Democràcia liberal i pluralisme nacional

El cas de Catalunya: del federalisme a la independència

Ferran Requejo

DEMOCRÀCIES LIBERALS I PLURALISME NACIONAL

En l'àmbit polític de les darreres dècades s'ha anat fent cada vegada més palès que les *democràcies liberals* no tenen avui rivals dins dels sistemes polítics comparats. Tanmateix, aquest tipus de democràcies són entitats polítiques que s'han construït bàsicament a partir de les *realitats estatals* desenvolupades en els dos darrers segles. I aquesta no és una qüestió que resulti «neutra» en relació als límits i possibilitats d'aquestes democràcies quan presenten característiques de pluralisme nacional intern (democràcies plurinacionals). Així mateix, *les teories de la democràcia* han estat, tradicionalment, *teories de l'estat democràtic*. Una qüestió que tampoc resulta neutra en l'àmbit de la teoria política normativa, especialment quan s'analitzen qüestions com els drets individuals i els drets col·lectius, les institucions representatives, els processos de decisió, la distribució de poders o les relacions internacionals.

La construcció d'unes democràcies cada cop més refinades en termes nacionals i culturals constitueix un dels reptes més destacats de la revisió normativa i institucional de les democràcies liberals actuals. En l'agenda política i analítica recents s'han consolidat algunes qüestions: què implica en el món de les institucions, de la simbologia o de l'autogovern, regular constitucionalment democràcies plurinacionals? Quines diferències normatives i institucionals requereixen aquestes democràcies en relació a les de caràcter uninacional? Com s'han d'entendre i concretar conceptes tan clàssics com la representació, la participació, la ciutadania o la sobirania popular en contextos plurinacionals i multiculturals? El debat actual sobre les relacions entre el liberalisme democràtic i el pluralisme nacional està contribuint, si més no, a clarificar el debat democràtic en tres aspectes: 1) entendre el *pluralisme nacional* no com un mer fet empíric que cal regular de la manera més pràctica possible, sinó com un valor que cal protegir des de les institucions liberals i democràtiques; 2) assenyalar el límits culturals que envolten la teoria i les pràctiques constitucionals tradicionals de

Ferran Requejo (Barcelona, 1951) és catedràtic de Ciència Política a la Universitat Pompeu Fabra. Investiga principalment en temes com teoria de la democràcia, federalisme i democràcies plurinacionals i liberalisme polític i socialdemocràcia. Ha publicat recentment *Political Liberalism and Multinational Democracies* (Routledge, 2010, amb Miquel Caminal), *Federalism beyond Federations* (Ashgate, 2010, amb Klaus Jürgen Nagel) i *Camins de democràcia. De l'autonomia a la independència* (L'Avenç, 2010).

les democràcies; 3) realitzar millor els valors pretesament «universals» en què es basen bona part de les concepcions liberal-democràtiques clàssiques.

Una manera de presentar la història del liberalisme democràtic és entendre-la com la història del progressiu reconeixement de determinades demandes d'imparcialitat per part de diferents sectors socials i culturals. Sabem que el *llenguatge abstracte i universalista* subjacent als valors liberals de llibertat, igualtat i pluralisme, en la pràctica ha contrastat amb l'exclusió de determinades *veus* en la regulació de les llibertats, igualtats i pluralismes concrets de les societats contemporànies. Històricament, aquest va ser el cas, per exemple, dels no propietaris, de les dones, dels indígenes, de les minories ètniques, lingüístiques, nacionals, etc. De fet, la major part dels primers liberals –fins a final del segle XIX– eren contraris a la regulació de drets democràtics com ara el sufragi universal o el dret d'associació. Aquests drets, que avui ens semblen gairebé «evidents», van haver de ser arrancats al constitucionalisme liberal en la primera meitat del segle XX, després de dècades d'enfrontaments per part, sobretot, de les organitzacions polítiques i sindicals de les classes treballadores. Posteriorment arribaria la generalització dels drets de caràcter social que són a la base dels Estats de benestar occidentals de la segona postguerra.

En els darrers anys han anat emergint noves *veus* polítiques que han fet palès la seva manca de reconeixement i d'acomodació en termes d'igualtat, llibertat i pluralisme en les democràcies liberals. Entre elles cal destacar la de les minories o grups nacionals i culturals minoritaris, és a dir, aquells grups les identitats nacionals o culturals dels quals no coincideix amb les identitats del grups majoritaris o hegemònics dels estats democràtics.

Aquestes han estat qüestions molt desconsiderades fins fa pocs anys, tant en el liberalisme democràtic com en altres corrents, com ara, les diferents variants del socialisme, del republicanisme o del conservadorisme. El pluralisme nacional és un tipus concret de pluralisme davant del qual les ideologies polítiques clàssiques sovint s'han mostrat, i en alguns casos encara es mostren, o bé refractàries o bé perplexes i desorientades. I, de fet, tots els estats, inclosos els democràtics, han sigut i continuen essent agències nacionalistes i nacionalitzadores.

Dissortadament, amb massa freqüència les respostes oficials han tractat les diferències nacionals i culturals internes a les democràcies en termes de «desviacions particularistes». Tanmateix, en clar contrast amb les versions que defensen un pretès *laissez faire* en matèria cultural i nacional, o una pretesa superioritat o modernitat dels valors de les majories, l'experiència indica que *l'estat no ha sigut, ni és, ni pot ser neutre en matèria nacional i cultural.* Massa vegades el desenvolupament pràctic de bona part de les democràcies liberals ha estat promoure *l'assimilació de les minories en nom de la seva integració política*, tot emprant un llenguatge esbiaixadament universalista. És a dir, la conseqüència pràctica ha estat la laminació i marginació de les minories nacionals i culturals internes de l'estat en nom de versions «universalistes» de la «igualtat de ciutadania», de la «sobirania popular», o de la «no discriminació». Unes versions que en la pràctica han actuat d'una manera molt desigualitària, discriminadora i parcial en favor de les característiques *particulars* dels grups culturalment hegemònics o majoritaris de les democràcies (que no sempre coincidei-

xen amb els grups o sectors hegemònics en l'àmbit socioeconòmic).

Avui podem dir que ens trobem amb un nou vessant de caràcter nacional i cultural de *l'equitat política*. Un aspecte que resulta imprescindible en el moment d'avançar cap a unes democràcies amb més qualitat ètica. En altres paraules, en l'actualitat es va obrint camí la idea que l'uniformisme és enemic de la igualtat, i que el cosmopolitisme passa per establir un explícit i ampli reconeixement i acomodació del pluralisme nacional i cultural de les democràcies (el de les majories i el de les minories).

Entre els elements que marquen les debilitats o els biaixos nacionals i culturals de la tradició liberal-democràtica (i d'altres corrents polítics que aquí no considerarem), els quals condicionen tant la concreció dels valors i principis organitzatius de les democràcies liberals com les seves regulacions institucionals, podem destacar els següents:

1) L'absència *d'una teoria del demos* en les teories tradicionals de la democràcia, siguin de caràcter més liberal o de caràcter més republicà. Aquestes teories tampoc han desenvolupat concepcions sobre les demarcacions legítimes (fronteres i drets de secessió).

2) La consideració de la «justícia» des de la perspectiva teòrica, quasi exclusiva, del *paradigma de la igualtat* en termes socioeconòmics, amb menysteniment del *paradigma de la diferència* en termes nacionals i culturals. Es tracta del contrast entre el que a vegades s'anomena el *paradigma de la redistribució* i el *paradigma del reconeixement*. (Un contrast que en el si de les teories actuals de la democràcia es manifesta en els enfocaments anomenats *Liberalisme 1 i Liberalisme 2*).

3) L'aplicació d'un llenguatge universalista a un grup estatal particular presentat internament com una realitat nacional homogènia. Presència d'un estatalisme uniformitzador en termes nacionals i culturals com un «element ocult» del liberalisme democràtic tradicional en la regulació dels drets i deures de la «ciutadania» i de la «sobirania popular». Tot en clar contrast amb els inevitables processos de *nation-building* estatals presents en totes les democràcies.

4) Els límits del *llenguatge* i de la interpretació dels *valors* i de les *institucions* democràtiques per part de les teories liberal-democràtiques més elaborades (Rawls, Habermas) quan s'enfronten a les demandes de reconeixement i d'acomodació normativa i institucional de les nacions minoritàries.

Semblaria que per tal de solucionar un problema, la primera condició és definir-lo bé. I definir bé un problema requereix fer, com a mínim, tres coses. En primer lloc, saber triar quina és la qüestió bàsica, quina és la qüestió decisiva a considerar. Òbviament, a més d'aquesta qüestió hi hauran probablement tot un seguit d'altres qüestions que s'interrelacionaran amb la primera: el desenvolupament econòmic, les desigualtats de renda, la integració en institucions supraestatals com la Unió Europea o la NAFTA, la multiculturalitat, etc. Però resulta improcedent barrejar totes aquestes qüestions d'entrada. En segon lloc, definir un problema també implica saber caracteritzar-lo amb la màxima precisió possible. Això implica procedir tant a un acurat tractament conceptual i de caire històric, com incloure totes les dades empíriques que són normativament rellevants. I en tercer lloc, definir un problema és saber on cal anar per buscar les possibles solucions, tant en l'àmbit de la teoria, com en l'àmbit de la política comparada. Isaiah Berlin ja deia que les preguntes que ens formulem

en filosofia, en història o en ciències socials, només són intel·ligibles si sabem on hem d'anar a buscar les respostes.

En el nostre context, la qüestió política bàsica és la de com s'articula d'una manera justa una democràcia liberal en una realitat plurinacional. I les respostes institucionals «clàssiques» a aquesta qüestió les podem resumir en les tres següents:

1) el federalisme (en sentit ampli, incloent-hi les federacions, els estats associats, les *federacies* i les confederacions);

2) les institucions i els processos de caràcter «consociacional» (democràcies de consens) entre les majories i les minories. Aquí les institucions de l'estat i els processos de decisió estan estructurats des de la premissa que la ciutadania està composta de grups nacionals –majoritaris i minoritaris– diferenciats, i del que es tracta és d'obtenir decisions polítiques de consens. Se'n troben exemples en els sistemes de Suïssa i Bèlgica, en aquests casos en conjunció amb solucions federals;

3) la secessió.

Quina sigui la solució més adequada dependrà del context de cada cas concret (història, situació internacional, tipus d'actors i de cultura o cultures polítiques, etc). Tanmateix, la pregunta clau d'una democràcia liberal plurinacional és establir, no com el *demos* arriba al *cratos* –això seria la visió tradicional de la democràcia, sinó com fer que els diversos *demoi* nacionals que conviuen en una mateixa democràcia estiguin políticament i constitucionalment reconeguts i acomodats en termes d'igualtat (entre les majories i les minories). Això implica tant aspectes «democràtics» (participació entre majories i minories en els «governs compartits» de la democràcia), com, sobretot, aspectes «liberals» (protecció i desenvolupament de les minories en l'àmbit de la democràcia i en l'àmbit internacional, enfront de la «tirania de la majoria»; així com la possible regulació d'un dret de secessió constitucional de les minories nacionals).[1]

En les realitats plurinacionals sempre existiran elements nacionalment competitius. És contraproduent, a més d'inútil, tractar de reconduir la qüestió a través de «postnacionalismes» o altres conceptes similars que tracten d'evitar-la o pretesament de «superar-la»[2]. Es tracta d'intents conceptuals que es revelen molt mal armats en el terreny empíric i, que en la pràctica, es converteixen en legitimadors de l'*status quo* favorable a les majories nacionals hegemòniques de l'estat.

Les societats actuals s'han tornat massa complexes per a ser explicades amb unes concepcions polítiques que estaven pensades per a un nivell de complexitat social, nacional i cultural molt menor que l'actual. Avui cal establir una interpretació molt més refinada de la que ofereix el constitucionalisme tradicional dels valors més bàsics de la tradició liberal i democràtica: la llibertat, la igualtat, el pluralisme, la dignitat i la justícia. La complexitat exigeix teories més sensibles a les variacions de la realitat empírica en el moment d'establir la concreció dels seus valors legitimadors bàsics. I exigeix, sobretot, solucions pràctiques, institucionals i procedimentals molt més adients al pluralisme de les societats actuals. La teoria política i la política comparada són àmbits que han de ser posats en interrelació per tal de fer millor teoria i millor política comparada. A principis del segle XXI, el reconeixement i l'acomodació política de les democràcies plurinacionals segueixen essent qüestions no resoltes dins de l'agenda democràtica i del constitucionalisme d'arrel liberal.

L'INDEPENDENTISME I LA FI DE L'ESPERANÇA FEDERALISTA A CATALUNYA

La Constitució espanyola de 1978 va ser el producte jurídic de la transició dels anys 70. Una transició que es va fer, recordem, en un context presidit per amenaces de cops d'estat per part d'un exèrcit en aquells moments molt reaccionari, així com per una clara debilitat –i poca preparació tècnica– de les organitzacions polítiques que sortien de la clandestinitat, bàsicament els partits d'esquerra i els partits de les nacionalitats històriques. La vocació d'arribar a un «consens» –que en molts casos es va aconseguir al preu d'una ambigüitat que després només ha afavorit el poder central– va ocultar fins i tot quina era la qüestió històrica clau a resoldre. En termes pràctics, es van confondre dues qüestions que mereixen plantejaments, llenguatges i, sobretot, solucions diferents: la descentralització de l'estat i l'acomodació política de la diversitat nacional. Per descentralitzar un estat no cal per a res que aquest sigui plurinacional. I la política comparada mostra tant estats uninacionals com plurinacionals bastant més descentralitzats que el cas espanyol.

Després de la sentència de l'Estatut de Catalunya per part d'un Tribunal Constitucional (TC) espanyol molt deslegitimat, les reivindicacions independentistes compten avui amb un renovat arsenal d'arguments. Es tracta d'arguments basats en valors i objectius liberal-democràtics en un context de pluralisme nacional.

La decisió del TC (2010) sobre l'Estatut de Catalunya aprovat per referèndum dels ciutadans al 2006 representa un retrocés per al desenvolupament de l'autogovern i el reconeixement nacional de Catalunya. A més, els «fonaments» de la sentència judicial són d'un caire molt més retòric en comparació amb altres sentències d'aquest Tribunal. Es tracta d'un discurs amb un clar contingut nacionalista espanyol. De fet, hi ha un veritable desig de limitar el reconeixement i l'autogovern de Catalunya, en alguns aspectes fins i tot més enllà del que disposava l'Estatut anterior (1979).

En general, la sentència emmarca un punt d'inflexió política en les relacions entre Catalunya i Espanya.

En retrospectiva aquesta decisió imposada no només millora la posició i el creixement independentistes a Catalunya, sinó que també enforteix les posicions més intransigents del PSOE i del PP. El compromís intermedi federal desapareix amb la sentència del Tribunal Constitucional. Tot apunta que ja han passat els temps en què es creia possible arribar a acords de caràcter federal o consociacional capaços de reconèixer formalment i d'acomodar constitucionalment als diversos col·lectius nacionals que conviuen a l'estat. Al final, l'estat autonòmic ha constituït un flagrant fracàs en termes de pluralisme.

Davant d'aquest panorama, a Catalunya (i al País Basc) la independència esdevé un objectiu cada vegada més plausible i més legitimat. Es tracta d'un dels temes més importants i decisius que una col·lectivitat política pot plantejar-se. Un moviment a favor de la independència constitueix un tema de gran calat polític que requereix compromisos sòlids en l'objectiu i en l'estratègia a seguir. També implica teixir aliances internes i internacionals i, sobretot, un treball que asseguri una majoria social favorable al projecte. Tot això és possible, però requereix professionalitat, optimisme, raonabilitat argumentativa i racionalitat estratègica. En cas contrari, el procés

probablement abocaria a una frustració col·lectiva durant dècades. Cal deixar de banda tant les anàlisis superficials i merament emotives com la improvisació o la frivolitat pràctiques.

Actualment, és la mateixa lògica del model autonòmic la que incentiva posicions independentistes a les nacions minoritàries de l'estat. De fet, podem distingir dos tipus d'independentisme, que podem anomenar «independentisme substantiu» i «independentisme estratègic o instrumental». Tots dos es donen a Catalunya. El primer és el que planteja la independència de Catalunya en el si de la UE com un objectiu legítim, desitjable i possible. L'independentisme estratègic, en canvi, defensa que, donats els límits estructurals del model autonòmic per establir un reconeixement i una acomodació política efectiva del pluralisme nacional, l'única via per arribar a models «més amables» amb les realitats nacionals catalana i basca és reforçar l'independentisme, el qual expressa una idea senzilla però clara, i que tothom entén. D'acord amb aquest segon tipus d'independentisme es podria arribar a acords que potser no portessin a una independència completa, però sí a esquemes de *partenariat*, confederals, consociacionals o asimètrics que permetessin parlar amb propietat d'autogoverns nacionals diferenciats tant en el pla intern com en el pla de la política internacional. Fa uns anys vaig assenyalar que el que caracteritzava Catalunya no era l'autodeterminació, sinó la «auto-indeterminació». Doncs bé, sembla que ara les posicions independentistes volen trencar amb aquesta indeterminació. I la classe política catalana haurà de posicionar-se en aquest nou context. El primer pas a donar per l'independentisme és el de la mobilització i organització de la societat civil. Per al segon pas, si com és previsible el poder central no canvia les seves posicions, s'apunten diverses línies d'actuació: la internacionalització del conflicte; pràctiques de desobediència civil; polítiques des de la Generalitat que desbordin les interpretacions legislatives i de govern centralistes, etc. Es tracta d'establir posicionaments pacífics, però contundents de ruptura amb un marc constitucional que ha passat de l'ambigüitat a l'hostilitat amb Catalunya. Arribat el moment, les institucions del país hauran de prendre posicions clares, i ja no les merament retòriques del passat. Si la legalitat segueix mostrant-se hostil, les institucions catalanes hauran de prendre decisions polítiques que trenquin amb el marc constitucional actual.

A continuació s'indica un decàleg de factors que crec que un moviment independentista hauria de procurar establir o que hauria de tractar d'evitar.

Factors a establir:

1) Una majoria social a Catalunya a favor de la independència. Aquest és el factor clau. Això implica establir i difondre una argumentació en favor de la independència, a més d'una organització i una estratègia per part de les forces polítiques i de la societat civil catalanes. S'hauran de reunir sota una mateix objectiu els independentistes substantius i els independentistes estratègics o instrumentals. La composició de la població de Catalunya és culturalment complexa. I és lògic que la independència continuï despertant recels ideològics i cert escepticisme pràctic en determinats sectors socials. S'haurà d'arribar a tots ells amb la màxima transparència i sense partir d'una suposada superioritat moral.

2) Un projecte transversal basat en valors, dades empíriques i projecció de futur.

Raons de pes a favor de la independència no es que en faltin, més aviat en sobren. N'hi ha de caràcter econòmic (dèficit d'infraestructures; dèficit fiscal català al voltant del 8-10% del PIB –un autèntic espoli en termes comparats que rebaixa la competitivitat de Catalunya en el món global); raons de caràcter social –els índexs de benestar d'una Catalunya independent podrien ser semblants als de Suècia o Canadà; raons de caràcter polític –augment de poder en l'escena internacional; raons de caràcter simbòlic, lingüístic, cultural, esportiu, etc.

3) Un pacte entre les forces polítiques catalanes i de la societat civil favorables a la independència que reculli, no només l'objectiu final, sinó les principals «estacions intermèdies» del recorregut. Un pacte obert a altres forces i sectors socials. (En els temps de la revolució americana es deia *United we stand, divided we fall*).

4) Un lideratge clar del procés que sigui identificable –des de Nova York o Pekín– en termes sòlids i creïbles, tant pels actors polítics nacionals com internacionals. L'establiment d'aliances internacionals, dins i fora de la Unió Europea és un factor important de legitimació.

5) Referèndum. El referèndum final sobre la independència és un instrument, no un fi en si mateix. Previsiblement la seva organització serà cosa exclusiva del Parlament i del Govern de la Generalitat. Com la legalitat espanyola no ho permetrà mai, arribat el moment no s'ha de fer a través d'aquesta última, sinó malgrat ella, comptant amb complicitats i observadors internacionals. S'ha d'organitzar des del consens de la majoria de forces polítiques catalanes i en el moment que existeixin clares possibilitats d'un resultat favorable a la independència.

Factors a evitar:

6) L'«independentisme emotiu de reacció». Aquell que només respon a una agressió concreta –per exemple, la sentència del TC o el previsible fracàs d'un «pacte fiscal tipus concert econòmic», però que es dilueix al cap de pocs dies com escuma de cervesa.

7) L'«independentisme adolescent». Aquell que vol tenir-ho tot ja en el primer moment, però que es mostra incapaç de calcular els costos de les iniciatives, i d'establir prioritats, aliances i estratègies a mitjà termini.

8) El «minifundisme organitzatiu». Cal establir organitzacions àmplies i el més inclusives possible, tant a escala de la societat civil, com a escala institucional (municipis, Generalitat).

9) «L'independentisme amb adjectius». La vinculació de la independència a què aquesta vagi acompanyada d'adjectius, com «d'esquerres», «ecològic», «de mercat», etc. Això confon l'objectiu principal, la independència –que necessàriament és «nacional», és a dir, transversal.

10) Que es plantegin referèndums immediats que no compten amb la necessària complicitat dels partits catalanistes, de la immensa majoria d'organitzacions de la societat civil ni, per tant, amb garanties d'èxit electoral.

Fa anys que analitzo els sistemes federals del món. El federalisme modern és una tradició amb més de 200 anys d'història. Existeixen molts models diferents, alguns dels quals ofereixen instruments per regular la diversitat nacional. Defenso pràctiques federals en molts contextos del món. Certs models federals (no tots, només alguns) són un camí per acomodar la diversitat cultural, lingüística i nacional interna que presenten algunes democràcies. No obstant

això, l'experiència m'ha convençut que el federalisme és una idea massa sofisticada per a la cultura política espanyola, molt simple i amb dos partits majoritaris (PP i PSOE) que són diferents, però que també tots dos són retrògrads en matèria de pluralisme. A Espanya, a més, pràcticament no hi ha federalistes, gairebé tots són a Catalunya. L'independentisme, en contrast amb el catalanisme dels segles XIX i XX, i malgrat les seves incògnites, marca el camí a explorar en el moment actual. ❐

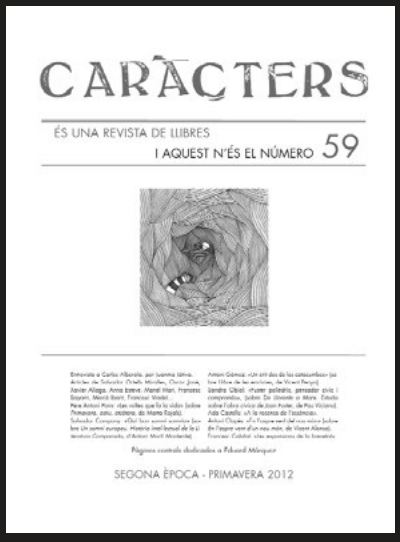
1. He tractat la qüestió a Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres-Nova York, Routledge, 2005 (traducció castellana *Federalismo Plurinacional y Pluralismo de Valores*, Madrid, CEPC, 2007; traducció francesa *Fédéralisme multinationaux et pluralisme de valeurs*, Brussel·les, Peter Lang, 2009). Vegeu també, M. Burgess-A. Gagnon (eds.), *Federal Democracies*, Londres-Nova York, Routledge, 2010.
2. Vegeu Ferran Requejo, «Multinational, not "postnational" federalism» a R. Maiz i F. Requejo (eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres-Nova York, Routledge, 2005.

CARÀCTERS 59

PRIMAVERA 2012

PÀGINES CENTRALS DEDICADES A EDUARD MÁRQUEZ

Entrevista a Carles Alberola, per Juanma Játiva.
Articles de Salvador Ortells Miralles, Oscar Jané, Xavier Aliaga, Anna Esteve, Manel Marí, Francesc Bayarri, Mercè Ibarz, Francesc Viadel...
Pere Antoni Pons: «Les voltes que fa la vida» (sobre *Primavera, estiu, etcètera,* de Marta Rojals).
Salvador Company: «Qui bon somni somnia» (sobre *Un somni europeu. Història intel·lectual de la Literatura Comparada*, d'Antoni Martí Monterde).
Antoni Gómez: «Un crit des de les catacumbes» (sobre *Llibre de les enrònies,* de Vicent Penya).
Sandra Obiol: «Fuster polièdric, pensador cívic i compromés» (sobre D*e Llorente a Marx. Estudis sobre l'obra cívica de Joan Fuster*, de Pau Viciano).
Ada Castells: «A la recerca de l'essència».
Antoni Clapés: «En l'aspre vent del nou món» (sobre *En l'aspre vent d'un nou món,* de Vicent Alonso).
Francesc Calafat: «Les expansions de la brevetat».



INFORMACIÓ I SUBSCRIPCIONS **PUV** C/ Arts Gràfiques, 13 46010 València
Tel.: 96 386 41 15 - Fax: 96 386 40 67 E-mail: caracters@uv.es