

PRESENTACIÓ

ENLARGING DEMOCRACY IN EUROPE **NEW STATEHOODS AND PROCESSES OF SOVEREIGNTY**

Per Jaume López
Director de l'estudi *Noves estatalitats i processos de sobirania*

Brussel·les, Parlament Europeu, 11 de gener de 2011

Durant el segle XX s'han produït tres grans onades de creació d'estats, amb l'esfondrament dels imperis otomà i austrohongarès després de la Primera Guerra Mundial, amb els processos de descolonització en la segona meitat del segle, i per últim amb el col·lapse del règim soviètic a finals dels anys vuitanta. Per altra banda, a principis del segle XXI trobem demandes d'autogovern en estats consolidats d'Europa i l'Amèrica del Nord, algunes de les quals plantegen noves fórmules institucionals o, fins i tot, la creació de nous estats. En aquest escenari és rellevant plantejar-se:

- ***Fins a quin punt pot resultar plausible pensar en una quarta onada de creació d'estats?***
- ***De què pot dependre?***
- ***Ens pot servir d'alguna cosa examinar l'experiència dels nous estats apareguts amb l'esfondrament dels països comunistes?***

Aquestes són les preguntes que emmarquen l'estudi que aquí els presentem.

És difícil predir canvis institucionals. Ningú preveia l'esfondrament de la URSS ni la caiguda del mur de Berlín només mesos abans que es produís. Qui podia sospitar que a Europa es crearien catorze nous estats i que cinc d'aquests passarien a formar part, només una dècada després, d'una Unió Europea formada per vint-i-set membres? Un dels politòlegs més destacats del segle XX i gran estudiós del federalisme, William Riker, afirmava a finals dels 80 que tant la Unió Soviètica, com Iugoslàvia (i Txecoslovàquia) es mantindrien estables i unides degut a la força dels vincles institucionals que havien generat aquestes federacions! No ha estat així.

Des d'aleshores les coses han canviat molt. Però -i això es manté igual- segueix sent molt difícil fer prediccions. El que sí podem assenyalar són mecanismes, factors, variables que incideixen de manera destacada en els processos socials i històrics sense aventurar-nos a afirmar quan hi haurà el que en ciència política s'anomena una *finestra d'oportunitats*: quan els ingredients quallen, podríem dir en llenguatge col·loquial. Sobre aquests ingredients podem dir, tanmateix, algunes coses.

A principis del segle XXI ens trobem amb un context en el que són plenament vives en alguns indrets d'Europa les demandes per part de minories territorials d'un millor encaix (*acommodation*) en el sí dels seus respectius estats, en el que es donen fórmules diverses de descentralització institucional a les que podem referir-nos com noves fórmules d'*estatalitat*, donat que aquestes unitats comparteixen certs trets amb els estats, sense ser-ho, i sense ser tampoc pròpiament federacions. Podríem citar els casos de la *devolution* al Regne Unit, de les autonomies a Espanya, de l'autonomia amb reconeixement nacional i dret d'autodeterminació a Grenlàndia, etc. Aniran a més? Aniran a menys aquestes demandes? Implicaran la creació de nous estats?

Hi ha moltes maneres de plantejar-se un estudi d'aquest tipus, en el nostre cas ens vam proposar, com apuntava al principi, l'estudi transversal dels casos on es presenten aquestes demandes sobiranistes conjuntament amb els casos de creació de nous estats a Europa. En total es van escollir 17 casos d'estudi. Deu casos de creació de nous estats europeus que cobreixen gran part dels nous estats de la tercera onada: Bòsnia, Eslovàquia, Eslovènia, Estònia, Kosovo, Letònia,

Lituània, Macedònia, Montenegro, Ucraïna; sis casos de societats europees amb minories territorials que presenten demandes d'aprofundiment del seu autogovern i de reforma institucional: Catalunya, Escòcia, Euskadi, Flandes, Grenlàndia, Irlanda del Nord; i, finalment, un cas a Nord Amèrica, dins de l'OCDE, que ha servit de model en el que s'han emmirallat algunes d'aquestes societats: Quebec.

QUINES SÓN LES PRINCIPALS CONCLUSIONS DE L'ESTUDI?

Les podem dividir en 3 blocs.

1. PEL QUE FA ALS POSSIBLES CANDIDATS

En primer lloc, i com a prolegomen, es va descartar qualsevol hipòtesi que fes referència a una variable geodemogràfica com a determinant per marcar cap diferència explicativa entre candidats a convertir-se en nous estats i els que ja ho són. (Veure infografia)

En segon lloc, des del punt de vista dels elements distintius i de cohesió respecte de l'estat matriu de tots aquests casos, el que podríem dir els factors sobre els que es construeix el *demos* propi no observem més factors allà on aquestes comunitats o nacions sense estat van esdevenir estats que allà on això no s'ha donat.

Si examinem els nous estats apareguts a partir dels anys 90 ens adonem que aquestes societats presenten **menys factors distintius respecte dels estats matriu dels que formaven part que els que presenten algunes minories territorials (en certs àmbits s'hi fa referència com "nacions sense estat")** que trobem actualment en democràcies liberals consolidades i que reclamen noves fórmules d'encaix en els seus respectius estats.

Nota: No hem volgut entrar en el debat sobre què és una nació. Per *demos* s'entén un conjunt social de referència, amb consciència de ser-ho (el que porta sovint a que s'autoqualifiqui com a *nació*) sobre el que aplicar algun tipus de regla de la majoria per generar decisions col·lectives democràtiques.

Dit amb altres paraules el fet que un demos subestatal esdevingui estat no és conseqüència de posseir més condicions distintives o de cohesió.

De fet, si examinem un mapa de les autoanomenades nacions sense estat a Europa, ens adonem que allà on les reivindicacions sobiranistes estan més estructurades social i políticament, coincideixen a tenir aquestes tres característiques.

1. Haver disposat d'institucions pròpies en en l'edat moderna o/i
2. no pertànyer a la cultura majoritària o dominant de l'estat matriu del que formen part, prenent com a indicador l'existència d'una llengua o/i religió diferent.
3. Disposar d'algun tipus d'administració pública pròpia, i algun grau de reconeixement institucional vinculat a ella, fruit de processos de descentralització política i administrativa.

Utilitzant un llenguatge col·loquial podríem parlar de dues lligues pel que fa a l'estructuració social i política de les reivindicacions de les minories territorials. En la primera lliga hi hauria nacions o minories amb les característiques esmentades.

Si aquestes característiques les apliquem al conjunt dels casos examinats, com dèiem, no hi ha res que distingeixi *des d'aquest punt de vista* a les nacions que van esdevenir estat d'aquelles on trobem processos i reclamacions de més sobirania. (Vegis infografia.)

2. PEL QUE FA A LES TRANSICIONS CAP A LA INDEPENDÈNCIA DELS NOUS ESTATS

El segon objectiu de la recerca ens encaminava cap a l'examen de les transicions d'aquells *demos* que van esdevenir nous estats. Naturalment, el context és molt singular i irrepètible. L'esfondrament d'un règim polític, el règim comunista i soviètic.

Deixant de banda, doncs, el context destaquem alguns elements que no són destacats habitualment.

En primer lloc, els moviments socials que reclamaven un nou encaix dins de l'estat, no eren independentistes o secessionistes en primer terme, sinó fonamentalment de demanda de més democràcia. **Cap dels moviments que van esdevenir, finalment, secessionistes ho era en un principi.**

La transformació independentista es va esdevenir en una cadena causal que podríem resumir amb el següent tipus ideal:

- (1) Reivindicacions democràtiques
- (2) Eleccions a les institucions regionals de l'estat matriu
- (3) Major autoconsciència nacional (o més expressió pública) i aflorament de posicions sobiranistes (objectiu: dret a decidir en el sí de l'estat matriu)
- (4) Resposta negativa del poder central a les expressions sobiranistes
- (5) Transformació de les reivindicacions democràtiques en reivindicacions independentistes
- (6) Espiral de desencontres/tensió entre l'estat matriu i el nou demos (amb episodis violents o no dependent dels casos)
- (7) Independència
- (8) Construcció d'un nou estat democràtic.

Per això els moviments socials van aconseguir ser tan amplis i transversals (el que explica la generació de majories socials): el factor aglutinador no era la reclamació d'independència, els col·lectius independentistes en primer terme eren minoritaris en els moviments reformistes.

En la transformació d'aquests moviments en reclamacions secessionistes és clau el paper de l'estat matriu, la resposta negativa a canvis institucionals que garanteixin un millor encaix (des del punt de vista de les particularitats culturals i territorials) i més democràcia. El que la literatura politològica ha denominat *failure of recognition*: La resposta negacionista dels estats a les reformes democràtiques i liberals (en el sentit modern, liberalisme 2) va transformar els moviments en independentistes.

L'exemple paradigmàtic de la importància de la resposta per part de l'estat és Ucraïna on en l'interval de 8 mesos es van fer sengles referèndums. En el primer un 70% votava a favor de seguir formant part de la federació soviètica, i en el segon un 90% votava a favor de la independència. Entre mig, hi va haver l'intent de cop d'estat involucionista que volia tornar enrere el procés de descentralització i democratització.

Tots els nous estats d'Europa que van sorgir amb la tercera onada van celebrar referèndums o consultes abans o després de la declaració d'independència per part dels seus respectius Parlaments, amb l'excepció de Kosovo i Eslovàquia.

Si, amb aquesta nova visió, més centrada en la resposta de l'estat que en les característiques de les demandes d'autogovern, examinem els casos de la que abans anomenava "primera lliga" ens adonem d'unes diferències molt importants.

3. PEL QUE FA A LES RESPOSTES D'ENCAIX A LES DEMOCRÀCIES LIBERALS REPRESENTATIVES ON ES PRODUEIXEN ACTUALMENT DEMANDES SOBIRANISTES MÉS ESTRUCTURADES SOCIAL I POLÍTICAMENT

Aquest nou esquema analític ens permet arribar a noves conclusions amb les que analitzar les **demanades de més autogovern** que s'estan produint actualment en estats com el Regne Unit, Bèlgica, Dinamarca, Canadà o Espanya. **Cada vegada més aquestes demandes s'expressen associades a reivindicacions democràtiques:** consulta sobiranista proposada a Escòcia, consulta sobiranista proposada a Euskadi (i refusada pel govern espanyol), consultes sobiranistes populars a Catalunya.

Pel que fa al comportament dels estats en el context liberaldemocràtic enfront de les demandes de noves fórmules institucionals (noves fórmules d'estatalitat) es pot destacar que:

Tant a Escòcia, com a Quebec, com a Irlanda del Nord, Grenlàndia i Flandes s'han donat diversos reconeixements de l'existència d'un *demos* distint al que constitueix el conjunt de la societat de l'estat matriu:

- A Quebec, a través de l'opinió del Tribunal Suprem de 1998 (*Secession Reference*) on es reconeix la necessitat de negociar bilateralment entre el govern estatal i el subestatal en cas que hi hagués una majoria clara en favor de la secessió consultada en referèndum amb una pregunta no capciosa. Així mateix, la moció aprovada al Parlament canadenc el 27 de novembre de 2006 reconeix que els quebequesos són una nació.
- A Escòcia, des de la seva integració al Regne Unit a través de la *Union Act* (1707) on es reconeix el seu estatus diferenciat que s'actualitzà a través del procés de *devolution* (2007).
- A Irlanda del Nord, el reconeixement del dret de decidir de la població nordirlandesa es fonamenta en els Acords de Divendres Sant (*Good Friday Agreement*), signats a Belfast el 10 d'abril de 1998, i aprovats per la majoria dels partits polítics nordirlandesos, i pels ciutadans d'Irlanda del Nord i la República d'Irlanda en sengles referèndums. En aquests acords s'estableix que el futur constitucional d'Irlanda del Nord serà decidit pels ciutadans nordirlandesos.
- A Grenlàndia, el nou marc estatutari aprovat en referèndum (2008) reconeix l'estatus de nació amb dret a l'autodeterminació i n'estableix el procediment en cas de voler iniciar un procés de secessió. (Cal no oblidar que el reconeixement com a *demos* separat ja es manifestà en el referèndum de 1985 pel qual Grenlàndia va abandonar la Unió Europea sense que això impliqués fer-ho de l'estat matriu.)
- A Flandes es compta amb el reconeixement que la fórmula federal d'organització de l'estat en comunitats lingüístiques i territorials garanteix.

En aquest panorama destaca, en sentit contrari, **el cas d'Espanya** on, a través d'una sentència del Tribunal Constitucional (2008), s'estableix la inconstitucionalitat de la llei de consultes aprovada pel Parlament Basc i s'afirma que l'únic *demos* a Espanya (*nación*) és el *demos* espanyol, i la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de juliol de 2010 on es nega, en el mateix sentit, la constitucionalitat de la definició com a nació de Catalunya i el seu dret a decidir (possibilitat legal d'organitzar referèndums unilateralment). El sistema institucional no reconeix cap altre àmbit de sobirania democràticament exercida que la que s'expressa a través de les Corts Generals.

A MODE DE CONCLUSIÓ FINAL

En definitiva, destacaríem tres idees en relació a la pregunta sobre la possibilitat d'una quarta onada de creació de nous estats:

1. A Europa algunes minories territorials o nacions sense estat presenten més elements diferenciadors cap a la resta de l'estat i de cohesió social interna que les que van esdevenir estats a la dècada dels 90.

No hi ha diferències fonamentals -no hi ha res intrínsecament diferent- en les característiques de les societats que van esdevenir nous estats a finals del segle XX i les que reclamen ser-ho a principis del segle XXI. (En tot cas, hi ha diferències de context que ens porten cap a la segona conclusió...).

2. La clau (en els processos de creació de nous estats) no és la nació, sinó la democràcia.

Les nacions que han esdevingut estats no tenen característiques especials o diferenciadores respecte de les nacions sense estat. Els processos de creació de nous estats no van ser motivats, en primer terme, per reclamacions nacionalistes o secessionistes, sinó per reivindicacions en favor de més democràcia i més reconeixement de la diversitat cultural en el sí dels estats.

3. Allà on hi ha actualment reclamacions socialment organitzades de més reconeixement i millor encaix, s'observen dos tipus de resposta: model canadenc-danès-britànic-belga i model espanyol. S'observa una resposta estatal completament diferent a Catalunya i a Euskadi que a la resta de casos examinats. El que ens porta a dir que és aquí on la corda s'està tensant més.

UNES DARRERES PARAULES PEL QUE FA A CATALUNYA

Per acabar, voldria remarcar que no és casualitat que aquest estudi sorgeixi des de Catalunya. A Catalunya la qüestió de la sobirania i el dret de decidir el marc institucional dins d'Espanya és una cosa viva, candent. La manifestació del passat 10 de juliol en contra de la sentència del Tribunal Constitucional que limitava l'estatut de Catalunya va treure a un milió i mig de catalans i catalanes al carrer i va ser una de les més multitudinàries dels darrers anys. Així mateix el grau de satisfacció amb l'encaix dins d'Espanya es va reduint. Segons el darrer Baròmetre d'Opinió Pública (CEO, 4a onada 2010: 22/10/2010) el 65,9% del ciutadans afirma que Catalunya ha assolit un nivell insuficient d'autonomia (pregunta 27). Es tracta d'una dada força estable (no contextual): fa mig any, abans de la sentència, era un 60% (21/05/2010).

Les reivindicacions secessionistes han estat, fins ara, protagonitzades només des de posicions independentistes, el que a partir de les conclusions d'aquest estudi es pot considerar com un factor de fracàs. Això està canviant. S'observa un desplaçament cap a la centralitat del dret de decidir i de la reivindicació democràtica (protagonista dels lemes de les 3 darreres manifestacions més multitudinàries de la història de Catalunya, 2006, 2007 i 2010; i de les consultes sobiranistes que ja han assolit 531 municipis dels 946) el que explica, en part, el creixement de l'independentisme i, sobretot, de la centralitat que la discussió sobre la creació o no d'un nou estat està aconseguint dins de la societat catalana fins el punt que l'actual president de la Generalitat d'un partit de centre-dreta i no independentista (CIU) afirma que votaria a favor de la independència si es produís un referèndum sobre la qüestió.

Moltes gràcies per la seva atenció.
