autodeterminación*, interna y externa, que exprese un mayor poder explicativo y analítico para comprender la interacción federalismo y minorías. En otras palabras, podríamos afirmar que la noción de autodeterminación, como base de un sistema federal, puede garantizar, bajo determinadas condiciones, los derechos humanos de los grupos étnicos y minorías, promoviendo el adecuado respeto de la participación, igualdad y cooperación de estas comunidades.

## II. EN TORNO A LA IDEA DE FEDERALISMO VS. MINORÍAS

El tema de las minorías se ha transformado en un asunto de primera importancia y actualidad. Desde la Carta de la Organización Internacional del Trabajo (1919) había aparecido en los tratados internacionales, si bien, es con posterioridad a los procesos de descolonización política en Asia y África, durante los sesenta, cuando empieza a repararse en la necesidad de establecer instrumentos internacionales relativos a las minorías y a los grupos étnicos.<sup>3</sup>

El federalismo constituye un concepto polivalente. En principio, debemos recurrir a la distinción entre *federalismo objetivo*, aquél que reúne al principio lingüístico para determinar la materia esencial del proceso federal; y, *federalismo subjetivo*, que está caracterizado por el principio de la autodeterminación.

En este sentido, se argumenta que el principio lingüístico tendría un carácter científico, y el principio de autodeterminación, una connotación democrática. Siguiendo esta distinción nos encontraríamos con que el federalismo tendría una morfología unilateral, estaría determinado por una variable principal.

El federalismo, creemos, constituye un *proceso multicausal*. Es motivado por una serie o conjunto de múltiples factores, dependiendo de cada contexto específico, la primacía o no de una u otra característica (cooperación, igualdad, relación con el poder central). Es posible pensar que es la naturaleza de los sistemas

<sup>3</sup> En forma preliminar, podemos afirmar que “minoría nacional”, es aquella que reclama ciertas demandas al Estado; en cambio, minoría en general, puede poseer una connotación étnica, religiosa o cultural.

políticos la que determina, *ultima rattio*, la relación entre el sistema federal y los demás actores involucrados.

En el plano jurídico-político se hace notar la diferencia entre el federalismo, como un principio de organización social, y el Estado federal, organización política dotada de soberanía. En este nivel de trabajo, se pueden establecer un conjunto de áreas de discusión, entre ellas: los propósitos y fines de la federación (por ejemplo, el reconocimiento de los grupos nacionales y étnicos), los mecanismos de distribución del poder (centralizado o descentralizado), los mecanismos de cambio de la estructura federal, la compatibilidad de las legislaciones.

El federalismo está basado en los principios de igualdad, cooperación, autonomía y participación. Las posibilidades de conciliación de estos principios en el escenario del Estado nacional, como ocurre en nuestros días, constituye uno de los más serios desafíos planteados a las ciencias sociales y a los derechos humanos de las minorías.

El principio federal ha sido objeto de una pluralidad de ensayos sociopolíticos. La construcción paradigmática entre Estado unitario y Estado federal, vigente desde largo tiempo, ha sido rebasada por la necesidad de incorporar y reconocer los derechos de nuevos actores sociales, como es el caso de los grupos étnicos, las minorías y las regiones.

Como lo observamos en este trabajo, el federalismo debe ser observado en los casos históricos concretos. El mismo carácter "multiforme" del concepto obliga a una demarcación de sus características (cooperación, igualdad, autonomía) en situaciones particulares. Expresado en el Estado federal, este principio puede ofrecer las posibilidades de una democracia real y participativa para los sectores marginados de las decisiones. El pluralismo cultural, verbigracia, de importancia para los grupos étnicos, debiera ser canalizado en la consagración de la igualdad jurídica de los grupos y de las minorías. De esta forma, el proceso federal (como principio) ofrece una "dialéctica abierta" a las posibilidades concretas de cada realidad.

Asimismo, el federalismo es un espacio socio-político múltiple. El "*hecho federal*" consiste en la posibilidad de la diferencia y de la multiplicidad de actores, incluso divergentes. La cercanía del federalismo con el principio democrático es evidente porque permite la participación de los actores (regiones, grupos, etnias) en la vida del conjunto. El federalismo, como principio de organiza-

ción política, establece y reconoce un sistema de equilibrios (Konkordanz-demokratie), las posibilidades de una democracia igualitaria y proporcional (Proporzdemokratie), mediante la vigencia de un adecuado sistema de relaciones entre los poderes locales y el poder nacional.<sup>4</sup>

La mantención de la unidad en el federalismo se da a través del reconocimiento de las opciones regionales o minoritarias. Las posibilidades de incorporación de los *nacionalismos periféricos* de las regiones, de la desconcentración y descentralización, permiten pensar en un sistema político más fluido y eficaz para la complejidad del manejo de los asuntos públicos. Los derechos humanos de las minorías en sistemas federales, reales y actuantes, pueden ser protegidos con mayor coherencia cuando el sistema político en su conjunto acepta y reconoce (no sólo jurídicamente) la participación de estos actores intermedios.

### III. EL SISTEMA POLÍTICO FEDERAL Y LAS MINORÍAS

El problema conceptual consiste en discutir las posibilidades de relación armónica entre ambos conjuntos: el étnico y el socio-político. *¿Puede el federalismo, como sistema de organización social, incluir y respetar los derechos de las minorías?*

El sistema federal, especialmente en la discusión europeaoccidental, ha avanzado una serie de categorías conceptuales que, sin pretender imitarlas (cada contexto histórico-político es distinto), nos permite construir ciertas categorías analíticas que poseen un perfil explicativo más general.<sup>5</sup> En primer lugar, destaquemos la noción de *federalismo integral*, es decir, de una opción política para construir unidades organizativas viables. No se trata de construir “miniestados”: el criterio consiste en que a partir de la auto-determinación (interna y externa) pueda realizarse una relación armónica del sistema político con las minorías.

Un segundo elemento se refiere a la coincidencia relativa entre los espacios políticos de las minorías y el proyecto socioeconómico de la región, en que debe existir una cierta compatibilidad

<sup>4</sup> Héraud, Guy, *L'Europe des ethnies*, París, Presses D'Europe, 1963; del mismo autor, véase: *“Les principes du fédéralisme et la Fédération européenne”*, París, Presses D'Europe, 1968.

<sup>5</sup> Linz, Juan J., “Un sociólogo ante el problema: una España multinacional y la posibilidad de una democracia consociacional”, en Trujillo Gumersindo (comp.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

de ambos proyectos. Es lo que algunos autores denominan la “metaléctica”, es decir, la *dialéctica federalista*, que incluye la posibilidad de combinar el proyecto federal libertario con las opciones de participación de las minorías.

En un plano ideal, las minorías deberían formar parte del proyecto federalista como partes igualitarias y armónicas de una estructura unitaria y no centralizada. El *sistema político federal*, denominación que preferimos al de Estado federal, debe adecuarse a los espacios socioeconómicos de las minorías; de sus tradiciones, culturas, modos de vida, organización económica y regímenes internos de gobierno. El grupo dominante impone su hegemonía a través de múltiples procesos que van desde el *genocidio* (o destrucción física) hasta sistemas más complicados de desaparición de las minorías: es el caso del *etnocidio* como destrucción cultural de una etnia,<sup>6</sup> las transferencias de población, la alineación lingüística y cultural (escuela, administración, ejército) y demás formas de asimilación.<sup>7</sup>

El federalismo no rompe con el principio monolítico de la unidad del Estado-nación. Más bien, regula y reconoce las relaciones reales de poder y de cultura en el marco del sistema político que llamamos Estado.<sup>8</sup> El sistema federal se constituye en un dique de protección de las minorías al evitar o disminuir la intromisión del estado-nacional, como portavoz de la idea nacional hegemónica. El federalismo, claro está, representa un fuerte grado de descentralización, democratización y disminución del poder del Estado central; sobre todo, cuando se reconocen (a veces en los textos constitucionales) los derechos humanos de las minorías.

Los principios del federalismo no se contradicen con los postulados de los proyectos de integración de las etnias, de las re-

<sup>6</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), “América Latina: etnodesarrollo y etnocidio”, San José, Costa Rica, 1982: “El etnocidio significa que a un grupo étnico, colectivo o individualmente, se le niega su derecho de disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y su propia lengua. Esto implica una forma externa de violación de los derechos humanos, particularmente del derecho de los grupos étnicos al respecto de su identidad cultural...”, *Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo*, San José, 1982.

<sup>7</sup> La Convención sobre Prevención y Represión del Genocidio, de 9 de diciembre de 1948, introduce el concepto de “Genocidio cultural”; lo que en la actualidad se denomina etnocidio.

<sup>8</sup> Díaz Müller, Luis, “Análisis comparado de las legislaciones sobre minorías en América Latina”, en Stavenhagen, Rodolfo (coordinador), *Las minorías y los derechos humanos*, Informe al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, Costa Rica, 1985, cap. III.

giones y/o de las culturas amenazadas. Denis de Rougemont (Estrasburgo, 1972) al tratar el problema de las regiones transfronterizas propone el otorgamiento de mayor poder a las comunidades locales; así, se crea el Grupo de Trabajo de las Regiones Alpinas, la Conferencia Europea de los Poderes Locales, la Asociación Internacional para la Defensa de las Lenguas y Culturas Amenazadas (AIDLCM).

Guy Héraud, por su parte, plantea seis modelos de solución de las relaciones interétnicas:

1. La Europa de los estados históricos soberanos: sería el caso de la “Europa de las Patrias” (De Gaulle);
2. La Federación de Estados Históricos: el proyecto de los Estados Unidos de Europa;
3. La Federación de regiones no étnicas: estados menores con carácter poliétnico;
4. Las etnias soberanas: propuesta formulada por Francois Fontan;
5. La Federación de todas las Etnias: establecimiento de un lazo federal entre las etnias liberadas y reunificadas;
6. La Federación de regiones monoétnicas.<sup>9</sup>

En este orden de ideas hay que plantearse en la actualidad las oportunidades de solución de los conflictos étnicos por parte de los procesos de integración económica y política. Es cierto que aún no aparecen estas cuestiones en toda su importancia: los procesos comunitarios se han centrado en los sectores económicos o comerciales, o en algunas actividades específicas a nivel de los gobiernos: cooperación económica, trabajadores migrantes. La Comunidad Económica Europea (CEE) ha legislado y establecido una serie de mecanismos en materia de promoción y protección de los derechos humanos: la Corte y el Instituto Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo. En América Latina, en cambio, los problemas étnicos han sido históricamente ignorados; más aún, no han sido considerados por los procesos de integración en América Latina, desde el surgimiento y creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALALC), en Montevideo en 1960.

El proyecto federal se basa en la idea del pluralismo social. Estamos en presencia de una dialéctica compleja: el Estado-na-

<sup>9</sup> Héraud, Guy, *L'Europe des ethnies*, op. cit., p. 273.

ción, centralizador y uniforme, *vis-a-vis* el proyecto federativo, que postula las posibilidades de libertad, cooperación y participación del individuo y la comunidad. En el caso europeo occidental, como afirma Giuseppe Usai:

En lo interno del estado nacional europeo, las minorías étnicas requieren de una estructura político-institucional que garantice su sobrevivencia. Sólo con el arribo del Estado Federal Europeo se puede satisfacer el logro vital de esta exigencia de nuestro tiempo, la participación de todos los europeos en la vida internacional en condición de su dignidad.<sup>10</sup>

Igualmente, el federalismo puede inscribirse en distintos sistemas políticos, puede plantear la autonomía regional, como el caso de Cataluña, o, definitivamente, la segregación que significa la autodeterminación política absoluta. Efectivamente, cuando se trata de una *nación*: territorio común, cultura, historia, tradiciones, es que puede llegar a plantear la separación definitiva del estado-nacional.

El concepto de *autonomía* de las minorías no posee una aceptación general en el derecho internacional:

Areas autónomas son regiones de un Estado, generalmente posesiones con algún distintivo étnico o cultural, en el cual se ha garantizado la separación de poderes de la administración interna del estado del cual ellos son parte. Por cada estatus de ser o interés presente debe existir alguna vía internacionalmente reconocida por las autoridades centrales.<sup>11</sup>

Asimismo, el trabajo de S. Crawford, *The Creation of States in International Law* (1979), aporta un concepto sobre el Estado federal: “es un Estado compuesto por entidades iguales con un gobierno central generalmente dotado de plena autoridad para los asuntos exteriores”;<sup>12</sup> sería el caso de Eritrea, Cataluña y otras regiones españolas de la segunda república, el país vasco con el Estatuto de Autonomía de 1979, los Emiratos Árabes, Suiza bajo la Constitución de 1948, Dinamarca y Bélgica (con las reformas constitucionales de 1971).

<sup>10</sup> Usai, Giuseppe, ‘Le minoranze etniche e la costruzione dell’ Europa federale’, *Mezzogiorno d’Europa*, Milán, año IV, núm. 1, 1984, pp. 12-13.

<sup>11</sup> Hannum, Hurst y Richard B. Lillich, *op. cit.*, pp. 215 y 55.

<sup>12</sup> Crawford, S., “The Creation of States in International Law”, fotocopia, 1979.

Ello no obstante, el problema consiste en delimitar las fronteras autónomas del Estado Federal en relación a la autonomía propia de las regiones que lo integran. El sistema federal, como en el caso de la URSS, significa la posibilidad de vincular la composición plurinacional de un Estado con los principios de igualdad, amistad y cooperación de todas las nacionalidades. En este caso, bajo el régimen de economía planificada y del principio del centralismo democrático, como eje rector de la vida política.<sup>13</sup>

En suma: el sistema federal, bajo el régimen de igualdad jurídico-política de las regiones, y compatible con la unidad política de las minorías, debe aspirar a un correcto equilibrio, incorporación y participación de los grupos minoritarios.<sup>14</sup> El federalismo, en nuestra opinión, debe plantearse el manejo propio de los asuntos internos llegando incluso a la designación del jefe del ejecutivo “local” o “regional”.<sup>15</sup> El federalismo, como lo planteamos al inicio, posee un componente relativo de “autogobierno” (*self-government*), que descansa en el respeto a la vida y organización interna de las minorías.

Esta autodeterminación relativa no implica el manejo independiente de las relaciones exteriores, y se ubica, geográficamente, en un espacio regional preciso. Incluso, el diferente grado de desarrollo económico de las regiones, las desigualdades subregionales por ejemplo, plantea una serie de desafíos y de desigualdades al Estado Federal.

La incorporación de las minorías a un Estado federal, en nuestra tesis, consiste en un mecanismo de “autodeterminación limitada”; en efecto, el análisis de los casos que hemos venido mostrando, revela que estamos en presencia de un caso de autodeterminación interna, en otras palabras, si autogobierno y autodeterminación interna son conceptos intercambiables, el paso siguiente será averiguar el reconocimiento y la autonomía otorgada a este mecanismo de organización de las minorías por parte del Estado nación. El manejo de los asuntos exteriores, la seguridad nacional, la formulación de los planes económicos, las relaciones con otras minorías en el pacto federal, quedan reservados al poder central. Asimismo,

<sup>13</sup> Bernier, “International Local Aspects of Federalism”, 1973, *cit.* por Hannun y Lillich.

<sup>14</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, *Federalismo Europeo. URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia*, tomo I, 1979.

<sup>15</sup> En el País Vasco, sin embargo, el jefe del Ejecutivo debe ser confirmado por el rey de España, conforme al Estatuto de País Vasco de 1979 (artículo 33.1).

el gobierno cumple una función coordinadora y reguladora de los asuntos internos, especialmente, en lo que se refiere a las relaciones de las minorías entre sí. En esta línea de pensamiento, el federalismo, como un modelo de autonomía no niega la autoridad central, sino que la limita: estamos en presencia de un tipo de “autodeterminación limitada”, sin soberanía externa.

A partir de estos elementos explicativos queremos encarar la vinculación entre federalismo y minorías, sugiriendo que a partir del concepto de autodeterminación interna es posible establecer un adecuado equilibrio entre los intereses del sistema político general con los derechos humanos de las minorías.

#### IV. LA AUTODETERMINACIÓN INTERNA: BASE DE LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA FEDERAL Y LAS MINORÍAS

##### 1. *El punto de vista del derecho internacional*

La carta de las Naciones Unidas consagra expresamente el derecho de los “pueblos” a la libre determinación: artículo 1º, párrafo 2, y artículo 55, que se refiere a cooperación internacional económica y social.

En el párrafo dos, del artículo uno de la Carta de la ONU se expresa:

Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fomentar la paz universal.

Este párrafo se entendió como una “medida que implica que los pueblos tienen el derecho a administrarse a sí mismos, pero no el derecho de secesión”.<sup>16</sup>

En el debate de la Primera Comisión de la Conferencia de San Francisco quedó en claro que “el principio de igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos son dos elementos que constituyen una norma única”. Hay dos cosas importantes que destacar a partir del debate de la Carta de las Naciones Unidas: a) el reconocimiento internacional de la igualdad de derechos de los pue-

<sup>16</sup> Cristescu, Aureliu, *El derecho a la libre determinación*, Nueva York, Naciones Unidas, 1981.

blos, y no sólo de las naciones y de los Estados; *b*) la consagración del principio de libre determinación de los “pueblos”. Estas declaraciones vienen a reforzar nuestra tesis de la autodeterminación interna de las minorías. Es más, el artículo 55 de la Carta de San Francisco expresa:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos. (Preámbulo de la Carta de la ONU.)

Asimismo, el principio de libre determinación quedó consagrado en el inciso *b*) del artículo 76 de la Carta de la ONU referido al Régimen Internacional de Administración Fiduciaria y en el artículo 73 en relación con la Declaración relativa a territorios no autónomos.

Es interesante destacar que en 1950, la Comisión de Derechos Humanos, discutió un texto que señalaba:

Todo pueblo y toda nación tienen derecho a la libre determinación en el orden nacional. Los Estados que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos promoverán la realización de este derecho teniendo como guía los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas con respecto de los pueblos de dichos territorios.

El derecho de autodeterminación reconocido internacionalmente hasta esa fecha se refería a las *situaciones coloniales, no ingresando* en la discusión acerca de situaciones internas de autodeterminación: entre el estado metropolitano y los territorios no autónomos.

Con todo, es importante reflexionar acerca del alcance y extensión de la frase: Todo pueblo y toda nación tienen derecho a la libre determinación en el orden nacional: ¿se trata de un caso de soberanía nacional o estamos en presencia del reconocimiento del principio de autodeterminación interna? Volveremos sobre este tema.

En la discusión en Naciones Unidas se estimó, con razón, que el derecho de libre determinación o de autodeterminación era un *derecho colectivo*, de grupo.

Se dijo también que el derecho de los pueblos a la libre determinación pertenecía a un grupo de individuos que viven en sociedad; sin

duda es atributo de la colectividad, pero esa misma colectividad estaba compuesta de individuos y todo atentado contra ese derecho colectivo equivaldría a una violación de sus libertades individuales.<sup>17</sup>

Es por tanto, un derecho colectivo e individual, al mismo tiempo.

Al principio, el derecho a la libre determinación se refirió a los “pueblos sometidos a la dominación colonial y extranjera”. Así se expresó en numerosas resoluciones sobre esta materia: resolución 637 (VII), de 16 de diciembre de 1952, titulada: “Derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación”, que se refiere a los territorios no autónomos; resolución 837 (IX), de 14 de diciembre de 1954 sobre los derechos de esos pueblos y esas naciones sobre sus riquezas y recursos naturales; el 14 de diciembre de 1960, la Asamblea General aprobó la resolución 1514 (XV) titulada: “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, de enorme trascendencia para el futuro independiente de estos países.

El derecho de los pueblos a la libre determinación se consagró en el artículo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por la resolución 2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1966:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, pueden los pueblos disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados partes en el presente pacto que tiene la responsabilidad de la administración de los territorios no autónomos y territorios en fideicomiso promoverán en los mismos el ejercicio del derecho de libre determinación, de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>17</sup> Hemos utilizado el concepto de *autodeterminación interna* para referirnos al derecho de administrarse por sí mismos. Coincidiendo con el Informe del Relator Especial señor A. Cristescu, consideramos que este derecho no alcanza a la secesión.

La libre determinación o autodeterminación es, pues, un *derecho de los pueblos*, es decir, “de un tipo específico de colectividad humana, unida por la conciencia y la voluntad de constituir una unidad capaz de actuar en función de un futuro común”. El reconocimiento de la libre determinación de los pueblos no importó, hasta 1966, un reconocimiento de los derechos de autodeterminación de las minorías. Escribe Héctor Gros Espiell:

Es a los pueblos, y no a las naciones o a los Estados, a los que el derecho internacional actual ha atribuido expresamente la titularidad del derecho a la libre determinación. Sin embargo, cuando el pueblo y la nación coinciden y cuando un pueblo se ha constituido en Estado, evidentemente esa nación y este Estado son, en cuanto formas o manifestaciones de ese pueblo, titulares implícitos del derecho a la libre determinación.<sup>18</sup>

Queda claro, a partir de lo analizado anteriormente, que el derecho de libre determinación, individual y colectivo, es una norma de *ius cogens*, norma imperativa del derecho internacional.

El texto del artículo 1º de ambos Pactos de Derechos Humanos de 1966 utiliza el término “pueblos”; y no “naciones”, porque se estimó que éste ofrecía una mayor amplitud a los efectos de la descolonización, tal como se empleó en la Carta de las Naciones Unidas. Por último, debe destacarse que numerosas resoluciones de la Asamblea General se refieren al derecho de libre determinación de los pueblos, en la perspectiva de la liberación de los centros coloniales.<sup>19</sup>

Nuestro particular interés de análisis se refiere al principio de autodeterminación interna y su respeto en los sistemas políticos federales. Se trata de una cuestión que el Derecho Internacional ha tratado escasamente. Es, por tanto, de importancia distinguir entre *autodeterminación externa*, consagrada en numerosos textos internacionales; y la *autodeterminación interna*, cuya legitimidad y reconocimiento se encuentran en un proceso de desarrollo incipiente.

<sup>18</sup> Para una discusión acerca de la categoría de “pueblos”, ante el derecho internacional a la luz de la libre determinación, véase Gros Espiell, Héctor, *El derecho a la libre determinación*, Nueva York, Naciones Unidas, 1979.

<sup>19</sup> Echeverría, José, “Le peuple comme communauté du manque. Éléments pour una définition”, *Pour un droit des peuples*, París, Berser-Lavruault, 1978; Díaz Müller, Luis, “Análisis comparado de la legislación sobre minorías en América Latina”, en *op. cit.*, 1984.

En esta impronta, la “Declaración sobre los derechos de los pueblos” (Argel, 1968), acordada por un prestigioso grupo de juristas y políticos, avanzó considerablemente en el estudio de la autodeterminación de las minorías. En esta Declaración, se consagra el derecho de las minorías a exigir del Estado los beneficios establecidos en la Declaración de Argel.<sup>20</sup> El artículo 19 establece que un pueblo y una minoría poseen derechos específicos: derecho al respeto de su identidad, de sus tradiciones, de su lengua y patrimonio cultural. El artículo 20 se refiere a los derechos de las minorías, sin distinción, al goce de los mismos derechos al igual que los otros miembros del Estado, y a participar con ellos en la vida pública en un plano de igualdad. Por último, el artículo 21 señala que el ejercicio de estos derechos debe hacerse con el respeto a los intereses legítimos de la comunidad en su conjunto, y no autorizaría un atentado a la integridad territorial y a la unidad política del Estado, conformándose las minorías con los principios enunciados en la Declaración de Argel.<sup>21</sup>

El tema a discutir en la actualidad consiste en el reconocimiento de los derechos de las minorías como derechos humanos de los pueblos.<sup>22</sup> Es el próximo paso que debe discutir el derecho internacional. La autodeterminación global (política, económica, cultural, social, religiosa) o interna como el centro del análisis y de la puesta en vigencia de los derechos humanos de las minorías en el pacto federal.

La cuestión de la autodeterminación interna, aquella que se refiere a las opciones de autoadministración de las minorías, ha sido sancionada y puesta en vigencia en algunas legislaciones,<sup>23</sup> como es el caso de Yugoslavia; España, en la discusión sobre autonomías; Unión Soviética, en torno a la temática de las nacionalidades; Bélgica, con reconocimiento constitucional del bilingüismo cultural; Canadá, en que se plantea un serio problemas de secesión, y Nigeria, un caso paradigmático de sistema federal en el África.

<sup>20</sup> Condorelli, Luigi, “Droits des minorités et garantie des droits des peuples: les risques de la Déclaration”, *Pour un droit des peuples*, París, Berger-Lavault, 1978.

<sup>21</sup> *Declaración universal de derechos de los pueblos*, Argel, 4 de julio de 1976, sección VI: “Derechos de las minorías”.

<sup>22</sup> El derecho internacional utiliza, en forma indistinta, los conceptos de “nación”, “pueblo” o “minorías”. En este caso particular, hacemos sinónimos derechos humanos de los pueblos, como lo expresa la *Declaración de Argel*, y derechos de las minorías, sección VI de esta misma declaración.

<sup>23</sup> Crawford, S., *The Creation of States in International Law*, 1979.

Autonomía y autodeterminación interna no son conceptos que signifiquen una titularidad absoluta de la soberanía, como sería el caso de “aquellos Estados que ejercen autoridad suprema sobre todas las personas y propiedad dentro de sus fronteras y son completamente independientes de todo control fuera de ellas”.<sup>24</sup>

El titular de la soberanía, en términos clásicos, es el Estado. El artículo 1º de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Montevideo, 26 de diciembre de 1939), expresa:

El estado como persona del Derecho Internacional puede poseer las siguientes calificaciones: a) población permanente; b) territorio definido; c) gobierno; d) capacidad para entrar en relaciones con otros estados.<sup>25</sup>

La discusión actual es bastante más compleja. En efecto, las tendencias doctrinarias actuales<sup>26</sup> discuten el carácter de “actores” o “sujetos” del derecho internacional tratándose de los conglomerados transnacionales; el territorio antártico y los fondos marinos y oceánicos situados más allá de las jurisdicciones nacionales como “*patrimonio común de la humanidad*”; los “*pueblos*” como sujetos del derecho internacional;<sup>27</sup> el espacio ultraterrestre; y, finalmente, el estatus jurídico-internacional de las minorías.<sup>28</sup>

En este orden de ideas es que postulamos que las minorías en un sistema federal pluralista e igualitario gozan de “autodeterminación relativa” o autodeterminación interna, aquella que se refiere a las formas de organización del poder de las minorías, respetando sus derechos económicos, sociales y culturales: hábitat, modo de vida, tradiciones, costumbres, organización del poder, lengua, cultura; en fin, todo lo que se refiere a las posibilidades de las minorías de otorgarse una forma de organización autónoma.

La autodeterminación es interna porque las minorías (étnicas, religiosas o culturales) están en capacidad de decidir y manejar

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Convención sobre derechos y deberes de los Estados*, Montevideo, Uruguay, 1933, artículo 1º.

<sup>26</sup> Pellet, Alain, *Droit International du Développement*, París, PUF, 1978.

<sup>27</sup> Díaz Müller, Luis, y Fernando Ostornol F., “Los pueblos y los derechos humanos”, Reunión Anual de la Asociación Internacional de Juristas Demócratas, Atenas, Grecia, octubre, 1984.

<sup>28</sup> La legislación de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en cuanto al reconocimiento de la situación jurídico-laboral de las poblaciones indígenas es considerable. Verbigracia, Convenio núm. 107 (1959) sobre poblaciones indígenas.

sus asuntos internos; dejando al poder central la conducción de las relaciones exteriores. Este concepto de autodeterminación interna posee un alcance global porque cubre todos los aspectos de la vida social de las minorías. Las minorías en un proyecto federal se vinculan con las otras etnias en un plano de igualdad. Es más, como señalaba, el poder federal debería convertirse en una instancia coordinadora y reguladora de la vida plural, atendiendo y respetando las particularidades propias de cada país.

La forma de Estado, unitario o federal, que constituye un tema constitucional básico, debe ser observado en la medida del funcionamiento real del sistema político. La validez de un sistema federal auténtico reside, precisamente, en las posibilidades de participación, cooperación, igualdad y solidaridad de las minorías, representadas y coordinadas por un Estado federal plurinacional, igualitario, de auténtica participación de base.

Un problema que observaremos con mayor precisión, más adelante, se relaciona con los mecanismos de coordinación y representación de las estructuras regionales con el poder central o federal. En efecto, ¿cómo conciliar la igualdad de derechos, la proporcionalidad de la representación, los planes de desarrollo económico, la planificación, entre entes autónomos e iguales?

Cada sistema político ha resuelto de distinta manera estos asuntos. Una distinción fundamental consiste en establecer la clasificación entre regímenes de carácter capitalista, de economía mixta o centralmente planificada: ¿cómo armonizar el principio del centralismo democrático con el sistema federal?, es un problema que, en términos reales, puede observarse a propósito de la cuestión de las nacionalidades en la URSS (el *Soviet* de las Nacionalidades). En España, en cambio, los Estatutos de Autonomía (caso de Cataluña) poseen una relación más equivalente con la dimensión político-económica de la minoría.

Abundando sobre esto, a propósito de la relación de las estructuras regionales con el poder federal, observamos la escasa coincidencia entre las fronteras económicas y los espacios sociales de las minorías con las demarcaciones políticas. Este problema posee diferentes causas de país a país: las guerras de independencia, las migraciones internacionales o internas, las mutaciones territoriales, el reparto mundial posterior a las dos primeras guerras mundiales,<sup>29</sup> los procesos de descolonización en Asia y África.

<sup>29</sup> Akzin, Benjamín, *Estado y Nación*, México, FCE, 1983.

El carácter artificial de la relación entre el Estado y la nación (minorías, nacionalidades) se presenta con claridad a propósito de la construcción de los Estados nacionales europeos: la cuestión nacional no es nueva en Europa. Ella ha germinado desde el momento en que se han constituido los grandes Estados nación cuyos prototipos son Francia, Gran Bretaña y España; que se mostraron, por otra parte, los más voraces en la aventura colonial, forjando imperios que después de su independencia reprodujeron a su escala los modelos estáticos de las antiguas metrópolis.<sup>30</sup>

## V. ESPAÑA: EL PROBLEMA DEL ESTADO "FEDERO-REGIONAL"

El estudio de caso que presentaremos se refiere a la cuestión de las minorías en el sistema democrático español.

Nos interesa destacar, recordando la discusión teórica precedente, las formas de inserción de las minorías al interior de la sociedad española actual, con especial mención a los casos del País Vasco (Euzkadi) y Cataluña.

Previo a esto, señalaremos las condiciones externas y regionales que importan la evolución del tratamiento de las minorías en España. Además, parece necesario advertir que nuestro análisis tratará de observar el problema de las minorías no sólo desde el punto de vista del "Estado-nacional", sino, además, esbozar algunos elementos acerca de cómo las minorías perciben su ubicación (autoconciencia) en relación a los demás actores sociales.

### 1. *El contexto internacional*

España, tradicionalmente considerada como la convidada de piedra al banquete de la integración europea, ha sido históricamente una "nación de nacionalidades", ausente hasta hace poco de los proyectos comunitarios de unidad regional, como fue el caso de su postrer ingreso al Mercado Común Europeo (1985).

Subdesarrollada y desgarrada por la guerra civil de 1936-1939, España debió enfrentarse durante largo tiempo (hasta 1975) al "enclaustramiento modernizador" del corporativismo franquista. Durante este lapso, el país vivió ausente de los grandes hitos del mundo de posguerra: escasa o nula participación en el proyecto de

<sup>30</sup> Héraud, Guy, *L'Europe des ethnies*, París, Presses D'Europe, 1963; del mismo autor: *Les Principes du fédéralisme et la Fédération européenne*, París, Presses d'Europe, 1968.

Naciones Unidas, volcó su atención a los problemas de su desarrollo interno estimulado por el estado corporativo asociado al capital transnacional, con un fuerte apoyo al turismo como principal afluencia de divisas.

La idea de la integración europea, en cambio, correspondió a una cierta etapa del desarrollo político regional apoyada por la existencia de regímenes democrático-representativos en la mayor parte de Europa Occidental. El Plan Monnet y el Plan Schumann, la constitución de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, la creación del BENELUX, culminaron con los Tratados de Roma de 1957. Sin embargo, estos acontecimientos pasaron inadvertidos para España; pareció, como se señalaba con ironía en aquel tiempo, que la nación española había “caído” por accidente o fatalidad geográfica en el escenario europeo.<sup>31</sup>

El fin de la guerra fría, la guerra de Vietnam, no parecieron inmutar el largo sueño del franquismo; la combinación entre modernización industrial y apertura a los capitales extranjeros permitió la hegemonía de un Estado totalizador, con amplio dominio y control de la sociedad civil. La creación del Instituto Nacional de la Industria (INI, 1941) fue el centro dinamizador de la intervención corporativista del Estado. El régimen de empresas públicas, mixtas y transnacionales fue el agente de la modernización industrial de España.

El mismo esfuerzo modernizador-industrial con una cobertura favorable a los capitales extranjeros, significó un olvido consciente de la situación de las minorías históricas existentes en el territorio español. Fue el periodo de la modernidad, de entierro del pasado feudal y del ingreso al circuito de la producción internacional, mediante un estado centralizador que en su propia “lógica” excluía el respeto de las minorías nacionales. Esto no quiere decir que durante el régimen franquista las minorías hubieran desaparecido. En un régimen de represión se puede advertir, con mayor claridad, el propósito homogenizador y excluyente del modelo corporativo.

A fines de los años sesenta se precipita una de las crisis del franquismo, que culminaría con el término de *facto* del franquismo; antes, incluso, de la muerte del dictador. La sociedad civil española, la opinión pública, las minorías, el terrorismo, empiezan a manifestarse en términos de invocar el fin de la dictadura.

<sup>31</sup> En general, véase, Beneyto, Juan, *Las Autonomías. El poder regional en España*, Madrid, Siglo XXI, 1980, pp. 287 y 55.

Las minorías “olvidadas” empiezan a dar señales de vida.

El enfrentamiento del franquismo con los nacionalismos españoles de signo desintegrador supuso el descubrimiento, paradójico en ocasiones, de una íntima solidaridad de la izquierda española con la reivindicación nacionalista, siempre que no tuviese el carácter de nacionalismo de base en la nación española.<sup>32</sup>

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), actualmente en el gobierno, reconoció el derecho a la autodeterminación en su Congreso de 1974. Esta reivindicación de los derechos de las minorías por la oposición al franquismo comprometió la actitud futura de estos partidos al momento de producirse el debate de la Constitución española de 1978.

Es importante, a propósito de España, y en términos más generales, distinguir entre federalismo y Estado federal. A decir verdad, el federalismo es una relación política, es un principio organizador de la vida social. El Estado federal, en nuestra opinión, es la forma jurídico-política que asume el federalismo en una organización social dada.<sup>33</sup> Es más, el federalismo es un concepto más inclusivo y comprensivo que el Estado federal, porque comprende a todos los mecanismos de la vida política y social. El Estado federal es la expresión formalizada de esta relación global.<sup>34</sup>

La insistencia en el carácter multinacional del Estado y el énfasis en el derecho a la autodeterminación le otorga mayores espacios de relación equilibrada y armónica entre el poder central y los derechos de las minorías. En el plano internacional, el aislamiento del franquismo ante una Europa cada vez más opositora significó un fuerte apoyo a los grupos y reivindicaciones nacionalistas.

<sup>32</sup> Trujillo, Gumersindo, “¿Un Estado federo-regional? Consideraciones sobre la forma territorial del Estado, según el proyecto de constitución aprobada por la Cámara Baja del parlamento español”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, pp. 207-208.

<sup>33</sup> Álvarez Conde, Enrique, “La crisis del Estado federal”, en Trujillo, Gumersindo, (comp.) *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 697-707.

<sup>34</sup> Esto lleva a discutir la naturaleza jurídica del Estado Federal. Carl Friedrich, por ejemplo, plantea que el sujeto principal de la relación política es la comunidad y no el Estado federal. El *federalism process* es una forma global de analizar el fenómeno, en que se sustituye el concepto de soberanía por la noción de autonomía: las comunidades son autónomas y no soberanas. Cf., Trujillo, Gumersindo (comp.), *op. cit.*

## 2. *El contexto regional-europeo*

España, como escribíamos, se mantuvo al margen del proceso de unificación europeo; las democracias europeas, como Francia o Italia, se apartaron del régimen de Franco.

En la base del proceso comunitario, de la “Europa de los Nueve”, yacía la idea federal. El antiguo sueño de los “Estados Unidos de Europa”, proyecto y perspectiva de largo plazo, impulsaba los intentos de la reconstrucción de posguerra. Los desequilibrios regionales, la discusión en torno al ingreso de Portugal, Grecia y España, como la fuerte penetración del capital transnacional estadounidense han conspirado para una evolución exitosa del Mercado Común Europeo. En el plano estratégico-militar, la discusión sobre la participación o no de España en la OTAN, ha dividido a los partidos y a la opinión pública. La oposición de Francia al ingreso español a la Europa Comunitaria, por razones de protección de los agricultores de las zonas fronterizas, ha endurecido las relaciones entre El Pardo y el gobierno de Mitterrand.

Finalmente, debe destacarse que la España del presidente Felipe González, ha apoyado los esfuerzos de paz del Grupo Contadora y las políticas de distensión en la región centroamericana.

## 3. *El Estado “federo-regional” y las nacionalidades en España. Los casos de Euzkadi y Cataluña*

La concepción del Estado federo-regional, como una fórmula mixta, consiste en

Acertar en el establecimiento de un modelo de descentralización política que, en el nivel constitucional, solucione adecuadamente el delicado problema de la integración democrática de las comunidades diferenciadas en que se halla estructurada la nación española, es sin duda uno de los más difíciles cometidos que ha debido afrontar nuestro legislador constituyente en esta esperanzadora etapa de tránsito de la autocracia franquista a la democracia pluralista.<sup>35</sup>

Esta idea de constitución del Estado español acepta y reconoce el fenómeno preautonómico como un avance hacia el Estado cuasifederal.

Juan Linz propone la constitución de una España multinacional basada en la democracia consociacional.

<sup>35</sup> Trujillo, Gumersindo, “¿Un estado federo-regional? . . .”, *op. cit.*, pp. 207-208.

Esta idea, que han ido desarrollando una serie de autores, Lijphart, un holandés; Lehmhuch, un alemán; Val Lorurin, americano especialista en Bélgica; Steine, suizo; ha sido un intento de explicar cómo funcionan una serie de democracias muy fragmentadas políticamente por sistemas de multipartidos (en el caso holandés, incluso con una representación proporcional que da presencia a toda clase de pequeños grupúsculos y partidos) y que, sin embargo, se caracterizan por una relativa o gran estabilidad.<sup>36</sup>

El modelo de democracia consociacional trata de llegar a decisiones democráticas, sin aceptar plenamente las implicaciones del principio mayoría-minoría; y que, además, está en la tradición federal en Estados Unidos, a través de la idea de las minorías concurrentes (“concurrent minority”).<sup>37</sup>

Las demandas anticentralistas han logrado el derecho para las minorías españolas a organizarse como “nacionalidades”. Aún más, puede postularse que este movimiento cuasifederal ha generado una serie de fuerzas tendentes a provocar una alteración de la distribución del poder y de los recursos del Estado.<sup>38</sup>

En nuestra opinión, como tendencia general, podemos apreciar que no estamos ante movimientos separatistas en todos los casos, sino, que pueden observarse movimientos regionalistas y autonomistas. En el reconocimiento de las “regiones estriba la posibilidad de constituir un Estado “plural”, como se ideó en la Constitución de 1978. La Constitución de ese año, incluyó la opción de una “pluralidad de Estados”, fórmula ambigua que permite incluso las posibilidades de regionalización. El artículo 1º de la Constitución actual señala: “España se constituye en un estado social y democrático...”; “la soberanía nacional reside en el pueblo español”; y concluye, señalando: “la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”. El texto cons-

<sup>36</sup> Linz, Juan J., “Un sociólogo ante el problema: una España multinacional y la posibilidad de una democracia consociacional”, en *op. cit.* pp. 129-156.

<sup>37</sup> Linz, Juan J., “Early State-Building and Late Peripheral Nationalisms Against the State”, en Eisenstadt S. N. y S. Rokkan, *Building States and Nations: Models, Analyses, and Data Across Three Worlds*, Beverly Hills, Sage, 1973, vol. II, pp. 32-112.

<sup>38</sup> Para Julio Caro Baroja existen cinco variables sociológicas de la *identidad regional* de los pueblos de España: 1) Existencia de un territorio propio; 2) población con caracteres socioculturales propios; 3) historia propia; 4) necesidad económica en cuanto a producción, intercambio y consumo; 5) instituciones jurídicas en mayor o menor vigencia. *Vid.* Busquets, Julio, *Introducción a la sociología de las nacionalidades*, Madrid, Edienca, 1971.

titucional establece un conjunto de criterios acerca de la legitimidad y reconocimiento de las autonomías. Primero, la “unidad indisoluble de la nación española” que es compatible con el “derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran” (artículo 2).

La Constitución española, de manera ambigua, utiliza indistintamente las nociones de “Estado”, “nación”, “pueblos”, “nacionalidades” y “regiones”, como se pudo observar en el artículo 2º. La distinción que se hace entre dos tipos de formaciones históricas, las “nacionalidades” y las “regiones” simplifica (pero no resuelve) esta cuestión. El derecho a la autonomía, reconocido en el texto constitucional aparece, así lo destaca Gumersindo Trujillo, como un “derecho subordinado” a la soberanía nacional.

Estamos en presencia de un dualismo autonómico: el régimen común y el régimen especial. El régimen común aparece de la siguiente manera: *a)* Se reconoce el derecho a la autonomía a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; *b)* a las provincias con propia entidad regional histórica; *c)* a los territorios insulares; *d)* a los territorios provinciales sin entidad regional histórica; *e)* a los territorios no integrados en la organización provincial (artículos 137 y 142).<sup>39</sup>

El régimen especial de autonomías (artículos 145 y 146) se refiere, principalmente, a la competencia, organización y funciones, como a la potestad estatutaria. Está referido a las materias exclusivas y no exclusivas del Estado, y a la distinción de los poderes políticos: Asamblea, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia.

La Constitución de 1978 resultó de un compromiso entre gobierno y oposición. Esto trajo dos consecuencias de especial importancia: el abandono del concepto de autodeterminación y de la idea federal; se optó por la solución denominada: Estado “federo-regional”, que observaremos más adelante.

El Informe de la Comisión de Expertos, presidida por Juan J. Linz, señala lo siguiente:

... Es preciso poner todo el énfasis posible en explicar que la Constitución no impone, en verdad, dos clases de Comunidades Autónomas. Lo único que establece, por lo demás, con toda prudencia, es un periodo transitorio para que la mayor parte de los territorios

<sup>39</sup> Sobre la discusión acerca de España como Estado de las Autonomías, véase Marco, Luis, *Regionalismo y dependencia*, Madrid, Editorial Ayuso, 1977.

puedan ostentar los poderes propios del modelo único, tránsito del que sólo dispensa a algunos territorios en que la fuerte reivindicación autonomista o la experiencia reciente podría hacer pensar en una mayor capacidad para asumir de modo inmediato las responsabilidades propias del autogobierno...<sup>40</sup>

De esta suerte, la “españa de las autonomías”, como tempranamente se la denominó, resultó de una solución mixta expresada en el Estado “federo-regional”.

El Estado federo-regional es un Estado social de derecho,<sup>41</sup> organizado como monarquía parlamentaria, descentralizado, con dos regímenes jurídico-políticos para las minorías que integran el Estado unitario español.<sup>42</sup> Los diferentes niveles de autonomía que puede asumir un Estado: unitario, descentralizado, regional, propiamente autónomo y federal, encontraron en el texto constitucional de España una solución nueva: el Estado “integral” como prolongación del Estado “federo-regional”.

El modelo propuesto para España es una mezcla de “Estado federal” con reconocimiento de las regiones. La cercanía al Estado federal se puede apreciar en las potestades cuasiconstituyentes de las comunidades autónomas, ciertas facultades ejecutivas, legislativas y judiciales (incluso hasta la posibilidad de policía propia), y cierta representación en la Cámara Baja del Parlamento estatal. El reconocimiento de la “región”, con un hecho geográfico, etnográfico, etnológico, económico, demográfico, histórico y político, encuentra su validez en la aceptación de las autonomías de las regiones de España. Los casos del País Vasco y Cataluña ilustrarán estas ideas.<sup>43</sup>

#### 4. La discusión de la autonomía en el País Vasco

El 4 de enero de 1976 se constituyó el Consejo General del País Vasco como ente preautonómico. El 25 de octubre de 1979, *ad*

<sup>40</sup> Linz, Juan J., *Informe del Comité de Expertos sobre el cambio político en España*, Madrid, Euroamérica, 1981-82.

<sup>41</sup> Sobre el concepto de Estado social de derecho, véase: Zippelius, R., *Teoría del Estado*, México, UNAM, 1985.

<sup>42</sup> García Fernando, Manuel, *Regionalismo y autonomía en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.

<sup>43</sup> La idea federal aparece en Europa a partir del confederalismo suizo. Para el caso de España, véase: Busquets, Julio, *Introducción a la sociología de las nacionalidades*, *op. cit.*, pp. 265 y 55.

*referendum*, se aprobó el Estatuto de Autonomía. Las elecciones al Parlamento se realizaron el 9 de marzo de 1980.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco o “Estatuto de Guernica”, establece en su artículo primero:

El Pueblo Vasco o Euzkal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euzkadi País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.<sup>44</sup>

La discusión en torno a la autonomía del país vasco data de largo tiempo: los Fueros del País Vasco discutidos en la Constitución de 1892, los Reales Decretos de 1893, 1894 y 1900; el “Estatuto de Estella” de 1931, los Estatutos de las Gestoras de 1932 y 1933; el Estatuto Vasco de 1936, hasta el actual “Estatuto de Guernica” de 1979.<sup>45</sup>

Las provincias vasca y navarra<sup>46</sup> poseen una superficie de 10,921 km<sup>2</sup>; representando, por su magnitud económica y política, el intento autonómico más serio para el estado español. Los rasgos predominantes del País Vasco pueden expresarse en los siguientes: en primer lugar, en las cuatro provincias vascas españolas (Alaya, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra) encontramos ocho dialectos, con el guipúzcoa como lengua común. Segundo, se dice que los vascos constituyen una “vieja etnia” cuyos orígenes deben encontrarse en el hombre de Cromagnon. Además, como plantea René Lafon,<sup>47</sup> estaríamos en presencia de una “etnia residual”. Tercero, los vascos constituirían una “raza aparte”, al decir de algunos autores que sostienen la necesidad histórica de la autonomía del País Vasco.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> *Estatuto de Autonomía del País Vasco*, “Estudio preliminar” de Enrique Orduña Rebollo, Madrid, Ministerio de Administración Territorial, 1979, p. 41.

<sup>45</sup> Sobre la historia de las autonomías en el País Vasco, consúltese: Martín-Retortillo, Sebastián, Luis Cosculluela y Enrique Orduña Rebollo, *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*, Madrid, 1978.

<sup>46</sup> Héraud, Guy, *Les Principes du fédéralisme*, op. cit., pp. 161 y 55.

<sup>47</sup> Pi Margall, Francisco, *Las nacionalidades*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1971, pp. 314-315. Las provincias vascas se extienden por 7,261 km., con una población de 3,485 y 4,219 habitantes, respectivamente.

<sup>48</sup> Gurruchaga, Ander, “Euzkadi: la sociedad vasca”, en “Regiones, Autonomías y Nacionalidades”, *Documentación Social*, Madrid, núm. 45, octubre-diciembre, 1981, pp. 147-164.

La República Vasca, constituida en organización política a partir de la Constitución Española de 1931, organizada realmente en 1936, fue abolida y proscrita durante el régimen franquista. El 26 de abril de 1937 los nazis y sus aliados arrasaron Guernica, la ciudad-santa de Euzkadi. Ese mismo año, las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa fueron declaradas “provincias traidoras”. Esto explica, en buena parte, la resistencia de las provincias vascas a la dictadura franquista, asumiendo la característica de una lucha por la autonomía política y económica.

La sociedad vasca, la “sociedad del silencio”, produjo “una integración alejada de las agencias de socialización oficiales. A la tradición franquista se le opone el espacio íntimo de la familia, la cuadrilla (crisol de resonancia y agencia de socialización política), las agrupaciones culturales, de montaña, folklóricas, el “poteo” como forma de expresión social cotidiana, etcétera. Estos mecanismos alternativos y “silenciosos” crean la posibilidad de interactuar. Intervienen como agentes de producción y evacuación del capital simbólico social de la conciencia colectiva.<sup>49</sup>

Por otra parte, la generación de una “contracultura” proveniente de la familia, la escuela y la lucha contra la dictadura, profundiza el afán autonomista de las provincias vascas. El franquismo, a su vez, significó la consolidación del Estado moderno español, homogéneo, industrial.

Fundado por Sabino de Arana Goiri en 1890, el partido Nacionalista Vasco (PNV), no se expresa como un proyecto “regional” alternativo: espera que con el triunfo de los aliados en la guerra se produzca la caída del franquismo y la solución del problema autonómico. En 1959, se forma la ETA (Euzkadi Ta Azkatasuna), que significa “País Vasco y Libertad”, constituyéndose como un movimiento nacionalista y de liberación nacional.<sup>50</sup>

El “proceso de Burgos” de 1970 provoca un momento de ruptura de la lucha separatista del pueblo vasco. El conflicto se expande hacia la calle, la sociedad civil plantea la batalla contra la dictadura. En este momento se produce el proceso de transición política. Surgen nuevas corrientes y divisiones dentro de ETA: frente cultural, ETA histórico, ETA político y militar. En las elecciones legislativas de 1977 se produce el triunfo del nacionalismo moderado expresado en el Partido Nacionalista Vasco (PNV).

<sup>49</sup> Jáuregui, Gurotz, *Ideología y estrategia política*.

<sup>50</sup> Gurruchaga, Ander, *op. cit.*, pp. 156-157.

La Constitución de 1978, sometida a referéndum, es votada negativamente. Se advierten las tendencias principales: la corriente vasca que acepta algún tipo de vinculación al régimen español; y, los que optan por el camino separatista.

Las tendencias principales del proceso en este periodo son:

- a) ascenso de la abstención;
- b) pérdida y baja electoral de los partidos en favor de opciones estatales;
- c) caída continua de los partidos de izquierda, que pierden hasta un 5% del electorado;
- d) ascenso de las opciones nacionalistas.<sup>51</sup>

La sociedad española cambió profundamente. Podemos observar que los cambios acaecidos en el decenio 1975-1985 alteraron significativamente la estructura global de la sociedad española: participación, ideología, comportamientos políticos, política internacional.

El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía (Informe FOESSA) señaló algunas pautas importantes:

1. Una línea que se distingue con nitidez es el reconocimiento de las “nacionalidades históricas”. Así, Cataluña, Euzkadi y Galicia, que habían establecido estatutos de autonomía durante la República, accedieron a esta misma categoría en la nueva Constitución;
2. Las demás “regiones” fueron establecidas como “autónomas”, si bien es menester señalar que se trata más precisamente de un proceso de descentralización;
3. La idea del “Estado integral”, a que nos referíamos, fórmula intermedia entre el criterio regional y el descentralizado (heredado de la II República), fue consagrada como una meta de largo plazo;
4. El criterio de mantener el mapa territorial de 1931, y la consolidación de las autonomías-nacionalismos, constituye el hecho fundante de la nueva situación de las minorías al interior del Estado federo-regional;

<sup>51</sup> Ruiz Lagos, Manuel, “Variables socio-políticas, administrativas, económicas y socio-culturales de las autonomías en España”, *Documentación Social*, Madrid, núm. 45, octubre-diciembre, 1981, p. 219.

5. En una perspectiva sociopolítica podemos observar el ascenso de los partidos nacionalistas y el quiebre del modelo de organización administrativa. Por lo que luego demostraron los hechos: comicios de 1979 con ascenso de los partidos nacionalistas burgueses y de clase, especialmente en Andalucía, Euzkadi y Canarias; elecciones a los parlamentos catalán y vasco en los ingredientes de la nueva izquierda y, por último, los resultados del referéndum andaluz, propiciado por la izquierda centralista y por la nacionalista (PSOE, PCE, PSA-PA, PAU, PTA), quedaba claro que el esquema administrativo económico que se había pensado, e incluso, adoptado en la Constitución de 1978 se distanciaba de la realidad, iniciando una dura confrontación entre ésta y el título VIII de aquélla;<sup>52</sup>
6. Los “pactos autonómicos”, como el de Unión de Centros Democráticos (UCD), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), de 1981, reflejaron la tendencia de las “regiones” españolas de acentuar la autodeterminación de las nacionalidades.

La discusión posterior se centró en dilucidar si la Constitución de 1978 establecía o no dos vías autonómicas. En este aspecto, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías señala que se está ante un modelo único, en que el periodo transitorio se dispensa a algunos territorios en que la fuerte reivindicación autonomista o la experiencia reciente “podría hacer pensar en una mayor capacidad para asumir de modo inmediato las responsabilidades propias del autogobierno...”<sup>53</sup>

El País Vasco se ubicó dentro de las “nacionalidades históricas”. Asimismo, se manifiesta un caso evidente de “regionalismo subjetivo”: existe un fuerte predominio del sentimiento vasco sobre la identificación nacional española. Victoria, nueva capital autonómica y administrativa de Euzkadi, representa el intento de autoafirmación de esta identidad regional.

La politización de la mayoría vasca, con un fuerte impulso a la participación social y preponderancia de las actitudes políticas y aspiraciones regionales. En un estudio realizado con base en 6,340 entrevistas (año 1976) y con 9,698 (año 1979), reveló “que

<sup>52</sup> Aranguren, Eduardo L., “Regionalismo e integración regional: aproximación teórica”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 15, 1981.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 346. Guizpúzcoa y Vizcaya tienen una pérdida absoluta de población de 3,485 y 4,219 habitantes, respectivamente.

el interés por la cuestión nacionalista y regional no ha dejado de aumentar, entre otras cosas porque en buena medida el futuro de la democracia en España pasa necesariamente por la adecuada vertebración del llamado Estado de la Autonomía”.<sup>54</sup>

El informe considera la identificación regional, el regionalismo subjetivo, el problema de las desigualdades regionales y el de las relaciones con el resto de las regiones, así como el cambio social y político. La idea central consistía en desarrollar un marco teórico sobre el regionalismo en España: una primera conclusión fue que las aspiraciones regionalistas eran de carácter multivariable. Además, la crisis económica provocó una ruptura de la tendencia migratoria de la sociedad vasca de las últimas décadas.

Para concluir este apartado, queremos destacar el carácter históricamente nacional-regionalista de los vascos. Esto es bien sabido; lo que se desconoce es el acendrado espíritu grupal: la población se identifica como vasca, y no como española, en un porcentaje cercano al 50%. En Navarra predomina más la identidad nacional-española. El medio ambiente humano (la calle, la familia, la lengua), son factores de “motivación regionalista”. Un 39% de la población vasca considera que las demás regiones se han beneficiado de su desarrollo.

En el País Vasco se le otorga una gran importancia a los movimientos nacionalistas porque se considera que son las instituciones sociales de defensa de los intereses regionales. Los grupos revolucionarios son defendidos, o, al menos, no se les considera como elementos extraños a los intereses de la comunidad: sólo un 18% de la población, según esta encuesta, rechaza a los movimientos terroristas, este porcentaje aumenta en Navarra.

Existe en el plano ideológico, una marcada tendencia en favor del socialismo igualitario, no marxista, con un gran respeto por el clericalismo, lo que le otorga perfiles particulares a la sociedad vasca. Habría que añadir, que la Iglesia católica en la región se ha identificado, en términos generales, con los movimientos regionalistas vascos.

La solución acordada por la Constitución de 1978, el “Estado de las Autonomías”, ha resultado ser una fórmula conciliadora, de compromiso, entre la idea nacional-regionalista vasca y la supervivencia del Estado nacional. La tendencia a la descentralización

<sup>54</sup> *Idem*, pp. 431 y ss. La región catalana se extiende sobre una superficie de 31,930 Km.<sup>2</sup>

política y administrativa (puestos públicos, sistema financiero) permite una sugerencia, mantener la unidad del País Vasco con el resto del Estado español, a pesar de la permanencia histórica de los grupos separatistas.

### 5. *El proceso autonómico en Cataluña*

El Ente Preautonómico de Cataluña, creado el 29 de septiembre de 1977, fue aprobado por referéndum el 25 de octubre de 1979. El gobierno de la Generalitat de Cataluña fue asumido por Jordi Pujol, de tendencia nacionalista moderada.

La región catalana representa un 6.3% del territorio español,<sup>55</sup> y la población ascendía a 5 millones 550 mil habitantes en 1978, lo que equivale a un 16% de la población nacional; Barcelona, la capital, concentra la mayor parte de los habitantes, y existe una fuerte tendencia a la atracción de la población inmigrante. El 25 de marzo de 1980 se formó el Gobierno Autónomo de Cataluña, integrado por Convergencia y Izquierda. La posición básica de Convergencia es en favor de la constitución de un “Estado Catalán”.

El nacionalismo catalán posee características moderadas en comparación al País Vasco. Existe una cierta, aunque cambiante, estabilidad de los valores sociales. Las cuatro provincias catalanas no poseen un “catalanismo” común.

Los catalanes asumen en mayor grado su condición de españoles. “En concreto, un 65% de los entrevistados en Barcelona y alrededor de un 60% en el resto de Cataluña se consideran españoles estando en el extranjero, mientras un poco más del 20% de los entrevistados en Barcelona y el 30% en el resto de Cataluña anteponen su catalanidad frente a la españolidad”.<sup>56</sup>

Existe una fuerte carga de “regionalismo subjetivo”: clima, recursos, floklore, actitudes políticas, que refuerzan la identidad regional. Barcelona posee un alto nivel de vida, con pocas probabilidades de migración de sus habitantes.

Los catalanes consideran que deben muy poco al desarrollo de la sociedad nacional. “Así, mientras que un 51% de la población barcelonesa y un 64% de la población del resto de las provincias

<sup>55</sup> *Idem*, p. 456.

<sup>56</sup> Guerrero, Blas, *El problema nacional-regional en los programas del PSOE y del PCE*, Madrid, *Revista Estudios Políticos*, núm. 4, julio-agosto, 1978, p. 155.

catalanas estimaba en 1976 que la autonomía regional conduciría a un aumento de las diferencias entre las regiones ricas y las regiones pobres.”<sup>57</sup>

Una tendencia importante en Cataluña se refiere a la disminución de la población que teme que la consolidación de los gobiernos regionales implique la destrucción de la unidad de España; el paro (37%) y el terrorismo (30%) son observados como los principales problemas. Es importante destacar que la cuestión de las “autonomías regionales” no aparece como un problema principal para los catalanes.

El socialismo es preferido, según esta encuesta, a la propiedad privada. La aspiración federalista se ha visto reforzada en ambas partes de Cataluña, y las posiciones independentistas continúan siendo minoritarias, sólo un 9.8%. La población emigrante no catalana posee fuerte influencia; tampoco hay una gran preocupación por los grupos revolucionarios.

Los partidos políticos “estatales” habían venido subrayando el carácter “multinacional” del estado español. En este marco, se acordó que el término “nacionalidad”, tan debatido, se aplicara a Cataluña, País Vasco y Galicia.<sup>58</sup> En el caso catalán, el presidente Tarradellas, reafirmó: “Som una nació.” Los partidarios de esta idea señalaban que se trataba del primer paso para un “estado en evolución”.

El proceso autonómico en Cataluña, que ciertamente no asumió un carácter federal, resultó ser una solución de compromiso que se plasmó en el Texto Constitucional de 1978; asimismo, para los catalanes la presencia activa de los partidos estatales, como el Partido Socialista de Cataluña (PSC), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), representó una alternativa para compatibilizar la idea nacional-regional con el proyecto unitario. El movimiento autonómico adquirió un carácter más compatible con la Constitución de 1978. Es más, la misma circunstancia que la etnia catalana se ubique en cuatro países: España, Francia, Italia, Andorra,<sup>59</sup> le otorga una mayor conciencia trasnacional al pueblo catalán, rebasando la estructura exclusivamente territorial. En este orden

<sup>57</sup> *Ibidem.*

<sup>58</sup> El Borrador de proyecto de Constitución (diciembre de 1977) señalaba en su artículo segundo: “La Constitución reconoce y la monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España”.

<sup>59</sup> En Andorra, el catalán es lengua oficial utilizado en escuelas, empresas, calles, peticiones públicas. En Cerdeña, territorio francés después de 1659, el idioma se habla en un tercio de las familias de Perpignan y en dos tercios de la campiña.

de ideas, se postula<sup>60</sup> que el Estado español sirve como principio unificador de la inmensa etnia catalana.<sup>61</sup>

El modelo autonómico catalán posee una larga tradición histórica. Es así como de 1931 a 1938, la Généralité de Cataluña gozó de una amplia autonomía política y económica en el seno de la República española. El Estatuto de Cataluña, aprobado por referéndum, se asemejó al proyecto de 1916: la escuela era catalana hasta los 10 años y después se enseñaba el castellano.<sup>62</sup> El franquismo suprimió la Généralité en 1938.

El Estado español obtiene alrededor de 40% de sus ingresos de Cataluña, y entrega sólo el 12%, con el consiguiente malestar para los habitantes de la región. En una encuesta de 1957, entre 400 catalanes, 365 se pronunciaron en favor de la independencia en un cuadro federal europeo, y el resto por una Federación Ibérica. Esta connotación federalista y europeísta, antes que un criterio regional enclaustrado, constituye una notoria característica del autonomismo catalán.

Sergio Salvi, refiriéndose a Cataluña y País Vasco, habla de “naciones interdichas” o de “naciones negadas”. En la discusión del texto constitucional se planteó la cuestión del reconocimiento de los pueblos: los redactores, quizá, hayan caído en un cierto voluntarismo al especificar la existencia real de un pueblo cuando, en verdad, jurídicamente, sólo es reconocido en un segundo grado, desde un punto de vista historicista o culturalista”.<sup>63</sup> En realidad, la discusión sobre los pueblos<sup>64</sup> en el derecho internacional o constitucional ha tenido, históricamente, un carácter principalmente declarativo.

La dicotomía región-estado influyó poderosamente en la discusión constitucional. La presión anticentralista adquirió diferentes opciones: descentralización, autonomías, regionalización; incluso se plantearon opciones independentistas o separatistas. El artículo 1º de la Constitución señala:

<sup>60</sup> Héraud, Guy, *L'Europes des ethnies*, op. cit., p. 134 y ss.

<sup>61</sup> Cataluña comprende: la región principal (Principat), las Baleares, lo esencial de Valencia y la Ribagorça (parte oriental de Aragón). El conjunto, 60,000 Km.<sup>2</sup> corresponde al 12% de la superficie de España, y representa a más de ocho millones de habitantes. En Andorra, el catalán posee rango oficial.

<sup>62</sup> *Idem*, p. 137.

<sup>63</sup> Ruiz Lagos, Manuel, op. cit., p. 227.

<sup>64</sup> Díaz Müller, Luis, y Fernando Ostornol Fernández, “Los pueblos y los derechos humanos”, en op. cit.

1. El Estado se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político.
2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado.
3. La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria.

Hicimos referencia a la discusión sobre el estatuto político constitucional de “pueblo” en el texto español. A su vez, el artículo 2º declara:

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.

La unidad se basa en el concepto de patria común. Se reconoce “el derecho a la autonomía” (no ya de los pueblos) sino de las “nacionalidades”. Estamos en presencia de una indefinición conceptual bastante seria. La Constitución acepta la existencia de “comunidades autónomas”: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (artículo 131).

La Constitución de 1978, como en los casos de Cataluña y País Vasco, reconoció ciertas “autonomías históricas” en el artículo 137:

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2º de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos.

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente. “En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas” (artículo 138, 1). Los Estatutos de Autonomías constituyen la

norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma “y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico” (artículo 140).<sup>65</sup>

La Constitución establece el principio del autogobierno; en el contexto del ordenamiento jurídico-político español, éste se refiere a las posibilidades de obtener la autonomía en el marco de los requisitos y condiciones señalados por el Estado, no estamos en presencia de una “federación de nacionalidades”. Por el contrario, a partir de la unidad esencial del Estado español, se ha configurado lo que podríamos denominar un “Estado de compromiso”; que, en buena parte, responde a los imperativos políticos del momento, para armonizar las demandas de las regiones con el principio unitario.

La situación de las minorías nacionales en la Constitución de 1978, como proyecto sociopolítico, aparece atenuada en cuanto a su verdadera autonomía, por la rectoría exclusiva del Estado en materias claves:

- Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en derechos y deberes constitucionales;
- En materia de nacionalidad, emigración, extranjería y derecho de asilo;
- Relaciones internacionales;
- Defensa y fuerzas armadas;
- Administración de justicia;
- Legislación mercantil, penal, penitenciaria, etcétera;
- Legislación laboral;
- Legislación civil;
- Legislación sobre propiedad intelectual e industrial;
- Régimen aduanero, arancelario y comercio exterior;
- Sistema monetario;
- Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial;
- Planificación general de la actividad económica;
- Hacienda general y deuda del Estado;
- Sanidad exterior;
- Seguridad social;
- Régimen jurídico de las administraciones públicas;

<sup>65</sup> Los estatutos de autonomía contienen: denominación, territorio, competencias, aprobación de las Cortes Generales (artículo 140.2).

- Pesca marítima;
- Transportes (en general);
- Comunicaciones;
- Títulos académicos;
- Estadística;

Conclusión: “El derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la Competencia exclusiva de éstas. Será, en todo caso, supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas.” (Artículo 143, 3.)

Después de esta larga enumeración de atribuciones exclusivas del Estado queda poco que decir acerca de la naturaleza estatal o autonómica del sistema político español. Es conveniente con todo, enfatizar que la categorización de las minorías en el sistema político-jurídico español atiende al criterio geográfico y de nacionalidades históricas, como elementos principales de las articulaciones de demandas al producirse el derrumbe del franquismo y aprovecharse la nueva Constitución.

## VI. CONCLUSIONES

En el caso español, estamos ante una situación político-económica fuertemente influida por dos factores: la crisis global y la necesidad de inaugurar un nuevo modelo político que no rompiera con el carácter centralista y unitario del Estado.

Así las cosas, el “Estado federo-regional” consagrado en el texto de 1978 pareció ser, en principio, la “solución de transición” (quizá la mejor en el brevísimo plazo) para evitar la desmembración de España.<sup>66</sup>

Una primera crítica a este modelo, reiterada por la mayoría de los autores, se refiere a la distinción entre “comunidades autónomas” (País Vasco, Cataluña, Galicia) y las demás “regiones”. No aparecen, digámoslo desde ya, con claridad los elementos o criterios que provocaron esta distinción rígida y arbitraria. Hay una cierta apelación a una “historicidad” (¿acaso las demás regiones no tienen historia?) que le confiere un carácter exclusivamente formal, no dinámico, a la ubicación jurídico-política de las minorías en España. Es más, si de recurrir a la historia se tratare, no observamos mayores diferencias entre nacionalidades.

<sup>66</sup> Trujillo, Gumersindo, “Federalismo y Regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional”, *Federalismo y Regionalismo*, op. cit.

Por otra parte, como ocurre en el País Vasco, nos encontramos con un problema que vamos a denominar “la minoría de las minorías”, como ocurre con la suerte de los inmigrados de todo tipo que viven discriminados en los territorios vascos. Evidentemente, no se han considerado en la Constitución elementos jurídico-políticos que permitan la representatividad y participación de estas minorías en regiones en conflicto con el Estado central.

Asimismo, podemos observar que la situación de las minorías ha sido regulada constitucionalmente como si en todas las regiones pudiese aplicarse un mismo cuerpo jurídico, como si los problemas de la minoría vasca fueren los mismos que la minoría catalana. Esta uniformación arbitraria de los textos y del modelo político, que no distingue las diferencias económicas, políticas, sociales, poblacionales, redundando en la mala consideración de las especificidades regionales.

Por último, una anotación que observamos anteriormente, y que se refiere a la distinción arbitraria, sin ningún criterio político, entre “regiones” y “comunidades históricas”.

Estas soluciones de momento, consagradas en el modelo político de 1978: el Estado social-democrático y el Estado federoregional han resuelto transitoriamente un problema que la tendencia centralizadora y autoritaria del franquismo no sólo había negado sino que había reprimido con fuerza. La escasa consideración de la evolución de las minorías en España, el exceso de atribuciones exclusivas del Estado, conspirarán contra una mayor vigencia del modelo democrático actual.