

Europeización e in(ter)dependencia de Cataluña

Luis Moreno

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC)

luis.moreno@cchs.csic.es

Orcid: 0000-0003-0739-165X

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 12/01/2017

RESUMEN

La Unión Europea ha trascendido muchas de las viejas prerrogativas de la independencia nacional westfaliana, incorporando la relevante función de la interdependencia entre sus Estados miembros. En el interior de estos últimos hay comunidades subestatales que reclaman simultáneamente más autogobierno y *más Europa*. El objetivo último de tales procesos políticos en el Viejo Continente es hacer congruente y consistente la subsidiariedad territorial con la autonomía política en el marco de la legislación e instituciones europeas. La primera parte de este artículo se concentra en la idea de una unión cada vez más estrecha en Europa basada en la implementación de la subsidiariedad territorial, junto con la rendición de cuentas democrática de una gobernanza multinivel, cuyo fin último es preservar el Modelo Social Europeo. La segunda parte ilustra algunos de estos desafíos con un análisis del significado de independencia que se ha desarrollado en una *nación sin estado* como Cataluña. En el conjunto de España, la ausencia de acomodo territorial, junto a una larga dicotomía centro-periferia de largo recorrido, han dado paso en los últimos tiempos a estrategias secesionistas del nacionalismo catalán. Se pondera en la última sección del texto cómo el desarrollo de un *localismo cosmopolita* puede optimizar en el contexto global la independencia e interdependencia de naciones sin estado como Cataluña.

Palabras clave: Cataluña, Europeización, independencia, gobernanza multinivel, localismo cosmopolita, subsidiariedad.

ABSTRACT. *Europeanisation and in(ter)dependence of Catalonia*

The European Union has transcended many of the old prerogatives of national independence bringing about the very function of interdependence among member states. Within the latter there are also sub-state communities claiming simultaneously both self-government and «more Europe». The future intent of this political process in the Old Continent is to make territorial subsidiarity consistent with home rule within European framework legislation and continental institutions. The first part of this article focuses on the idea of a closer European Union based upon the implementation of territorial subsidiarity, as well as on the challenges posed by democratic accountability, multi-level governance and the preservation of the European Social Model (ESM). The second section illustrates some of these challenges in practice through an analysis of how the meaning of independence has developed in a «stateless nation» such as Catalonia. In Spain, the lack of territorial accommodation, together with a long-standing centre-periphery controversy, has fuelled claims for secession by some Catalan nationalists. The conclusions ponder on how «cosmopolitan localism» can optimize both independence and interdependence of stateless nations like Catalonia in the global context.

Keywords: Catalonia, cosmopolitan localism, Europeanisation, independence, multi-level governance, subsidiarity.

SUMARIO

- Introducción
- Procesos de europeización y descentralización
- El resurgir del nacionalismo secesionista en Cataluña
 - Identidades duales y exclusivas
- Conclusión: ¿hacia un «localismo cosmopolita»?
- Referencias bibliográficas

Autor para correspondencia / Corresponding author: Luis Moreno Fernández. Instituto de Políticas y Bienes Públicos. Calle Albasanz, 26-28. Madrid (28037).

Sugerencia de cita / Suggested citation: Moreno, L. (2017). Europeización e in(ter)dependencia de Cataluña. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 127-136.

INTRODUCCIÓN

La interdependencia en el Viejo Continente conlleva la superación de fronteras internas, el establecimiento de instancias supranacionales y la articulación de los distintos niveles internos de gobernanza. La europeización debe ser considerada como un proceso que apunta a hacer congruente la subsidiariedad territorial con el autogobierno en el marco democrático de la legislación europea y las instituciones continentales. En este artículo, el contexto de análisis toma en consideración ambas implicaciones *hacia arriba* y *hacia abajo* de las tendencias de supra-nacionalización y descentralización presentes en Europa. El estudio caso de la in(ter)dependencia de Cataluña resalta la interrelación entre ambos desarrollos políticos, aparentemente dicotómicos, con implicaciones de largo alcance para la reestructuración de la vida política en Europa. Los efectos de la crisis desatada en 2007/08 han planteado serias cuestiones respecto a la capacidad de los estados nacionales —formalmente independientes— para implementar políticas económicas soberanas en el contexto de la mundialización económica.

La primera parte de este artículo pondera los desafíos que implican para naciones sin estado, como Cataluña, la subsidiariedad europea, la gobernanza multinivel y la preservación del Modelo Social Europeo (MSE). La revisión conceptual de europeización y descentralización incide en la conciliación operativa entre independencia, entendida como ejercicio de la autonomía política, y su imbricación en el desarrollo interdependiente del sistema supranacional que es la Unión Europea (UE). La siguiente sección se ocupa de analizar el último desarrollo político del nacionalismo catalán y su reformulación en clave secesionista. Se presta atención al elevado nivel de acrimonia social reflejado en el notable aumento del número de ciudadanos que en el Principado se identifican exclusivamente como catalanes y no españoles. Los comentarios conclusivos examinan cómo el enfoque de *localismo cosmopolita* puede optimizar ambos procesos de independencia e interdependencia en Europa y el nuevo orden global. Tal enfoque implica el desarrollo de intereses societarios dirigidos a potenciar un sentido de desarrollo local al tiempo que se participa activamente en contextos supranacionales (Moreno, 2000).

PROCESOS DE EUROPEIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Episodios acaecidos en torno al tránsito al tercer milenio, y muy especialmente el relativo al estallido de la crisis financiera en 2007, han evidenciado las limitaciones del estado nación como actor soberano en la economía global. Modelos funcionales de democracia mayoritaria, como el británico de *orden y mando* (*command-and-control*), o de difusionismo vertical del poder, como el jacobino francés, se muestran inapropiados para asumir los nuevos retos de la mundialización económica, un proceso que se desarrolla en paralelo con la europeización (Loughlin, 2007). A este respecto, la institucionalización de la UE debe ser considerada como un compuesto de políticas que condiciona —en no poca medida— la formal soberanía de los Estados miembros comunitarios (Piattoni, 2010)

La constitución de unos Estados Unidos de Europa no debería ser considerada como el objetivo final de la europeización. La escuela de pensamiento neofuncionalista ha adoptado la visión de que el progreso universal requiere un tipo de integración —equivalente a una aculturación o asimilación cultural— según la experiencia asimiladora del *melting pot* estadounidense (Glazer y Moynihan, 1963). Un enfoque alternativo de una integración no homogeneizadora asume las características históricas, psicológicas y sociales de la Europa plural. Desde esa perspectiva pluralista, la convergencia europea solo podría articularse teniendo en cuenta la historia y la diversidad cultural del mosaico de pueblos que conforman el Viejo Continente (Moreno, 2003).

Recuérdese que dicho principio establece que la toma de decisiones políticas debería ser democráticamente emplazada en el nivel más cercano a los ciudadanos. El propósito de la subsidiariedad es, por tanto, limitar el poder de las autoridades centrales supraestatales y estatales asumiendo los criterios de *proximidad* y *proporcionalidad*. Además, la subsidiariedad busca frenar la expansión excesiva de los controles en asuntos y competencias que corresponden a la jurisdicción y prerrogativas de cada nivel de gobierno. Auspicia, por tanto, la coordinación para gestionar las crecientes interdependencias en la

Europa multinivel. Las evoluciones institucionales en pos de la «desagregación de la territorialidad» (*unbundling of territoriality*) responden a las expectativas de los ciudadanos en sus distintos ámbitos ciudadanos (Hooghe y Marks, 2001; Kazepov, 2008).

En términos generales, cabe conceptualizar las comunidades políticas como aquellas constituidas por ciudadanos y dotadas de estructuras sistémicas, bien sea a nivel supraestatal, nacional o subestatal (Easton, 1965). En la vida pública contemporánea, la independencia a la hora de implementar políticas públicas trata de ser concordante con la identidad multinivel de los ciudadanos. Esta última es un agregado de afinidades colectivas que posibilitan la legitimidad en los diferentes niveles de gobernanza, así como la rendición democrática de cuentas en los niveles supraestatales, estatales y subestatales (Berg, 2007). Autonomía, descentralización y subsidiariedad pretenden acomodar respuestas institucionales a la diversidad y pluralidad interna de los estados. Dentro de ellos, las comunidades políticas locales, regionales y nacionales (sin estado) suelen configurarse según peculiaridades identitarias, históricas, o de lengua y tradiciones, que tienden a reflejarse en intereses articulados propios, o sistemas electorales y canales de representación de élites diferenciadas. En la España plural, por ejemplo, una variedad de comunidades políticas fueron establecidas constitucionalmente tras la promulgación de la Constitución de 1978 en el nivel mesogubernamental (17 Comunidades Autónomas, CC. AA.). A pesar de una cierta heterogeneidad institucional y de preferencias programáticas diversas en su acción de gobierno, todas asumieron el valor de la in(ter)dependencia y expresaron una común aspiración a favorecer la europeización *hacia arriba*.

En Cataluña, demandas para una efectiva descentralización y subsidiariedad de políticas públicas, y un mayor ejercicio del poder político, han sido reclamadas no solo por formaciones nacionalistas, sino también por federalistas y autonomistas. No pocos mesogobiernos y autoridades locales en España se han mostrado reacios a aceptar la intervención *racionalizadora* de élites y

burocracias centrales en el ejercicio de su autonomía política. En una era de postsoberanías, progresiva transnacionalización y renovadas interdependencias, las comunidades políticas subestatales en España y el conjunto de la UE disfrutaron de la seguridad económica y política amparada por las instituciones supraestatales comunitarias (Keating, 2001; Moreno y McEwen, 2005).

La condición de ciudadanía es fruto de la conjunción de identidades formadas en los niveles políticos supraestatales, nacionales y subestatales (Faist, 2001). Tales identidades múltiples de los europeos se insertan en un continuo variable de afinidades territoriales anclado en valores comunes de derechos humanos y solidaridad. Ambas esferas, la civil y la política, se han expandido notablemente en el nivel *meso* de los Estados miembros de la UE. Como no podía ser de otra manera, el reclamo y ejercicio de tales derechos civiles y políticos ha afectado a la ciudadanía social en el nivel mesoregional (Jeffery, 2009).

La subsidiariedad territorial está íntimamente ligada al segundo principio guía de la europeización, que es la exigencia democrática (*democratic accountability*). No puede haber ulterior desarrollo político en Europa si las decisiones se toman a *puerta cerrada* (*behind-closed-doors*), como ha sucedido en algunos procesos opacos en el seno de los Estados miembros. La participación democrática y la involucración de los ciudadanos en la vida pública son esenciales para la preservación del MSE. Este debe ser conceptualizado como un proyecto político articulado en torno a los valores de equidad social (igualdad), solidaridad colectiva (redistribución) y eficiencia productiva (optimización), y resultante de los procesos contemporáneos de conflicto y cooperación en el Viejo Continente. El MSE promueve la ciudadanía social entendida como aspiración a una vida digna y al bienestar social de los individuos, mediante el acceso al trabajo remunerado y a la provisión social en situaciones de riesgo, y basado en unos estándares vitales legitimados por el conjunto de la sociedad. Como objetivo estratégico general, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en la cohesión social (Moreno, 2012).

La ciudadanía multinivel implica no solo la incorporación de múltiples pertenencias a las naciones europeas (con y sin estado), las regiones y los municipios, sino la integración de una base axiológica común, híbrida y a menudo entremezclada. Todo ello conforma el patrón de valores del MSE que legitima la redistribución de recursos y oportunidades vitales que caracterizan a los sistemas del bienestar europeos y hace posible la solidaridad transnacional (Gould, 2007).

Interdependencia política y convergencia en el seno de la UE no abogan por la construcción interna de fronteras o por el establecimiento de compartimentos estancos de gobernanza, como sucedió con los viejos estados nación westfalianos. La europeización implica a todos los ciudadanos europeos, a los que ya es aplicable más de la mitad de la legislación comunitaria en su vida cotidiana. La lucha contra la evasión fiscal, por mencionar una política crucial tras la crisis desatada en 2007/08, evidencia la ineficiencia de las herramientas de control estatales y requiere una actuación en común (Comisión Europea, 2013). De acuerdo a la lógica de la subsidiariedad, es contraproducente impedir o restringir el autogobierno de las comunidades políticas subestatales. Es poco realista, asimismo, no contemplar una Europa legitimada por la redistribución de rentas entre sus componentes territoriales (Ferrera, 2008).

Si la descentralización restringe la redistribución de rentas y la solidaridad, es un debate académico inacabado. Tampoco hay resultados empíricos consistentes que apoyen la idea de una *suma positiva* mediante la cual las funciones de redistribución deberían estar en los niveles macro (europeos, estatales), mientras que la provisión de las políticas deberían ser responsabilidad de las instancias micro (meso-regional, local). Respecto al gasto público en sistemas de gobierno multinivel, existe un corpus de estudios e investigaciones comparadas que se ha ocupado de los factores que influyen en los niveles de gasto público y sus efectos redistributivos, como en el caso de los servicios y programas sociales y del bienestar (Hicks y Swank, 1992). Dicha literatura de larga trayectoria se ha alineado frecuentemente con la aseveración de que la descentralización

generalmente limita la expansión de las economías públicas. De acuerdo a ese enfoque, un mayor reajuste territorial político y de gobierno (*rescaling*) podría provocar mayores efectos negativos que cualquier otra variable institucional en juego, bien sea el grado de corporativismo en los procesos de toma de decisión o las características de los sistemas electorales o presidenciales intervinientes. Sin embargo, países federales tales como Australia y Canadá, con una contrastada implicación de sus sectores públicos, demuestran una correlación positiva entre gasto público y redistribución (Obinger, Leifried y Castles, 2005). Empero, resta siempre clarificar la diferencia entre redistribución y distribución de recursos públicos.

Además de la estructura del estado —o unión de estados, como es la UE— la redistribución puede verse también condicionada por la diversidad interna. Al respecto se ha argüido que, cuando existe un alto grado de heterogeneidad en la composición societaria del estado, el grado de redistribución es más limitado. La política y el gasto públicos diseñados para reconocer y acomodar la diversidad interna podrían ser perjudiciales para la estabilidad de tales *politeyas* compuestas y plurales. Las consecuencias podrían ser: (i) un efecto de desplazamiento (*crowding-out*), que desvíe dinero, tiempo y energía en políticas de reconocimiento de la diversidad y de legitimación de las asimetrías; (ii) un efecto de corrosión que erosiona la confianza transversal y la solidaridad entre los ciudadanos de la *politeya* que residen en diferentes localidades o entornos sociales; o (iii) un efecto de diagnóstico erróneo que auspicia alternativas que trasvasan la atención de la desigualdades individuales a las que afectan a las particularidades grupales o territoriales dentro de la *politeya*.

La relación causal entre gasto público y redistribución no ha podido ser empíricamente establecida. Multiculturalismo y estado del bienestar, por ejemplo, se han correlacionado positivamente en el caso de Canadá (Banting y Kymlicka, 2006). En realidad, los estudios empíricos relativos a las asociaciones entre diversidad étnica en el seno de los estados, la producción de bienes públicos y el mantenimiento de la cohesión social han arrojado resultados poco concluyentes.

Aproximadamente la mitad de estudios realizados confirma o refuta la hipótesis de que la diversidad tenga un efecto negativo sobre la confianza social (Schaeffer, 2013). En la misma línea argumental, se ha observado que el factor determinante en la legitimación de la solidaridad social y la redistribución del gasto público, incluso en sociedades compuestas y con un alto grado de diversidad interna, es la capacidad y la calidad de las instituciones de gobierno como creadoras de confianza social (Rothstein, 2015).

Para comunidades políticas *meso* en estados compuestos, la forma institucional de la descentralización es una importante área de evaluación política y programática. Algunas constataciones indican que los países donde la responsabilidad del gasto está descentralizada, pero la responsabilidad de los ingresos resta con el Gobierno central, la tendencia es que las autoridades subestatales sean más dispendiosas. En los países donde ambos ingresos y gastos están descentralizados, estos últimos suelen ser más bajos (Rodden, 2003). Con respecto al caso de Cataluña, objeto de atención específica en la segunda parte de este trabajo, las alegaciones nacionalistas del tipo «España nos roba» han perseguido llamar la atención respecto a la contribución *desproporcionada* catalana a la recaudación impositiva general en contraste al gasto público en el Principado. Se reivindicaba, basándose en ello, que ambas, recaudación y gasto, fuesen descentralizadas comprensivamente, como sucede en los casos del País Vasco y Navarra.

Es conveniente recordar que según el sistema del concierto, los gobiernos vasco y navarro disponen de una autonomía plena respecto a todos los impuestos, excepto el IVA (regulado por la UE). Semejante acuerdo fiscal permite una considerable discreción del gasto, al tiempo que visibiliza las políticas autonómicas vascas y la rendición de cuentas de sus decisiones. Al ser el País Vasco y Navarra dos CC. AA. que no contribuyen al sistema de nivelación vertical —cuyo objetivo es asegurar la provisión de servicios públicos básicos en toda España—, ello genera un agravio comparativo, especialmente en Cataluña. Ciertamente, una comunidad autónoma rica como Cataluña aporta

una mayor porción de los ingresos recaudados en el Principado al conjunto de la hacienda española. Se ha argumentado que un desequilibrio inequitativo como el producido por el sistema de concierto solo es sostenible porque Navarra y el País Vasco apenas representan el 8% del PIB de España (Colino, 2012).

En España, el gasto público propio es considerado por las CC. AA. como una función fundamental de su autonomía política. Además, la autonomía es un asunto político altamente sensible a la hora de articular la redistribución y la transferencia de fondos entre las más ricas y las más pobres. La nivelación económica y financiera general, como objetivo finalista constitucional, propugna la consecución de un nivel común de servicios básicos en el conjunto de España, de acuerdo a una adecuada distribución de las cargas financieras que garantice la procura de los derechos ciudadanos. La mayoría de los sistemas de nivelación en la casuística mundial pretenden redistribuir, de una manera lo más justa posible, los recursos financieros disponibles, algo que es objeto de discusiones y no pocas pugnas institucionales entre los distintos niveles de gobierno. En el caso de Cataluña y España, el antagonismo y la confrontación se han agudizado en los últimos tiempos.

En términos generales, las críticas se intensifican cuando los mesogobiernos consideran que los sistemas de nivelación son demasiado redistributivos o carecen de criterios distributivos claros que motiven a las regiones o comunidades políticas subestatales menos prósperas a mejorar sus finanzas. Estas últimas suelen exigir mayores niveles de gasto público que las empodere para alcanzar a las más aventajadas. Pero la redistribución de recursos puede realizarse también mediante grandes proyectos de infraestructura, que son discrecionales y pueden estar sujetos a la crítica o al desacuerdo de las comunidades *donantes* que aportan mayores recursos fiscales. Por contraste, algunos programas de inversión y gasto bajo supervisión o responsabilidad estatal pueden recabar gran apoyo y legitimidad, especialmente en aquellas mesocomunidades *recipiendarias*, como son los desembolsos relativos a pensiones, prestaciones de la seguridad social o protección al desempleo, pongamos por caso.

EL RESURGIR DEL NACIONALISMO SECESIONISTA EN CATALUÑA

En España, como sucede en otros Estados miembros de la UE, los procesos de europeización y descentralización interactúan simultáneamente en una amplia gama de asuntos que implican grados variables de independencia e interdependencia en la toma de decisión política. Las preferencias políticas suelen estar condicionadas por externalidades de carácter global. En el caso concreto de Cataluña, una buena parte de las cuestiones en liza atañen a la in(ter)dependencia en el ejercicio del autogobierno y el gobierno compartido. La última movilización política nacionalista en el Principado ha cuestionado ajustes y reajustes y, en última instancia, ha reclamado el derecho a la secesión de Cataluña del resto de España. En esta sección se pondera cómo se ha desarrollado el significado de la independencia en el contexto catalán y sus implicaciones europeas y descentralizadoras.

Tras un cuarto siglo de autonomía después de la dictadura franquista, las fuerzas políticas catalanas acordaron que era necesario reformar el Estatuto de 1979. El 30 de septiembre de 2005, el Parlament de Catalunya aprobó la propuesta de un nuevo estatuto con los votos de 120 diputados (CiU, PSC, ERC e ICV-EUiA) a favor y 15 en contra (PP). El texto fue posteriormente negociado en las Cortes Generales. En el preámbulo del nuevo estatuto se definió a Cataluña como una «nación». Una mayoría de catalanes aprobó el nuevo estatuto en el referéndum celebrado el 18 de junio de 2006.¹ El Partido Popular (PP) presentó un recurso de inconstitucionalidad de algunos artículos del nuevo texto estatutario. También lo hicieron posteriormente el Defensor del Pueblo y cinco comunidades autónomas (Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y La Rioja). El 27 de junio de 2010, y tras más de cuatro años de deliberaciones, el Tribunal Constitucional declaró «inconstitucionales» varios artículos del estatuto catalán. Estableció, asimismo, que la autodefinición de Cataluña como una «nación» no tendría efectos jurídicos.

1 Con una participación del 48,85 %, hubo un 73,90 % de votos a favor, un 20,76 % en contra y un 5,34 % de votos en blanco. La abstención superó el 50 % del electorado censado, lo que indica que apenas un tercio de los votantes registrados dieron su consentimiento activo.

La decisión del Tribunal Constitucional reflejó un enfoque centralista, particularmente entre sus miembros más afines a las posiciones del PP. Las críticas desde Cataluña incrementaron la desafección hacia las instituciones centrales estatales y fortalecieron las posiciones nacionalistas en Cataluña, en especial, las abiertamente secesionistas. Con motivo de la celebración de la Diada, el 11 de septiembre de 2011, hubo una manifestación masiva en las calles de Barcelona.² Cuando el presidente de la Generalitat acudió a negociar un nuevo pacto fiscal con el presidente español, Mariano Rajoy, pretendiendo que Cataluña mantuviese un nivel de ingresos fiscales y competencias financieras similar al de las comunidades vasca y navarra, la respuesta del gobierno del PP fue de rechazo. La desconfianza entre ambas administraciones, española y catalana, aumentó significativamente.

Un renovado llamamiento a la independencia se extendió por toda Cataluña. Partidos nacionalistas y asociaciones civiles secesionistas movilizaron efectivamente a un creciente número de catalanes insatisfechos políticamente. Los sentimientos de malestar se expresaron en clave identitaria, al postularse que Cataluña no era parte de España ni quería formar parte de ella.

El contexto de la crisis económica mundial iniciada en 2007/08 animó al gobierno del PP a implementar políticas de recentralización, circunstancia que acentuó el clima de acrimonia en Cataluña. Se acrecentaron las críticas arguyendo que la *descentralización* política del Estado autonómico español reflejaba, en realidad, la utilización de mecanismos de *desconcentración* administrativa, lo que se muestra de forma más o menos híbrida en otras democracias avanzadas occidentales (Gagnon, 2009; Requejo y Nagel, 2011).

2 Como suele suceder en estas grandes concentraciones hubo disparidad en el cálculo de los participantes. Según la policía local, el número alcanzó el millón y medio, cifra incrementada hasta los dos millones por fuentes de la Generalitat. Según la Delegación del Gobierno en Cataluña, los manifestantes fueron 600.000.

Los nacionalistas independentistas transmitieron la idea de que Cataluña estaría mejor económicamente por sí sola. Téngase en cuenta que el tamaño del PIB catalán (en torno a los 200 millardos de euros) era superior al del vecino Portugal. Con una población de 7,5 millones (alrededor del 16% del total de España), Cataluña estaría demográficamente entre los países intermedios de la UE pero, económicamente, entre los más avanzados. La movilización nacionalista buscó maximizar la ventana de oportunidades propiciada por la crisis económica insistiendo en que una Cataluña independiente evitaría ser *explotada* por el resto de España. La acusación de «España nos roba» fue combinada por los nacionalistas secesionistas con una estrategia voluntarista de «Sí, podemos» a fin de conseguir el objetivo de la independencia.

Identidades duales y exclusivas

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010, el porcentaje de quienes se consideraban en el Principado «solo catalanes» se incrementó considerablemente. Según encuestas realizadas en 2013, la categoría de identificación etnoterritorial exclusiva creció exponencialmente en comparación con los datos recogidos por la «cuestión Moreno»³ a mitad de los años ochenta (ver Cuadro 1). Cabe deducir de tales variaciones que el gran aumento de la iden-

tificación exclusiva catalana ha sido en los últimos años de carácter fundamentalmente reactivo. No pocos «solo catalanes» consideraron una humillación política que el gobierno español se negase a negociar y a descentralizar mayores competencias fiscales (Moreno, 2014).

En paralelo a los eventos políticos en Escocia, que culminaron con la celebración de un referéndum el 18 de septiembre de 2014, los nacionalistas catalanes también promovieron la celebración de una consulta similar en Cataluña. Pese a que el Tribunal Constitucional la declaró ilegal, el gobierno de la Generalitat organizó una consulta pública *informal* el 9 de noviembre de 2014. Un 80% votaron por la independencia («Sí a ambas preguntas de autodeterminación planteadas».⁴ La participación alcanzó el 37% del censo electoral.

A finales de 2015, diversas formaciones nacionalistas apoyaron la celebración de unas elecciones catalanas *plebiscitarias*. La idea que sostenía tal propuesta era que

3 Formulada por primera vez en el mundo académico británico en mi tesis doctoral (Moreno, 1986).

4 La secuencia de las preguntas fue: «¿Quiere que Cataluña sea un Estado?» y «En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?».

Cuadro 1: Respuestas en Cataluña a la «cuestión Moreno»: «¿En cuál de estas cinco categorías se incluye usted?» (1985 and 2013)

	1985 (%)	2013 (%) CEO	2015 (%) CIS
Me considero solo catalán	9	31	24
Me considero más catalán que español	24	27	23
Me considero tan catalán como español	47	33	38
Me considero más español que catalán	7	2	5
Me considero solo español	12	4	6
No sabe / No contesta	1	3	4

CEO: Centre d'Estudis d'Opinió

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

Nota: Los porcentajes han sido redondeados

la Generalitat declarase formalmente la independencia de Cataluña si los diputados a favor del nuevo Parlament fuesen mayoría. Tales diputados habrían concurrido en listas electorales que abogasen explícitamente por la independencia. Los resultados de las elecciones celebradas el 27 de septiembre de 2015 (con una participación del 77% del censo electoral) fueron ambivalentes. Si bien una mayoría de los diputados elegidos estaban a favor de la independencia (53%), el porcentaje del voto popular con el que fueron elegidos fue del 48%. El nuevo Parlament inició el proceso de secesión («desconexión») declarando su intención de establecer la República de Cataluña. Días después, el Tribunal Constitucional suspendió tal declaración. La elección de un nuevo President de la Generalitat (Carles Puigdemont) fue resultado de un acuerdo de las dos fuerzas proindependentistas en el Parlament (Junts pel Sí y Candidatura d'Unitat Popular, CUP). Los escenarios de futuro han interactuado, como no podía ser menos, con los procesos políticos en el conjunto de España, tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015 y del 26 de junio de 2016. Las dificultades en los apoyos parlamentarios entre las dos fuerzas secesionistas catalanas han apuntado a un incremento en el grado de incertidumbre respecto a los escenarios de futuro.

CONCLUSIÓN: ¿HACIA UN «LOCALISMO COSMOPOLITA»?

Lejos de ser coherentes y uniformes, las sociedades europeas no solo evidencian la diversidad, sino que manifiestan estructuras y fracturas internas. Se encaran retos sobre cómo integrar —en vez de asimilar— comunidades políticas que expresan identidades colectivas diferenciadas. Su articulación mediante la optimización de independencia e interdependencia políticas debería evitarse mediante la imposición unilateral. El desafío resta en cómo auspiciar la interacción democrática entre territorios y niveles de gobiernos de largo recorrido histórico, lo cual primaría frente a la confrontación estéril.

En realidad, los procesos de transnacionalización ascendente (*bottom up*) y de descentralización descendente (*top down*) han facilitado la propagación

en Europa de un tipo de *localismo cosmopolita*. Ello se refleja en ambos intereses societarios, aparentemente contrapuestos, por desarrollar un sentimiento de identidad y pertenencia próximo al ciudadano, y de participar activamente en el contexto global. Se persigue, de tal manera, un ajuste y una onjunción entre lo cercano y lo lejano. Además, los ciudadanos se muestran dispuestos a integrar complementariamente identidades correspondientes a los diversos niveles políticos institucionales (municipales, regionales, nacionales, supraestatales) (Moreno, 2004).

Por paradójico que pueda parecer, el marco supraestatal de la UE ha reforzado en los ámbitos subestatales las *identidades proyecto*, que aspiran a mayores grados de descentralización política y de gobierno. Como sucede en el caso de Cataluña, región socioeuropea (*partner regions*) en terminología comunitaria, su voluntad de autogobierno es proactiva. Ambos procesos *hacia arriba* y *hacia abajo* del reajuste político en Europa han permitido, en realidad, la extensión de un tipo de localismo cosmopolita reflejado en ambos intereses societarios de potenciar un sentido local de pertenencia y de participar activamente en el contexto supraestatal. El resultado observable es una creciente comunión entre lo particular y lo general (Norris, 2000).

Mesocomunidades como Cataluña ya han dejado de depender de los programas de construcción nacional estatal desarrollados durante los siglos XIX y XX. Sus propios *entrepreneurs*, líderes sociales e intelectuales, han adoptado muchas de las iniciativas y funciones reservadas en el pasado a las élites *ilustradas* centrales, que monopolizaban el poder y establecían mecanismos de cooptación territorial desde la periferia hacia el centro estatal. Las posiciones de influencia están ahora más desconcentradas geográficamente, lo que permite una mayor capacidad de intervención política desde los niveles subestatales. Además, las carreras de los políticos y decisores públicos (*policy makers*) no siempre se encaminan a asumir responsabilidades en el Gobierno central, donde tradicionalmente se concentraban los cargos más ambicionados y las posiciones de mayor influencia, y donde los dirigentes de *éxito* debían concluir sus trayectorias profesionales. En la

actualidad, no son pocos los representantes políticos que comienzan y concluyen ininterrumpidamente sus carreras políticas en cargos *regionales*, algo que no les impide ejercer autoridad y proyección a nivel estatal e, incluso, supraestatal.

El enfoque del localismo cosmopolita se detecta en comunidades políticas de tipo medio, generalmente en el nivel *meso* de la gobernanza, que no son formalmente estados independientes (Cataluña, Escocia o Flandes), aunque algunas de ellas lo son por su tamaño y sus trayectorias precedentes (República Checa, Eslovenia o Luxemburgo). También se manifiesta en capitales macrocefálicas o áreas metropolitanas (Bruselas, Londres o Milán). Estas últimas, en particular, parecen seguir un patrón similar al desarrollado por comunidades políticas europeas locales precolombinas (ciudades-estado italianas, Liga Hanseática o principados centroeuropeos). Todas ellas, y en contraste con el periodo histórico anterior al descubrimiento del continente americano, comparten

un referente institucional común en la UE y el proceso de europeización. En especial, su común interés por preservar el bienestar social es el cemento axiológico donde se legitima su contribución a propiciar en Europa una unión cada vez más estrecha (Moreno, 2012).

Debe recordarse que los procesos antes analizados se han desarrollado en Europa durante un periodo de estabilidad tras la Segunda Guerra Mundial, exceptuando los conflictos bélicos en la península Balcánica a finales del siglo xx. La posibilidad de escenarios pesimistas puede estar a la vuelta de la esquina. Las siempre latentes rivalidades entre los estados nación, los conflictos comerciales entre los modelos socioeconómicos mundiales, el incremento del fundamentalismo religioso y la xenofobia, son potencialmente explosivos. Empero, las nuevas formas civilizatorias en pos de la descentralización y la europeización pueden hacer congruentes unidad y diversidad políticas mediante la consolidación de un nuevo localismo cosmopolita.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banting, K., y Kymlicka, W. (2006). *Multiculturalism and the welfare state. Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Berg, L. (2007). *Multi-level Europeans. The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes*. Gotemburgo: Göteborgs universitet.
- Colino, C. (2012). Devolution-Max á la Basque: a model for a Scotland within the UK? Research Paper 4/2012. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://www.davidhumeinstitute.com/wp-content/uploads/2012/01/Research-Paper-4-2012-Colino.pdf>
- Comisión Europea (2013). Combating tax fraud and evasion. Commission contribution to the European Council of 22 May 2013. Recuperado el 7 de enero de 2017 de http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax_en.pdf
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: Wiley.
- Faist, T. (2001). Social Citizenship in the European Union: Nested Membership. *Journal of Common Market Studies*, 39(1), 37-58. DOI: 10.1111/1468-5965.00275
- Ferrera, M. (2008). Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience. En O. Cramme y P. Diamond (eds.), *Social Justice in a Global Age* (p. 177-194). Cambridge: Polity Press.
- Gagnon, A. G. (2009). *The Case for Multinational Federalism: Beyond the all-encompassing nation*. Londres: Routledge.
- Glazer, N., y Moynihan, D. P. (1963). *Beyond the Melting Pot*. Cambridge, DT.: MIT / Harvard University Press.
- Gould, C. C. (2007). Transnational solidarities. *Journal of Social Philosophy*, 38(1), 148-164. DOI: 10.1111/j.1467-9833.2007.00371.x
- Hicks, A., y Swank, D. H. (1992). Political institutions and Welfare Spending in Industrialized Countries, 1960-82. *American Political Science Review*, 86(3), 658-674. DOI: 10.2307/1964129
- Hooghe, L., y Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Jeffery, C. (2009). Devolution, Public Attitudes and Social Citizenship. En S. L. Greer (ed.), *Devolution and Social Citizenship in the United Kingdom* (p. 73-96). Bristol: Policy Press.
- Kazepov, I. (2008). The subsidiarization of social policies: Actors, processes and impacts. *European Societies*, 10(2), 247-273. DOI: 10.1080/14616690701835337
- Keating, M. (2001). *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, J. (2007). Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 385-403. DOI: 10.1080/13597560701691912
- Moreno, L. (1986). *Decentralisation in Britain and Spain: The cases of Scotland and Catalonia*. Tesis doctoral. Edimburgo, National Library of Scotland.
- Moreno, L. (1997). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. (2000). Localismo cosmopolita y mesogobiernos, *Claves de Razón Práctica*, 100, 38-43.
- Moreno, L. (2004). Identidades múltiples y mesocomunidades globales. En F. Morata, G. Lachapelle y S. Paquin (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades* (p. 229-252). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Moreno, L. (2003). Europeanisation, Mesogovernments and Safety Nets. *European Journal of Political Research*, 42(2), 185-199. DOI: 10.1111/1475-6765.00083
- Moreno, L. (2012). *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*. Barcelona: Península.
- Moreno, L. (2014). An increase in those in Catalonia with an exclusive Catalan identity has strengthened claims for secession from Spain. LSE Europpblog. Recuperado el 15 de abril de 2014 de <http://bit.ly/ZAKmnb>
- Moreno, L., y McEwen, N. (2005). Exploring the territorial politics of welfare. En N. McEwen, y L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare* (p. 1-40). Londres: Routledge.
- Norris, P. (2000). Global Governance and Cosmopolitan Citizens. En J. S. Nye, y J. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World* (p. 155-177). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Obinger, H., Leibfried, S., y Castles, F. G. (2005). *Federalism and the welfare state. New World and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multilevel Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Requejo, F., y Nagel, K. J. (2011). *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Londres: Routledge.
- Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. *International Organization*, 57(4), 695-729. DOI: 10+10170S0020818303574021
- Rothstein, B. (2015). Solidarity, Diversity and the Quality of Government. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, 11 de septiembre del 2015.
- Schaeffer, M. (2013). Ethnic diversity, public goods provision and social cohesion: Lessons from an inconclusive literature, *WZB Discussion Paper*, SP VI 2013-103. Recuperado el 18 de abril de 2017 de <http://hdl.handle.net/10419/86148>

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor por la University of Edinburgh, es Profesor de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC, Instituto de Políticas y Bienes Públicos). Autor de *Escocia, nación y razón* (1995), *La federalización de España* (1997), *La Europa asocial* (2012) y *Europa sin Estados* (2014). Según Google Scholar es el politólogo español más citado internacionalmente. Perfiles: *Academia.edu*, *ResearchGate*.



