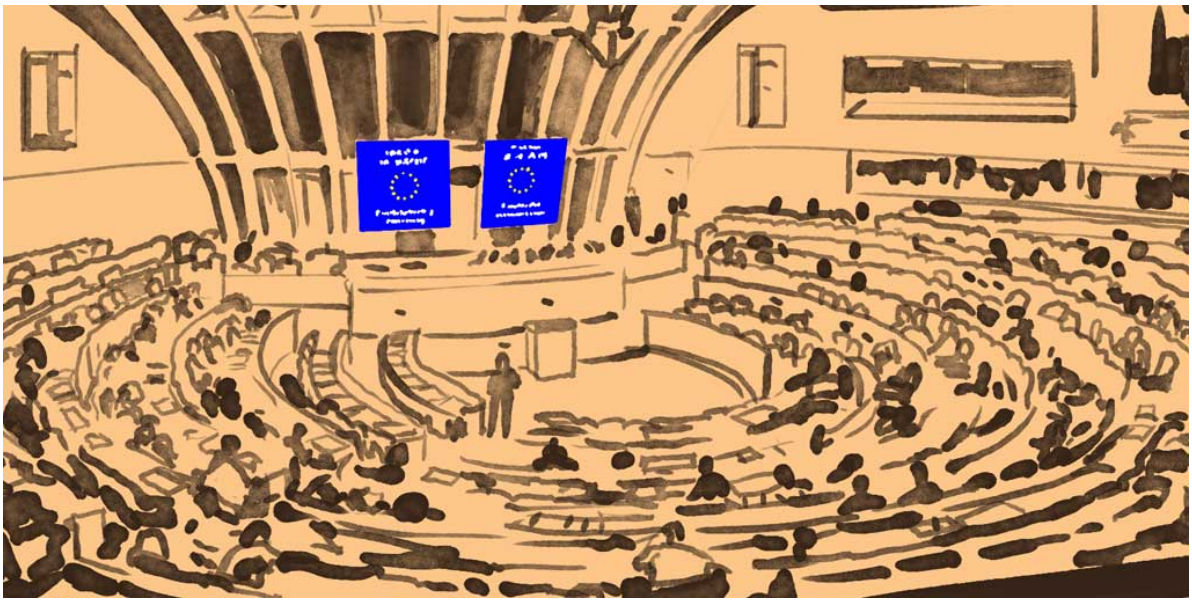
SOVEREIGNTY CONFLICTS: THE EUROPEAN DEBATE

Claiming Sovereignty: States, nations and Self-Determination in the European Context

Michael Keating



César Cromit

La sobirania ha estat el pilar de l'ordre polític en el món modern: ha definit la font essencial de l'autoritat legítima dins dels estats i ha apuntalat l'ordre internacional. Tot i això, sempre ha estat una idea imprecisa. En l'era moderna, s'ha associat a l'estat nació fins al punt que els conceptes 'estat nació' i 'estat sobirà' han esdevingut sinònims en les relacions internacionals. En la seva forma més pura, la idea és que l'estat nació està dotat d'una sobirania absoluta i d'això no n'hi ha cap dubte. L'estat és sobirà perquè és sobirà per definició; o l'estat és sobirà perquè, amb l'exercici de la seva sobirania, ha declarat que és sobirà. Això és, per descomptat, una tautologia, un argument circular. Més que una teoria o una doctrina, és un axioma, una proposició que no es pot rebatre. En el seu sentit més veritable, és un mite, una història amb una força independent de la seva veritat o falsedat empíriques. Una altra manera d'expressar tot això és dir que l'estat nació sobirà és un mite, és a dir, una creença compartida amb un efecte que no depèn de si és veritable o falsa. Mentre la gent hi cregui, funcionarà i continuarà oferint les bases de l'ordre polític. En cas contrari, podria seguir el camí del dret diví dels reis.

L’enigma sobiranista

Paradoxalment, però, aquesta és l’única doctrina defensable de la sobirania absoluta de l’estat nació. Això es deu al fet que, tan bon punt l’estat es veu obligat a produir arguments epistèmics més amplis per justificar la seva sobirania, ha de competir amb altres afirmacions que poden ser igualment convincents i basades en les mateixes premisses. En un altre text (Keating 2021), caracteritzo aquests arguments com si giressin entorn de *demos* (la definició del poble que sustenta la sobirania popular), *telos* (la missió de la nació en el passat i el futur), *ethos* (els valors que duu integrats) i sobirania (el lloc de la màxima autoritat). Durant el segle XX, una certa narrativa modernista va identificar que aquests quatre conceptes quedaven incorporats a l’estat nació consolidat i, en base a això, les reivindicacions contràries es podien rebutjar per retrògrades o reaccionàries, tant si aquestes provenien de l’esquerra britànica com si les feien progressistes jacobins a França, Espanya o Itàlia.

Aquestes defenses intel·lectuals de l’estat nació sobirà sempre han estat dèbils. A l’actualitat hi ha pocs científics socials que es prenguin seriosament les idees primordialistes i ahistòriques segons les quals la nació és, d’alguna manera, natural o intrínseca a la naturalesa humana. Des de les revolucions francesa i nord-americana, l’estat nació s’ha basat menys en l’*ethnos* primordial i més en el *demos* unitari, cosa que ha contribuït a donar un fonament a la democràcia; però hi ha el perill que els seus adversaris poden fer afirmacions similars. Les teleologies històriques que remunten l’estat nació fins a un moment fundacional o una època llunyana també són fàcils de refutar. Com va demostrar Renan fa molt de temps, sabem moltes coses sobre com es van construir realment els estats nació i els nacionalistes necessiten oblidar-ho tant com recordar-ho. En qualsevol cas, els adversaris, que discuteixen el passat, també tenen la seva pròpia història, com ha passat en les discussions historiogràfiques aferrissades entre els historiadors espanyols i els catalans i bascos. Un altre argument és que la nació i el seu estat són vehicles per obtenir valors superiors (*ethos*) i la consecució d’objectius desitjables, com la solidaritat social i l’estat del benestar, o oferir mercats més amplis a l’economia. No obstant això, les afirmacions que l’estat nació està instrumentalment legitimat per les tasques a les quals serveix són vulnerables quan s’enfronten a arguments sobre si hi ha altres maneres d’aconseguir aquests objectius.

L’axioma de la sobirania estatal va tenir una poderosa influència sobre la imaginació del segle XX, fins al punt que va esdevenir la forma universal d’ordre polític. Des d’aleshores, l’encanteri s’ha esvaït: tant l’estat com la nació han estat desmitificats i posats en dubte. La globalització, ja sigui en els àmbits econòmic, cultural, ecològic, social, de seguretat o polític, ha revelat la fragilitat dels estats i les desigualtats arrelades en el sistema estatal. L’individualisme ha qüestionat les antigues identitats col·lectives, mentre que el multiculturalisme ha qüestionat les imaginacions nacionals monolítiques. Els sistemes funcionals prèviament englobats dins l’estat s’han ‘redimensionat’, és a dir, s’han desplaçat amunt fins al nivell supranacional, avall fins al nivell subestatal i a través fins al nivell transnacional (Keating, 2013). Això inclou assumptes que van de la gestió econòmica fins al medi ambient, el benestar social, l’educació superior i la cultura. A mesura que aquests

sistemes s'han anat movent més enllà del marc de l'estat nació, els estats han perdut la seva capacitat de dominar-los. Això no ha estat resultat d'imperatius funcionals vinculants, com han suggerit algunes teories de la globalització. Al contrari, el canvi d'escala és una qüestió molt disputada i política, perquè canviar l'escala i els límits dels sistemes funcionals pot canviar l'equilibri entre guanyadors i perdedors (Keating, 2017). Algunes concepcions de l'emergent nivell regional o 'meso' de govern el veuen com un espai per a la competència del mercat o una mena de neomercantilisme en què les regions competirien entre elles per obtenir beneficis econòmics. Per a altres, els nivells local i regional són un nou espai per a la solidaritat social. Altres tornen a destacar la dimensió cultural. A mesura que es qüestionen aquestes diferents visions dels nous espais, des d'Europa fins al barri, cada cop es polititzen més. Això ha donat lloc a un debat sobre la democratització i la forma de govern adequada per permetre la deliberació i el control popular davant el debilitament de la capacitat de l'estat nació.

> L'axioma de la sobirania estatal va tenir una poderosa influència sobre la imaginació del segle XX, fins al punt que va esdevenir la forma universal d'ordre polític. Des d'aleshores, l'encanteri s'ha esvaït: tant l'estat com la nació han estat desmitificats i posats en dubte. La globalització, ja sigui en els àmbits econòmic, cultural, ecològic, social, de seguretat o polític, ha revelat la fragilitat dels estats i les desigualtats arrelades al sistema estatal

Aquest és un factor important en l'augment de les demandes d'autogovern. Aquestes sorgeixen de diverses maneres i a diferents nivells, però sovint són assignades a les identitats i les institucions existents i serveixen per reactivar campanyes d'autodeterminació. Hi ha hagut certes tendències a descartar els nous nacionalismes subestatals d'Europa per 'tribals', 'ètnics' o retrògrades. En la mesura que es basen en impulsos xenòfobs o autoritaris (com passa amb la *Lega Nord* o el *Vlaams Belang*), podem descartar-los perquè no són rellevants per al tema d'aquesta exposició. Les afirmacions que responen a la condició moderna i incorporen el nou pensament sobre economia, benestar, cultura i democràcia són més difícils de descartar. Una característica important d'aquests moviments és que, en lloc d'emfatitzar el particularisme ètnic, sovint es basen en les mateixes bases històriques, normatives i instrumentals dels estats nació. No ens hem de prendre totes les afirmacions al peu de la lletra. La reivindicació d'autodeterminació de la República Srpska es basa en una comunitat territorial sorgida després de la recent neteja ètnica. Per altra banda, les reivindicacions a Catalunya, Euskadi, Escòcia, Gal·les o el Quebec es basen en valors universals. Això és el que Dion (1991) va anomenar la paradoxa de Tocqueville: arguments sobre l'autoritat política davant d'una convergència de valors. Podríem pensar que la difusió dels valors universals (tal com va passar a tota Europa durant la segona meitat del segle XX) disminuiria les diferències polítiques i resoldria la qüestió de les nacionalitats. La paradoxa de Tocqueville explica per què això no pot passar: perquè els projectes nacionals rivals competeixen sobre el mateix terreny normatiu que el

pilar de l'ordre polític. Aquest no és, segons Kymlicka (2007) i altres, un cas de diferències culturals, que es podria resoldre mitjançant pràctiques de multiculturalisme, autonomia cultural o la privatització de la cultura de la manera en què la religió s'ha privatitzat realment a les societats postcristianes. Es tracta, més aviat, de reivindicacions sobre una autoritat global, que són molt més difícils de resoldre.

Gestió de les reivindicacions de sobirania

La sobirania i l'autodeterminació s'han identificat tradicionalment amb la construcció d'un estat multifuncional delimitat territorialment, en la línia del sistema estatal del segle XX. Aprofundirem en aquesta definició més endavant, però primer examinem els arguments presentats a favor i en contra del dret a l'autodeterminació. La literatura sobre secessió tendeix a posar la càrrega de la prova –de la necessitat de justificar la legitimitat del seu projecte– en aquells que reivindiquen separar-se d'un estat existent, tot assumint que els estats no tenen l'obligació de legitimar la seva existència continuada. Això crea un gran desequilibri a favor de l'*statu quo* i una barrera difícil de superar per a aquells que volen canviar-ho. Tot i això, ha estat difícil trobar una nova fórmula per resoldre el dret a l'autodeterminació, incloent-hi el dret de secessió, malgrat l'abundant literatura sobre el tema.

Les teories del dret primari atribueixen el dret d'autodeterminació als pobles o a les nacions. Alguns teòrics polítics tendeixen a identificar les persones dels grups sense problemes. No obstant això, gairebé tots els sociòlegs coincideixen avui en dia que les nacions no són naturals, sinó construïdes socialment i sovint qüestionades. Els mateixos que reivindiquen l'autodeterminació argumenten cada cop més des de la base de la democràcia i sovint s'esforcen per defugir el particularisme ètnic.

Les teories associatives o voluntaristes intenten solucionar aquest problema permetent que qualsevol grup de persones es declari com una unitat autodeterminada i estableixi la seva pròpia política (Beran, 1998). La literatura sobre elecció pública parteix de la premissa que la democràcia consisteix a fer realitat les preferències individuals, de manera que les institucions s'han de dissenyar al voltant d'això. Però la democràcia també tracta sobre deliberacions i consideracions del bé públic; i tracta també sobre la mobilització del poder polític davant les desigualtats socials o del mercat. Els problemes d'autodeterminació no sorgeixen perquè grups d'individus decideixin espontàniament sobre l'autogovern. Tampoc no apareixen perquè la gent faci càlculs instrumentals sobre els beneficis econòmics de les unitats polítiques a gran o petita escala (tal com suggereixen Alesina i Spoloare, 2002). La creació de comunitats polítiques és un procés de construcció social ardu i a vegades inacabable, que requereix compromís i recursos. Això explica per què n'hi ha tan pocs, malgrat la preocupació entre els opositors que puguin proliferar sense parar.

Un tercer conjunt de teories afirma que els pobles o les nacions tenen un dret 'reparador' a l'autodeterminació i a la secessió si han estat oprimits o colonitzats (Buchanan, 1991). Es tracta de casos de colonització, però això és útil per afrontar casos com el Quebec o Escòcia, en què la població gaudeix de drets democràtics complets. A més, si es considera

legítim el dret reparador, això podria incentivar els nacionalistes a provocar opressió. La teoria del dret reparador no justifica la condició d'estat dels estats nació existents: simplement se suposa que tenen el dret moral de determinar el seu propi mode de govern, tot negant les pretensions adversàries.

Hi ha un altre problema pel que fa a totes aquestes teories clàssiques d'autodeterminació. Les seves reclamacions se superposen, ja que es fan diferents reclamacions nacionals sobre el mateix poble i sobre el mateix territori. Tenint en compte aquestes afirmacions contradictòries, no hi ha cap conjunt de línies en un mapa que pugui produir la resposta 'correcta'.

De fet, és fàcil argumentar que l'autodeterminació en el sentit de fer realitat les reivindicacions sobiranistes sobre un territori en nom d'un poble és impossible. Això, en realitat, ja s'ha dit sovint. Tanmateix, si no es pot respondre una pregunta, això sol ser una bona raó per canviar-la. Ho podem fer replantejant tres elements clau: el subjecte de l'autodeterminació o 'poble', l'objecte de l'autodeterminació (una nova política) i el marc territorial. El gir relacional en l'ontologia ens permet especificar el subjecte de l'autodeterminació sense caure en la trampa doble de la reïficació o del pur voluntarisme. Les noves concepcions sobre l'estat i la sobirania ens permeten especificar l'objecte de l'autodeterminació de maneres més complexes. Les noves teories del territori el presenten com a obert, dèbilment delimitat i definit de moltes maneres. Això proporciona una solució determinada com la que ofereix l'antic model d'estat nació; però no és problemàtic perquè la teorització normativa s'ha allunyat de la cerca de solucions ideals i completes cap al reconeixement de la incommensurabilitat d'algunes afirmacions i l'acceptabilitat de resultats imperfectes.

El subjecte

Avui en dia, les nacions o els pobles no se solen definir segons criteris objectius, com van intentar fer les generacions anteriors de nacionalistes. Tampoc no poden quedar reduïdes a sentiments purament subjectius. Perquè jo sigui nacional, és necessari que altres persones comparteixin el mateix sentiment. Les nacions són, més aviat, entitats intersubjectives socialment construïdes, basades en el reconeixement mutu i en significats compartits. Les nacions o els pobles mai no són homogenis ni estan clarament delimitats; les seves reivindicacions sovint se superposen, i són reconstruïts amb el pas del temps i, sovint, qüestionats. El llenguatge que fem servir per referir-nos a les comunitats polítiques pot ser imprecís i qüestionat, però això es deu al fet que necessàriament té una càrrega normativa. Si un moviment polític passa de la llengua o la regió al projecte de la nació (com va fer el catalanisme a principis del segle XX), està reivindicant ser el titular dels drets originals. En casos com la Bretanya, l'ús de la terminologia nacionalista i regionalista reflecteix diferents objectius en relació amb l'estat francès. Tot i això, posar de manifest que les nacions es construeixen discursivament d'aquesta manera no vol dir que aquestes comunitats no constitueixin realitats en un sentit sociològic.

> Les nacions són entitats intersubjectives socialment construïdes, basades en el reconeixement mutu i en significats compartits

Saber-ho no ens dona la resposta a la pregunta sobre el subjecte de l'autodeterminació, però sí que la converteix en una pregunta que podem resoldre. Podem descartar les reivindicacions sobre la Padània, imaginada per la *Lega Nord*, com a comunitat nacional. No perquè sigui 'artificial'; totes les nacions i totes les entitats socials són artificials en el sentit que han estat creades en algun moment. És més aviat que la Padània no va comptar mai amb la fidelitat de poc més d'una petita minoria dels seus habitants malgrat l'esforç realitzat, que va incloure en la seva creació una història i una cultura retroadaptades (Oneto, 1997). La Padània no estava destinada a fracassar, però ho va fer. Per contra, Quebec i Escòcia s'han de prendre més seriosament, no perquè existeixin en cap sentit absolut o primordial, sinó perquè s'han construït i, críticament, reconstruït a l'època moderna, amb la finalitat de constituir comunitats polítiques.

En altres casos, la nació ha estat qüestionada: internament, pel fet que no hi havia cap acord sobre la naturalesa de la comunitat política comuna, o externament, per part dels estats i les comunitats veïnes que han reclamat el seu territori o el seu poble.

L'objecte

Les teories clàssiques de l'autodeterminació han suposat que l'objecte de l'autodeterminació és la creació d'un estat nació. Tot i això, a mesura que el significat de la mateixa condició d'estat canviava amb el pas del temps, també canviaven els objectius dels nacionalistes. A finals del segle XIX, els nacionalistes dels sistemes imperials, ja fossin aquests d'Irlanda o dels dominis dels Habsburg, conscients de la seva exposició a un món de grans potències, sovint reclamaven un autogovern intern dins d'un acord federal o confederal. Amb l'esfondrament dels imperis centrals durant la Primera Guerra Mundial, els nacionalistes van moure's cap a la independència com a objectiu universal. A Irlanda, on el poder central no es va esfondrar, la independència va ser un procés gradual i sovint ambigu, que va durar fins a la proclamació de la República fora de la Commonwealth el 1949 [1].

La meitat del segle XX va ser l'època de màxima esplendor de l'estat nació, el qual es va estendre a tot el món durant el procés de descolonització. Al final d'aquest segle, però, el model va començar a ser qüestionat. L'estat nació començava a ser afectat per influències econòmiques globals (encara que fer servir el terme 'globalització' per parlar d'aquell moment sigui exagerat). Els ordres econòmics i polítics transnacionals, incloent-hi la Unió Europea i el TLCAN, restringien els estats independents. Gairebé tothom va suposar que això comportaria una disminució del poder del nacionalisme i una reducció dels moviments secessionistes perquè, si fins i tot els estats grans estaven perdent poders efectius, els estats petits encara tindrien menys oportunitats. A la pràctica, les coses van resultar diferents. L'aparició de règims transnacionals va proporcionar un marc per a la supervivència dels petits estats en oferir-los accés a mercats amplis i a garanties de

seguretat. Així, tot i que el contingut de la independència es va començar a diluïr, el llindar de la independència va disminuir -i per tant va convertir-se en un objectiu més assolible. Això ha permès als moviments d'autodeterminació aplicar estratègies d'autogovern a Europa i reprendre els arguments de principis del segle XX sobre la transformació dels imperis en federacions democràtiques de pobles. La idea que els moviments independentistes haurien de ser proeuropeus ha desconcertat alguns crítics (i alguns dels seus partidaris), però, com sabien alguns nacionalistes minoritaris de principis del segle XX, la doctrina de la sobirania absoluta és molt més útil per a les nacions grans i poderoses que per a les nacions més petites amb veïns grans i potencialment agressius.

Com que el significat de la independència en un sentit funcional ha canviat, també ha canviat el principi normatiu de sobirania. En adaptar-se a un món interdependent, molts moviments nacionalistes han abandonat la idea que la sobirania és indivisible i només s'ubica a l'estat nació. Els postsobiranistes (MacCormick, 1999; Keating, 2001) entenen la sobirania com a compartida i negociada. Això també reflecteix canvis dins la ciència política i el dret, pel fet que la sobirania és conceptualitzada no tant com una cosa que posseeix una nació, sinó més aviat com una relació que es negocia contínuament (Loughlin, 2003). No és casualitat que aquestes idees hagin trobat ressò en llocs on la sobirania sempre ha estat qüestionada i on les tradicions contràries de pactisme i ordre negociat són familiars. Aquestes tradicions inclouen els drets històrics bascos o fueros, la tradició catalana del pactisme i l'autoritat complexa (Herrero de Miñón, 1998), la doctrina escocesa de la sobirania limitada i la teoria confederada canadenca de les 'dues nacions', ara ampliada per incloure-hi els drets dels pobles indígenes (Keating, 2001). Aquestes teories s'oposen a l'estat, no amb una reivindicació contrària a la sobirania absoluta, sinó amb una manera diferent de pensar la mateixa sobirania. La sobirania no és una cosa que s'hagi d'establir jugant la carta guanyadora de la supremacia de l'estat nació. Més aviat, implica una recerca epistèmica complexa i algunes interpretacions necessàriament conflictives.

L'argument s'ha elaborat de manera més completa pel que fa a la Unió Europea i a estats plurinacionals com el Regne Unit, Espanya i el Canadà. De fet, podem dir que en aquests casos, en les darreres dècades, hi ha hagut dues doctrines que han coexistit en major o menor harmonia. Una és la doctrina clàssica de l'estat nació, segons la qual existeix l'estat nació que atorga poder cap amunt o cap avall de diverses maneres, però que continua sent la font fonamental d'autoritat. L'altra és la visió que aquestes polítiques són unions plurinacionals on la màxima autoritat queda dispersa. Sens dubte, no cal resoldre aquesta contradicció; de fet, seria inútil provar de fer-ho. Tenint en compte la història i la dependència del constitucionalisme formal dels espanyols, probablement aquests es van preocupar més d'assegurar aquest tipus de constitucionalisme del que ho van fer els britànics amb la seva llarga tradició d'unió informal. De fet, els britànics mai no havien qüestionat l'existència de múltiples nacions dins de l'estat, però havien negat que això tingués implicacions polítiques. De tant en tant, la qüestió apareixia a la UE, però se solia trobar una manera de solucionar-ho, incloent-hi els tribunals constitucionals britànic i alemany.

> La sobirania no és una qüestió que s'hagi d'establir jugant la carta

> guanyadora de la supremacia de l'estat nació

L'assaig més elaborat de la posició postsobirana va ser l'Acord del Divendres Sant a Irlanda del Nord. Hi van negociar dos estats i dues comunitats dins d'Irlanda del Nord i es va suspendre el desacord sobre el destí final de la província, ja fos com a part del Regne Unit o de la República d'Irlanda. Les veus unionistes i nacionalistes tenien garantida la legitimitat i la igualtat de respecte. Els ciutadans eren lliures d'identificar-se com a britànics, irlandesos o tots dos i se'ls va atorgar reconeixement institucional. Els símbols de nacionalitat van ser eliminats en gran part del domini públic, tot i que seguien sent controvertits.

Territori

Les reivindicacions d'autodeterminació se solen centrar en un territori, i això és part del tema central de la meva reflexió. El territori pot formar part de la definició de nació: els estats estan delimitats territorialment i el control polític s'exerceix normalment sobre una base territorial. Tot i això, el territori també s'ha redefinit de manera constructivista per definir-lo com quelcom més que una simple categoria topogràfica (línies en els mapes); també és quelcom sociològic (Keating, 2013). El territori pot estar impregnat de significat social i polític i serveix per modelar estructures i divisions polítiques i socials. Les fronteres i els límits poden ser rígids, separant espais entre si, o poden ser oberts i flexibles, incloent-hi zones de transició (*marxes*) o àrees frontereres, penetrades per influències dels dos costats. Per a diferents sistemes socials, econòmics, culturals i polítics poden ser rellevants diferents escales i límits espacials. Dibuixar fronteres defineix qui queda dins i qui queda fora de la comunitat i pot influir en qui guanya i qui perd en l'intercanvi polític. El territori també té un significat simbòlic, en forma de llocs i ubicacions històriques.

Moltes reivindicacions nacionals tenen fronteres indefinides. El País Basc es pot definir de diverses maneres, en funció de com s'utilitzin els criteris històrics, culturals, lingüístics, identitaris o jurisdiccionals. La Comunitat Autònoma del País Basc és el centre de la majoria de reivindicacions polítiques, però els drets històrics pertanyen als seus territoris constituents. Més enllà hi ha Navarra i les tres províncies basques de França i més enllà encara hi ha altres referències simbòliques. El Catalanisme pot fer referència al territori històric i a la Comunitat Autònoma o als Països Catalans més amplis. Hi ha discussions sobre els límits del Quebec i els drets dels pobles indígenes i de les comunitats anglòfones del seu interior. Fernand Braudel (1986) va traçar els nombrosos significats de Gascunya. Flandes té diverses formes històriques i la regió actual només n'és la definició més recent, i fins i tot s'hi discuteix sobre Brussel·les. Escòcia és inusual perquè té fronteres territorials indiscutibles.

Una resposta a això és l'autonomia personal o 'cultural nacional' que permet a les comunitats organitzar els seus propis afers sobre una base no territorial (Nimni, 2005). El principi s'aplica en alguns llocs (com Brussel·les) per a l'educació o els serveis socials, però la majoria dels serveis públics són ineludiblement territorials. A més, el territori sovint és

part intrínseca de la reivindicació nacional. Per tant, la reïficació del territori i l'establiment de límits fixos no funcionen, però tampoc no és que s'elimini completament el territori. Una concepció flexible i constructivista del territori pot evitar la rígida definició topològica i permetre imaginacions territorials múltiples mentre es proporcionen serveis a nivell territorial. L'acord d'Irlanda del Nord inclou tant l'autonomia territorial com elements consocionals, a més de permetre que les dues comunitats internes es connectin de manera imaginativa i funcional amb el Regne Unit i la República d'Irlanda, respectivament. Les recents propostes basques preveuen un autogovern més fort per a la Comunitat Autònoma del País Basc, juntament amb el reconeixement cultural i la cooperació amb els territoris bascos més amplis. El reconeixement de la doble ciutadania de diverses maneres més enllà del nucli nacional central pot ajudar a satisfer algunes reivindicacions nacionals sense moure fronteres (com a Irlanda), però en alguns contextos pot ser una cobertura per a l'irredemptisme.

El retorn de la sobirania

Un observador de la Unió Europea al final del segle XX podia, de manera raonable, però prudent, concloure que s'estava gestionant la qüestió de la sobirania nacional, malgrat que no tothom es va unir a Hobsbawm (1990) en pronunciar la fi de les nacions i del nacionalisme. Hi havia l'esperança que, fins i tot a l'est d'Europa i als Balcans, el model europeu d'acomodament pogués finalment triomfar. Vint anys després, però, han proliferat les reivindicacions sobiranistes, ja sigui en forma de demandes d'independència a Escòcia i Catalunya, o bé en el vot d'Anglaterra i Gal·les per abandonar la Unió Europea.

Hi ha dos elements que cal examinar en aquestes reivindicacions sobiranistes: el subjecte i l'objecte. El primer és allò que Herrero de Miñón (1998) anomena 'dret a ser'. Com que els estats i les organitzacions internacionals són reticents a concedir drets o reconeixement a les entitats que no són estats, és important establir que un determinat grup és un poble o una nació autodeterminada. L'altra afirmació fa referència a l'objecte: que el grup sigui sobirà i independent. Això s'ha descrit com una diferència entre una afirmació ontològica (subjecte) i una teleològica (objecte) (Keating, 2021). Walker (2018) ha distingit positivament entre el 'nacionalisme reflexiu', que se centra en la construcció de la nació i és flexible sobre les formes constitucionals, i el nacionalisme teleològic, que persegueix un objectiu específic, el qual normalment és la independència.

És possible que l'explicació de les renovades demandes de sobirania derivi menys de l'afirmació teleològica (objecte) que de l'ontològica (subjecte). La reivindicació sobiranista ha emergit allà on s'ha negat el reconeixement de la nacionalitat i el dret a negociar un lloc propi. Gran part de l'esforç del nacionalisme basc, català i quebequès s'ha destinat a convèncer l'estat d'acceptar la seva naturalesa plurinacional com a unió més que com a estat, federal o d'un altre tipus. Això ha estat menys important a Escòcia i Irlanda, on l'afirmació ontològica de ser una nació amb prou feines s'ha qüestionat, fins i tot en un moment en què el Regne Unit els negava l'autonomia legislativa.

Aquesta afirmació ontològica o subjectiva no implica necessàriament cap objecte específic o

afirmació teleològica. Les nacions poden romandre en el regne de la cultura i de la història, com va passar durant molt de temps amb Escòcia i Gal·les. Fins i tot la teleològica no condueix necessàriament a una sobirania absoluta sobre el model d'estat nació. Podria significar, més aviat, la inserció de la nació com una unitat separada dins de sistemes plurinacionals més grans. Històricament, aquesta ha estat una línia important en el nacionalisme basc, català i escocès i la predominant en el nacionalisme gal·lès. Al Quebec s'han lluitat diversos referèndums sobre el concepte de sobirania-associació o sobirania amb aliança. La majoria de nacionalistes catalans, fins fa poc, defugien la independència a favor d'una major autonomia dins d'Espanya i de vincles amb Europa. Ara la idea és la independència, però dins de la Unió Europea. El Partit Nacionalista Basc, que ha passat per una fase radical, ha tornat a les idees d'autonomia negociada dins d'una Espanya reformada. Els nacionalistes escocesos, al referèndum d'independència del 2014, van presentar una forma d'independència atenuada que els crítics van anomenar 'independència light'. Van argumentar que Escòcia es trobava actualment en sis unions (política, monàrquica, monetària, de seguretat, europea i social) i van proposar retirar-se només de la unió política. A mesura que els seus adversaris prometien més autonomia, les dues parts anaven convergint.

> La reivindicació sobiranista ha emergit allà on s'ha negat el reconeixement de la nacionalitat i el dret a negociar un lloc propi

Les enquestes d'opinió a les nacions sense estat han suggerit periòdicament que l'electorat se sent més atret per aquestes fórmules de la 'tercera via' que per la sobirania en el sentit tradicional, sigui de l'estat o de la nació més petita. A Escòcia i Irlanda del Nord s'ha demostrat que la inserció en unions de múltiples nivells és la primera preferència de les majories, no només una segona millor opció per garantir la coexistència (Keating, 2021). Per primera vegada a la seva història, el partit nacionalista gal·lès, Plaid Cymru, no ha tornat a la idea d'independència, sinó a la d'una Europa postsobiranista. El Brexit, per altra banda, es basa en un clàssic nacionalisme d'estat, que no admet autoritat ni límits compartits.

Democràcia plurinacional

L'estat nació sobirà, delimitat territorialment, no ha estat mai res més que un concepte ideal o una aspiració. Com hem demostrat, la idea és intel·lectualment incoherent i impossible a la pràctica. Això representa un repte no només per als moviments nacionalistes que busquen separar-se dels estats existents, sinó que també s'aplica a molts estats existents que, lògicament, haurien d'estar sotmesos a les mateixes proves que els estats putatius en formació. La perspectiva plurinacional i postsobiranista elimina aquesta camisa de força i veu la sobirania i l'autodeterminació com una sèrie de reivindicacions que cal gestionar i conciliar. Això no vol dir que tot valgui i que totes les afirmacions hagin de tenir el mateix valor. Vol dir que establir els límits de l'acció estatal hauria de ser considerat com un aspecte clau de la democràcia i no només com la simple conducta

política dins d'aquests límits. La por que això doni lloc a 'secessions per vanitat' no té gaire suport empíric.

El nombre de conflictes d'autodeterminació a Europa és realment bastant reduït, ja que per a la majoria de la gent l'autodeterminació no és una preocupació principal. Tot i que no hi ha una manera científica de definir qui és una 'nació' o un 'poble', podem reconèixer comunitats d'identitat intersubjectives quan les veiem. També podem reconèixer llocs on manca una identitat comuna o hi ha una divisió social sobre la nacionalitat. No té sentit recórrer a entitats fictícies com la 'comunitat internacional' per aplicar una quadrícula de criteris reformada de dalt a baix a les reivindicacions d'autodeterminació (Kymlicka, 2007). És més adequada una forma de reconeixement mutu no jeràrquic entre grups (Tully, 1995). Un lloc on es podria provar de fer això és dins d'Europa, tant a la Unió Europea com al Consell d'Europa i altres espais transnacionals del continent.

El marc europeu

La Unió Europea podria ser un lloc idoni per a aquestes idees, perquè els seus orígens es troben en l'esforç històric per superar el nacionalisme sobiranista i les reivindicacions incompatibles sobre el mateix territori. Per descomptat, la integració europea no és un projecte únic amb un únic objectiu, sinó que els diferents components del procés podrien donar esperança per gestionar els assumptes d'autodeterminació i sobirania. Segons la teoria neofuncional, la integració econòmica podria disminuir la importància de les fronteres territorials i obrir sistemes d'intercanvi nacionals. En certa manera, això ja ha succeït, però també s'ha demostrat que el pas de la integració econòmica a la integració política no es produeix de manera immediata. Les identitats nacionals són resistents, tot i que són més complexes i mal·leables del que suggereixen algunes publicacions recents. La integració econòmica també ha agreujat les disparitats territorials i ha generat animadversió tant a les regions pobres que temen la marginació com a les regions riques que rebutgen la càrrega de les transferències als seus compatriotes menys afortunats. Fins ara, els esforços europeus per a la cohesió territorial no han estat a l'altura del problema.

Durant les dècades de 1990 i 2000, es van produir debats prolongats sobre les idees de l''Europa dels pobles' i l''Europa de les regions'. Mai no es va especificar amb claredat cap dels dos conceptes, però la idea general era que es podia crear un espai polític i institucional dins de l'arquitectura europea per a entitats diferents dels estats membres sobirans. Hi va haver algunes respostes, però van ser més aviat menors. En virtut del Tractat de Maastricht, es va crear un Comitè de les Regions. Les seves debilitats eren dobles. Només tenia un paper consultiu i incloïa tota mena d'entitats territorials per sota del nivell estatal, des de governs municipals fins a regions federades i nacions sense estat. Un altre mecanisme va ser una disposició per la qual els governs subestatals podien, en determinades condicions, representar el seu estat membre (però no representar-se ells mateixos) al Consell de la UE. Algunes regions van buscar un lloc diferent fent coalicions, com ara les regions constitucionals o les regions amb poders legislatius, però l'impuls es va esvair. Per contra, el paper dels estats membres es va reforçar amb el sorgiment i el reconeixement constitucional del Consell Europeu de caps d'estat i de govern. Això ha estat

un incentiu perquè les nacions sense estat vulguin esdevenir estats sobirans com a forma de compartir la sobirania dins l'espai europeu. No obstant això, en totes aquestes iniciatives s'ha intentat evitar la delicada qüestió de la sobirania nacional i de preservar el principi d'integritat territorial dels estats membres.

Més enllà d'una capacitat funcional, la UE també engloba un conjunt de valors o *ethos*, sobretot un compromís amb la democràcia i la llibertat. Aquests s'han inclòs en els criteris d'admissió de nous estats membres. Però les disposicions per garantir el compliment continuat d'aquestes normes després de l'adhesió s'han posat a prova fa poc i de manera considerable amb els casos d'Hongria i Polònia. Els llargs debats sobre la democratització de la mateixa UE han girat al voltant de les reivindicacions contràries d'un *demos* europeu putatiu contra el *demoi* nacional, definit per referència als estats membres. S'ha escrit poca cosa sobre el dret democràtic a determinar la forma de la política i els seus límits; la qual cosa probablement no és sorprenent pel fet que la UE és una associació d'estats independents que custodia les seves pròpies prerrogatives. Joseph Weiler (2012, 2014) fins i tot ha intentat argumentar (i convèncer algunes persones) que si Catalunya o Escòcia esdevinguessin independents, això els desqualificaria moralment de pertànyer a la Unió Europea i vulneraria els valors europeus.

Hi ha disposicions per protegir les minories nacionals, recollides pel Consell d'Europa, en particular al Conveni marc per a la protecció de les minories nacionals. Això, però, té diversos punts febles, sobretot pel fet que correspon als estats definir les seves pròpies minories nacionals. A més, alguns estats ni tan sols en formen part. França no ha signat el conveni i Bèlgica l'ha signat, però no l'ha ratificat. La protecció de les minories nacionals és un dels criteris de Copenhaguen per a l'adhesió a la UE, però no hi ha l'obligació de seguir-hi adherit després de l'admissió; i els estats membres existents es van adonar que això també se'ls hauria d'aplicar a ells i ho van aprofitar. Un altre punt feble de l'enfocament de les minories nacionals és que es limita als drets de les persones que pertanyen a les minories nacionals, generalment en qüestions de cultura més que en grups com a tals, i no engloba ni l'autonomia territorial ni la no territorial.

> El paper dels estats membres a la UE es va reforçar amb el sorgiment i el reconeixement constitucional del Consell Europeu de caps d'estat i de govern. Això ha estat un incentiu perquè les nacions sense estat vulguin esdevenir estats sobirans com a forma de compartir la sobirania dins l'espai europeu

Les institucions europees també han demostrat ser ineficaces per respondre als casos de secessió. Les respostes a la desintegració de Iugoslàvia als anys noranta van ser inconsistents i descoordinades, començant per la decisió alemanya de reconèixer Croàcia. Encara hi ha una divisió entre els estats membres sobre el reconeixement de Kosovo i no hi ha cap posició oficial de la UE. Les institucions i els líders de la UE s'han mantingut fora del

debat a Catalunya, cosa que no va ser sorprenent, tot i que alguns dels líders catalans creien que hi intervindria. Durant el referèndum escocès d'independència del 2014, els presidents de la Comissió i del Consell Europeu, Barroso i Van Rompuy, es van situar, ells i les seves institucions, al bàndol del *no*, i van amenaçar Escòcia que, si votava a favor de la independència, se situaria ella mateixa fora de la UE. Barroso fins i tot va declarar que possiblement seria 'impossible' que Escòcia estigués dins de la UE, tot i que no hi havia cap justificació legal, procedimental o normativa sobre aquest punt de vista. De fet, si una Escòcia independent hagués sol·licitat l'adhesió a la UE, el paper de Barroso, com a president de la Comissió, s'hauria limitat a certificar que complia els criteris d'adhesió (i els complia) [2]. Això va molt més enllà del cas català en suggerir que fins i tot una secessió acceptada per l'estat en qüestió i per altres estats membres [3] descartaria l'adhesió a la UE. L'únic cas en què la UE ha establert criteris per a la secessió i n'ha acceptat el resultat ha estat Montenegro.

Perspectives

En un món ideal, hi podria haver un acord sobre el principi d'autodeterminació i la seva aplicació. No vivim en aquest món. El concepte de sobirania és, en si mateix, incoherent, com he argumentat anteriorment. Les circumstàncies dels pobles concentrats territorialment són tan diferents que, fins i tot si arribéssim a un conjunt de criteris, els casos individuals probablement no hi encaixarien. Tanmateix, és possible pensar en principis generals. Un d'ells és que la sobirania mai no pot ser absoluta ni lliure, ja que al món no hi ha espai per a totes les sobiranies possibles. Si el Brexit ens ha ensenyat alguna cosa, és que el principi de la sobirania absoluta és una quimera, difícil de definir i impossible d'aplicar. La sobirania no es pot tractar com una cosa purament axiomàtica, com en les doctrines espanyola i de Westminster, sinó que sempre requereix una justificació.

La consideració de la democràcia està estretament lligada amb això. És sorprenent que, a l'Europa contemporània, les reivindicacions d'autodeterminació es presentin gairebé sempre sobre la base de la democràcia i no del particularisme ètnic. Això pot ser fals, quan el *demos* es defineix per uns límits que han estat imposats per la força o la manipulació. No obstant això, és un principi important. Aquí és on comença el seu raonament el Tribunal Suprem del Canadà (1998). Aquest raonament, però, poques vegades pot donar lloc a una conclusió definitiva. El tribunal canadenc n'era conscient. Va concloure que no hi ha un dret de secessió a la Constitució, sinó que cal interpretar la mateixa Constitució en el sentit que es basa en premisses democràtiques. En conseqüència, si alguna província votés la secessió per una clara majoria en referèndum sobre una qüestió clara, el Canadà estaria obligat a negociar. A continuació, va retornar el tema als polítics i els va encarregar la tasca de definir què eren una pregunta clara i una majoria clara. En aquest cas, el Parlament federal canadenc va decidir (en la Llei sobre la claredat referendària) que ho faria per si mateix, de manera unilateral, la qual cosa més aviat va minar l'esperit de la sentència.

La sentència sobre la secessió del Quebec i altres jurisprudències del Tribunal Suprem del Canadà han demostrat la seva voluntat d'anar més enllà de la carta de la Constitució i

emprar un ventall més ampli d'arguments epistèmics i principis fonamentals (Schertzer, 2016). Això permet explorar les maneres en què es poden entendre i negociar les reivindicacions oposades. Prenem, per exemple, el debat actual sobre si Escòcia té dret a organitzar un altre referèndum d'independència. El govern del Regne Unit, basant-se en la doctrina sobre la sobirania de Westminster i en la redacció de la Llei d'Escòcia (1998), insisteix que només ell pot decidir sobre l'assumpte i que ha escollit dir que no. Hi hauria un argument epistèmic més ampli segons el qual els successius governs del Regne Unit han admès que el Regne Unit és una unió voluntària i que, en última instància, les nacions podrien seguir el seu propi camí. En l'imperi de la democràcia, aquesta qüestió només es pot decidir per referèndum. La forma més democràtica de determinar si s'ha de fer un referèndum és mitjançant unes eleccions realitzades per una representació proporcional en què els partidaris d'un referèndum obtinguin la majoria. A Espanya es poden desplegar arguments similars. El govern central i els tribunals han insistit que no hi ha res més enllà del text de la Constitució de 1978 (tot i que uns quants han intentat tornar a la Constitució de Cadis com a moment fundacional, però això no modifica l'argument). Altres, però, han argumentat que hi ha altres fonts preconstitucionals d'autoritat legítima, incloent-hi els drets històrics. També han argumentat que fins i tot la Constitució de 1978 permet fer-ne lectures diferents.

Un altre principi clau és el consentiment. Això no és sinònim de suport majoritari: en un referèndum amb una sola pregunta sempre hi ha una majoria. Més aviat significa el consentiment de tots els afectats i, en particular, el consentiment dels perdedors. La combinació del majoritarisme amb la doctrina absolutista de la sobirania conferiria un poder complet a una part de la comunitat i només perpetuaria el greuge que ha donat lloc al conflicte, tot i invertir el patró de guanyadors i perdedors. L'Acord del Divendres Sant d'Irlanda del Nord preveu la protecció de la minoria. S'entén que, si Irlanda del Nord se separés del Regne Unit i s'unís a una Irlanda unida, s'oferiria la mateixa protecció a l'antiga majoria d'Irlanda del Nord, que al nou estat seria una minoria. Per contra, una característica del Brexit és que s'ha adoptat una estreta majoria del referèndum com un mandat vinculant per aplicar la interpretació més extrema de la sobirania, sense que el bàndol perdedor tingui cap reconeixement. A això s'hi afegeix el fet que dos dels pobles constituents, els escocesos i els identificats amb Irlanda a Irlanda del Nord, van votar a favor de mantenir-s'hi amb grans majories. L'efecte es veu distorsionat encara més pel sistema electoral majoritari, que va donar una majoria parlamentària absoluta als exponents del Brexit dur a les eleccions generals del 2019.

Amb les excepcions de Kosovo i el nord de Xipre, els països de l'Europa occidental han acceptat generalment l'adhesió a altres estats europeus [4]. Fins i tot, al Caucas s'ha tendit a no fer res fins que hi ha esclatat la violència. Sens dubte, es tracta d'una qüestió de *Realpolitik*, però significa que les institucions europees no intervenen per evitar que les qüestions augmentin fins a la secessió, sinó que fomenten l'autonomia i l'acomodament territorials. Hi ha una por imperant que fer-ho fomenti la fragmentació i la secessió. Podríem dir que en realitat passa el contrari: acceptar les secessions (encara que sigui tard) anima els moviments nacionals a avançar en aquesta direcció com a única manera d'obtenir el reconeixement. Tot i els setanta anys de pau entre els estats de l'Europa occidental, encara hi ha una manca d'autoconfiança dels polítics a França, on l'únic repte

secessionista és a Còrsega i, tot i que no és un cas greu, insisteixen que la nació es troba en perill. Els seus homòlegs espanyols insisteixen que, fins i tot permetre que Catalunya s'anomeni 'nació', implica una negació de la política i la unió espanyoles.

> L'ontologia del territori, els pobles, les nacions i la sobirania és tan complexa que no hi ha cap perspectiva de tornar a l'acord en què la funció, la identitat, la política i la sobirania podien contenir-se dins d'un únic conjunt de fronteres espacials

L'ontologia del territori, dels pobles, de les nacions i de la sobirania és actualment tan complexa que no hi ha cap perspectiva de tornar a la clàssica trama territorial o a l'acord espacial, en què la funció, la identitat, la política i la sobirania podien contenir-se dins d'un únic conjunt de fronteres espacials. A l'altre extrem, no hem de tornar a les banalitats sobre interdependència o governança de múltiples nivells, que no proporcionen cap guia normativa per al disseny de les institucions. En comptes d'això, hem de veure el constitucionalisme com una forma de política, o almenys, metapolítica i, per tant, com un camp controvertit. Finalment, hem de reconèixer la importància del poder. Els arguments sobre la sobirania poden arribar a ser abstrusos i gairebé metafísics, però estan incrustats en les relacions socials, econòmiques i polítiques i en els sistemes d'estratificació social. No hi ha cap manera 'òptima' d'abordar l'organització del govern, perquè cada manera en què es faci crearà guanyadors i perdedors i, per tant, generarà una altra ronda de disputes polítiques.

NOTES

1 — Irish republicans assumed that full sovereignty meant leaving the Commonwealth, although Indian nationalists had just established that it did not.
2 — Unless we count some technical considerations that have never been applied to existing Member States or accession countries.
3 — Even the Spanish Foreign Minister José Manuel García-Margallo had declared that: 'España no trabaja sobre hipótesis. Lo que sí le digo es que sería determinante a la hora de decidir nuestro voto cuál fuese la actitud del Reino Unido', La Vanguardia, 16-12-2013.
4 — Crimea and eastern Ukraine are in another category, given Russian expansionism and aggression.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Alesina, Alberto and Enrico Spolaore (2003), *La mida de les nacions*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Beran, Harry (1998), 'A democratic theory of political self-determination in the new world order', in Percy Lehning (ed.), *Theories of Secessio*n, Londres: Routledge.

- Braudel, Fernand (1986), *L'identité de la France. Espace et Histoire*, París: Arthaud-Flammarion.

- Buchanan, Allen (1991), *Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder: Westview.

- Oneto, G. (1997), *L'invenzione della Padania. La rinascità della communità più antica d'Europa*, Ceresola: Foedus. MacCormick, 1999.

- Dion, Stéphane (1991), 'Le nationalisme dans la convergence culturelle. Le Québec contemporain et le paradoxe de Tocqueville', in R. Hudon and R. Pelletier (ed.), *L'engagement intellectuel. Mélanges en l'honneur de Léon Dion*, Sainte-Foy: Presses de l'Université de Laval.

- Herrero de Miñón, Miguel (1998), *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Tecnos.

- Hobsbawm, Eric (1990), *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Keating, Michael (2013), *Rescaling the European State. The Making of Territory and the Rise of the Meso*, Oxford: Oxford University Press.

- Keating, Michael (2021), *State and Nation in the United Kingdom: The Fragmented Union*, Oxford: Oxford University Press.

- Keating, Michael (2001), *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford: Oxford University Press.

- Kymlicka, Will (2007), *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford: Oxford University Press.

- Loughlin, Martin (2003), 'Ten Tenets of Sovereignty', in Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford: Hart.

- Nimni, Ephraim (2005), 'Introduction: the national cultural autonomy model revisited', in Ephraim Nimni (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Londres: Routledge.

- Schertzer, Robert (2016), *The Judicial Role in a Diverse Federation. Lessons from the Supreme Court of Canada*, Toronto: University of Toronto Press.

- Supreme Court of Canada (1998), *Reference re Secession of Quebec*, archive 25506, Ottawa: Supreme Court of Canada.

- Tully, James (1995), *Strange multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Walker, Neil (2019), 'Teleological and reflexive nationalism in the new Europe', in Jacint Jordana, Michael Keating, Alex Marx and Jan Wouters (ed.), *Changing Borders in Europe. Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-Determination in the European Union*, Abingdon: Routledge.

- Weiler, Joseph (2012), Slouching towards the Cool War; Catalonian Independence and the European Union; Roll of Honour; In this Issue; A Personal Statement', *European Journal of International Law*, 23. 4 909–913.

- Weiler, Joseph (2014), 'Scotland and the EU. A Comment', *Verfassungsblog*. Available online.



Michael Keating

Michael Keating és politòleg i escriptor expert en nacionalisme, política europea, política regional i descentralització. És Catedràtic de la Universitat d'Aberdeen, on fa classes sobre política escocesa, i ex director del ESRC Scottish Centre on Constitutional Change de la Universitat d'Edimburg. Durant 40 anys, ha escrit sobre política escocesa i ha publicat àmpliament sobre nacionalisme i política territorial a Espanya, França, Itàlia, Bèlgica i Canadà. Entre les seves publicacions destaquen *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland* (Macmillan, 1996), *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era* (Oxford University Press, 2001), *The Independence of Scotland* (Oxford University Press, 2009), *Rescaling the European State* (Oxford University Press, 2013) i *Debating Scotland* (Oxford University Press, 2017).