



TERCER CONGRÉS  
CATALANISTA  
2008-2009

## ÀMBIT DE POLÍTICA

### OPCIONS DE FUTUR

#### 1.1 Estat propici: autonomisme, federalisme, confederalisme, i reforma de la constitució espanyola.

### UN CATALANISME PEL SEGLE XXI

**Autor: Ferran Requejo**

Catedràtic de Ciència Política a la Universitat Pompeu Fabra

Han transcorregut tres dècades 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 que quan es van aprovar la Constitució i els primers Estatuts d'Autonomia (1980). 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".

#### ***1. Un disseny territorial deficient***

D'entrada una valoració positiva i una constatació 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 tradicionalment ha mostrat un balanç molt pobre en termes liberals, en termes democràtics i en termes de reconeixement d'autogovernos territorials durant quasi tota l'època contemporània. Es tracta d'un model que ha permès sortir inequívocament d'un estat autoritari i molt centralitzat. Tanmateix, això no impedeix constatar que, després de tres dècades, és precisament al País Basc i a Catalunya, és a dir, en aquelles nacionalitats que semblava que es volia acomodar en primera instància durant la transició, on sorgeixen més veus d'insatisfacció i de decepció sobre el que ha vingut a parar el model autonòmic.

Tal com s'ha dit a bastament, 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 descentralització" que permetia diversos desenvolupaments. El cert és que l'opció per a la generalització de les pre-autonomies i el seu elevat nombre final varen condicionar fortament l'evolució posterior del sistema autonòmic. Aquesta segueix essent una qüestió mal resolta i constantment present i neuràlgica en el debat del sistema polític espanyol.

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

En termes generals, 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 o articular les diverses realitats nacionals que conviuen en el seu interior. En aquest cas, «autogovern» no equival només a «més competències». Podria augmentar-se la llista d'aquestes últimes i, malgrat tot, persistir la «incomoditat» dels ciutadans que s'identifiquen preferentment amb les nacions minoritàries. Això es deu al fet de no haver establert, de manera efectiva i concreta, un reconeixement i un desenvolupament amplis de l'autogovern i de la seva especificitat nacional.

Aquesta regulació deficient del fet plurinacional no impedeix valorar positivament, com dèiem, la manera com la Constitució espanyola de 1978 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 alguns dels 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 en la segona meitat dels anys setanta del segle passat: un procés de reforma política dirigida per elits sorgides del franquisme, amb amenaces latents de cops militars, amb manca d'una cultura democràtica de la negociació per part dels actors polítics, amb una debilitat de les forces de l'oposició -tan de les d'àmbit estatal com de les nacions minoritàries-, etc. Per primera vegada, amb l'excepció de la inestable experiència republicana dels anys trenta, la Constitució de 1978 va permetre situar l'Estat espanyol de manera inequívoca en el grup de les democràcies liberals occidentals, i això ha possibilitat la integració en la Unió Europea, ha permès desenvolupar un estat de benestar, i ha conduït a la modernització de la societat i de les mateixes estructures de l'estat.

Tanmateix, malgrat tots aquests i altres mèrits que mostra el currículum de la Constitució actual, amb la mateixa fermesa es pot afirmar que no és 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 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 els seus avenços en altres aspectes, l'estat de les autonomies actual pot ser considerat tan sols una estació intermèdia en el camí vers un reconeixement i un autogovern nacional efectius per les nacions minoritàries.

## ***2. Què és el que falla?***

En les anàlisis de política comparada referides a democràcies plurinacionals o plurilingüístiques d'estructura federal, i a banda dels objectius referits al "govern compartit" de l'estat, acostumen a considerar-se tres objectius a assolir per part dels models territorials de les democràcies:

1) un *reconeixement constitucional i polític* explícit 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 de l'autogovern, etc), així com prendre part en l'establiment de polítiques comunes;
- i 3) garantir a les entitats subestats uns recursos econòmics suficients per tal que puguin dur a terme els dos objectius anteriors.

Un cop transcorregudes tres dècades, des de Catalunya pot constatar-se que 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 d'aquestes tres deficiències

- 1) *El reconeixement de la plurinacionalitat.* En termes generals, pot dir-se que l'objectiu d'acomodar el pluralisme nacional de l'estat espanyol, és a dir, el seu caràcter plurinacional, mostra greus deficiències. Es tracta d'un estat, el poder central del qual no ha fet seu aquell pluralisme: no ha establert polítiques que defensin el pluralisme nacional (i lingüístic) intern, tant a nivell espanyol com a nivell europeu i internacional. La reforma de l'Estatut de Catalunya (2006) no ha incorporat aspectes significatius en aquest aspecte. D'aquesta manera, no resulta massa sorprenent que importants segments de la ciutadania de Catalunya, el País Basc (i Galícia) mostrin de diverses maneres el seu desafecte a un estat que en les seves actuacions no remet al seu pluralisme nacional i lingüístic intern. D'altra banda, la legítima aspiració d'aquestes col·lectivitats a gaudir del màxim nivell de competències –compatible amb el funcionament eficaç i solidari de l'estat-, també dista d'haver estat assolit.
- 2) *L'autogovern.* Els criteris emprats per la Constitució de 1978 en el repartiment de competències entre l'estat i les comunitats autònomes han resultat ser molt indeterminats, la qual cosa ha conduït a què 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. Aquestes dues característiques són ja, en si mateixes, un

indicador de què existeix alguna cosa fonamental –i no només procedimental- resolta en el model autonòmic espanyol. 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:

- a) fins on arriben les seves competències (en algunes matèries s'ha aplicat el principi de “divideix i venceràs”, fragmentant aspectes de competències que eren de caràcter exclusiu de les autonomies
- b) fins 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
- c) una interpretació uniformitzadora de les condicions de garantia dels drets dels ciutadans i del contingut de les lleis orgàniques
- d) una interpretació expansiva de les funcions administratives i d'execució

La reforma de l'Estatut del 2006 presenta algunes innovacions en la regulació de les seves competències. Actualment encara resulta massa d'hora per veure amb precisió si aquelles innovacions representen canvis en el nivell d'autogovern. Tanmateix, la lògica final del sistema segueix essent la mateixa que en el període anterior. A la pràctica, l'autogovern pot seguir quedant reduït a àmbits que són merament intersticials i marginals. El model autonòmic ha esdevingut uniformista i amb autogovern precaris en el moment d'establir polítiques pròpies i diferenciades en pràcticament tots els àmbits rellevants de l'autogovern (educació, sanitat, funció pública, règim local, universitats, recerca, comerç, etc). Una qüestió que resulta especialment greu en el cas 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. Les regulacions de l'Estatut del 2006 són precàries en aquests àmbits. No és quelcom políticament anecdòtic que el mateix Tribunal Constitucional –en el nomenament de llurs magistrats, per cert, no intervenen les comunitats autònomes malgrat ser la resolució de conflictes entre aquestes últimes i el poder central una de les seves funcions- hagi recordat en varies ocasions que la imprecisió constitucional no

permet declarar inconstitucionals bona part de les decisions del poder central malgrat el seu caràcter notòriament expansiu.

En contra del que de vegades s'esgrimeix, l'estat autonòmic no es troba entre els estats més descentralitzats. Això és així tant si atenem a :

- 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 centreeuropeu (Alemanya, Àustria).

3) *El model de finançament.* L'autonomia econòmica suposa una condició inel·ludible de l'autonomia política. En aquest àmbit, i parlant del cas català, ens trobem amb una xifra important de "dèficit fiscal" en termes de política comparada (superior al 8% del PIB, d'acord amb varis estudis). L'autonomia econòmica i fiscal dels estats federats similars a Catalunya mostra quantitats significativament inferiors de dèficit. A més, aquest dèficit podria augmentar en els propers anys, cas de no ser reformat adequadament l'actual sistema de finançament (reforma que no requereix cap reforma constitucional). Es tracta d'un sistema que resulta qüestionable tant des de la perspectiva de l'eficiència econòmica com des de consideracions ètiques d'equitat.

A més a més, el tradicional dèficit d'inversions de l'estat a Catalunya afegeix clares dificultats a la realització pràctica de l'autogovern en un entorn europeu i mundial cada vegada més competitiu. En aquest àmbit, és com si Catalunya, diguem, estigués obligada a conduir amb el fre de mà posat. Posat per l'Estat al que pertany.

El nou context de la Unió Europea a partir el segle XXI canvia part de les regles del joc a l'interior dels estats de la Unió. En termes pràctics aquest nou escenari significa tant un conjunt de possibilitats com d'amenaques pel reconeixement i per l'autogovern de Catalunya. El futur de l'autogovern vindrà establert tant per les possibilitats i límits normatius de les regles constitucionals i de les legislacions europees com per la voluntat i perícia de les elits polítiques i socials catalanes en moure's en aquestes regles. El repte és pensar des de la globalitat i des de perspectives de futur per a actuar en allò que és més concret i actual. La complexitat creixent de les xarxes intergovernamentals, especialment a Europa, fa que resulti necessari trobar alternatives entre l'independentisme tradicional, d'una banda, i els rígids conceptes i regles estatalistes del constitucionalisme democràtic tradicionals i del seu nacionalisme d'estat implícit.

El catalanisme polític pot implementar tant estratègies de consens amb l'Estat, quan sigui possible, com estratègies catalanes pròpies dirigides a augmentar el reconeixement i l'autogovern en l'escena europea i internacional, malgrat que comportin conflictes amb el poder central de l'Estat. La tria entre aquestes dues estratègies no cal que sigui general, sinó establerta en funció dels límits i les possibilitats de cada àmbit d'actuació i de cada context geogràfic.

En definitiva, malgrat suposar un avenç en termes històrics, l'estat de les autonomies presenta límits de concepció i, sobretot de desenvolupament pràctic. Després de tres dècades, Catalunya no disposa d'una capacitat de decisió política de caràcter coherent i completa en les matèries que més personalitzen el seu autogovern, ni tampoc d'un reconeixement com a realitat nacional, ni un finançament equitatiu. En el nostre context, pensar bé la democràcia requereix fer-ho des de la plurinacionalitat i, eventualment, des del federalisme. Crec que cal superar els tres handicaps 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 perversió de l'esperit amb el que es va elaborar la Constitució de 1978, així com un cert fracàs, en termes liberals i democràtics, de l'acomodació del pluralisme nacional intern de l'estat. El risc principal d'haver procedit a una reforma estatutària realitzada en el marc d'una constitució que

s'ha demostrat molt limitadora en la pràctica de l'autogovern és que, una vegada més, no s'ha regulat el fons de la qüestió: la construcció d'una democràcia "federal" avançada en una societat plurinacional. Els nous estatuts tenen límits vells.

### ***3. Els escenaris del catalanisme polític del futur.***

És possible acomodar satisfactòriament les realitats plurinacionals a través d'estructures polítiques de caire federal? Avui la resposta a aquesta pregunta genèrica en l'escena internacional no és tan immediata ni inequívoca com d'entrada podria semblar o com es tendia a respondre fa només uns pocs anys.

Algunes teories, que actualment la majoria d'analistes consideren obsoletes, responen negativament a la pregunta anterior. La raó bàsica que esgrimeixen és considerar que la "lògica nacionalista" (normalment atribuïda empíricament només a les minories) és contrària i incompatible amb la "lògica liberal-democràtica" (del sistema federal) basada en els valors de llibertat, igualtat i solidaritat. Tanmateix, aquesta interpretació no està justificada ja que la gran majoria dels ciutadans "nacionalistes" de moltes nacions minoritàries (Quebec, Catalunya, Escòcia, etc.) de democràcies plurinacionals (Canadà, Espanya, Regne Unit, etc) defensen valors i concepcions com a mínim tan liberals i tan democràtics com els defensats també per la majoria dels ciutadans de les nacions majoritàries corresponents. No hi ha avui incompatibilitat entre liberalisme democràtic i nacionalisme, sinó més aviat diferents concepcions sobre com entendre el liberalisme democràtic en relació a les minories nacionals (en la "jerga" de les teories actuals de la democràcia es tracta de la contraposició del "liberalisme 1" o tradicional, més centrat en la lògica del nacionalisme d'estat –encara que sovint sense mencionar-lo, i el "liberalisme 2", més favorable al reconeixement i acomodació política i constitucional del pluralisme nacional intern dels estats plurinacionals).

D'altra banda, les teories sobre el federalisme clàssic també expressen visions diferents segons si situen el seu centre de gravetat a la "unió" que sorgeix del "pacte" federal, o bé si el situen en les entitats que pacten. Així, la tradició federalista dels Estats Units ha interpretat normalment el federalisme des d'una visió més federal que no pas confederal, en donar prioritat a la federació enfront les entitats federades. Però, d'altra banda, existeix una altra visió, històricament anterior a la primera, que posa el centre de gravetat en les entitats federades i considera que un dels objectius centrals del "pacte" federal és la preservació i el desenvolupament de la pluralitat de les parts. Aquesta és

una visió que resulta més propera a l'esperit de les confederacions que al dels estats federals contemporanis.

De fet, les dues contraposicions anteriors –la dels dos tipus de liberalisme democràtic en relació a les minories i la del pacte federal- reflexen diverses concepcions sobre la col·lectivitat política mateixa. Així, mentre una d'elles tendeix a considerar, per exemple, que només hi ha un sol *demos* per democràcia, la segona tendeix a pensar la col·lectivitat política com un conjunt de diferents *demos* (o *demoi*) com a components de la mateixa democràcia. Ambdues concepcions respondran de manera diferent a qüestions sobre si hi ha o no dret d'autodeterminació dels diferents *demoi*, o en el moment de tractar d'establir unes institucions de caràcter federal que esdevinguin a la vegada justes i estables.

D'aquesta manera, en funció de les concepcions de les que partim en termes descriptius i normatius sobre la col·lectivitat política respondrem d'una manera o una altra a la pregunta de si el federalisme (o els sistemes federals) proporciona eines –drets, institucions, processos de decisió i de reforma, etc- per organitzar políticament i de manera estable, pacífica i legitimada les democràcies plurinacionals.

Al meu parer, els models federals tendeixen a no resoldre satisfactòriament totes les qüestions que es plantegen a l'hora d'organitzar políticament les realitats plurinacionals. No obstant això, tant la teoria política liberal-democràtica com l'anàlisi de la política comparada dels sistemes federals (un terme més ampli que el més senzill de "federacions"), m'han portat a formular tres condicions necessàries perquè els sistemes federals reconeguin i acomodin de manera més o menys justa i viable les realitats plurinacionals:

- 1) un reconeixement polític i constitucional explícit, fort i satisfactori del pluralisme nacional de l'estat.
- 2) un alt grau d'autogovern de les nacions minoritàries de l'estat liberal-democràtic aplicat a cinc àmbits: el simbòlic-lingüístic; l'institucional, el competencial (que les nacions minoritàries puguin dur a terme polítiques pròpies i diferenciades); l'econòmic-fiscal; i l'àmbit internacional.
- 3) una protecció efectiva de l'autogovern de les nacions minoritàries i la participació en les decisions "federals", a partir de l'especificitat pròpia de les primeres (no diluïdes com unes entitats federades més de la federació). És a dir, cal regular el "govern compartit" de la federació a partir del pluralisme nacional

de l'estat. I l'experiència indica que la clau de volta de l'èxit es troba més en les demandes liberals (com es protegeix constitucionalment a les minories) que en les demandes democràtiques (de major participació).

Si apliquem aquestes condicions al cas espanyol, quines serien les perspectives de desenvolupament de l'Estat autonòmic per tal d'acomodar de la millor manera la nostra realitat plurinacional? Podem esbossar fins a sis escenaris possibles en funció del grau de compliment de les dues primeres condicions, és a dir, el reconeixement polític i constitucional i del grau d'autogovern d'elles minories nacionals:

1. Un escenari involutiu, que avui ja no passaria per un retorn a un estat unitari i centralitzat, sinó més aviat per un acord entre els dos partits principals de l'estat per establir una reforma constitucional que "tanqués" el sistema autonòmic. No hi hauria reconeixement constitucional del pluralisme nacional intern i es rebaixaria l'autonomia política i econòmica de les "comunitats autònomes".
2. Un escenari de mera continuïtat amb l'estat de les autonomies actual, en el que no hi ha reconeixement constitucional i polític explícit d'aquell pluralisme, com succeeix actualment, mentre el grau d'autogovern es mantindria més o menys com ara (malgrat hi poguessin haver alguns canvis menors en algunes competències, institucions com un Senat "autonòmic", etc).
3. Un escenari de "federalisme clàssic" en el que es desenvolupessin les potencialitats federals de l'estat de les autonomies, que augmentés el grau d'autogovern de totes les autonomies en un sentit homogeni i que afectaria a institucions com el poder judicial (que no s'ha vist en la pràctica influït per l'estat de les autonomies), un esquema de federalisme fiscal clar, un Senat federal, etc.
4. Un escenari del que he anomenat "federalisme plurinacional" en el que hi hauria un reconeixement explícit, constitucional, del pluralisme nacional de l'estat, i un alt d'autogovern alt i jurídicament ben protegit en els cinc àmbits descrit anteriorment.
5. Un escenari de *partenariat* (o de sobirania-associació) en el que les nacions minoritàries tindrien un autogovern ple, excepte algunes matèries en les que s'establiria un pacte amb l'estat (passaport, defensa, alguns aspectes de política internacional, etc)

6. Un escenari de ruptura amb l'estat (secessió d'una o més nacions minoritàries)

Una bona acomodació del pluralisme nacional només el crec possible en els tres darrers escenaris. En termes teòrics, potser el millor escenari per acomodar la realitat plurinacional espanyola donades les seves característiques demogràfiques, culturals, etc seria l'adopció del quart escenari, el federalisme plurinacional (en el que les tres condicions abans assenyalades es compleixen). El federalisme comparat és prou ric d'elements institucionals i procedimentals per regular satisfactòriament el tema bàsic (irresolt en el model actual de les autonomies) de com procedir a l'articulació liberal i democràtica d'una realitat que es nacionalment diversa. En els tres primers escenaris això no resulta possible ja que encara reflexen una institucionalització que correspon a un enfocament uninacional de la col·lectivitat política. Però si empíricament en el cas espanyol el quart escenari no resulta possible degut al caràcter encara molt primitiu del nacionalisme espanyol i de la cultura política de les principals forces polítiques espanyoles, aleshores el camí de solució del catalanisme polític del futur sembla reduït als dos darrers escenaris esmentats.

=====

Barcelona, 2 d'abril de 2009



TERCER CONGRÉS  
CATALANISTA  
2008-2009

## ÀMBIT DE POLÍTICA

### OPCIONS DE FUTUR

#### 1.2 Estat propi: dret de decidir, dret d'autodeterminació, drets democràtics

#### DE L'AUTODETERMINACIÓ AL DRET A DECIDIR?

**Autor: Jordi Muñoz**

Professor de Ciència Política a la Universitat Pompeu Fabra

**Per què ha tingut tant d'èxit entre nosaltres el concepte de dret de decidir? Què aporta de nou aquesta fórmula respecte del concepte tradicional de dret a l'autodeterminació? En aquesta ponència discutim aquestes qüestions a partir d'un breu repàs als usos històrics del concepte del dret a l'autodeterminació i la discussió dels seus límits com a marc conceptual per al moviment independentista.**

#### **Introducció**

Afirmar que el poble català té dret a l'autodeterminació no sembla, a priori, que hagi de resultar especialment controvertit en un marc com el d'aquest Tercer Congrés Catalanista. Existeix, dins del catalanisme, un consens prou ampli al voltant de, si més no, la 'no-renúncia' a aquest dret dels pobles. És per això que, en aquesta ponència no caldrà que hi insistim: l'objectiu és afavorir el debat al si del catalanisme i per tant ens centrarem en qüestions potencialment més polèmiques però precisament per això més productives.

Per tant, en aquest text no discutirem l'existència o no d'aquest dret, ni tampoc la seva aplicabilitat al cas català, sinó la utilitat política que té invocar avui el dret a l'autodeterminació en els mateixos termes en què es feia fa trenta o quaranta anys. Analitzarem les limitacions que, des d'un punt de vista pràctic, té avui dia el recurs a l'autodeterminació en sentit clàssic com a pilar sobre el que bastir un moviment polític conduent a la consecució d'un estat propi, així com el sentit i avantatges que ofereix la formulació alternativa que darrerament més fortuna ha fet en el nostre context: el dret de decidir.

Per això estructurarem la ponència en dues parts ben diferenciades: en la primera hi tractem els orígens i evolució de la idea del dret a l'autodeterminació dels pobles, per tal de mostrar com la seva interpretació i àmbit d'aplicació han anat variant a través del temps. Això ens portarà a analitzar-ne els seus límits en el context actual, a partir d'un repàs a les principals crítiques i arguments contraris a la seva aplicabilitat per al nostre cas. En la segona part, hi introduïm el concepte de dret de decidir i discutim els matisos que aporta respecte de la formulació clàssica del dret a l'autodeterminació, així com les raons del seu èxit, vinculades a la seva potència com a instrument conceptual per al moviment sobiranista.

### **1. El dret d'autodeterminació dels pobles: principi universal o contingent?**

Els principis polítics generals, per molt que se'ns presenten revestits d'un embolcall pretesament universal, no deixen de ser productes contingents de contextos històrics i polítics determinats, que en condicionen la formulació, interpretació dominant i àmbit d'aplicació. I això convé tenir-ho en compte a l'hora de determinar-ne la utilitat i aplicabilitat en cada context concret.

En aquest sentit, el dret d'autodeterminació dels pobles no és una excepció: té una història particular molt concreta, i la seva lectura dominant ha anat variant a través del temps. Malgrat que se li poden trobar antecedents més o menys directes molt anteriors, no és agosarat situar el naixement del concepte modern d'autodeterminació dels pobles en el procés d'independència dels EUA, per una banda, i en la concepció moderna de sobirania popular filla de la revolució francesa per una altra. Una de les moltes conseqüències d'aquells processos –i, especialment, de l'americà- fou l'afirmació d'una idea moderna de llibertat que comprèn també la idea que tota 'nació' té el dret d'autogovernar-se. Aquest principi, sota denominacions diverses i amb concrecions força variades, tindria una importància fonamental en el desenvolupament polític del món contemporani, fins al punt que podem dir que el principi d'autodeterminació ha estat el que ha donat forma al sistema d'estats nació en què actualment s'articula la governança global.

D'entrada, el principi de l'autodeterminació dels pobles presenta, malgrat la seva aparent senzillesa conceptual, dues dificultats importants en les quals hi trobem la font de bona part dels conflictes que han afectat el món contemporani. El primer és la definició del subjecte que ha de ser titular del dret: el 'poble'. Com definim els 'pobles' titulars d'aquest dret? Per criteris culturals? Ètnics? Estrictament polítics?

En funció de la voluntat d'una col·lectivitat de constituir-se com a *poble* titular del dret a l'autodeterminació? I en aquest cas, a través de quins mecanismes s'expressaria aquesta voluntat? La segona dificultat està relacionada amb l'àmbit d'aplicació del dret: ha de ser limitat o il·limitat? Qualsevol poble, en qualsevol moment, pot exercir el dret a l'autodeterminació? O bé cal restringir-lo en funció d'altres consideracions, com el de la integritat territorial dels estats, l'estabilitat del sistema internacional, el respecte als drets individuals o el benestar material? Sota quines condicions preval el dret a l'autodeterminació dels pobles per damunt d'altres consideracions?

Si bé durant el segle XIX i primers compassos del XX, processos com les revolucions de 1848 o la unificació italiana representaren impulsos innegables per al dret a l'autodeterminació, aquesta idea no era aplicada de manera consistent en els cinquanta anys previs a la Primera Guerra Mundial i, sobretot, no gaudia de cap base jurídica internacional.<sup>1</sup> No seria, per tant, fins al primer terç del segle XX i especialment després de la Primera Guerra Mundial que, sobretot de la mà de Wilson i els seus famosos catorze punts<sup>2</sup> que el dret a l'autodeterminació començaria a afermar-se com un principi (ara sí, jurídic) d'aplicació més habitual per la resolució de conflictes nacionals. En tot cas, l'aplicació de la idea wilsoniana d'autodeterminació dels pobles fou contingent a les necessitats generades pels processos de dissolució dels grans imperis europeus: l'austrohongarès, l'alemany, el rus i l'otomà. Per tant, cal entendre la irrupció en l'escena europea d'aquest principi precisament en el context en què tingué lloc.

Posteriorment, i després de la profunda cesura de la Segona Guerra Mundial, el dret a l'autodeterminació entrà al cor del dret internacional de la mà de la Carta de les Nacions Unides de San Francisco de 1945. Entre les dècades dels cinquanta i els seixanta, un principi polític d'innegable genealogia europea, o occidental, trasllada de manera

---

<sup>1</sup> Allen Lynch "Woodrow Wilson and the principle of 'national self-determination': a reconsideration" *Review of International Studies* (2002), 28, 419–436

<sup>2</sup> Tot i l'habitual referència als catorze punts del president Wilson, convé no oblidar també la influència del pensament de Lenin en la consolidació del principi de l'autodeterminació dels pobles.

evident el seu epicentre fora del continent europeu, i s'afirma com a principi rector essencial de les lluites d'alliberament nacional que vehicularen el procés de descolonització de l'anomenat tercer món. Aquest gir, com veurem, portaria molts a interpretar que el dret a l'autodeterminació és aplicable només a situacions de colonialisme i, en tot cas, d'opressió manifesta.

Finalment, el dret a l'autodeterminació seria reciclat per tercera vegada per donar sortida als processos de desintegració dels grans estats multinacionals del bloc del socialisme real, des de la URSS fins a Iugoslàvia. D'alguna manera, el dret a l'autodeterminació empenia el viatge de tornada cap al vell continent i es situava de nou al cor d'Occident. En unes condicions, tanmateix, molt concretes l'especificitat de les quals convé no menysprear a l'hora de traçar paral·lelismes. De nou es tracta de governar, segons els interessos dels actors dominants en la denominada 'comunitat internacional', processos de dissolució de grans entitats polítiques multinacionals un cop entren en crisi.

Per suposat, en aquest context és necessari també fer referència al *viatge* canadenc de l'autodeterminació, ja que segurament es tracta del cas més directament comparable al nostre. En el famós dictamen del tribunal suprem del Canadà sobre la qüestió de la secessió del Quebec de 1998,<sup>3</sup> que possiblement és el document jurídic contemporani sobre la qüestió més rellevant per al nostre cas, se'n fa una interpretació restrictiva. En aquesta resolució, el tribunal canadenc argumenta que la legalitat internacional no dóna cobertura a un procés de secessió unilateral del Quebec sota l'empara del dret a l'autodeterminació dels pobles precisament perquè la relació entre el Canadà i el Quebec no constitueix un cas de dominació colonial o d'explotació o subjugació manifesta. Tanmateix, com és de sobres conegut, la resolució del tribunal canadenc és molt més matisada i afirma que després d'un vot afirmatiu majoritari a una pregunta clara en un referèndum de secessió, el Canadà i el Quebec haurien d'obrir negociacions per definir el nou estatus però es fa sobre la base dels principis democràtics i no sobre el dret a l'autodeterminació dels pobles.

Com hem pogut veure en aquest breu (i per això necessàriament simplificat) repàs, el dret a l'autodeterminació dels pobles és un principi força flexible, que ha estat adaptat i

---

<sup>3</sup> Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217.  
[www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html](http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html)

readaptat a contextos canviants, sempre segons la conveniència dels actors dominants en l'escena internacional en cada moment. És important notar com, malgrat estar enunciat en termes universals, la seva interpretació i àmbit d'aplicació és històricament contingent a les situacions específiques.

Què volem dir amb això? Implica que el principi d'autodeterminació dels pobles no té cap validesa com a principi polític general? En absolut: cal no menysprear la potència que tenen les justificacions universalistes per a la generació de complicitats i, al remat, les possibilitats d'èxit de processos polítics com els d'alliberament nacional. Tanmateix, convé tenir clar que el simple recurs al dret d'autodeterminació dels pobles com a argument per justificar, especialment en el context internacional, un procés polític de secessió té importants límits derivats precisament d'aquesta flexibilitat interpretativa. De fet, avui dia la interpretació dominant del dret a l'autodeterminació dels pobles va en la línia de la resolució del Tribunal Suprem del Canadà, que en restringeix l'aplicabilitat a situacions de colonialisme i opressió manifesta, de tal manera que les nacions sense estat ubicades al si de democràcies liberals en queden explícitament excloses.<sup>4</sup>

## **2. Dret de decidir i principis democràtics**

Com hem vist, el dret a l'autodeterminació no és només un principi complex, sinó que també ha estat interpretat de maneres molt diverses en funció del context històric i, sobretot, dels interessos dels actors que, en cada moment, han tingut la potestat interpretativa real. Especialment d'aquest segon aspecte ve la seva feblesa actual: malgrat que sobre el paper un cas com el català compleix els requisits més elementals per a poder-lo aplicar –especialment derivats de la voluntat democràticament expressada pels seus representants–, trobem fortes resistències a la seva aplicació, per part d'aquells interessats en el manteniment de l'status quo. I això inclou, per una banda, aquells sectors més interessats en la preservació de la integritat territorial de l'estat espanyol però també –i això és un obstacle major– de tots els qui voldrien preservar al màxim l'ordre internacional existent, basat en uns estats de límits indiscutibles, i que temen potencials efectes de contaminació que els podrien acabar perjudicant.

---

<sup>4</sup> Que aquesta siga la interpretació dominant, per suposat, no vol dir que siga la correcta però en tot cas sí que és una dada a tenir en compte a l'hora d'avaluar-ne la utilitat.

Podem pensar que cal ignorar els interessats arguments contraris. Qui els sustenten, efectivament, s'oposaran sempre a les aspiracions de plenitud nacional del poble català, es plantegen com es plantegen i per tant, no ens hauria de preocupar el què diuen. El problema és que la mal-leabilitat del dret a l'autodeterminació és tal que permet fer passar per raonables arguments interessats com els que hem ressenyat més amunt. I això, sens dubte, resta potència com a element legitimador –intern i extern- del moviment sobiranista al recurs a la formulació clàssica del dret a l'autodeterminació. Entenem que els arguments cal jutjar-los no només per la seva coherència interna i legitimitat sinó també per la seva força com a elements de suport als projectes polítics. I segons aquest criteri la formulació tradicional de l'autodeterminació, tot i ser sens dubte rellevant per al nostre cas (especialment a la llum de les resolucions del Parlament de Catalunya) resulta, si més no, insuficient.

I és precisament en aquest context, d'un cert esgotament de la potència mobilitzadora i generadora de complicitats del recurs a la formulació tradicional del dret a l'autodeterminació<sup>5</sup> que neix, en el nostre context, una nova formulació que estaria destinada a tindre un gran ressò i a actuar com una nova, i potent, eina de mobilització: el dret de decidir. Si hem de ser estrictes, el dret de decidir no es més que una nova formulació del vell principi de l'autodeterminació dels pobles. Però en la seva nova formulació, ara entronca de manera més directa amb els principis de decisió democràtica, sense la intermediació del contingent i canviant concepte històric del dret d'autodeterminació dels pobles. En aquest sentit, es tracta d'una formulació més coherent, per exemple, amb la jurisprudència canadenca.

És d'aquí que ve la seva força. El dret de decidir és una formulació de la mateixa idea que, tanmateix, s'escapa de la rigidesa del principi de l'autodeterminació dels pobles. Primer, perquè es pot aplicar a diverses esferes i qüestions però sobretot perquè permet obviar els obstacles que la interpretació dominant de l'autodeterminació posa a la seva aplicabilitat per a un cas com el nostre. No es tracta en cap cas de renunciar al dret a l'autodeterminació en el seu sentit clàssic, sinó d'aprofitar un nou concepte, flexible i políticament potent per generar i ampliar el consens social sobre el dret del poble català a decidir lliurement el seu futur. Cal escapar de discussions laterals: el nostre problema no és un detall interpretatiu al voltant d'un principi específic del dret internacional

---

<sup>5</sup> Que no es deu només a la força dels arguments contraris, sinó també a altres elements, com l'efecte de les guerres dels Balcans dels anys 90, que van mostrar la cara més dolorosa de l'autodeterminació, i a una certa sensació d'esterilitat dels pronunciaments retòrics del parlament de Catalunya al respecte.

públic, sinó una qüestió més elemental, de respecte a la voluntat democràtica d'una col·lectivitat subjectivament definida com a nacional. Mentre entrem en debats cada vegada més de detall sobre l'aplicabilitat o no del dret a l'autodeterminació dels pobles, oblidarem el nucli de la qüestió. I per centrar el debat on correspon, generar consensos amplis i mobilitzar la base social catalanista, el dret de decidir s'ha mostrat com un concepte útil que cal aprofitar.

=====

Barcelona, 6 d'abril de 2009



TERCER CONGRÉS  
CATALANISTA  
2008-2009

## ÀMBIT DE POLÍTICA

### OPCIONS DE FUTUR

#### 2.3: Autors de la independència: Govern, Parlament, referèndum

### L'objecte i el subjecte d'un procés sobiranista

**Autor: Ferran Sáez Mateu**

Doctor en filosofia i professor de la Universitat Ramon Llull

L'objecte o finalitat d'un procés sobiranista pot estar envoltat de matisos, com ara distingir entre la noció de *sobirania* i la d'*independència formal* (paradoxalment, la segona no garanteix la primera, com s'ha comprovat en nombrosos contextos postcoloniais). En tot cas, aquest tipus de discussions s'acaben resolent soles, a còpia de temps, fets consumats, canvis en l'escaquer internacional, etc. Una altra cosa molt diferent, però, és el subjecte d'un procés sobiranista qualsevol. Aquest acaba marcant i condicionant permanentment la legitimitat -o manca de legitimitat- del mateix, com per exemple en el cas de Taiwan. L'antiga illa de Formosa està absolutament desvinculada *de facto* de la Xina continental, tot i que *de jure* la majoria de països del món no la reconeixen com una nació independent. La raó rau justament en l'especialíssim subjecte que va promoure la secessió: un partit polític, el Kuomintang o Partit Nacionalista Xinès, no pas una comunitat nacional convencional, ni tan sols una part d'aquesta que no se sentia adscrita identitàriament a la metròpoli (els aborígens de l'illa, que avui no arriben al 2% de la població, no són d'ètnia han, la majoritària a la Xina).

Òbviament, el cas de Taiwan no té res a veure amb els dels territoris de parla catalana la sobirania formal dels quals està repartida entre els Estats francès, espanyol, andorrà i italià. Si esmentem aquest cas és tot just per advertir que el subjecte d'un procés sobiranista és, a llarg termini, molt més important que el seu objecte o finalitat, que en general sol ser prou evident. El subjecte marca i condiciona la legitimitat del procés, o bé l'estigmatitza per sempre; la resta, en canvi, s'oblida al cap d'una o dues generacions, fins i tot en casos que han tingut un desenllaç tràgic. Aquesta regla té poques excepcions. També en té poques el fet que els falsos consensos internacionals derivats,

per exemple, de determinades decisions de l'ONU o altres organismes internacionals no resolten els conflictes de sobirania. Simplement els fan crònics.

Quin hauria de ser el principal agent d'un procés d'aquestes característiques, en el cas del nostre país?. Des d'una perspectiva escrupolosament democràtica només hi ha una resposta possible: la voluntat ciutadana de consumir-lo. Aquesta voluntat, en qualsevol cas, es pot expressar per la via d'un govern o d'un parlament legítimament constituïts i/o d'un referèndum formal, vinculant i amb garanties (emparat en observadors internacionals independents, etc). Les tres possibilitats tenen precedents exitosos.

Alguns són ben antics i altres recentíssims. En el cas català, però, el veritable problema de fons no és l'objecte de la decisió, sinó justament el subjecte que vulgui dur-la a terme. No m'estic referint a la clàssica l'objecció-trampa segons la qual la voluntat sobirana està circumscrita a tot el territori espanyol o francès, cosa que impossibilita qualsevol iniciativa sobiranista, sinó a una cosa molt més delicada. Per a alguns, l'expressió que he emprat més amunt -"el nostre país"- equival a una mera abstracció administrativa dissenyada per Javier de Burgos l'any 1833: les quatre "províncies". Per a altres, la realitat nacional és una altra: no té cap sentit sense Burjassot, o Maó. Fins i tot, hom podria argumentar que una suposada independència de les quatre províncies inventades en el seu moment per Javier de Burgos escapçaria definitivament qualsevol expectativa nacional real. L'ideal republicà (l'Estat) s'imposaria aquí a l'ideal nacionalista, que, per definició, no és altre que la nació. Aquesta contraposició pot resultar incòmoda, o fins i tot irritant; però cal tenir-la ben present a l'hora de fer determinats fulls de ruta que ometen qüestions fonamentals. Aquí estem parlant de la qüestió més fonamental de totes, precisament: la del subjecte del procés. Sense determinar-lo amb nitidesa la resta -l'objecte o finalitat d'aquesta acció col·lectiva- no té cap mena de sentit.

Els territoris de parla catalana derivats històricament no disposen, de moment, de cap organisme representatiu comú reconegut a nivell internacional. Ni tan sols disposen d'un nom veritablement assumit per la majoria de la població, com ara Països Catalans. Els vincles estan basats en iniciatives de la societat civil i resulten palesament insuficients en tots els sentits, començant pel fet d'haver de discutir ridiculeses sobre la unitat o manca d'unitat de la llengua. Sense la prèvia consolidació i mínim reconeixement d'aquesta realitat nacional -ni que sigui en un nivell purament cultural- qualsevol intent d'avançar cap a la independència de les quatre províncies dibuixades per Javier de Burgos l'any 1833 (és a dir, allò que alguns anomenen "Catalunya") equival a una

autocessació territorial. Una altra cosa, òbviament, és que s'accepti que l'únic subjecte de la sobirania són els quatre artificis geogràfics anomenats Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona creats fa 175 anys, i ara constituïts en comunitat autònoma segons la Constitució espanyola. En aquest cas, les coses canvien: des d'una perspectiva formal, la possibilitat d'iniciar determinats processos sobiranistes esdevé infinitament més fàcil que si parlem *també* de Fraga, Cotlliure o Alcoi. En qualsevol cas, la pregunta continua sent la mateixa: quin sentit *nacional* tindria aquest procés parcial?

Han corregut rius de tinta sobre la legitimitat de l'objecte d'aquest procés sobiranista: des de raons històriques clares fins a greuges econòmics manifestos, passant per altres dotzenes d'arguments. De la *finalitat* i de les *raons* de la independència se n'ha parlat molt; del *subjecte col·lectiu* que se n'hauria de fer càrrec, ben poc. Gairebé gens. Aquesta actitud és explicable, evidentment, perquè situa el problema en una dimensió que sembla insuperable. En tot cas, sembla raonable pensar que una col·lectivitat mai no s'assumirà a si mateixa com a subjecte d'un procés transformador... si prèviament no decideix si és o no és una col·lectivitat, o si té o no té una voluntat de ser-ho. Aquesta disjuntiva la pot resoldre un govern, un parlament, o un referèndum?. Ara mateix, evidentment, no. Això no significa, però, que el problema no tingui sortida. En la mesura que podem prendre decisions lliurement, la sortida democràtica existeix: passa per la consolidació d'una majoria política veritablement representativa que tingui voluntat, si més no, d'*explorar* les possibilitats del procés. Si aquesta simple *exploració* no s'ha produït és perquè ens hem preocupat massa del predicat de la frase (espoli fiscal, etc) i poc o gens pel subjecte que l'hauria d'encapçalar per a poder ser intel·ligible i, sobretot, convincent.

=====

Barcelona, 15 d'Abril de 2009