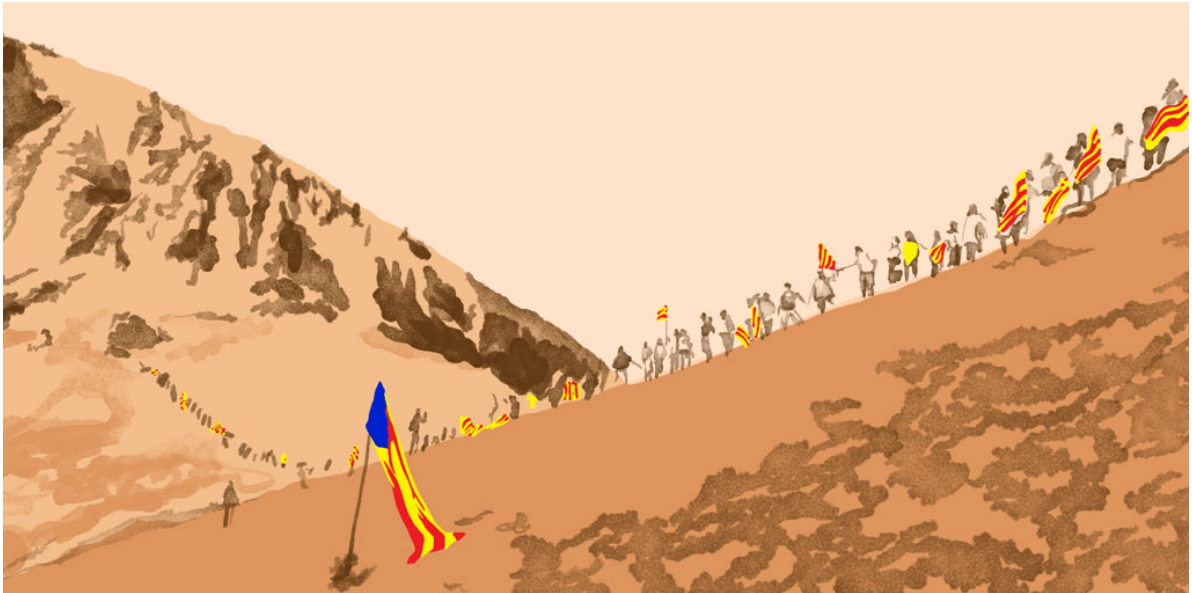


EL DEBATE DENTRO DEL INDEPENDENTISMO

Nuevas estrategias

Marc Sanjaume



Imatge de la cadena humana que es va fer arreu de Catalunya la Via Catalana de 2013, que s'inspirava en la Via Bàltica que es va fer el 1989

La bibliografía especializada sobre movimientos independentistas ha proliferado enormemente en los últimos años. Como en cualquier política, la evidencia empírica de que disponemos puede ser una guía útil para diseñar estrategias ganadoras. Desgraciadamente, no lo es tanto para ayudarnos a responder la conocida pregunta «¿qué hacer?» que formuló Lenin, pero sí para mostrarnos ciertas cosas que no debemos hacer. La reflexión que planteo a continuación adopta esta posición digamos conservadora, y se basa sobre independentismos contemporáneos como punto de partida.

¿Qué sabemos?

La creación de un nuevo estado sin el consentimiento del estado al que pertenece un territorio es un objetivo difícil de alcanzar. Los estados, tanto en regímenes democráticos como autocráticos, disponen de fuertes salvaguardias culturales e institucionales contra su propio desmembramiento. La panoplia de estrategias contra-secesionistas incluye complejos mecanismos jurídicos de salvaguarda constitucional, tales como cláusulas de intangibilidad o de preservación de la unidad, o directamente mandatos de intervención militar en caso de amenaza a la unidad territorial. La mayoría de estados disponen de más de uno de estos mecanismos. Además, a las técnicas contra el desmembramiento previstas legalmente hay que sumar las estrategias informales y para-institucionales presentes en mayor o menor intensidad en la mayoría de conflictos territoriales.

En 1900, en el mundo había menos de una cincuentena de estados. Hoy hay casi dos centenares. Pero, de hecho, podría haber muchos más: menos de un tercio de los más de 300 movimientos independentistas que han sido activos en todo el mundo desde el principio del siglo XX han alcanzado un estado. En contextos liberales y democráticos, curiosamente, hay pocos precedentes históricos de movimientos independentistas exitosos, si lo comparamos con los regímenes autocráticos. Las derrotas referendarias en Quebec y Escocia corroboran que separarse de una democracia liberal puede llegar a ser incluso más complejo que hacerlo de una autocracia. Dejando de lado las colonias de ultramar, sólo Irlanda (1922), Timor Oriental (1999), Kosovo (2008) y Montenegro (2006) han conseguido hacer efectivo el divorcio político de una democracia liberal. Los tres primeros lo hicieron mediante una guerra, que en el caso de Irlanda ganaron los secesionistas, y en los casos de Timor Oriental y Kosovo acabaron con intervenciones de la comunidad internacional ante indicios claros de genocidios perpetrados para detener la minoría secesionista. En el caso de Montenegro, el gobierno autónomo utilizó una cláusula constitucional de disolución de la ahora ya difunta federación de Serbia y Montenegro, diseñada a raíz de la desintegración violenta de Yugoslavia.

La aparición de un nuevo estado en el sistema internacional siempre es el resultado de una interacción entre los escenarios domésticos e internacionales, que se puede resumir en tres cuestiones: a) la *reacción* del estado al que pertenece el territorio; b) la *efectividad* del nuevo estado y c) el *reconocimiento* del nuevo estado.

Por tanto, no hay un solo camino para alcanzar un estado, sino varios caminos en función de la combinación de las tres cuestiones. Los conflictos territoriales son un «juego» de (al menos) tres jugadores (o grupos de jugadores) en cada una de las cuestiones mencionadas: el movimiento secesionista, el gobierno del estado y los actores internacionales. Cronológicamente, la reacción del estado al que pertenece el territorio suele ser determinante. Si, por la razón que sea, hay un principio de visto bueno del estado matriz a la separación del territorio que lo pide, un caso raro, generalmente el resto de criterios son menos relevantes y el «juego» de actores se convierte más sencillo. Pero cuando el territorio secesionista no dispone del consentimiento del estado matriz, la interacción entre *efectividad* y *reconocimiento* es clave.

La aparición de un nuevo estado en el sistema internacional se puede resumir en tres cuestiones: la reacción del estado al que pertenece el territorio; la efectividad y el reconocimiento del nuevo estado

Así, a grandes rasgos, un territorio puede convertirse en estado contra la voluntad del estado al que pertenece por tres vías: en primer lugar, por la vía de la efectividad gubernamental (control del territorio y legitimidad) con reconocimiento posterior (Irlanda), en segundo por la vía del reconocimiento con efectividad gubernamental posterior (Bosnia-Herzegovina); y, finalmente, con efectividad y reconocimiento más o menos simultáneas

(Eslovenia). Por el contrario, si el gobierno del nuevo estado sólo dispone de efectividad, puede crear un estado de facto (por ejemplo, Transnistria); si sólo dispone de reconocimiento puede crear un estado tutelado por fuerzas internacionales, a menudo con graves lagunas gubernamentales internas (por ejemplo, Sudán del Sur). Y si no dispone de ninguna de las dos cosas, no puede crear un estado y queda a merced de la estrategia contra-secesionista del estado al que pertenece, que puede ser, como hemos comentado, más o menos dura.

El momento histórico también es relevante para las luchas independentistas. La evolución del sistema internacional de estados demuestra que es más probable ingresar en dicho sistema de manera conjunta, es decir, de manera más o menos simultánea en el tiempo con una cohorte de territorios en situaciones similares. El formato del sistema internacional, un club de estados con desigualdad de poder entre sus miembros, hace que este efecto se module en función de los grandes poderes del momento y su acuerdo (o desacuerdo). Las dos últimas olas de creación de nuevos estados se corresponden a cohortes de casos más o menos similares (con todas las diferencias que se quieran): las posesiones coloniales, por un lado, y las ex repúblicas soviéticas y yugoslavas de otra.

Así pues, los ingresos en el sistema internacional a menudo provienen de oportunidades creadas por la coyuntura internacional, que van acompañadas de las reformas de los marcos legales correspondientes. Los porteros del sistema internacional (*gatekeepers*) suelen ser las grandes potencias del momento. Actualmente son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China) quienes pueden vetar o bendecir la entrada a la ONU de un nuevo miembro, o tutelar un estado de facto fuera de la ONU.

Finalmente, el marco institucional del territorio secesionista es también un aspecto clave. La *efectividad* y el *reconocimiento* suelen alcanzarlas territorios que disponen de instituciones fuertes y con legitimidad sobre el territorio. Las entradas en el sistema internacional generalmente las protagonizan lo que algunos expertos han llamado protoestados. Es decir, territorios que ya disponen de la mayoría de atributos propios de un estado: seguridad, capacidad de recolección de impuestos, administración ordinaria, etc., que gozan de aceptación entre los gobernados por su administración. En cambio, territorios que no disponen de instituciones ni legitimidad fuertes, aunque su población presente un hecho diferencial notable (lingüístico, religioso, nacional, geográfico o todos a la vez) tienen muchas dificultades para convencer a la comunidad internacional de su viabilidad, para establecer un gobierno efectivo sobre el territorio o para hacer ambas cosas.

¿Por qué Catalunya no es independiente?

El 27 de octubre de 2017, Catalunya no dispone del visto bueno del Estado español para hacer efectiva la independencia, tampoco de la efectividad, ni del reconocimiento internacional. Por lo tanto, en octubre del 2017 era altamente improbable que se estableciera una República catalana independiente, aunque esta hubiera sido la voluntad unánime de los gobernantes del momento.

En primer lugar, la reacción del Estado español fue totalmente contraria a la demanda de secesión. Más allá de especulaciones sobre el grado de represión que estaba dispuesto a utilizar para impedir el referéndum del 1 de octubre o las movilizaciones independentistas, el Estado no cedió en este aspecto. De hecho, a raíz de la doctrina constitucional generada se podría decir que la posición estatal se endureció, tal como sucedió en Quebec después del 1995. Esto no quiere decir que no pueda ceder nunca, tal como muestra el caso de Escocia, en relación con el referéndum de independencia.

En segundo lugar, ante la oposición frontal de España, tanto la efectividad como el reconocimiento fueron prácticamente inexistentes en Catalunya. Por un lado, las instituciones autonómicas eran insuficientes para satisfacer el criterio de *efectividad* por, como mínimo, tres grandes razones: a) la falta de legitimidad, ya que no había una mayoría clara de la población que apoyara la independencia; b) la falta de capacidad de coerción, que potencialmente puede sustituir la falta de legitimidad, ya que los Mossos no actuaron subordinados a una autoridad independiente para establecer una soberanía alternativa sobre el territorio y, por supuesto, no había ningún cuerpo armado coercitivo alternativo a las fuerzas de seguridad españolas; c) la falta de recursos financieros e impositivos, ya que la hacienda propia no había asumido la recaudación de los impuestos. Por otra parte, en cuanto al *reconocimiento*, el sistema internacional no se anticipó a la declaración de independencia ni tampoco reaccionó positivamente después. Catalunya no contaba con ningún aliado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ni entre los miembros de peso en la Unión Europea.

Debates estratégicos: la obsesión por las carencias

El debate sobre el independentismo, aquí y en todas partes, suele obsesionarse con sus propias carencias. Sin embargo, sería un error insistir demasiado sin tener en cuenta el camino emprendido por el movimiento independentista catalán. Tal como he expuesto, no hay un camino único para alcanzar la independencia. Así, tiene sentido hablar de carencias de un movimiento independentista según cual sea el camino que quiera o pueda emprender para alcanzar su objetivo. Si nos disponemos a subir el Pedraforca corriendo, no tiene mucho sentido preguntarnos si llevamos una tienda de campaña, pero sí lo tiene plantearnos si hemos entrenado bastante el desnivel para hacerlo. A menudo solemos entrar en debates apasionados sobre carencias estructurales, sin tener en cuenta que este cálculo depende del repertorio estratégico elegido.

En el caso catalán, el independentismo ha optado por un repertorio de acción colectiva que combina las instituciones y la movilización ciudadana para hacer entrar en razón del Estado español, y abrir una vía política y jurídica para la secesión catalana. De manera acertada, el independentismo entiende que la autoridad democrática se basa en la legitimidad más que en la coerción para funcionar. Por lo tanto, el independentismo catalán, incluso con las estrategias más osadas como la de octubre del 2017, se mueve en la primera etapa que hemos mencionado más arriba: modificar la reacción del estado (como Hong Kong, Escocia o Quebec), más que en una unilateralidad generalmente propia de conflictos territoriales en que se disputa la soberanía de manera violenta combinando efectividad y reconocimiento

(como en la región del Donbass ucraniano). Esto no lo hace nada menos independentista.

El independentismo entiende que la autoridad democrática se basa en la legitimidad más que en la coerción para funcionar

Si se tienen en cuenta estos factores, la enumeración de carencias para alcanzar un Estado catalán se podría continuar haciendo en relación con la *efectividad* y el *reconocimiento* del territorio, como en los casos en que la oposición del estado ha llevado los independentistas a establecer instituciones unilateralmente. Pero sería un ejercicio de ficción que probablemente no se corresponda con la realidad. En cuanto a la *efectividad*, el proyecto independentista no se plantea ejecutar una efectividad de facto como ya he dicho. En cuanto al *reconocimiento*, la proyección exterior catalana se centra en divulgar y explicar el caso catalán, más que ofrecer directamente ventajas de *realpolitik* a las grandes potencias a cambio del reconocimiento contra la voluntad del Estado español.

Probablemente es más realista -no en términos de *realpolitik*, sino en términos de ajustar el diagnóstico a la situación actual- buscar las carencias en variables previas a la reacción del estado, en la misma reacción del estado, y en la lectura del momento histórico. Un análisis de este tipo, ajustada a la estrategia del independentismo, debería ser una prioridad estratégica para no perder más tiempo. Sin embargo, es una especie de análisis que aparentemente presenta contradicciones propias de la política, que a menudo es más agonística que armónica. Asimismo, a menudo resulta decepcionante, y poco estimulante para el independentismo centrarse en este tipo de debates.

Contradicciones aparentes

Los debates estratégicos suelen formularse desde la asunción de ciertas contradicciones establecidas. La contradicción más flagrante en estos debates es la que enfrenta el autonomismo y el independentismo. Según como se mire, puede resultar incluso extravagante afirmar que esta contradicción es, en parte, un error de percepción. Pero puede serlo en función de cómo entendamos el autonomismo. Fortalecer las instituciones catalanas puede llevar a disponer de un protoestado más completo. De hecho, este es un objetivo compartido, en mi opinión, por todo el espectro político del catalanismo. Disponer de un gobierno catalán fuerte es una necesidad que se corresponde con la configuración de la constitución material catalana, y no es un capricho del movimiento independentista. Es curioso, aunque comprensible en la lógica de la competición electoral, que el principal enemigo de algunos independentistas sea el autonomismo y no el unionismo. Dicho esto, habría que distinguir un autonomismo dirigido a regionalizar las instituciones catalanas, una inercia que parece inherente al sistema autonómico, de un autonomismo que detecte los elementos a potenciar dentro de las instituciones propias. Esto significa, probablemente, una tarea conjunta de los partidos políticos catalanes en un entramado institucional en que estas organizaciones tienen mucho poder de decisión.

La sinergia instituciones-calle resulta clave para impulsar proyectos políticos de gran alcance que sean mínimamente exitosos. El trabajo de la sociedad civil es necesario, pero el de las élites institucionales también

Una segunda contradicción flagrante para algunos es la que enfrenta las instituciones y la calle. Las vías institucionales suelen ser fácilmente tachadas de pactistas y estériles, mientras que las movilizaciones ciudadanas se presentan bañadas de una pureza rousseauiana. Una vez más, la realidad parece más compleja. La mayoría de movimientos independentistas, como todos los movimientos políticos, utilizan un repertorio de acción amplio, lo más amplio posible dentro de las posibilidades y del marco político que corresponde. El pluralismo interno de la mayoría de sociedades, el peso de movilizaciones pasadas y la efectividad de cada acción según sea el contexto explican esta variabilidad. La sinergia instituciones-calle resulta clave para impulsar proyectos políticos de gran alcance que sean mínimamente exitosos. No hay que olvidar que, al fin y al cabo, el independentismo es un movimiento que busca construir un estado nuevo, una tarea que requiere todas las movilizaciones imaginables, pero también de funcionarios, políticos, policías, jueces y un largo etcétera. El trabajo de la sociedad civil es necesario, pero el de las élites institucionales propias también.

En resumen, lograr un Estado dentro del sistema internacional es difícil, y no siempre se ha hecho por el mismo camino. A pesar de las apariencias y de los debates estratégicos de octubre del 2017, el independentismo catalán se mueve en un marco democrático, liberal y plural que busca la aceptación de la legitimidad de su demanda más que buscar unilateralmente la efectividad y el reconocimiento internacionales. Mientras el independentismo se mantenga en esta estrategia, que parece racional y razonable en este contexto, no tiene sentido plantear carencias propias de otros movimientos. El independentismo se debe preguntar sobre la legitimidad de su proyecto, los apoyos internos y externos de los que dispone y la fortaleza de las instituciones que tendrán que llevarlo a cabo. Y en esta tarea no sobra nadie.

**Marc Sanjaume**

Marc Sanjaume Calvet es politólogo. Actualmente es profesor de Ciencia Política en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y miembro del Grupo de Investigación en Teoría Política (GRTP). Es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra y ex asesor en materia de política comparada en el Institut d'Estudis de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya. Ha sido investigador visitante en el Instituto de Gobernanza de la Universidad de Edimburgo (Escocia, Reino Unido) y en la Universidad de Laval (Quebec, Canadá). También hizo una estancia de investigación postdoctoral en el *Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie* de la Universidad de Québec en Montréal (UQAM). Su campo de investigación es la teoría política, especialmente las teorías de la democracia en relación al pluralismo cultural (secesión, autodeterminación, nacionalismo y multiculturalismo). Colabora con algunos medios de comunicación como Nació Digital y es impulsor del blog de análisis político *El pati descobert*. Es autor de libros como *Catalunya, un pas endavant* (2013) y también de numerosas publicaciones académicas, entre las cuales "Moralism in theories of secession: a realist perspective" (2019) y "How Fair Is It? An Experimental Study of Perceived Fairness of Distributive Policies" (2020).