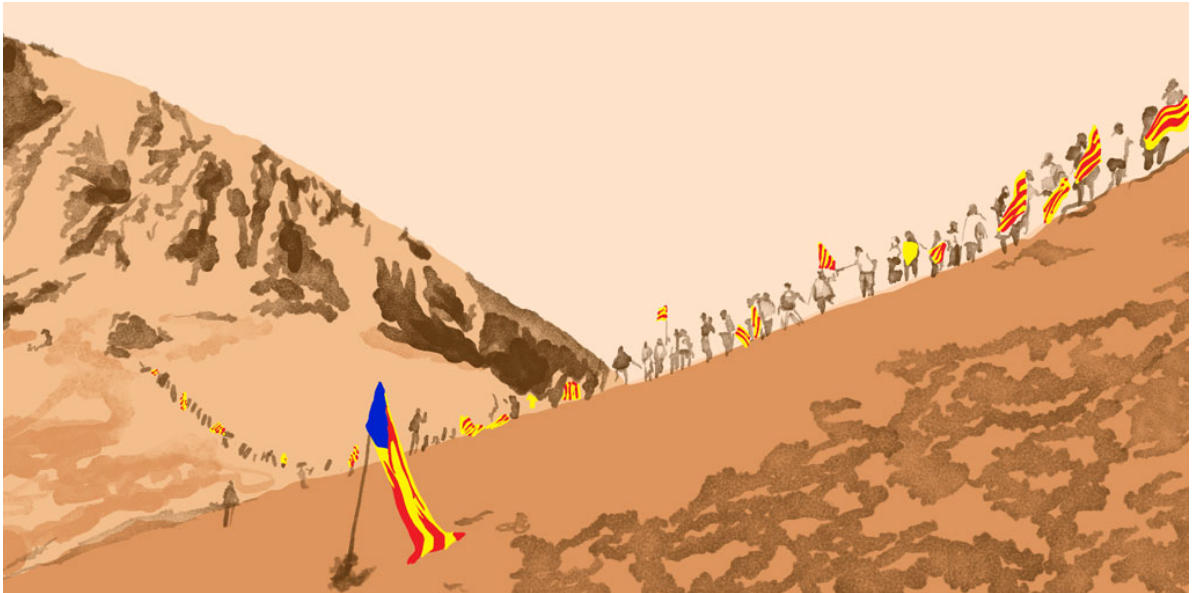


EL DEBAT DINS L'INDEPENDENTISME

# Noves estratègies

Marc Sanjaume



La bibliografia especialitzada sobre moviments independentistes ha proliferat enormement els darrers anys. Com en qualsevol política, l'evidència empírica de què disposem pot resultar una guia útil per dissenyar estratègies guanyadores. Malauradament, no tant per ajudar-nos a respondre la coneguda pregunta “què fer?” que formulà Lenin, però sí per mostrar-nos certes coses que no hem de fer. La reflexió que plantejo a continuació adopta aquesta posició diguem-ne conservadora, i pren l'evidència sobre independentismes contemporanis com a punt de partida.

## Què sabem?

La creació d'un nou estat sense el consentiment de l'estat al qual pertany un territori és un objectiu difícil d'assolir. Els estats, tant en règims democràtics com autocràtics, disposen de salvaguardes culturals i institucionals fortes contra el seu propi desmembrament. La panòpia d'estratègies contra-secessionistes inclou mecanismes jurídics de salvaguarda constitucional complexos, com ara clàusules d'intangibilitat o de preservació de la unitat, o directament mandats d'intervenció militar en cas d'amenaça a la unitat territorial. La majoria d'estats disposen de més d'un d'aquests mecanismes. A més a més, a les tècniques contra el desmembrament previstes legalment cal sumar-hi les estratègies informals i para-institucionals presents en major o menor intensitat a la majoria de conflictes territorials.

L'any 1900, al món hi havia menys d'una cinquantena d'estats. Avui n'hi ha gairebé dos centenars. Però, de fet, n'hi podria haver molts més: menys d'un terç dels més de 300

moviments independentistes que han estat actius arreu del món des del principi del segle xx han aconseguit un estat. En contextos liberals i democràtics, curiosament, hi ha pocs precedents històrics de moviments independentistes exitosos, si ho comparem amb els règims autocràtics. Les derrotes referendàries al Quebec i Escòcia corroboren que separar-se d'una democràcia liberal pot arribar a ser fins i tot més complex que d'una autocràcia. Deixant de banda les colònies d'ultramar, només Irlanda (1922), Timor Oriental (1999), Kosovo (2008) i Montenegro (2006) han aconseguit fer efectiu el divorci polític d'una democràcia liberal. Els tres primers ho van fer mitjançant una guerra, que en el cas d'Irlanda van guanyar els secessionistes, i en els casos de Timor Oriental i Kosovo van acabar en intervencions de la comunitat internacional davant d'indicis clars de genocidis perpetrats per aturar la minoria secessionista. En el cas de Montenegro, el govern autònom va utilitzar una clàusula constitucional de dissolució de l'ara ja difunta federació de Sèrbia i Montenegro, dissenyada arran de la desintegració violenta de Iugoslàvia.

L'aparició d'un nou estat al sistema internacional sempre és el resultat d'una interacció entre les arenes domèstiques i internacional, que es pot resumir en tres qüestions: a) la *reacció* de l'estat al qual pertany el territori; b) l'*efectivitat* del nou estat i c) el *reconeixement* del nou estat.

Per tant, no hi ha un sol camí per assolir un estat, sinó diversos camins en funció de la combinació de les tres qüestions. Els conflictes territorials són un "joc" de (com a mínim) tres jugadors (o grups de jugadors) en cadascuna de les qüestions esmentades: el moviment secessionista, el govern de l'estat i els actors internacionals. Cronològicament, la reacció de l'estat al qual pertany el territori sol ser determinant. Si, per la raó que sigui, hi ha de bon començament el vistiplau de l'estat matriu a la separació del territori que ho demana, un cas rar, generalment la resta de criteris són menys rellevants i el "joc" d'actors esdevé més senzill. Però quan el territori secessionista no disposa del consentiment de l'estat matriu, la interacció entre *efectivitat* i *reconeixement* és clau.

L'aparició d'un nou estat al sistema internacional es pot resumir en tres qüestions: la reacció de l'estat al qual pertany el territori; l'efectivitat i el reconeixement del nou estat

Així, a grans trets, un territori pot convertir-se en estat contra la voluntat de l'estat al qual pertany per tres vies: en primer lloc, per la via de l'efectivitat governamental (control del territori i legitimitat) amb reconeixement posterior (Irlanda), en segon per la via del reconeixement amb efectivitat governamental posterior (Bòsnia-Herzegovina); i, finalment, amb efectivitat i reconeixement més o menys simultànies (Eslovènia). Per contra, si el govern del nou estat només disposa d'efectivitat, pot crear un estat de facto (per exemple, Transnístria); si només disposa de reconeixement pot crear un estat tutelat per forces internacionals, sovint amb greus llacunes governamentals internes (per exemple, Sudan del Sud). I si no disposa de cap de les dues coses, no pot crear un estat i queda a mercè de l'estratègia contra-secessionista de l'estat al qual pertany, que pot ser, tal com hem comentat, més o menys dura.

El moment històric també és rellevant per a les lluites independentistes. L'evolució del sistema internacional d'estats demostra que és més probable ingressar al sistema de manera conjunta, és a dir, de manera més o menys simultània en el temps amb una cohort de territoris en situacions semblants. El format del sistema internacional, un club d'estats amb desigualtat de poder entre els seus membres, fa que aquest efecte es moduli en funció dels grans poders del moment i el seu acord (o desacord). Les dues darreres onades de creació de nous estats es corresponen a cohorts de casos més o menys similars (amb totes les diferències que es vulguin): les possessions colonials, d'una banda, i les exrepúbliques soviètiques i iugoslaves d'una altra.

Per tant, les entrades al sistema internacional sovint provenen d'oportunitats creades per la conjuntura internacional, que van acompanyades de les reformes dels marcs legals corresponents. Els porters del sistema internacional (*gatekeepers*) solen ser les grans potències del moment. Actualment són els membres permanents del Consell de Seguretat de les Nacions Unides (els Estats Units, el Regne Unit, França, Rússia i la Xina) els qui poden vetar o beneir l'entrada a l'ONU d'un nou membre, o tutelar un estat de facto fora de la ONU.

Finalment, el marc institucional del territori secessionista és també un aspecte clau. L'*efectivitat* i el *reconeixement* solen assolir-les territoris que disposen d'institucions fortes i amb legitimitat sobre el territori. Les entrades al sistema internacional generalment les protagonitzen el que alguns experts han anomenat protoestats. És a dir, territoris que ja disposen de la majoria d'atributs propis d'un estat: seguretat, capacitat de recollida d'impostos, administració ordinària, etc., que gaudeixen d'acceptació entre els governats per la seva administració. En canvi, territoris que no disposen d'institucions ni legitimitat fortes, encara que la seva població presenti un fet diferencial notable (lingüístic, religió, nacional, geogràfic o tots a la vegada) tenen moltes dificultats per convèncer la comunitat internacional de la seva viabilitat, per establir un govern efectiu sobre el territori o per fer ambdues coses.

## Per què Catalunya no és independent?

El 27 d'octubre del 2017, Catalunya no va disposar del vistiplau de l'Estat espanyol per fer efectiva la independència; tampoc de l'efectivitat, ni del reconeixement internacional. Per tant, l'octubre del 2017 era altament improbable que s'establís una República catalana independent, encara que aquesta hagués estat la voluntat unànime dels governants del moment.

En primer lloc, la reacció de l'Estat espanyol va ser totalment contrària a la demanda de secessió. Més enllà d'especulacions sobre el grau de repressió que estava disposat a utilitzar per a impedir el referèndum de l'1 d'octubre o les mobilitzacions independentistes, l'Estat no va cedir en aquest aspecte. De fet, arran de la doctrina constitucional generada es podria dir que la posició estatal es va endurir, tal com va succeir al Quebec després del 1995. Això no vol dir que no pugui cedir mai, tal com mostra el cas d'Escòcia, en relació amb el referèndum d'independència.

En segon lloc, davant l'oposició frontal de l'Estat espanyol, tant l'efectivitat com el reconeixement van ser pràcticament inexistents a Catalunya. D'una banda, les institucions autonòmiques eren insuficients per a satisfer el criteri d'*efectivitat* per, com a mínim, tres grans raons: a) la manca de legitimitat, ja que no hi havia una majoria clara de la població que donés suport a la independència; b) la manca de capacitat de coerció, que potencialment pot substituir la manca de legitimitat, ja que els Mossos d'Esquadra no van actuar subordinats a una autoritat independent per establir una sobirania alternativa sobre el territori i, per descomptat, no hi havia cap cos armat coercitiu alternatiu a les forces de seguretat espanyoles; c) la manca de recursos financers i impositius, ja que la hisenda pròpia no havia assumit la recaptació dels impostos. D'altra banda, pel que fa al *reconeixement*, el sistema internacional no es va anticipar a la declaració d'independència ni tampoc no hi va reaccionar positivament després. Catalunya no comptava amb cap aliat al Consell de Seguretat de Nacions Unides, ni entre els membres de pes a la Unió Europea.

## Debats estratègics: l'obsessió per les mancances

El debat sobre l'independentisme, aquí i a tot arreu, sol obsessionar-se en les seves pròpies mancances. Tanmateix, seria un error insistir-hi gaire sense tenir en compte el camí emprès pel moviment independentista català. Tal com he exposat, no hi ha un camí únic per assolir la independència. Així, té sentit parlar de mancances d'un moviment independentista segons quin sigui el camí que vulgui o pugui emprendre per assolir el seu objectiu. Si ens disposem a pujar el Pedraforca corrents, no té gaire sentit preguntar-nos si portem una tenda de campanya, però sí que ens hem de demanar si hem entrenat prou el desnivell per fer-ho. Sovint solem entrar en debats apassionats sobre mancances estructurals, sense tenir en compte que aquest càlcul depèn del repertori estratègic escollit.

En el cas català, l'independentisme ha optat per un repertori d'acció col·lectiva que combina les institucions i la mobilització ciutadana per tal de fer entrar en raó l'Estat espanyol, i obrir una via política i jurídica de la secessió catalana. De manera encertada, l'independentisme entén que l'autoritat democràtica es basa en la legitimitat més que no pas en la coerció per funcionar. Per tant, l'independentisme català, fins i tot amb les estratègies més agosarades com la de l'octubre del 2017, es mou en la primera etapa que hem esmentat més amunt: modificar la reacció de l'estat (com a Hong Kong, Escòcia o el Quebec), més que no pas en una unilateralitat generalment pròpia de conflictes territorials en què es disputa la sobirania de manera violenta, combinant efectivitat i reconeixement (com a la regió del Donbass ucraïnès). Això no el fa ni més ni menys independentista.

L'independentisme entén que l'autoritat democràtica es basa en la legitimitat més que no pas en la coerció per funcionar

Si es tenen en compte aquests factors, l'enumeració de mancances per assolir un Estat català es podria continuar fent en relació amb l'*efectivitat* i el *reconeixement* del territori, com en els casos en què l'oposició de l'estat ha dut els independentistes a establir institucions unilateralment. Però seria un exercici de ficció que probablement no es

correspon amb la realitat. Pel que fa a l'*efectivitat*, el projecte independentista no es planteja executar una efectivitat de facto com ja he dit. Pel que fa al *reconeixement*, la projecció exterior catalana se centra a divulgar i explicar el cas català, més que no pas a oferir directament avantatges de *realpolitik* a les grans potències pel reconeixement contra la voluntat de l'Estat espanyol.

Probablement és més realista –no pas en termes de *realpolitik*, sinó en termes d'ajustar el diagnòstic a la situació actual– cercar les mancances en variables prèvies a la reacció de l'estat, en la mateixa reacció de l'estat, i en la lectura del moment històric. Una anàlisi d'aquesta mena, ajustada a l'estratègia de l'independentisme, hauria de ser una prioritat estratègica per tal de no perdre més temps. Tanmateix, és una mena d'anàlisi que aparentment presenta contradiccions pròpies de la política, que sovint és més agonística que harmònica. Alhora, sovint resulta decebedor, i poc engrescador per a l'independentisme centrar-se en aquesta mena de debats.

## Contradiccions aparents

Els debats estratègics solen formular-se des de l'assumpció de certes contradiccions establertes. La contradicció més flagrant en aquests debats és la que enfronta l'autonomisme i l'independentisme. Segons com es miri, pot resultar fins i tot extravagant afirmar que aquesta contradicció és, en part, un error de percepció. Però pot ser-ho en funció de com entenguem l'autonomisme. Enfortir les institucions catalanes pot dur a disposar d'un protoestat més complet. De fet, aquest és un objectiu compartit, al meu entendre, per tot l'espectre polític del catalanisme. Disposar d'un govern català fort és una necessitat que es correspon amb la configuració de la constitució material catalana, i no és pas un caprici del moviment independentista. És curiós, tot i que comprensible en la lògica de la competició electoral, que el principal enemic d'alguns independentistes sigui l'autonomisme i no pas l'unionisme. Dit això, caldria distingir un autonomisme adreçat a regionalitzar les institucions catalanes, una inèrcia que sembla inherent al sistema autonòmic, d'un autonomisme que detecti els elements a potenciar dins les institucions pròpies. Això significa, probablement, una tasca conjunta dels partits polítics catalans en un entramat institucional en què aquestes organitzacions tenen molt poder de decisió.

La sinèrgia institucions-carrer resulta clau per impulsar projectes polítics de gran abast que siguin mínimament exitosos. La feina de la societat civil és necessària, però la de les elits institucionals també

Una segona contradicció flagrant per a alguns és la que enfronta institucions i carrer. Les vies institucionals solen ser fàcilment titllades de pactistes i estèrils, mentre que les mobilitzacions ciutadanes es presenten banyades d'una puresa rousseauniana. Un cop més, la realitat sembla més complexa. La majoria de moviments independentistes, com tot els moviments polítics, utilitzen un repertori d'acció ampli, el més ampli possible dins les

possibilitats i el marc polític que correspon. El pluralisme intern de la majoria de societats, el pòsit de mobilitzacions passades i l'efectivitat de cada acció segons quin sigui el context expliquen aquesta variabilitat. La sinèrgia institucions-carrer resulta clau per impulsar projectes polítics de gran abast que siguin mínimament exitosos. Cal no oblidar que, al cap i a la fi, l'independentisme és un moviment que cerca bastir un estat nou, una tasca que requereix totes les mobilitzacions imaginables però també de funcionaris, polítics, policies, jutges i un llarg etcètera. La feina de la societat civil és necessària, però la de les elits institucionals pròpies també.

En resum, aconseguir un Estat dins del sistema internacional és difícil, i no sempre s'ha fet pel mateix camí. Malgrat les aparences i els debats estratègics de l'octubre del 2017, l'independentisme català es mou en un marc democràtic, liberal i plural que cerca l'acceptació de la legitimitat de la seva demanda més que no pas l'efectivitat i el reconeixement internacionals unilateralment. Mentre l'independentisme es mantingui en aquesta estratègia, que sembla racional i raonable en aquest context, no té sentit plantejar mancances pròpies d'altres moviments. L'independentisme s'ha de preguntar sobre la legitimitat del seu projecte, els suports interns i externs de què disposa i la fortalesa de les institucions que l'hauran de dur a terme. I en aquesta tasca no hi sobra ningú.



#### **Marc Sanjaume**

Marc Sanjaume Calvet és politòleg. Actualment és professor de Ciència Política a la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) i membre del Grup de Recerca en Teoria Política (GRTP). És Doctor en Ciències Polítiques per la Universitat Pompeu Fabra i ex assessor en matèria de política comparada a l'Institut d'Estudis de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya. Ha estat investigador visitant a l'Institut de Governança de la Universitat d'Edimburg (Escòcia, Regne Unit) i a la Universitat de Laval (Quebec, Canadà). També va fer una estada de recerca postdoctoral al *Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie* de la Universitat del Québec a Montréal (UQAM). El seu camp de recerca és la teoria política, especialment les teories de la democràcia en relació al pluralisme cultural (secessió, autodeterminació, nacionalisme i multiculturalisme). Col·labora amb alguns mitjans de comunicació, entre els quals Nació Digital, i és impulsor del blog d'anàlisi política *El pati descobert*. És autor de llibres com *Catalunya, un pas endavant* (2013) i també de nombroses publicacions acadèmiques, entre les quals "Moralism in theories of secession: a realist perspective" (2019) i "How Fair Is It? An Experimental Study of Perceived Fairness of Distributive Policies" (2020).