

Democràcia, federalisme i plurinacionalitat. L'estat de les autonomies, 25 anys després

FERRAN REQUEJO
Universitat Pompeu Fabra



Han transcorregut més de vint-i-cinc anys des de l'aprovació de la Constitució de 1978. Un text que, entre altres finalitats, va néixer amb la voluntat d'establir un model territorial que canalitzés l'acomodació del pluralisme nacional espanyol a través del reconeixement d'uns autogovernos històricament reclamats, sobretot, a Catalunya i al País Basc. Òbviament, avui sabem molt més sobre les llums i les ombres que ofereix aquest model constitucional. Es tracta d'un tema

complex que inclou molts factors i matisos diferents. A continuació destacarem alguns elements crítics que mostra el desenvolupament de l'anomenat Estat de les Autonomies.

D'entrada una valoració positiva i la constatació d'un fet un tant paradoxal. Per més que s'hagi repetit, crec que cal començar assenyalant l'avenç històric que suposa l'Estat de les Autonomies –i la Constitució que l'emmarca– en un estat que tra-

dicionalment ha mostrat un balanç bastant pobre en termes liberals, democràtics i en el reconeixement d'autogovernos durant quasi tota l'època contemporània.

Tanmateix, la realitat quotidiana

L'acomodació de la societat plurinacional segueix essent el gran tema pendent de la democràcia espanyola.

mostra que el tema de l'acomodació de la societat plurinacional segueix essent el gran tema pendent de la democràcia espanyola. Es tracta d'un tema mal plantejat i mal solucionat en la transició política i en la Constitució. Aquest fet ha marcat la vida política de l'anomenat "Estat de les Autonomies", el qual està presidit per una paradoxa: malgrat tractar-se d'un model que ha permès sortir inequívocament d'un estat autitari i molt centralitzat, després d'un quart de segle d'existència es constata que és precisament en aquelles nacionalitats que es volia acomodar políticament en primera instància durant la transició, on sorgeixen més veus d'insatisfacció en relació amb el que ha vingut a parar el sistema autonòmic (en contrast amb el no descontent que es dona en altres "comunitats" que ni tan sols s'havien plantejat assolir un cert grau d'autogovern polític).

Abans d'establir els trets bàsics del desenvolupament de l'estat de les autonomies presentarem dues reflexions bàsiques que ofereixen la po-

lítica comparada actual i les teories polítiques sobre el federalisme.

1. Política comparada

En termes generals, una dada de la política comparada dels anys noranta és que els conflictes de caràcter territorial constitueixen el grup més important entre els conflictes armats que s'han donat al món. D'altra banda, es constata que la emergència d'un gran nombre de nous estats a Europa s'ha produït a partir de l'esfondrament de dos imperis, l'austríac, després de la primera guerra mundial, i el soviètic, durant la darrera dècada del segle XX. Per contra, és escàs el nombre d'estats que han assolit la independència durant el segle XX dins el grup de les democràcies d'Europa occidental –Noruega (1904); Irlanda (1921) i algunes illes (Xipre, Malta, etc)¹.

Els estudis sobre les democràcies, també en els anys noranta, constaten, a més, la importància de la interacció de les solucions constitucionals amb tot un conjunt de factors de caràcter econòmic, social, històric, institucional i de cultura política per l'èxit i estabilitat democràtiques. Així, per

exemple, es constata que a partir de determinades cotes de desenvolupament –xifrades en uns 8800 dòlars de renda per càpita en valor adquisi-

La majoria dels contenciosos territorials en favor d'unes més altes cotes d'autogovern per part de les minories nacionals són de caràcter pacífic

tiu de l'any 2000- aquells estats que han assolit sistemes democràtics no mostren regressions vers sistemes autocràtics². Per la seva banda, en estudis sobre sistemes federals realitzats de forma independent dels anteriors, es comproven característiques semblants: per sobre d'un nivell de renda similar, les federacions mostren uns índexs baixos de violència en els conflictes territorials (amb algunes excepcions), mentre que per sota d'un nivell de renda al voltant dels 3000 dòlars, el federalisme no mostra una millor acomodació dels litigis territorials que els estats unitaris³.

En les democràcies occidentals, els conflictes armats del País Basc i d'Irlanda del Nord són l'excepció: la majoria dels contenciosos territo-

rials en favor d'unes més altes cotes d'autogovern per part de les minories nacionals són de caràcter pacífic. És el cas, per exemple, d'Escòcia, Quebec, Catalunya o Flandes. En tots aquests territoris hi ha partidaris d'assolir la independència a partir de mecanismes democràtics, tot i l'escàs nombre mencionat d'estats que ho han aconseguit en els darrers cent anys i del paper favorable al manteniment del status quo que juguen organitzacions transnacionals com la Unió Europea. En el pla conceptual no hi ha res que impedeixi que el tema de on han d'establir-se les fronteres formi part del debat democràtic. Però en el pla empíric es constata que també els estats liberal-democràtics són molt gelosos dels seus territoris, un tema en el que es comporten més com estats que com liberal-democràtics.

Algunes conclusions d'aquests estudis de política comparada són més o menys òbvies, però altres, en canvi, són molt més subtils. D'una banda, es constata que el grau de desenvolupament socio-econòmic no representa una condició necessària per l'accés a la democràcia. De fet, en els darrers anys han emergit noves democràcies

1 J.Fearon-D.Laitin, "Weak states, Rough Terrain and Large-Scale Ethnic Violence since 1945" WP www.stanford.edu/group/ethnic, 1999; S. Saidemann-R.W Ayres, "Determining the Causes of Irredentism: Logit Analyses of Minorities at Risk Data from the 1980s and 1990s", *Journal of Politics*, nov 2000: 1126-1144

2 L. Diamond, "¿Puede el mundo entero ser democrático?. Democracia, desarrollo y factores internacionales", *Revista Española de Ciencia Política*, n. 9, 2003: 9-38; A.Przeworski et al, *Democracy and development: political institutions and well being in the world, 1950-1990*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 2000,



Palacio de la Moncloa

(o semi-democràcies) en països amb baixos nivells de desenvolupament. D'altra banda, els estudis empírics estableixen que en les democràcies, els conflictes territorials no tendeixen a desaparèixer –com pretenien algunes teories de la modernització d'arrel liberal o marxista– sinó que més aviat passa el fenomen contrari. A més, a partir de determinat nivell, el desenvolupament d'una democràcia plurinacional no és un factor útil de predicció del seu major o menor grau d'èxit en l'acomodació política de les seves minories nacionals internes. Per contra, existeixen altres factors que resulten més decisius en aquesta predicció, entre els que destaquen els següents:

- 1) la història concreta de la interacció dels grups afectats
- 2) l'existència a no de determinades institucions, tals com el federalisme i l'existència de clàusules “consocionals”: institucions compartides entre els diferents grups territorials en la composició dels governs, tribunals, etc, sistemes electorals proporcionals, drets de vet i “timbres d'alarma” procedimentals (com les existents a Suïssa i Bèlgica)
- 3) el grau de consens o coacció de les federacions
- 4) l'establiment o no d'una àmplia i protegida esfera 'autogovern polític per part de les minories
- 5) la possibilitat o no d'establir institucions que coordinin les polítiques

- i estratègies de les unitats federades davant del poder central (un exemple recent –desembre 2003– el constitueix el Consell de la Federació canadenc)
- 6) l'existència o no d'una “cultura federal” en les interaccions entre els principals actors polítics
- 7) la heterogeneïtat o no dels sistemes de partits de les unitats federades i de la federació
- 8) la congruència o no entre els executius dels dos nivells de govern
- 9) en els sistemes parlamentaris, la dificultat o no d'arribar a majories absolutes en la composició del parlament central
- 10) el grau d'independència política dels tribunals suprems o constitucionals

3 U.Amoretti-N.Bermeo (eds), *Federalism and Territorial Cleavages*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2004



Edifici del Senat

11) l'existència o no d'un sistema efectiu de federalisme fiscal

2. Teories del federalisme (i de la democràcia)

Des de la perspectiva de la teoria política, cal assenyalar dos components del debat actual que també incideixen en la millor o pitjor acomodació polític del pluralisme nacional d'una democràcia. Dos components fortament interrelacionats.

El primer gira al voltant de l'existència, en termes generals, de dues tradicions intel·lectuals des de les que s'ha pensat clàssicament el federalisme, d'una banda el corrent representat per Althusius i Montesquieu, i d'altra els autors americans

dels Federalist Papers (Madison, Hamilton i Jay). Els primers estan més vinculats al que podem anomenar l'esperit de les confederacions o un federalisme consociacional. La noció clàssica de sobirania s'entén aquí en termes de negociació i de caràcter compartit. Una de les finalitats del "pacte federal" serà la preservació de la pluralitat de les identitats particulars dels subjectes del pacte. Aquest estableix un ordre ascendent en l'estructuració dels poders que en l'extrem comporta un consecutiu procés de federalització⁴. Seguint la fórmula jurídica clàssica del dret romà "quod omnes tangit" (allò que afecta a tothom ha de ser aprovat per tothom), es tradueix en termes federals per la introducció del dret de vet per part de les col·lectivitats federades. La polity s'associa aquí, doncs, a un

compromís de caràcter consensual permanentment negociat.

D'altra banda, la tradició federalista americana associada a la creació del primer estat federal de l'època contemporània entendrà el federalisme des d'unes bases molt més federals que confederals. Aquí el centre de gravetat es situa en la governança d'un estat-nació modern i a la subsegüent supremacia del poder central sobre els poders federats. Un dels objectius explícits és el d'evitar la inestabilitat que les confederacions han mostrat repetidament en el pla empíric. En contrast amb el corrent anterior, l'establiment de la federació no haurà de recórrer les divisions socials i territorials existents sinó que haurà de procurar la construcció d'una nova polity que subsumeixi les

4 Althusius, *Politica Methodice Digesta* (1614), VIII

FERRAN REQUEJO

divisions anteriors a partir d'establir uns nous processos de state-building i de nation-building. La Unió és més important que les unitats⁵. Es tracta d'una tradició que ha estat reforçada per l'actuació posterior del Tribunal

La generalització de les pre-autonomies i el seu elevat nombre final han condicionat fortament l'evolució posterior del sistema autonòmic

Suprem, encara que en la darrera dècada algunes sentències apunten vers una consideració més "amistosa" cap als estats que no suposa canvis constitucionals⁶.

Segons quina sigui la concepció federal en la que ens situem obtindrem diferents conclusions en totes les esferes de l'acomodació territorial. Una qüestió que també s'ha posat de relleu en el debat sobre les democràcies (federal o no) en contextos de pluralisme cultural. Així, la interpretació dels valors de llibertat, igualtat i pluralisme és fàcilment escindible segons es tracti de democràcies liberals uninacionals o plurinacionals, especialment pel que fa als drets i

les llibertats col·lectives o de grup, al subjectes de la igualtat o al tipus de pluralisme a protegir i garantir.

Òbviament, aquestes contraposicions teòriques i normatives tindran conseqüències pel constitucionalisme. Així, en el cas de democràcies federals plurinacionals (Canadà, Bèlgica) tant la política comparada com el debat normatiu han posat han evidència les característiques i límits que suposa el model americà, establert en termes d'una federació uninacional amb trets simètrics, per les societats plurinacionals. Uns límits i característiques que van més enllà del grau de descentralització d'aquell model.

3. El cas espanyol

Tal com s'ha dit abastament, del període constituent dels anys setanta del segle passat no va sorgir cap "solució constitucional" definida de la qüestió nacional de l'estat, senzillament perquè aleshores l'acomodació d'aquesta última no estava políticament resolta. D'aquí que la Constitució de 1978 no creés cap model d'organització territorial i restés fonamentalment en una mena de "lleï de procediment per a la descentrali-

tzació" que permetia diversos desenvolupaments. El cert és que l'opció per la generalització de les pre-autonomies i el seu elevat nombre final han condicionat fortament l'evolució posterior del sistema autonòmic.

L'estat de les autonomies posa unes bases per a solucionar la descentralització, però està lluny de solucionar l'acomodació de la plurinacionalitat

Aquesta segueix essent una qüestió neuràlgica del debat polític.

Al meu entendre, la principal deficiència estructural de l'estat de les autonomies no són les seves limitacions, que també n'hi ha, com a model de descentralització, sinó el fet que no permet, i fins i tot impedeix, una regulació eficaç de la pluralitat nacional espanyola. En l'històric "problema regional" aquests dos aspectes havien quedat sempre per resoldre. Pot dir-se que, malgrat les seves limitacions, l'estat de les autonomies posa unes bases per a solucionar la descentralització, però està lluny de solucionar l'acomodació

⁵ Vgs per exemple, *Federalist Papers*, 10, 37,51 (Madison), i 9, 35, (Hamilton)

⁶ J. Kincaid, *Journal of Urban Affairs*, n.21, 1999

de la plurinacionalitat. L'estat de les autonomies és un model presidit per una lògica més «regionalitzadora» que genuïnament federal. Es tracta d'un model que resulta més «obert» per indefinició que per una finalitat explícita. Però, en qualsevol cas, descentralitzar un estat no és el mateix que acomodar les diferents identitats nacionals que conviuen en el seu interior. Podria augmentar-se la llista de competències i, malgrat tot, persistir la «incomoditat» de les identitats nacionals minoritàries pel fet de no haver-se establert, de manera efectiva i concreta, un reconeixement i un desenvolupament amplis de la seva especificitat nacional. Aquest és el cas, per exemple, de l'actual situació del Quebec a dins el Canadà. Malgrat que la federació canadencs és un estat més descentralitzat que l'Espanya autonòmica, l'acomodació constitucional del Quebec segueix essent un tema recurrent del debat polític canadenc.

Aquesta regulació deficient del fet plurinacional no impedeix valorar positivament la manera com la Consti-

La regulació autonòmica actual pot ser considerada una estació intermèdia en el camí vers un autogovern nacional efectiu

tució regula altres aspectes, com el reconeixement i mecanismes de garantia dels drets de ciutadania (civils, polítics i socials), o bona part de l'entramat institucional. En termes generals, crec que va ser un bon acord per deixar definitivament enrere la dictadura i els aspectes més retrògrads de la cultura política espanyola. I va ser-ho sobretot si no oblidem el context en el qual es va produir la transició: un procés de reforma política dirigida per élit sorgides del franquisme, amb amenaces latents de cops militars, amb manca d'una cultura democràtica per part dels ac-

tors polítics, amb una debilitat de les forces de l'oposició, etc. Per primera vegada, amb l'excepció de la inestable experiència republicana dels anys trenta, la Constitució de 1978 ha permès situar l'Estat espanyol de manera inequívoca en el grup de les democràcies liberals occidentals, integrar-lo en la Unió Europea, desenvolupar un estat de benestar, i una modernització de la societat i de les mateixes estructures de l'estat.

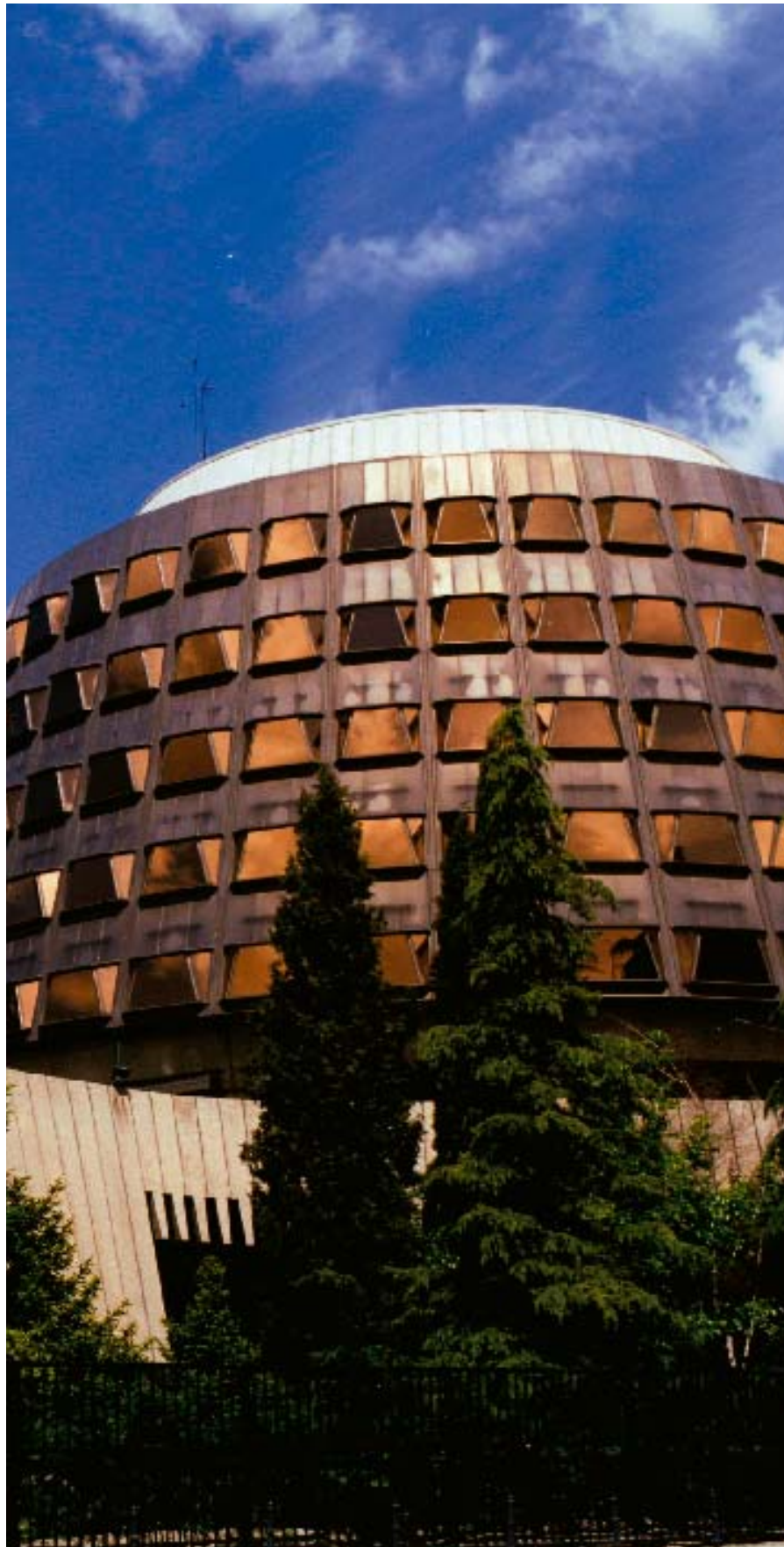
Tanmateix, malgrat tots aquests i altres mèrits, amb la mateixa fermesa pot afirmar-se que no es una bona constitució per acomodar una democràcia plurinacional. El fet és que no reconeix el pluralisme nacional present en l'estat espanyol, i, a més a més, dilueix la regulació d'aquest pluralisme en una mera descentralització generalitzada i uniformista. És un text que, en relació amb la plurinacionalitat, ja va néixer amb elements molt limitadors, tant pel que

FERRAN REQUEJO

fa a la dimensió del reconeixement d'aquella plurinacionalitat, com pel que fa a la dimensió de l'autogovern de les nacions minoritàries (Catalunya, País Basc i Galícia). Aquests dos aspectes són difícilment resolubles des de les premisses, bàsicament "regionals", des de les quals es va establir el model autonòmic. Malgrat l'indiscutible avanç que representa en relació amb models territorials anteriors, la regulació autonòmica actual pot ser considerada una estació intermèdia en el camí vers un autogovern nacional efectius de les nacions minoritàries, però dista de poder ser considerada l'estació final del trajecte.

En les anàlisi de política comparada referits a democràcies plurinacionals o plurilingüístiques d'estructura federal, acostumen a considerar-se tres objectius a assolir per part dels models territorials: 1) un reconeixement constitucional i polític explícits dels trets nacionals, lingüístics i culturals de les diferents col·lectivitats de l'estat; 2) la regulació d'un ampli nivell d'autogovern que permeti establir a les entitats subestats –especialment a aquelles dotades de característiques nacionals– unes polítiques pròpies i diferenciades en competències clau (educació, sanitat, benestar, universitats, cultura, règim local, investigació fiscalitat, projecció exterior, etc), així com prendre part en l'establiment de polítiques comunes; i 3) garantir a les entitats subestats uns recursos econòmics suficients per tal de que puguin portar a terme els dos objectius anteriors.

Un cop transcorregut quasi un quart de segle, pot constatar-se que, especialment en el cas de Catalunya, el desenvolupament pràctic de l'estat autonòmic ha resultat deficient en els tres aspectes anteriors (pel contrari, com és prou conegut, el País Basc i Navarra gaudeixen d'una regulació econòmica satisfactòria a través de la fórmula del concert econòmic). Mencionem algunes causes.



Seu del Tribunal Constitucional



Palacio de la Zarzuela

1) El reconeixement de la plurinacionalitat. En termes generals, pot dir-se que l'objectiu d'acomodar el pluralisme nacional de l'estat espanyol, mostra deficiències greus. Es tracta d'un estat, el poder central del qual no ha fet seu aquell pluralisme: no ha establert polítiques

El poder central no ha establert polítiques que defensin el pluralisme nacional (i lingüístic) intern

que defensin el pluralisme nacional (i lingüístic) intern, tant a nivell espanyol, com europeu i internacional. D'aquesta manera, no resulta massa sorprenent que importants segments de la ciutadania mostrin de diverses maneres el seu desafecte a un estat que no remet en les seves actuacions al seu pluralisme nacional intern.

2) L'autogovern. Els criteris emprats en el repartiment de competències entre l'estat i les comunitats autò-

nomes han resultat ser molt indeterminats, la qual cosa ha conduït a que l'autogovern d'aquestes últimes estigui en bona mesura "desconstitucionalitzat". És a dir, que sigui un autogovern subjecte al joc de les majories i minories resultant en les eleccions al parlament central, i que tingui una precària protecció jurídica en el Tribunal Constitucional –en el nomenament de llurs magistrats, per cert, no intervenen les comunitats autònomes malgrat de ser la resolució de conflictes entre aquestes últimes i el poder central una de les seves funcions-. Es tracta d'un model que, en la pràctica, ha significat atorgar quasi un "xec en blanc" al poder central en la interpretació de qüestions fonamentals per l'autogovern de les autonomies. Així, aquest poder ha pogut establir de manera unilateral:

1. fins a on arriben les seves competències (p.ex. fragmentant aspectes de competències que eren de caràcter exclusiu de les autonomies)

2. fins a on arriben els límits de la legislació bàsica (que a vegades inclou regulacions molt detallades en matèries com la funció pública, el règim local, les universitats, etc, que buiden de contingut el posterior desenvolupament legislatiu per part de les comunitats autònomes

El model autonòmic ha esdevingut uniformista en pràcticament tots els àmbits rellevants

3. una interpretació uniformitzadora de les condicions de garantia dels drets dels ciutadans i del contingut de les lleis orgàniques

4. una interpretació expansiva de les funcions administratives i d'execució

D'aquesta manera, a la pràctica, el model autonòmic ha esdevingut uniformista en pràcticament tots els àmbits rellevants de l'autogovern. Una qüestió que resulta especialment greu en el cas

FERRAN REQUEJO

de Catalunya i del País Basc atenent a la clara voluntat que bona part dels ciutadans d'aquestes col·lectivitats han mostrat i segueixen mostrant de disposar d'un autogovern ampli que també inclogui qüestions aparegudes després de l'aprovació de la Constitució, com la participació en la regulació de la immigració o en les institucions europees.

En contra del que a vegades s'esgrimeix, l'estat autonòmic no es troba entre els estats més descentralitzats:

L'estat autonòmic no es troba entre els estats més descentralitzats

a) al nivell de l'autogovern de les autonomies i, per tant, a la capacitat de portar a terme polítiques pròpies diferenciades i amb recursos econòmics suficients

b) a la capacitat de participar en el "govern compartit" de l'estat –no existeixen en el cas espanyol els mecanismes que trobem usualment en algunes federacions, tals com un Senat territorial, comissions intergovernamentals, etc.

c) a les garanties de defensa jurídica de l'autogovern.

De fet l'estat autonòmic no ha regulat de manera eficient ni els patrons fortament asimètrics habituals en les federacions plurinacionals (Bèlgica, Canadà), ni els patrons del federalisme anglosaxó –que tendeix a atribuir les funcions legislativa i executiva d'una mateixa matèria al mateix nivell de govern (Austràlia, Canadà), ni els mecanismes de cooperació i d'execució desenvolupats en el federalisme centroeuropeu (Alemanya, Àustria).

3) El model de finançament. L'autonomia econòmica suposa una condició ineludible de l'autonomia política. En del cas català, ens trobem amb una xifra important de "dèficit fiscal" en termes de política comparada (superior al 8% del PIB).



Sessió al Senat

Es tracta d'un sistema que resulta qüestionable tant des de la perspectiva de l'eficiència econòmica com des de consideracions ètiques d'equitat. El dèficit d'inversions de l'estat afegeix clares dificultats a la realització pràctica de l'autogovern en un entorn europeu i mundial creixentment competitiu.

El nou context de la Unió Europea canviarà també part de les regles del joc a l'interior dels estats de la Unió. En termes pràctics aquest nou escenari significa un conjunt tant

de possibilitats com d'amenaques per a l'autogovern de la Generalitat. El futur d'aquest autogovern vindrà establert tant per les possibilitats i

El nou context de la Unió Europea canviarà també part de les regles del joc a l'interior dels estats de la Unió

límits normatius de les regles constitucionals i dels tractats europeus com per la voluntat i perícia de les èlits polítiques i socials catalanes

en moure's en aquestes regles. La complexitat creixent de les xarxes intergovernamentals, especialment a Europa, fa que resulti necessari trobar alternatives a l'independentisme clàssic i als conceptes estatalistes rígids del constitucionalisme i del federalisme democràtic tradicionals.

Així doncs, malgrat suposar un avenç en termes històrics, l'estat de les autonomies presenta límits de concepció i, sobre tot de desenvolupament pràctic. Després de més de dues dècades, les comunitats autònomes

plurinacionalitat. L'estat de les autonomies, 25 anys després

no disposen d'una capacitat de decisió política de caràcter coherent i completa en les matèries que més personalitzen el seu autogovern, ni tampoc d'un finançament equitatiu. Crec que cal superar els tres

L'estat de les autonomies presenta límits de concepció i, sobretot, de desenvolupament pràctic

hàndicaps esmentats que arrossega el model regional autonòmic sorgit de la transició dels anys setanta: la confusió entre descentralització i plurinacionalitat; l'absència d'unes regles del joc, estables i clares, que no facin dependre el funcionament del sistema polític de les conjuntures electorals; i la manca d'una protecció jurídica amb garanties davant del Tribunal Constitucional sobre el contingut de l'autogovern. Tot això suposa una certa perversió de l'esperit amb el que es va elaborar la Constitució de 1978, així com un cert fracàs democràtic, de l'acomodació del pluralisme nacional intern de l'estat. Una situació que una eventual re-

forma dels Estatuts d'Autonomia i de la Constitució podrien contribuir a corregir, especialment si es posessin les bases i el consens necessaris per tal de procedir a una reforma o, com a mínim, a una interpretació més "federal" i més "plurinacional" del desenvolupament constitucional que el que s'ha realitzat en les dues darreres dècades.

En el moment "reformista" actual seria convenient tenir en compte les experiències d'altres estats democràtics de caràcter plurinacional. Una altra condició convenient per fer bé les coses és no tenir massa presa en el moment d'elaborar les propostes. Amb les preses es tendeix a pensar ràpid i a decidir malament. I encara més allà on no ha existit ni existeix encara una cultura política de caràcter plurinacional i federal com és el cas espanyol. Una altra condició és que els acords polítics precedeixin a les propostes dels tècnics. Els plantejaments jurídics i politològics resulten imprescindibles en qualsevol elaboració solvent d'aquestes qüestions, però no deixen de ser tècniques a emprar un cop s'han establert les grans decisions polítiques per

aquells a qui els correspon: el parlamentaris.

En definitiva, en el nostre context, pensar bé la democràcia requereix fer-ho des de la plurinacionalitat i,

Seria convenient tenir en compte les experiències d'altres estats democràtics de caràcter plurinacional

eventualment, des del federalisme. És a dir, requereix fer-ho des del federalisme plurinacional. De fet, l'ordre "lògic" del procediment hauria de passar primer per la reforma constitucional i posteriorment per la dels Estatuts. Però es procedirà al l'inrevés. El risc principal de procedir a una reforma estatutària realitzada en el marc d'una constitució que s'ha demostrat molt limitadora en la pràctica de l'autogovern es que, una vegada més, no es reguli el fons de la qüestió: la construcció d'una democràcia federal avançada en una societat plurinacional. Els nous estatuts tindran límits vells.

Aquest text s'acabà d'escriure en gener de 2005.