

EL DEBAT A L'ESTAT

# Sobre la legitimitat de la secessió territorial dins del marc liberal-democràtic

Manuel Arias Maldonado



Quan es parla de la secessió territorial en una democràcia, convé ser acurat amb les paraules. No és el mateix parlar d'un dret a l'autodeterminació que d'una independència aconseguida mitjançant un acord democràtic que no apel·la al compliment de cap dret, per no esmentar la hipòtesi d'una decisió unilateral que invoqui una majoria popular al marge dels procediments. Aquesta cautela inicial val tant per al debat *abstracte* sobre la secessió com per a la discussió *concreta* del cas català. També és aconsellable que els que prenguin part en aquesta discussió ho facin amb la disposició adequada. I és que podem preguntar-nos si hi ha un dret a la secessió, si és legítima la seva reivindicació en una societat democràtica o si concorren en un supòsit particular les circumstàncies per al seu reconeixement; la deliberació corresponent no servirà de res, però, si els participants no tenen la necessària bona fe. Això vol dir que presten atenció a les raons que es posen sobre la taula i són capaços de reconèixer quines són les millors; encara que no siguin les seves. Altrament, la deliberació es converteix en una farsa: una ocasió per a la derrota de l'adversari al marge de la justícia, coherència o veracitat dels seus arguments.

Les democràcies liberals posseeixen un nucli normatiu que resulta impermeable a la simple força del nombre: no totes les raons són acceptables

Cal suposar, doncs, que els arguments compten. I que fonamentar normativament les demandes polítiques constitueix un requisit democràtic: la política en la democràcia parlamentària no pot limitar-se a *satisfer exigències* que vinguin recolzades pels vots o la mobilització col·lectiva, sinó que ha d'*atendre a raons* si no vol buidar-se de tot contingut moral. Malament podríem cedir, doncs, davant qui reclamés la segregació racial o el càstig penal de l'homosexualitat, per molt suport que arribés a obtenir. No vol dir que el racisme o l'homofòbia siguin equiparables al nacionalisme, encara que aquest últim acumula episodis històrics indesitjables i incorre amb facilitat en una lògica excoent que distingeix entre nacionals i estrangers; només es tracta de subratllar que les majories no són *per si mateixes* legitimadores de les finalitats que elles mateixes es fixen.

Hi ha una raó històrica per a això: el dret constitucional que sorgeix després de les dues guerres mundials recela del govern popular i de l'estimulació cabdillista de les masses, raó per la qual el disseny institucional de les democràcies de postguerra posa l'èmfasi en la divisió de poders, el control de legalitat o l'exigència de majories qualificades. Així que les democràcies liberals posseeixen un nucli normatiu que resulta impermeable a la simple força del nombre: no totes les raons són acceptables. Per això, del que es tracta aquí és d'elucidar si la reivindicació secessionista és legítima o pot arribar a ser-ho, amb independència del suport ciutadà que tingui en casos particulars.

Això pot ser difícil de comprendre, i no diguem ja d'acceptar, allà on predomina la idea que la democràcia és «el govern del poble» o «el govern de la majoria». Es tracta d'eslògans que tradueixen al llenguatge popular el fonament últim de les democràcies, però que estan lluny de descriure fidelment el sofisticat entramat institucional dels règims constitucionals realment existents. És per tal d'evitar l'abús de govern popular que les nostres democràcies despleguen contrapesos liberals: imperi de la llei, divisió de poders, òrgans contramajoritaris, protecció d'individus i minories, llibertat de premsa. En aquest tipus de democràcia, la protecció jurídica de l'individu i el respecte al pluralisme són *valors* que cap *procediment* no pot vulnerar. Probablement, una democràcia plebiscitària o aclamativa -si això és una democràcia- constitueix un marc més favorable per a la satisfacció d'aquelles finalitats que contravenen l'ethos del pluralisme liberal. D'aquí que l'independentisme català hagi recorregut amb freqüència a un discurs que identifica la voluntat popular expressada en referèndum amb el *non plus ultra* de l'ideal democràtic, introduint així de pas elements populistes en la pràctica liberal-democràtica. En tot cas, la reflexió sobre la legitimitat de la secessió es circumscriurà a les línies que segueixen el marc institucional i normatiu de la democràcia liberal.

La incardinació de les demandes secessionistes en el marc liberal-democràtic presenta un aspecte suplementari que no es pot passar per alt. Es tracta de la qualitat *històrica* de les societats contemporànies. Dit de manera planera: les democràcies constitucionals ja han recorregut un llarg camí des del segle XIX i han pogut aprendre moltes coses; el coneixement així adquirit ha de ser pres en consideració quan s'aborden conflictes que -com succeeix amb la reivindicació secessionista del nacionalisme català- resulten més recurrents que no pas nous. Sabem que la democràcia no pot definir democràticament l'espai en què opera, com ha assenyalat Pierre Manent, i recorre per a això a idees com la nació: un sentiment compartit que legitima l'obediència política a l'Estat. Això explica que

pogués existir un nacionalisme liberal durant el segle XIX, quan la lluita de les nacions per emancipar-se de l'Antic Règim era també una lluita per al govern democràtic. Es van posar així en marxa processos d'homogeneïtzació cultural que tractaven de crear identitats nacionals en les que havien de subsumir-se les particularitats regionals, locals i fins i tot nacionals allà on existissin. L'ambivalència històrica del «principi de les nacionalitats» formulat per Giuseppe Mazzini va quedar aviat de manifest: si va ser alliberador contra legitimistes i colonitzadors, també va servir per excloure o silenciar les minories subnacionals.

Parlar de la legitimitat i justícia de la secessió és fer-ho en relació al marc indefugible de la democràcia pluralista, ja que és en el seu si on s'afirma el dret d'autodeterminació o es formula l'exigència separatista

Posteriorment, però, el nacionalisme adquiriria trets més sinistres de la mà del colonialisme europeu, el darwinisme social o el decisionisme feixista; molts desastres de segle XX porten la seva empremta. No és estrany que Jürgen Habermas hagi arribat a la següent conclusió: per més que el nacionalisme fos una precondició històrica per a la democratització del poder estatal, la seva trajectòria posterior ha deixat clara la necessitat que els Estats democràtics prescindixin del seu fonament nacional i avancin cap a formes supranacionals d'integració. Des d'aquest punt de vista, el nacionalisme -especialment en la seva versió cultural o romàntica- seria un anacronisme. I és que a mitjan segle XIX es podia defensar la idea que a tota nació cultural li correspon un Estat; és molt diferent fer-ho quan ja no hi ha un Antic Règim que cal enderrocar i coneixem el mal que les reivindicacions etnonacionals poden inflingir a les societats plurals. En definitiva: parlar de la legitimitat i justícia de la secessió és fer-ho en relació al marc indefugible de la democràcia pluralista, ja que és en el seu si on s'afirma el dret d'autodeterminació o es formula l'exigència separatista. Però aquest marc no és neutral, ni un pur procediment; incorpora valors que les institucions encarnen i estan obligades a defensar.

Sostenir que les raons han de ser *tingudes en compte* en una democràcia, d'altra banda, no implica de cap manera que *comptin* de veritat. Estem davant d'un mandat normatiu; una prescripció que hauria d'orientar la nostra conducta i que encara organitza el debat públic. Ja sigui en les xarxes socials o en publicacions especialitzades, avancem raons per justificar les nostres demandes; així ho exigeix l'ús públic de la raó. Però aquest debat d'*aparença* normativa està immers en una *realitat* política marcada pels interessos, les identitats, les emocions: parlar de bones raons o de veritats públiques pot ser terriblement ingenu.

Què hi ha dels discursos polítics que recorren a afirmacions fal·lacioses o que criden a desobeir les lleis? Què passa amb el debat d'idees quan es basa en percepcions falses de la realitat? Per a què serveixen les raons quan estan modelades per les emocions? En relació amb el tema que ens ocupa, com hem de considerar el fet que el nacionalisme sigui una ideologia política dedicada activament a construir un sentiment nacional mitjançant les

eines a la seva disposició? ¿I de què serveix parlar amb qui mai no acceptarà que *reclamar* alguna cosa a l'interior d'una democràcia no vol dir forçosament arribar a *obtenir-la*? Al cap i a la fi, sempre hi ha la possibilitat que l'exigència en qüestió no sigui raonable o no s'aconsegueixi convèncer els altres de la seva pertinença. El debat normatiu, finalment, no té lloc en el buit ni està protagonitzat per éssers angelicals dedicats a la descoberta de la veritat. Per alguna cosa ha sostingut el filòsof polític Daniel Weinstock que els arguments basats en la identitat són impermeables a la deliberació i refractaris al compromís, el que naturalment encaixa malament amb la *praxi* democràtica. Això sigui dit per advertir que el debat teòric sobre la legitimitat de la secessió té escassa influència sobre els qui n'estan convençuts de la mateixa per avançat. Naturalment, es pot dir el mateix sobre el debat sobre la legitimitat de l'*status quo* constitucional; la diferència rau en el fet que un ordre constitucional que reconeix la diversitat interna del seu territori pot justificar-se sense apel·lar a la identitat «nacional».

Així les coses, existeix el dret d'autodeterminació? Pot invocar-se, encara que no estigui reconegut en els textos constitucionals? I si no existís, seria malgrat tot legítima la reivindicació secessionista? Quins requisits haurien de complir-se perquè ho fos? Quan resulta injust desatendre les demandes d'un moviment independentista? És justa, en particular, la reivindicació del separatisme català?

Cal començar per assenyalar que amb prou feines hi ha constitucions al món que reconeguin el dret a l'autodeterminació dels seus territoris o regions; cap de les excepcions -Etiòpia, Saint Kitts and Nevis- correspon a una democràcia avançada. Des del punt de vista del Dret Internacional, la possibilitat de la secessió està condicionada al compliment d'alguna d'aquestes dues condicions: greu violació de drets o ocupació colonial. Així ho assenyalen la Carta de Nacions Unides i el conjunt de declaracions que la desenvolupen, d'acord amb l'origen d'un concepte la vida política del qual comença amb la declaració que va fer el president nord-americà Woodrow Wilson després de la I Guerra Mundial pensant en els pobles sotmesos a dominació colonial. No cal dir que, tot i la forta condicionalitat prevista per a l'exercici del dret d'autodeterminació, un Estat pugui decidir internament atendre una demanda de secessió, com va passar a Escòcia amb el referèndum pactat de 2014. En el cas del Quebec, convé ressaltar-ho, les consultes de 1980 i 1995 no resulten de cap acord: van ser organitzades pel govern provincial sense comptar amb el suport del govern central. En una democràcia, el dret d'una comunitat a autodeterminar-se es considera acomplert si existeixen drets polítics que permeten als ciutadans elegir els seus representants i, per tant, participar en l'autogovern.

Res de tot això no impedeix que l'independentisme recorri al llenguatge dels drets; bé perquè cregui que en pot gaudir bé perquè s'entengui més eficaç en termes propagandístics

De tot això es dedueix que Catalunya no té dret a autodeterminar-se, ja que ni aquest dret està recollit a la Constitució espanyola (que, a diferència d'altres, no exclou que pugui

iniciar-se el procediment agreujat de reforma necessari per incloure aquest dret en el seu articulat) ni concorren en aquesta comunitat autònoma les circumstàncies previstes en el dret internacional (per molt que alguns puguin creure el contrari, Catalunya no és objecte de domini colonial ni s'hi vulneren sistemàticament els drets dels ciutadans). Res de tot això no impedeix, només faltaria, que l'independentisme recorri al llenguatge dels drets; bé perquè cregui que en pot gaudir bé perquè s'entengui més eficaç en termes propagandístics que altres formulacions amb menor ressonància emocional.

Si admetem que el dret a l'autodeterminació dels pobles no pot aplicar-se al cas d'una comunitat autònoma que gaudeix d'un extens autogovern al si d'una democràcia constitucional d'orientació federal, és legítima la reivindicació secessionista en algun altre sentit? El debat dins de la teoria política estableix tres tipus d'arguments favorables a la possibilitat de l'autodeterminació, cap d'ells lliure d'inconvenients.

(I) Les *teories de la causa justa* o *teories "remeieres"* consideren justificada la secessió allà on es produeixi una injustícia a la qual només la pròpia secessió pot posar fre. Ja hem vist que el dret internacional recull aquest supòsit i fins i tot podríem considerar-lo implícit en els seus dos fonaments de fet (violació de drets i dominació colonial). Serà difícil que ens trobem amb causes justes d'aquest tipus en una societat democràtica que no hagi deixat de ser-ho; serà més freqüent que un moviment nacionalista faci ús d'una presumpta injustícia com a argument favorable a la secessió. Així va succeir amb l'ús de la força policial de l'Estat durant la jornada del referèndum il·legal de l'1-O a Catalunya, presentat a l'opinió pública europea com una greu violació de drets que justificaria l'autodeterminació.

(II) Les *teories plebiscitàries* només exigeixen que una majoria concentrada a l'interior d'un territori expressi el seu desig de separar-se de la unitat més àmplia de la que venia formant part. Es tracta d'una argumentació basada en el principi de lliure associació, aliena al caràcter ètnic o adscriptiu del nacionalisme que sol promoure les demandes secessionistes. La base normativa la proporciona aquí el principi de lliure associació que es preconitza habitualment de l'individu, però s'aplica a la voluntat col·lectiva d'una nació que s'ha designat a si mateixa com a tal per mitjà d'una mobilització política. En el context català, la incongruència de la tesi plebiscitària va quedar exposada amb la hipòtesi de Tabarnia: què impediria a Tarragona i Barcelona separar-se mitjançant el vot d'una Catalunya que s'hagués separat d'Espanya? Qui decideix la mida i la qualitat de cadascuna de les caixes xineses en què es pot descompondre un territori, una vegada que s'ha proclamat el dret a la lliure associació de totes les seves parts?

(III) Les *teories de l'autodeterminació nacional* es basen en el principi normatiu nacionalista i són en aparença les més senzilles de totes. D'acord amb aquest principi, hi ha d'haver plena coincidència entre les fronteres culturals i les fronteres polítiques: cada nació té dret a un Estat propi. No és un dret individual, sinó col·lectiu; per més que es justifiqui apel·lant al sentit de pertinença dels individus que componen la nació. El criteri és adscriptiu, ja que concedeix aquest dret a la nació que es designi a si mateixa a través de les seves elits o mitjançant una mobilització popular (impulsada normalment per les elits); en el cas d'un territori que ja existeix, per exemple amb forma de regió o província, s'identifica a la nació amb el territori sense prestar atenció a les minories que resideixen al

seu interior. Un equiparació d'aquest tipus crisa especialment l'atenció en el cas de Catalunya, ja que hi ha motius per qüestionar que els partidaris de la independència hagin conformat mai una majoria. La causa d'aquest desajustament és òbvia: per a alguns independentistes, només ells componen la nació «genuïna» o orgànica que tindria dret a separar-se; la resta de ciutadans residents a Catalunya no serien «veritables» catalans. Només així es pot entendre que els resultats del referèndum de l'1-O, al qual va anar a votar al voltant del 42,3% del cens, es puguin presentar com a expressió d'una genuïna «voluntat nacional». A més de l'evident dificultat de determinar qui és el «poble», al principi normatiu nacionalista sol oposar-se el risc associat a l' «efecte demostració». És a dir: cap ordre nacional ni internacional seria viable si es reconegués incondicionalment el dret a la secessió de qualsevol col·lectivitat capaç de mobilitzar-se amb èxit; una mobilització estimulada, al seu torn, per aquesta disponibilitat.

Ja s'ha assenyalat més amunt que la inexistència d'un dret a l'autodeterminació no és obstacle perquè una secessió pugui tenir lloc, ja sigui mitjançant una declaració unilateral seguida de violència (el cas eslovè) o a través d'un acord que desemboca en un referèndum decisor (el cas escocès). Caldria afegir que es pot arribar a aquest mateix resultat en absència de qualsevol fonament normatiu: es pot guanyar sense tenir raó. Imaginem per un moment que milions de catalans haguessin sortit al carrer després de la proclamació de la independència realitzada per l'expresident Puigdemont; és probable que això hagués posat en marxa una dinàmica política que conduís, per la simple força dels esdeveniments, a la independència o a la negociació sobre la independència. D'altra banda, i si ens cenyim a la noció d'una secessió democràticament ordenada, la teoria política no pot desatendre la hipòtesi contrària: la d'un territori a l'interior del qual hi hagi una majoria aclaparadora a favor de la secessió.

Tots els referèndums són políticament vinculants. A canvi, cap no soluciona res en una comunitat fracturada en dos; el seu ús hauria de restringir-se a la validació o al rebuig dels acords forjats pels representants electes

Què fer, doncs, en aquest supòsit? Es podria ignorar la voluntat de tants ciutadans? No sembla raonable, ni políticament viable. En aquest cas, l'única solució és admetre de manera implícita una mena de clàusula de salvaguarda segons la qual una majoria aclaparadorament favorable a la secessió no podrà ser ni moralment ni políticament ignorada. Es tracta, sí, d'una clàusula implícita: cap constitució no pot formular aquesta idea sense crear l'incentiu de la seva pròpia fragmentació. Però no cal massa sofisticació intel·lectual per concloure que només es pot sortir d'una situació així amb l'acord d'una secessió negociada; d'aquí que hi hagi sectors del nacionalisme escocès i català que apostin per la gradual ampliació de la seva base social, és a dir, per la paciència estratègica. Aquesta solució té un problema evident: deixa sense escrutini el procés que condueix a la formació d'aquesta «voluntat nacional». Res no garanteix, per tant, la netedat de les polítiques de nacionalització que donen lloc a aquesta majoria. En tot cas, una clàusula

d'aquest tipus difícilment serà aplicables en comunitats pluralistes on la dificultat rau en l'ordenació de les relacions que mantenen entre si dues majories de magnitud similar. En aquests casos, dit sigui de pas, el referèndum constitueix un instrument de dubtosa utilitat: que una majoria d'un sol vot pogués decidir una secessió és tan absurd com creure que una pregunta d'aquest tipus pogués ser merament consultiva. No és així: tots els referèndums són políticament vinculants. A canvi, cap no soluciona res en una comunitat fracturada en dos; el seu ús hauria de restringir-se a la validació o al rebuig dels acords forjats pels representants electes.

Resta preguntar-se quin tipus d'acord és factible en un escenari com el català. En aquestes circumstàncies, la racionalització del federalisme espanyol seria la sortida més desitjable; és dubtós que sigui també la sortida preferida per un nacionalisme català habituat a la negociació bilateral i que necessita un reconeixement suplementari. Quan parlo de federalisme racionalitzat, em refereixo a la construcció d'un ordre polític descentralitzat en què el repartiment competencial estigui tancat i respongui a criteris d'eficàcia. Per això cal una *Bundestreue* o lleialtat federal que ha brillat per la seva absència durant aquestes quatre dècades i que segurament només pot construir-se a partir d'un diagnòstic realista de la situació. En res no ajuda insistir que l'Estatut d'Autonomia va ser injustament «anul·lat» pel Tribunal Constitucional, com si la norma no manqués de vicis d'inconstitucionalitat; d'altra banda, resulta indesitjable perpetuar l'autoimatge d'Espanya com un país que gira al voltant del centre simbòlic de Madrid (una metropolitanització que té lloc en altres països europeus desenvolupats i respon també a lògiques econòmiques i sociològiques alienes a la dimensió nacional). Naturalment que hi ha un «conflicte polític»: perquè aquest es produeixi, només cal que un actor o moviment polititzi amb èxit un aspecte qualsevol de la realitat, convertint en matèria contenciosa el que fins aquell moment potser no ho era.

Allò decisiu serà el criteri que seguim per intentar resoldre aquest conflicte i si acceptarem que qui vol alguna cosa pot no rebre-la si no aconsegueix persuadir els altres ni forjar les majories necessàries per obtenir la satisfacció de les seves demandes. També és veritat que aquestes demandes tampoc no desapareixeran per art de màgia, un miratge que en no poques ocasions han patit els governants espanyols. Però el nacionalisme català no és l'únic actor polític que reclama canvis en l'Estat de les Autonomies; altres demanen suprimir els drets històrics i fins i tot n'hi ha que volen donar un gir jacobí a l'organització política espanyola. En aquest debat, doncs, les veus són nombroses i no solament una ni dues.

La racionalització del federalisme espanyol seria la sortida més desitjable, és a dir la construcció d'un ordre polític descentralitzat en què el repartiment competencial estigui tancat i respongui a criteris d'eficàcia

Al meu parer, el principal obstacle per a la seva pacificació està en l'ordre de les percepcions: mentre el nacionalisme segueixi presentant la societat catalana com a víctima del centralisme espanyol, la distància entre les seves demandes i la realitat serà massa gran

com per fer possible cap acord . Necessitem un millor diagnòstic del funcionament de la Constitució del 78; un diagnòstic que estigui basat en realitats mesurables i no en impressions sensibles. La veritat és que el marc autonòmic ha proporcionat a Catalunya poderosos instruments per a l'exercici de l'autogovern; l'èxit mobilitzador de l'independentisme no deixa de ser el reflex de la seva «realització» nacional. Com es pot ignorar aquesta realitat veient com està articulada avui la societat catalana? Aquest procés de construcció nacional ha estat, de més a més, poc respectuós amb el pluralisme interior de la societat catalana. I si bé aquest impuls nacionalitzador es pot entendre com el producte de la voluntat de protegir una identitat cultural erosionada pel franquisme, aquesta necessitat no és ja avui tan peremptòria: no hi ha cap risc que la cultura catalana sigui assimilada per l'espanyola. Francament, aquestes no es poden separar fàcilment i tractar de fer-ho resulta contraproduent: una hibridació cultural de segles no pot desfer-se per decret. I això, de nou, val per a tothom.

En definitiva: si la Constitució de 1978 va reconèixer jurídicament i política el pluralisme interior de la nació espanyola, ha arribat l'hora que les seves nacionalitats i regions facin el mateix. Idealment, aquest reconeixement hauria d'anar acompanyat d'una normalització de la diferència en la cultura política espanyola, de tal manera que l'autoimatge dels espanyols es correspongués en major mesura amb la d'un Estat descentralitzat que conté en el seu si diferents nacionalitats i regions. Això difícilment podrà fer-se mentre la demonització d'Espanya formi part del discurs polític nacionalista. Dit d'una altra manera: mentre el procés de descentralització iniciat el 1978 sigui presentat com un fracàs sense pal·liatius i no com l'èxit que ha estat en tants aspectes, no serà possible escometre un debat assossegat sobre la seva possible reforma. Sense atènyer-nos al principi de realitat, doncs, serà difícil que pugui avançar-se en la resolució del problema secular de l'organització territorial espanyola, que va camí de perllongar-se més enllà dels cent anys en què el famós refrany fixa la durada de tots els mals.

## REFERÈNCIES

Habermas, Jürgen (1995): «Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe». A: R. Breiner (ed.), *Theorizing Citizenship*. Albany: Suny Press, pp. 255-281.

Manent, Pierre (2009): *La razón de las naciones: reflexiones sobre la democracia en Europa*. Madrid: Escolar y Mayo.

Weinstock, Daniel (2018): «Is Identity a Danger to Democracy?». A: A. Pavkovic i Igor Pimoraz (ed.), *Identity, Self-Determination and Secession*. Londres: Routledge, pp. 15-26.

**Manuel Arias Maldonado**

Manuel Arias Maldonado és professor titular de Ciències Polítiques a la Universitat de Màlaga. Ha estat investigador *Fulbright Scholar* a la Universitat de Berkeley, i també ha exercit durant diversos períodes com a investigador visitant a les universitats de Keele, Oxford, Siena i Munich. Les seves investigacions giren al voltant de la dimensió política i filosòfica del medi ambient, la teoria de la democràcia, el liberalisme polític, els efectes sociopolítics de la digitalització, la biopolítica i el gir afectiu en les Ciències Socials. Col·labora habitualment en mitjans com *El País*, *El Mundo*, *Revista de Libros*, *Letras Libres*, *Lettre International*, *Cuadernos Hispanoamericanos* i *Revista de Occidente*, i dirigeix l'Aula de Pensament Polític del centre cultural La Térmica, a Màlaga. Ha publicat articles en revistes internacionals sobre política i ecologisme, i és autor de llibres com *Sueño y mentira del ecologismo* (2008), *Wikipedia. Un estudio comparado* (2010), *Real Greens: Sustainability after the End of Nature* (2012), obra que va obtenir el Premi al Millor Llibre de l'Any de l'Asociación Española de Ciencia Política; *Environment & Society: Socionatural Relations in the Anthropocene* (2015) i, més recentment, *Antropoceno: la política en la era humana* (2018).