



Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya

**Informe
número 4**

Barcelona,
20 de desembre de 2013



Generalitat de Catalunya
**Consell Assessor
per a la Transició Nacional**



Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya

**Informe
número 4**

Barcelona,
20 de desembre de 2013

Índex

Introducció	5
Objectiu de l'informe	5
Procés d'autodeterminació	5
Estructura de l'informe	7
1. Argumentari de la internacionalització	8
1.1. Permissibilitat del dret a l'autodeterminació en el Dret i la jurisprudència internacionals	11
1.2. Legitimació del procés d'autodeterminació	14
1.3. Dos perills: el greuge fiscal i l'hostilitat cap a l'Estat espanyol	24
1.3.1. Greuge econòmic	24
1.3.2. Hostilitat envers l'Estat espanyol	25
2. Algunes consideracions sobre la diversitat d'audiències internacionals	26
3. Conclusió i línies operatives	33

Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya

Introducció

Objectiu de l'informe

La internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació que han endegat els ciutadans de Catalunya i les institucions polítiques que els representen té dos objectius:

- a) justificar aquest procés davant dels actors internacionals (estats, institucions i organitzacions internacionals, actors no estatals i mitjans de comunicació estrangers);
- b) establir una política de comunicació amb aquells actors tant per explicar el procés polític d'autodeterminació que es desenvolupa a Catalunya com per preparar l'estadi de reconeixement de Catalunya com a Estat independent.

Procés d'autodeterminació

El procés d'autodeterminació actual i, per tant, la seva justificació i legitimació, inclou propostes polítiques molt diverses (per procediment, naturalesa i, d'acord amb les darreres enquestes ciutadanes, grau de suport públic) que van des de la voluntat de consultar la seva ciutadania sobre l'estatus futur del país, sense prejudicar el resultat de la consulta, fins a l'eventual secessió de Catalunya i la seva constitució com a Estat independent si així ho volen els seus ciutadans.



Tot i això, és a dir, tot i que consulta i independència constitueixen dos fets plenament diferenciats, a l'hora de formular un discurs de justificació i una estratègia de comunicació des de Catalunya, cal tenir en compte tres consideracions:

- Tot i que el Govern de Catalunya ha decidit prioritzar un discurs de justificació de la consulta, tot mantenint-se neutral sobre l'estatus final de Catalunya i la possibilitat de crear un Estat independent, la creació d'un discurs i d'una estratègia comunicativa internacionals per part del Govern de Catalunya haurà d'anar orientada també a explicar la legitimitat d'una eventual secessió. Ni la realització d'un referèndum o consulta, almenys aquella que es derivi d'un pacte explícit o implícit amb l'Estat espanyol, ni tampoc el seu resultat equivalen a una declaració d'independència, no afectarien immediatament la comunitat internacional i podrien, per tant, arribar a mantenir-se com un afer relativament intern. Tanmateix, considerant que la consulta va dirigida a plantejar la possibilitat de crear un Estat sobirà i, per tant, d'esdevenir un nou membre de la comunitat internacional, el Govern català ha d'estar preparat per donar explicacions sobre aquesta darrera possibilitat. Naturalment, la necessitat de justificar-se a nivell internacional es farà més intensa si, a causa de l'oposició del Govern espanyol a celebrar una consulta, el Govern català decideix celebrar unes eleccions de caràcter "plebiscitari" per mesurar el suport dels ciutadans de Catalunya a la independència.
- La justificació general del procés d'autodeterminació davant del món internacional, tant si fa referència només a la consulta com si implica una decisió de secessió, té (i ha de tenir a l'hora de desenvolupar-la públicament) una certa unitat i coherència internes. Com s'argumenta en aquest informe, tot i que amb alguns matisos, els mateixos principis, tant jurídics com purament doctrinals, que justifiquen la celebració de la consulta davant la comunitat internacional legitimen la creació d'un Estat propi. És cert, però, que la comunitat internacional és, tant per interessos com per ideals, heterogènia. Per això, és aconsellable que el Govern de Catalunya moduli el seu discurs de justificació del procés d'autodeterminació en funció de les audiències a què s'adreça en cada moment.
- El discurs de legitimació internacional ha de tenir correspondència amb l'argumentari intern, és a dir, amb les raons que fan servir la ciutadania i les

institucions polítiques per justificar una consulta i una eventual secessió de Catalunya.

Estructura de l'informe

Aquest informe sobre la internacionalització del procés es divideix en tres parts:

La primera part desenvolupa un argumentari o discurs de justificació del procés actual:

- Examina quines són les raons que han dut a iniciar l'actual procés d'autodeterminació a Catalunya;
- Escateix com encaixen aquestes raons amb la doctrina (legal i filosòfica) que utilitza la comunitat internacional per determinar quins casos d'autodeterminació són acceptables i quins no;
- Proposa quins són els arguments més vàlids que cal utilitzar als fòrums internacionals;
- Aplica aquests arguments al cas de Catalunya (defensa la coherència interna de la justificació exterior i la seva correspondència amb el discurs polític intern a Catalunya).

La segona part reflexiona sobre el tipus d'actors internacionals als qui s'hauria d'adreçar aquest discurs de legitimació i les seves preocupacions particulars i com poden afectar aquestes darreres al procés català.

Finalment, la tercera part integra una conclusió operativa que resumeix algunes de les idees centrals de les dues primeres parts, i alhora, enumera les actuacions i estratègies a fer per informar els actors internacionals i generar aliats o almenys estats i actors ben predisposats a acceptar la decisió catalana de crear un Estat propi.

L'encaix jurídic d'una Catalunya independent a la Unió Europea i a la comunitat internacional s'examina en informes separats i, per tant, no és objecte d'anàlisi d'aquest informe.

1. Argumentari de la internacionalització

El procés d'autodeterminació de Catalunya (des de la celebració de la consulta fins a l'eventual constitució d'un Estat sobirà), exigeix elaborar un discurs que el justifiqui per tal de: legitimar-lo, obtenir el reconeixement internacional de Catalunya com a Estat sobirà, i assolir l'acceptació i la integració de Catalunya en aquelles organitzacions i institucions internacionals que siguin de l'interès dels ciutadans de Catalunya.

Tal com es desenvolupa amb detall més endavant, l'informe recomana que el Govern i el Parlament de Catalunya expliquin i justifiquin el procés d'autodeterminació combinant tres tipus d'argumentacions basades, respectivament, en els principis democràtic, d'autodeterminació nacional, així com en el remei o últim recurs davant la manca de solució que tenen les aspiracions d'autogovern de Catalunya dins del marc espanyol. Mentre que els tres tipus d'arguments són rellevants en la fase de la consulta, el tercer tipus resulta especialment significatiu en la fase d'internacionalització posterior a la consulta als ciutadans de Catalunya. En aquest sentit, caldria posar l'èmfasi en què després d'haver-se intentat, per part de les institucions catalanes, comptabilitzar les aspiracions d'un autogovern efectiu i la pertinença a l'Estat espanyol:

- L'autonomia que ofereix l'Estat espanyol es troba per sota de les aspiracions catalanes: a la pràctica l'autonomia que té la Generalitat és una autonomia política molt limitada i de caire essencialment administratiu, sense capacitat real per fixar polítiques pròpies d'acord amb els interessos dels catalans. A més, l'autonomia administrativa és cada cop de més baixa qualitat en la mesura que l'Estat conserva una Administració potent que gestiona els fenòmens socials de major relleu econòmic i social, tot al·legant que es tracta de realitats d'abast territorial superior al d'una comunitat autònoma o afirmant que les mesures afecten a l'ordenació general de l'economia;
- El caràcter de minoria nacional permanent de Catalunya dins d'Espanya fa impossible incrementar aquesta autonomia pels procediments majoritaris estàndards en una democràcia;

- Aquesta situació de minoria implica que fins i tot l'autonomia actual no està garantida (la majoria pot alterar-la unilateralment sense que hi hagi cap mecanisme polític o jurídic de protecció efectiva);
- De fet, l'Estat central incompleix sistemàticament els acords de concessió d'autonomia (i intervé en totes les competències, exclusives o no, atribuïdes a l'autonomia catalana);
- Aquesta falta de garanties queda reflectida, entre d'altres àmbits, en la discriminació fiscal i cultural (manca de simetria en el reconeixement dels béns lingüístics i culturals propis; intervenció en matèria educativa contra els criteris d'una majoria superior al 80 % dels parlamentaris catalans).

Aquesta defensa del procés d'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació injusta, el que els teòrics actuals defineixen com *remedial-right - only theory of secession*, té diversos avantatges:

- Encaixa bé amb el procés polític que ha dut una gran majoria dels catalans a exigir ser consultats sobre el futur de Catalunya: haver constatat l'esgotament de la via autonomista com a mecanisme per fer possible l'acomodació a Espanya.
- És la justificació teòrica del procés d'autodeterminació més estricta o exigent a nivell doctrinal: demana condicions, que s'analitzen més endavant, que altres justificacions potencials (l'exercici de l'autodeterminació com a aplicació del principi de la democràcia i com a dret inherent a ser una nació); i, per tant, és més sòlida a nivell internacional (en la mesura que també integra les altres justificacions).
- És la justificació que probablement planteja menys problemes jurídics: no obliga a retrotreure's a una Catalunya autònoma o sobirana en la història sinó que es pot articular al voltant d'un subjecte legal reconegut a l'ordenament constitucional espanyol però que alhora rep un tracte sistemàticament subsidiari (que, en les circumstàncies actuals del cas de Catalunya, sembla que no es pot corregir sense l'exercici de l'autodeterminació).
- Permet subsumir-hi greuges fonamentals (econòmics, lingüístics i culturals) sense convertir-los en la primera justificació de l'autodeterminació.



- En general, compta amb la comprensió i empatia de la comunitat internacional per dues raons: en concret, als països de forta tradició constitucional i democràtica perquè compleix el requisit de demostrar que la via constitucional existent ha quedat esgotada; i en general perquè, en imposar límits estrictes en l'exercici de l'autodeterminació, en minimitza l'ús i, per tant, redueix el desordre i la inestabilitat que podrien derivar-se d'un exercici de l'autodeterminació generalitzat al sistema internacional.

L'apel·lació a l'autodeterminació com a últim recurs per garantir l'autogovern de Catalunya es pot integrar amb els altres dos grans arguments de defensa del procés d'autodeterminació: el principi de radicalitat democràtica i el principi del dret de totes les comunitats nacionals (i Catalunya s'ha autodefinint com a nació en diverses declaracions parlamentàries i en el mateix preàmbul de l'Estatut aprovat l'any 2006) a decidir el seu estatus polític. Tanmateix, el primer tipus de justificació és més "robust" com a discurs internacional¹.

A més de legitimar el procés d'autodeterminació, el Govern de Catalunya ha d'evitar dos marcs conceptuals perillosos (tant filosòficament com a nivell de "màrqueting polític"): el primer és el del greuge fiscal; i el segon és el de l'hostilitat envers l'Estat espanyol.

Tot i que és cert que Catalunya pateix uns desequilibris fiscals gravíssims, aquest cas no té res a veure amb el de la regió de la Padània i, per tant, qualsevol identificació dels dos casos seria, primer, equivocada i, segon, molt costosa per a la causa catalana a nivell internacional. El dèficit fiscal ha de ser entès (i explicat) com un símptoma de la manca de garanties que pateix l'autogovern de Catalunya i no com el motor del procés d'autodeterminació. D'altra banda, mostrar cap hostilitat envers l'Estat espanyol seria també una equivocació. Ben al contrari, cal subratllar que el procés és pacífic i democràtic tant perquè parteix de la gent –és *bottom/up*– com perquè aspira a resoldre per la força de les urnes l'atzucac polític en què es troba Catalunya. En aquest sentit, l'Informe núm. 3 d'aquest Consell Assessor desenvolupa un conjunt de propostes per establir un marc de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol.

¹ Bona part dels arguments justificatoris de la consulta desenvolupats a l'Informe núm. 1 del CATN "La consulta sobre el futur polític de Catalunya" poden ser utilitzats de manera complementària als enunciats en aquest informe.

Per tal d'elaborar un argumentari o discurs de justificació davant de la comunitat internacional, aquesta part de l'informe s'estructura de la manera següent:

- Primer, s'examinen els paràmetres internacionals (dret internacional i doctrina jurisprudencial) que defineixen el dret a l'autodeterminació: descriu breument els casos d'autodeterminació explícitament regulats al dret internacional i discuteix la permissibilitat (no regulada) d'exercir l'autodeterminació d'una manera unilateral.
- En segon lloc, i en vista de l'anàlisi feta en el punt anterior, es plantegen les possibles justificacions del dret d'autodeterminació (especialment en casos de secessió unilateral), es recomana una estratègia de justificació (vàlida per a tot el procés d'autodeterminació, des de la consulta a la independència) i s'aplica al cas de Catalunya.
- Finalment s'alerta sobre els marcs conceptuals que cal evitar internacionalment.

1.1. Permissibilitat del dret a l'autodeterminació en el Dret i la jurisprudència internacionals

L'autodeterminació com a principi central en l'àmbit internacional, ja estipulat a les acaballes de la Primera Guerra Mundial pel president nord-americà Wilson, va ser reconegut formalment amb la fundació de les Nacions Unides l'any 1945. L'article 1(2) de la Carta fundacional va incloure, entre els seus principis mestres, el de "desenvolupar relacions d'amistat entre les nacions basades en el respecte de la igualtat de drets i de l'autodeterminació dels pobles (...)". Aquest darrer principi tornava a ser confirmat a l'article 55. I al capítol XII sobre territoris no autònoms de la mateixa Carta, l'article 76 (b) va establir la possibilitat d'un "desenvolupament gradual [dels territoris sota administració fiduciària] cap a l'autogovern o la independència, sempre considerant les circumstàncies particulars de cada territori i els seus pobles i els desitjos lliurement expressats dels pobles interessats (...)".

Com a dret (amb capacitat per crear obligacions a tercers), l'autodeterminació ha rebut, per contra, un tractament més limitat. Per examinar el dret d'autodeterminació, cal distingir entre



secessions pactades i secessions unilaterals.

El dret internacional no prohibeix les secessions pactades. Una secessió pactada entre la regió que vol autodeterminar-se i l'Estat central s'entén com un afer pròpiament intern. Probablement l'única restricció és el principi *utis possideti*, de respecte a les fronteres estatals existents abans del procés d'autodeterminació². La doctrina formal més elaborada sobre secessions pactades és de dues menes. D'una banda, el dret de secessió es reconeix i regula en alguns (pocs) textos constitucionals, com la constitució d'Etiòpia. D'altra banda, hi ha l'acceptació per part del Tribunal Suprem del Canadà de la possibilitat de negociar una reforma constitucional per permetre la secessió del Quebec en la seva coneguda "Opinió" (dictamen) de 1998,³ completada per la regulació d'aquell procés a la *Clarity Act* aprovada pel parlament canadenc l'any 2000 en resposta a l'opinió del TSC.⁴ L'acord entre els governs britànic i escocès de 15 d'octubre de 2012 és l'altre exemple de regulació de la secessió pactada – especialment el punt 30 del memoràndum que acompanya l'acord.

El dret de secessió unilateral només està regulat explícitament pel dret internacional en casos de descolonització. La Declaració sobre la Concessió d'Independència als Països i Pobles Colonials, aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el desembre de 1960 (Resolució 1514 de l'Assemblea General), afirmà que "tots els pobles tenen el dret a l'autodeterminació" i que "en virtut d'aquest dret determinen lliurement el seu estatus polític i persegueixen lliurement el seu desenvolupament econòmic, social i cultural" (provisió operativa núm. 2). L'article 1 dels dos pactes internacionals, el de Drets econòmics, socials i culturals i el de Drets civils i polítics, de 1966, afirmà el dret de tots els pobles a la "seva lliure determinació" de manera que "en virtut d'aquest dret, determinen lliurement la seva condició política". Una nova Declaració de les Nacions Unides sobre els Principis de Dret Internacional Relatius a les Relacions i Cooperació Amistoses entre Estats de 1970 (Resolució 2625) va precisar que el dret d'autodeterminació reconegut per les Nacions

² D'acord amb el principi d'*uti possideti*, el procés d'autodeterminació (d'un territori dins d'un Estat) no pot qüestionar les fronteres estatals existents a l'hora d'iniciar-se el procés d'autodeterminació (Sentència del Tribunal Internacional de Justícia sobre la disputa fronterera entre Mali i Burkina Fasso (1986 ICJ 554 (desembre 22)). El principi *uti possideti* s'ha aplicat també, en el cas iugoslau, a les fronteres internes d'una federació.

³ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

⁴ *Clarity Act S.C. 2000*, c.26. El parlament del Quebec, que no reconeix la validesa d'aquesta llei, ha aprovat la seva pròpia llei per regular l'exercici del dret d'autodeterminació. *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec. RLRQ c E -20,2 (2001)*.

Unides es referia a situacions colonials, és a dir, a aquells “estats que [no] es regien per un govern representatiu de tot el poble pertanyent al territori sense distincions de raça, religió o color”⁵.

Permissibilitat del dret de secessió unilateral. El reconeixement del dret de secessió unilateral per a casos de descolonització no equival, però, a la seva prohibició en altres supòsits.

A la seva “Opinió” consultiva sobre la independència de Kosovo de 28 de juny de 2010, el Tribunal Internacional de Justícia (TIJ) indica que les Nacions Unides han reconegut directament l’existència d’un dret a l’autodeterminació entre els pobles “sotmesos a la subjugació, a la dominació o a l’explotació estrangeres”. Però, alhora, constata que “[també] ha succeït que d’altres declaracions d’independència han estat preses fora d’aquest context” (§79), és a dir, sense acollir-se necessàriament a les declaracions de les Nacions Unides de 1960 i 1970, com en el cas de la independència de Bangladesh respecte del Pakistan l’any 1974 o en el de la divisió de Iugoslàvia i el reconeixement dels seus estats successors per part de la comunitat internacional.

A l’“Opinió” de 2010, el TIJ recorda:

- a) Que les fonts del dret d’autodeterminació són múltiples, en part regulades directament per les Nacions Unides (i clarificades per la pròpia jurisprudència del Tribunal) i en part fruit de la pràctica quotidiana i flexible de la comunitat dels estats;
- b) Que al Tribunal no li pertoca ni produir noves normes de dret internacional ni, tenint en compte les normes ja existents, delimitar els processos i condicions sota els quals els pobles poden exercir el seu dret a l’autodeterminació;
- c) Que, en el cas examinat sobre la secessió de Kosovo, al Tribunal no se li va demanar en cap cas “si el dret internacional conferia a Kosovo un dret positiu de declarar unilateralment la seva independència ni (...) si el dret internacional confereix en general a entitats situades a l’interior d’un estat existent el dret de separar-se’n unilateralment” (§56).

⁵ La Declaració de 1970 va establir que el dret d’autodeterminació no podia qüestionar el principi internacional d’integritat territorial. La seva Provisió 6 estableix que “qualsevol intent de trencar parcialment o totalment la unitat nacional i la integritat territorial d’un país és incompatible amb els propòsits i principis de la Carta de les Nacions Unides” (Provisió núm. 6).

Fetes aquestes consideracions, el TIJ reconeix que no es pot confirmar l'existència d'un dret a l'autodeterminació més enllà del que ja ha regulat la comunitat internacional, a través de les institucions que la representen. Però, alhora, també afirma que no hi ha cap regla internacional que prohibeixi l'exercici de l'autodeterminació (§79) i que, per tant, la declaració d'autodeterminació de Kosovo no vulnera cap norma jurídica internacional. En definitiva, el Tribunal entén que l'exercici del dret d'autodeterminació no crea l'obligació de reconeixement per part dels estats existents però que és certament permisible⁶.

Aquesta permissibilitat només desapareix si la declaració d'autodeterminació unilateral es fa amb “un recurs il·lícit de la força o a d'altres violacions greus de normes de dret internacional” (§81).

Considerant la flexibilitat del dret internacional, és a dir, la manca de prohibicions al dret d'autodeterminació, el debat polític serà determinat per la capacitat de justificar el seu exercici per part dels ciutadans de Catalunya i facilitar el seu posterior reconeixement, i de fer-ho guiat pel debat normatiu que s'ha generat sobre aquesta qüestió. En els propers punts de l'informe s'examina aquest debat i s'articula quina és l'estructura de discurs exterior que pot tenir més capacitat de convenciment i d'èxit fora de Catalunya.

1.2. Legitimació del procés d'autodeterminació

Una defensa del procés d'autodeterminació ha d'integrar les raons que han dut, la ciutadania i el Govern de Catalunya, a triar aquest camí amb un conjunt de principis sòlids que siguin acceptables per part dels diversos agents de la comunitat internacional (diplomàtics, governs, institucions i organitzacions internacionals) i que comptin, com a mínim, amb la comprensió i l'empatia dels mitjans i de l'opinió pública dels altres països.

La defensa d'aquest procés es fonamenta en tres grans principis: l'autodeterminació com a

⁶ Aquesta decisió del TIJ és clarament liberal en un sentit ampli perquè arriba a subordinar el principi general d'integritat territorial, reconegut explícitament als acords de Rambouillet (signats en el seu moment per resoldre el conflicte amb Sèrbia) i a la Resolució 1244 (sobre la intervenció de les Nacions Unides a Kosovo), que inclouen el compromís genèric de respectar la integritat de la República Federal de Iugoslàvia, al dret d'autodeterminació de Kosovo (§95 i §§ 114-118).

exercici del dret a decidir democràticament dels pobles; l'autodeterminació com a dret inherent a la naturalesa de Catalunya com a nació i l'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació sistemàticament injusta.

Aquests tres principis són vàlids (per al cas de Catalunya) i poden ser utilitzats alhora, amb alguna variació en l'èmfasi de l'explicació segons l'audiència internacional (com s'examina a la segona part de l'informe). En tot cas, el darrer argument és, per les raons examinades a continuació, més estricte i, per això mateix, més sòlid davant dels actors més reticents de la comunitat internacional.

A. Autodeterminació per aplicació d'un principi democràtic

Especialment en societats liberal-democràtiques, l'autodeterminació es justifica d'una manera gairebé intuïtiva, ja que respon al principi democràtic basat en:

- 1) La legitimitat de l'autoritat política basada en el consens dels governats, considerats com a unitat de decisió col·lectiva (demos) –incloent la capacitat d'una població de decidir constituir-se com a tal unitat; i
- 2) L'autonomia moral dels individus. D'aquesta manera, el dret a constituir un Estat independent es considera un dret primari dels individus d'una col·lectivitat territorialitzada, sempre i que es compleixin determinades condicions contextuais, tals com la facticitat del nou estat (econòmica, política, etc.), la facticitat de l'estat anterior, que es garanteixin els drets de les minories, i que no es generi una significativa inestabilitat internacional.

B. Autodeterminació com a dret inalienable d'una comunitat nacional

El dret d'autodeterminació es recolza aquí en un dret a la sobirania que es deriva directament del caràcter de comunitat nacional d'un determinat col·lectiu.

Atesa la força de la democràcia com a principi de legitimació política, avui en dia els dos principis (A i B) tendeixen a combinar-se per justificar un procés d'autodeterminació en dos passos seqüencials: (1) una comunitat nacional és dipositària última, per la seva condició de "nació", de la seva sobirania; (2) aquesta comunitat té, en aplicació d'un principi democràtic, el dret a exercir aquesta sobirania (de forma pacífica, entre altres).

Aquest argument “democràtic” té diversos avantatges:

- Té molta acceptació a Catalunya a nivell ciutadà i ha estat utilitzat, amb èxit, pel Govern, pel Parlament i pels partidaris de celebrar la consulta.
- Lliga bé amb el consens liberal i democràtic que preval a bona part del món.
- Es recolza en una doctrina important que es troba sobretot al dictamen del TS canadenc.
- Es pot fonamentar en les declaracions, repetides, del Parlament de Catalunya de reservar-se el dret d'autodeterminació.

Alhora, però, té diversos punts febles. El primer és conceptual. El segon, d'ordre estratègic, sembla sobretot important per a l'etapa que es dibuixa després de la consulta o per a un procés en què la consulta no hagi estat possible:

El primer obstacle és que el principi democràtic exigeix, per a la seva aplicació, la definició del subjecte sobirà. Aquest subjecte, però, no és formalment sobirà (aquesta és la raó d'encetar el procés d'autodeterminació) i, per tant, els contraris a la consulta a Catalunya sovint li neguen el caràcter de comunitat nacional, i oscil·len entre afirmar Espanya com a única nació o acceptar solament l'autodeterminació a nivell de cada individu per separat. Aquest entrebanc és menor per a Catalunya: com ja hem indicat abans, el Parlament ha fet repetides declaracions de sobirania o de conservació del dret d'autodeterminació; i compta amb una llarga sèrie d'enquestes que mostren amplíssimes majories a favor de fer la consulta a Catalunya i, per tant, si més no implícitament, de reconeixement de Catalunya com a subjecte polític diferenciat. Tanmateix, per reforçar la justificació de per què la consulta es fa ara i no abans (p. e., el 1978), és aconsellable afegir l'argument de la secessió com a últim recurs.

La segona feblesa és de caire estratègic. L'aplicació del principi democràtic, especialment si no hi hagués acord amb l'Estat espanyol, crea (o reforça) un precedent a nivell internacional important. Com que legitima les separacions sense exigir-ne un esforç de justificació, redueix el cost de secessió i, per tant, augmenta la possibilitat que hi hagi més secessions al món. En un context internacional volàtil, si més no en algunes regions del món, l'apel·lació a la democràcia podria despertar preocupació o hostilitat entre els estats ja reconeguts.

C. L'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació injusta

D'acord amb aquest principi o línia argumental, l'autodeterminació es defensa com a últim recurs per posar remei a injustícies greus i persistents que no s'han pogut solucionar dins del marc polític existent. Tot i que no hi ha acord complet sobre quines situacions poden ser qualificades com a injustícies greus, aquestes són (per ordre de més a menys acord doctrinal):

1. Violacions massives de drets humans.
2. Annexions i ocupacions militars injustes – particularment aquelles que es van produir després de la prohibició expressa de guerres de conquesta territorial l'any 1945.
3. Violacions, per part de l'estat central, de les aspiracions d'autogovern i dels acords d'autonomia territorial interna; aquestes violacions inclouen (3.1) la impossibilitat de conciliar demandes (raonables) d'autonomia regional amb l'estructura de l'estat i (3.2) la intervenció i el qüestionament (sistemàtic) de l'autonomia territorial per part de l'estat central malgrat els pactes formals existents.
4. La minoria nacional o territorial com a minoria permanent en un estat democràtic. Pel seu estatus de minoria permanent, un grup nacional no pot tenir mai garanties que els acords autonòmics es compliran per part de la majoria. (Aquesta situació es relaciona amb –i pot ser complementària a– les clàusules (3.1) i (3.2)). L'únic remei possible a aquesta situació és la modificació de les relacions entre la majoria i la minoria territorials fins a posar-les en un pla d'estricta igualtat, concedint l'estatus de plena sobirania a la minoria nacional.

Com ja s'ha indicat abans, la comunitat internacional no demana (ni exigeix) cap justificació concreta per autodeterminar-se: l'únic que cal és complir amb els requisits procedimentals recollits, entre altres llocs, a l'Opinió del TIJ de 28 de juny de 2010 (procés democràtic i pacífic). Tanmateix, sembla raonable explicar i justificar la consulta i el procés polític de Catalunya. En aquest sentit, utilitzar el principi d'autodeterminació com a últim recurs o remei (*remedial-right-only secession*) implica autoimposar-se un nivell d'exigència més alt que els

principis de democràcia i de dret nacional. Per altra banda, aquesta defensa del procés d'autodeterminació té avantatges importants: es correspon amb l'experiència històrica i política catalana d'esgotament de totes les altres vies d'encaix amb l'Estat espanyol i els motius expressats entre els ciutadans de Catalunya; emfatitza la voluntat de Catalunya de contribuir a reforçar el dret internacional i a compatibilitzar el seu procés (legítim) d'autodeterminació amb el manteniment d'un sistema internacional estable i governat per normes predictibles; s'afegeix o suma les altres dues justificacions de secessió: la democràtica i la de caràcter nacional inalienable de secessió.

Tanmateix, com és el cas de les dues primeres justificacions (A i B), l'argument d'últim recurs també té punts febles. En primer lloc, i com ja s'ha esmentat abans, no hi ha un consens complet sobre quines són les causes que legitimen l'autodeterminació com a últim recurs. En segon lloc, a la part que l'utilitza li correspon provar (és a dir, té la càrrega de la prova) l'existència del tractament injust que justifica l'autodeterminació.

Aplicació a Catalunya

D'acord amb la discussió anterior, el discurs d'internacionalització de Catalunya s'hauria d'estructurar d'acord amb la següent lògica, que combina els tres principis examinats abans en una cadena argumental que emfatitza l'autodeterminació com a últim recurs però que en cap cas abandona els principis democràtic i de comunitat nacional:⁷

- a) Després d'haver intentat sistemàticament i sense èxit conciliar la seva personalitat nacional pròpia amb la pertinença a l'Estat espanyol, Catalunya exerceix el dret a l'autodeterminació com a últim recurs o solució per assolir, en primer lloc, el seu ple reconeixement nacional i el nivell d'autogovern al què aspiren els seus ciutadans i, en segon terme, per acabar amb una situació de discriminació fiscal sistemàtica i de desprotecció lingüística i cultural.
- b) L'autodeterminació, dirigida a establir una Catalunya sobirana, ha de permetre garantir uns drets polítics i jurídics que el sistema polític espanyol no garanteix (i que no ha garantit de manera continuada, fins i tot després de la transició a la

⁷ La justificació de Catalunya utilitzaria les clàusules 3 i 4 de la llista desenvolupada abans. Les clàusules 1 i 2 semblen de difícil aplicació. Vegeu tanmateix la referència a possibles violacions de drets humans més avall.

democràcia). Aquesta sobirania no exclou la possibilitat d'establir mecanismes confederals amb Espanya, això sí, en estrictes termes d'igualtat.

- c) Històricament, i quan les circumstàncies polítiques espanyoles ho han permès, Catalunya ha mostrat una voluntat constant d'organitzar-se com a comunitat política diferenciada i de recuperar les seves institucions polítiques i fiscals abolides diverses vegades (anys 1714, 1923 i 1939).
- d) També històricament Catalunya ha intentat combinar aquesta voluntat d'autonomia amb la seva integració a l'Estat espanyol. El tipus de solució utilitzada, federalista o autonomista, que ha variat en funció del període històric i de les forces polítiques que l'han proposat, es correspon amb les solucions habituals fetes servir en diversos països plurinacionals al món, com ara el Canadà, Bèlgica, el Regne Unit o l'Índia. I es remunta com a mínim a mitjan segle XIX, amb els esquemes federatius de la I República espanyola impulsats per polítics catalans.
- e) A la darrera transició democràtica a l'Estat espanyol, la Constitució espanyola (CE) de 1978 va establir mecanismes per concedir una certa autonomia política a Catalunya (i a d'altres territoris i regions de l'Estat espanyol). Tanmateix, com a resultat de l'estratègia de crear un ampli consens per fer possible la transició política i per evitar la confrontació amb aquells sectors socials, polítics i militars que havien col·laborat amb la dictadura i que comptaven amb suports polítics i coactius considerables per amenaçar tot el procés polític del moment, la Constitució es va redactar en termes deliberadament ambigus pel que feia referència a l'organització territorial d'Espanya. Per exemple, l'article 2 CE va fer servir els termes "nacionalitats i regions" per referir-se a les possibles comunitats nacionals de l'Estat espanyol que volguessin accedir a una certa autonomia política i va reservar el terme "nació" per a Espanya. Els constituents no van enumerar les comunitats autònomes i en cap cas van especificar quines tenien naturalesa de "nacionalitat". De la mateixa manera, llistava un conjunt de competències mínimes per als governs autonòmics i alhora establí procediments oberts per procedir a la delegació de competències per part del govern central. El text constitucional no va fixar l'estructura del sistema de finançament territorial.
- f) El caràcter obert de la Constitució espanyola o, en altres paraules, la seva naturalesa

de “contracte incomplet”, sempre ha fet dependre la seva concreció i desenvolupament de qui controla les institucions fonamentals de l'Estat espanyol (Corts, Executiu i Tribunal Constitucional)

- g) En compliment de les possibilitats obertes per la Constitució, l'any 1979 es va aprovar un Estatut d'autonomia que concedia una certa dosi d'autogovern a Catalunya. Tanmateix, el desplegament de l'Estatut va ser lent i incomplet, en bona mesura dependent de la correlació de forces a les Corts espanyoles i no de l'aplicació estricta dels acords jurídics continguts a l'Estatut mateix.
- h) Com examina amb detall l'“Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya”, emès per l'Institut d'Estudis Autonòmics⁸, l'Administració central ha continuat intervenint en totes les matèries i poders de la Generalitat, fins i tot aquelles que tenen la naturalesa d'exclusives. Com indica aquest informe, “les duplicitats normatives [per part de legislador estatal i autonòmic] es produeixen indistintament i amb la mateixa extensió i intensitat tant en els àmbits en els quals la Generalitat té competències exclusives com en aquells en què les té compartides” (conclusió cinquena, p. 309). Aquestes “duplicitats normatives, generalitzades i normalment intenses, sumades a la prevalença que el Tribunal Constitucional dóna als títols competencials de l'Estat i als actes d'exercici d'aquests títols (...) reforcen la preeminència del legislador estatal sobre els autonòmics i, sobretot, consoliden la tendència a atribuir a l'Estat la fixació de les polítiques públiques generals i sectorials que tenen una capacitat efectiva de transformació”, situen els legisladors autonòmics en una “posició (...) d'extraordinària feblesa” i converteixen la Generalitat de Catalunya” en “una autonomia de baixa qualitat, més propera a una simple autonomia administrativa que no pas a una autonomia veritablement política” (conclusió dotzena, p. 313-314)
- i) Per tal de posar remei a aquesta situació d'invasió competencial (i de discriminació fiscal), el Govern de la Generalitat, amb el suport de gairebé el 90 per cent dels diputats del Parlament de Catalunya, va aprovar un projecte de reforma estatutària l'any 2005. El nou Estatut va tenir per objectiu ampliar i, sobretot, intentar evitar, fins

⁸ “Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya; problemes competencials i d'eficàcia” Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, octubre de 2012.

on fos jurídicament possible, la invasió de les competències de la Generalitat, fent servir un text d'una gran prolixitat i detall, i resoldre un greuge fiscal sistemàtic. Aquell text, però, va ser esmenat considerablement per les Corts espanyoles i, un cop referendat pels ciutadans de Catalunya, novament rebaixat pel Tribunal Constitucional espanyol l'any 2010. La sentència del Tribunal Constitucional no només va desactivar per complet les millores que introduïa l'Estatut pel que fa al reconeixement de la identitat nacional de Catalunya i a la llengua, a les competències –és a dir al poder polític— i al finançament, sinó que a més, tot rebaixant la funció constitucional que havien tingut fins aquell moment els Estatuts, va concloure que les seves disposicions, especialment les relatives a les competències i al finançament, no vinculen jurídicament el legislador estatal, són simples pactes polítics que no limiten la llibertat del legislador de l'Estat a l'hora de delimitar l'abast de les seves competències o de fixar les seves preferències en l'àmbit del finançament. En definitiva, després d'aquesta sentència, el control jurisdiccional –per part dels tribunals i especialment del TC— de l'actuació estatal esdevé jurídicament incert: no existeixen paràmetres jurídics clars que assegurin la possibilitat d'exercir un control jurídic mínimament segur i previsible de l'actuació de l'Estat.

- j) El procés de reforma estatutària i la sentència del Tribunal Constitucional són la prova més fefaent que Catalunya ha fracassat en el seu intent d'obtenir un reconeixement i un alt grau d'autogovern en un Estat autènticament plurinacional. A més a més, demostren que els ciutadans de Catalunya, com a col·lectiu amb aspiracions territorials pròpies, tenen un caràcter permanent de minoria a Espanya i que no poden esperar obtenir garanties polítiques i jurídiques adequades dins de l'Estat espanyol. Utilitzant mecanismes efectivament democràtics (en el sentit estricte de votacions al si dels diversos poders de l'Estat), la majoria pot en qualsevol moment modificar i reduir les competències de la Generalitat fins a fer-les trivials.
- k) Són exemples concrets de la falta de garanties polítiques del sistema actual: el dèficit fiscal amb Espanya⁹; el volum baix de les inversions públiques de l'Estat i

⁹ El dèficit fiscal gira al voltant del 8% del PIB català segons estimacions del mateix Govern espanyol l'any 2008 basades en el criteri del flux monetari coincidint amb diversos estudis acadèmics i el de la pròpia Generalitat de Catalunya, elaborat per la Conselleria d'Economia i Finances.

l'incompliment sistemàtic en l'execució dels plans aprovats;¹⁰ el fet que, com a conseqüència del sistema de finançament i de l'acció pressupostària de l'Estat espanyol, es trenqui el principi d'ordinalitat (Catalunya passa en el rànquing autonòmic de renda per capita de la 5a posició abans d'impostos a la 9a després de transferències, ajustades les xifres per la paritat de poder adquisitiu),¹¹ i les decisions dirigides a convertir el català en una llengua progressivament marginal.

- l) Una reforma federal, que estengués l'autogovern de manera idèntica a tots els territoris: (i) no és factible perquè no hi ha demanda entre l'electorat espanyol per fer-ho (les enquestes actuals mostren, al contrari, una onada creixent contra el sistema autonòmic actual) i (ii) no garantiria l'autonomia a Catalunya perquè aquesta continuaria tenint un estatus minoritari (fins i tot en un suposat senat federal).
- m) Davant d'aquesta realitat, l'única solució possible seria concedir a Catalunya poder per vetar aquelles normes o intervencions espanyoles que perjudiquessin els interessos catalans. Aquest poder de vet és precisament el que es dóna entre estats sobirans. És precisament per assolir-lo que Catalunya ha decidit iniciar, un cop més com a últim recurs per posar remei a una situació ínrínsecament injusta, l'actual procés d'autodeterminació.
- n) Aquest procés d'autodeterminació es recolza, en darrer terme, en la voluntat d'una comunitat nacional d'exercir el principi d'autodeterminació reconegut en el dret internacional (com la Carta de les Nacions Unides i els pactes aprovats per aquella organització i esmentats abans) de manera democràtica i pacífica.

Algunes consideracions addicionals

Com s'ha indicat abans, la llista de condicions que permet exercir el dret de secessió com a últim recurs o *remedial right* no es troba plenament consensuada entre els mateixos partidaris d'aquesta justificació de l'autodeterminació. En les interpretacions més estrictes, el

¹⁰ L'any 2005 la ràtio del capital públic en relació amb el PIB de Catalunya se situava en un 47,2%, mentre que a Espanya aquesta ràtio era del 67,2%. Vegeu Paula Salinas, "L'estoc de capital públic a Catalunya", Papers de treball 4/2011, Departament d'Economia, Generalitat de Catalunya.

¹¹ Dades tretes del "Balance Económico Regional de Autonomías y Provincias de los años 2000 a 2010" (FUNCAS).

dret de secessió sembla justificar-se si hi ha:

- 1) una violació sistemàtica de drets humans;
- 2) una ocupació militar injusta;
- 3) o la violació dels acords de concessió d'autonomia per part de l'estat central i la impossibilitat d'articular un sistema alternatiu federatiu o de sobiranes compartides.

El raonament articulat als punts a)-n) anteriors es dirigeix a explicar davant la comunitat internacional que el requisit 3) es compleix a Catalunya i que aquesta ha intentat repetides vegades encaixar dins d'Espanya sense èxit. Cal esmentar, però, que, tot i que el requisit "d'una violació sistemàtica de drets humans" s'entén normalment com a violacions de drets humans estrictament individuals (p. e. persecució o discriminació per raons ètniques o religioses), hi ha precedents internacionals que estenen el concepte de drets individuals a la pròpia cultura fins al punt d'incloure el dret de la comunitat pròpia a controlar la seva terra i els seus recursos naturals.¹²

En la doctrina sobre secessions, l'autodeterminació exercida com a últim recurs constitueix la justificació més estricta per legitimar el dret d'autodeterminació. D'acord amb aquesta posició, no n'hi ha prou amb demostrar una voluntat d'autodeterminació perquè la comunitat internacional accepti el procés d'autodeterminació (sempre que es faci pacíficament i democràticament) i la possible secessió. Cal, un cop més, que existeixi una situació injusta que només pot ser redreçada mitjançant l'exercici del dret d'autodeterminació. En tot cas, però, cal fer diverses puntualitzacions:

- En primer lloc, la utilització del concepte de "recurs últim" no vol dir que no hi hagi hagut casos de secessió basats en l'aplicació del principi democràtic i acceptats per la comunitat internacional.
- El propòsit d'aquest informe, i en particular d'aquesta secció, és argumentar que la decisió de defensar el procés de secessió com a "recurs últim" implica adoptar la justificació més estricta o exigent de la doctrina internacional i, per tant, construir

¹² Aquest és el cas de Lubicon Lake Band v. Canada. Communication Núm. 167/1984 (1990), UN Doc. Sup. Núm. 40 (A/45/40) – i en particular les remissions que es fan al punt 6.3 d'aquesta comunicació.

una defensa particularment sòlida i atractiva del nostre cas davant de la comunitat internacional.

- La comunitat internacional adopta o bé una posició neutral (normalment entre els països de més tradició democràtica) o contrària (entre dictadures o països amb minories nacionals especialment conflictives) davant dels processos d'autodeterminació. En general, l'opinió pública i els seus representants només s'impliquen activament, i no sempre, en processos d'autodeterminació que responen a violacions massives de drets humans. Per tant, cal reforçar el nostre discurs internacional i subratllar que Catalunya es troba davant d'un cul de sac polític: tant pel seu estatus permanent de minoria com pel fracàs dels múltiples intents que s'han fet amb bona voluntat (*good will*) per superar aquesta condició sense separar-se d'Espanya.
- De fet, aquesta lògica argumental s'adiu amb l'estructura interna del primer informe del CATN sobre la consulta: la Generalitat de Catalunya està interessada, en el mateix procés, a seguir la legalitat i a demostrar que vol esgotar totes les vies possibles de negociació abans de considerar altres possibilitats perquè el poble de Catalunya pugui exercir el dret d'autodeterminació. Si l'Estat espanyol es nega, per raons estrictament polítiques, a permetre la consulta, demostrarà novament (i definitivament) que l'autodeterminació és l'única solució per posar remei a una situació injusta. Si l'Estat espanyol finalment acceptés fer una consulta, aleshores el procés d'autodeterminació entraria de ple dins del concepte de secessions pactades i es produiria, fins a la declaració final de separació, com a afer estrictament intern.

1.3. Dos perills: el greuge fiscal i l'hostilitat cap a l'Estat espanyol

1.3.1. Greuge econòmic

El greuge econòmic (dèficit fiscal, baix nivell d'infraestructures, regulador favorable a les grans empreses estatals...) és un fet innegable: no solament per la seva magnitud absoluta

sinó també relativa (en relació amb altres regions europees). Ha estat un component important de la mobilització popular dels darrers anys. I és un símptoma de l'estatus minoritari de Catalunya que ens ha abocat al procés d'autodeterminació. No es pot deixar de fer servir com un dels indicadors per explicar per què s'ha arribat a aquesta situació. Tanmateix, el cas dels catalans no es limita a qüestions fiscals i de fet no és l'eix de la justificació internacional (ni tampoc interna) del procés endegat.

La bandera del greuge econòmic, si es fa servir sola, té un component que faria apropar-nos al cas d'una altra Padània fins a identificar el patriotisme i la voluntat de ser dels catalans amb una forma col·lectiva i exacerbada d'egoisme econòmic. De fet, això és el que desitgen els contraris al procés d'autodeterminació. En un context europeu de tensions distributives importants, Catalunya no pot aparèixer com un agent "insolidari" (sobretot quan aquest no ha estat mai el cas). Això plantejaria una hostilitat considerable en un ampli espectre de l'opinió pública europea: l'esquerra en general i els països de renda per capita més baixa.¹³

1.3.2. Hostilitat envers l'Estat espanyol

El nacionalisme, entès com a afirmació excloent cap als altres, té mala premsa a Europa des de la Segona Guerra Mundial. El catalanisme no ha estat mai excloent i el moviment actual simplement demana llibertat sense cap hostilitat envers l'Estat espanyol (llevat, potser, de minories marginals).

Cal ser proactius en aquest sentit. En primer lloc, cal explicar el caràcter pacífic i essencialment democràtic del procés, subratllant que en els darrers anys ha estat un autèntic procés popular (*bottom-up*) i que els polítics actuen com a fiduciaris del país més que mai. En segon lloc, cal evitar qualsevol acte o paraula hostil envers l'Estat espanyol. En tercer lloc, cal considerar si Catalunya vol/pot oferir mecanismes per "compensar transitòriament" l'Estat espanyol, és a dir, si vol pactar una reducció progressiva del dèficit fiscal per a esmoreir el xoc de la separació. Aquest procés no pot estructurar-se com un joc

¹³ Com mostra sobre les motivacions de l'opinió pública, vegeu per exemple la darrera enquesta de l'ObSERvatorio de MyWord para la Cadena SER" de setembre de 2013, que indica que el greuge fiscal no és la raó fonamental darrere de la majoria favorable a la independència de Catalunya. En un vot sense qualificacions de cap mena, el 52% dels enquestats votarien sí i el 24% votaria no (la resta no sap, no contesta o no votaria). Si Catalunya obtingués un concert econòmic com el basc, el 46,8% votaria sí (una caiguda de 5 punts) i el 27%, no.

de suma zero entre Catalunya i Espanya. Finalment, en la línia de l'Informe núm. 3 d'aquest Consell, un eventual Estat català hauria d'oferir a l'Estat espanyol un marc de relacions cooperatives estretes i constructives.

2. Algunes consideracions sobre la diversitat d'audiències internacionals

Tot i que el Govern de Catalunya ha de plantejar un discurs internacional internament coherent i basat en principis sòlids –preferentment d'acord amb les línies presentades al punt 1 de l'informe– cal recordar que la comunitat internacional és heterogènia, tant en els seus interessos com en les seves idees. Això fa recomanable modular el discurs internacional en funció de l'interlocutor específic del Govern català en cada moment. Aquest exercici de modulació del discurs no és contradictori amb l'estratègia general exposada al punt 1 de l'informe, i de fet reforça algunes de les recomanacions ja recollides en aquell apartat. En aquest sentit, aquest segon punt recull un conjunt d'orientacions que pel seu caràcter general i sintètic, no tenen altra pretensió que contribuir a orientar la política de comunicació del Govern de Catalunya.

Per adaptar el discurs internacional a situacions concretes, sembla convenient dividir els possibles interlocutors internacionals en diversos blocs polítics o “culturals”, identificar la seva posició general sobre el dret a l'autodeterminació i fer diverses recomanacions de caire estratègic per minimitzar les seves reticències i incrementar la seva neutralitat i/o empatia cap al procés.

Els àmbits anglo-america, escandinau i bàltico-eslau són relativament oberts al reconeixement del dret d'autodeterminació, sobretot perquè tots ells han viscut i/o acceptat processos d'autodeterminació.

Al món anglo-america i en particular, als Estats Units, hi ha una llarga tradició liberal en política internacional. Tot i que aquest corrent s'inspira en la doctrina wilsoniana de 1918, una part important del món conservador america ha passat a vincular la difusió de la democràcia (i, per tant, de l'autodeterminació de manera implícita) amb la pacificació

definitiva del sistema internacional (doctrina Bush-Rice). Certament, aquesta tradició liberal conviu als Estats Units amb altres doctrines, de caire realista (on se subratlla l'interès nacional) o aïllacionista. La rellevància política d'aquestes posicions varia amb cada administració presidencial i amb la conjuntura internacional. La presidència Obama combina una posició liberal i multilateralista (i, per simpatia amb els principis del dret internacional, oberta a processos pacífics d'autodeterminació) amb un cert component aïllacionista o de reducció estratègica dels compromisos de l'administració anterior. Dins d'aquest marc general, l'exercici de l'autodeterminació no deixa d'entendre's com un procés inherentment desestabilitzador, sobretot si es produeix de manera unilateral. Àfrica i el Pròxim Orient estan dividits en estats creats per les potències occidentals, sovint amb fronteres arbitràries. La majoria d'aquests països inclouen una multiplicitat d'ètnies i grups religiosos, molts d'ells infrarepresentats al govern o directament exclosos. Un reconeixement lax del dret d'autodeterminació podria servir de detonant a situacions de per si explosives i incrementaria les obligacions internacionals d'uns Estats Units cada cop menys interessats a intervenir internacionalment.

Al Regne Unit hi preval, sobretot després de la separació d'Irlanda, una forta tradició liberal en aquesta qüestió. Aquesta tradició, que arrenca de l'hegemonia liberal als territoris de la "*celtic fringe*" al segle XIX (una hegemonia heretada pels laboristes al segle XX), explica la gestió pacífica del cas escocès. Aquesta tradició de tolerància s'ha estès entre els exdominis britànics. El Canadà va legislar explícitament els procediments per facilitar la consulta i la separació del Quebec. El Canadà, Austràlia i Nova Zelanda han construït una legislació força protectora de les seves comunitats indígenes en les darreres dècades, que en algunes ocasions incorpora referències explícites a acords i convenis internacionals. Com als Estats Units, la reticència més important al dret d'autodeterminació es deriva de les seves repercussions sobre l'estabilitat política al món.

El món escandinau ha presenciado dues secessions pacífiques (Noruega i Islàndia) –un fet històricament excepcional perquè la immensa majoria de separacions es produeixen en caure sistemes imperials–, i una afirmació molt forta del principi de la democràcia i de la idea de sobirania parlamentària. Entre els països escandinaus, el nivell d'oposició al dret d'autodeterminació varia segons la història de cada nació. Els suecs i els danesos són els més reticents, potser perquè en diferents moments històrics van controlar tota la regió escandinava. En tot cas, més enllà d'aquestes restes d'imperialisme subconscient, la posició



escandinava respecte al dret d'autodeterminació és molt determinada pel tipus d'internacionalisme militant que cultiven –recordem que les seves contribucions a la cooperació són les més altes del món en termes relatius. Els països escandinaus justifiquen l'exercici del dret d'autodeterminació com una solució a situacions de pobresa i/o explotació i a situacions de conflicte armat i violacions massives de drets humans. Això els aboca instintivament a qüestionar la necessitat de l'autodeterminació a una regió, com Catalunya, que identifiquen com a pròspera. El moviment pro autodeterminació pot córrer el risc de ser imaginat com un moviment “burgès”, purament fiscal i insolidari. La recomanació general de construir el procés com a últim recurs i la recomanació del punt 1.3.1, dirigida a evitar tota equivalència amb la Padània, són fonamentals en aquests casos.

Els països que ocupen el corredor bàltic i la part central d'Europa de l'Est poden ser els més oberts a reconèixer un nou estat a Europa –la seva història al segle XX ha estat definida per múltiples ocupacions i una voluntat tossuda de reafirmació nacional. La separació pacífica de Txèquia i Eslovàquia reforça l'acceptació d'una secessió pacífica com un fet completament legítim. Hi ha només dues possibles dificultats en aquests casos: en primer lloc, la UE és la garantia institucional de la seva existència i, per tant, no recolzaran res que posi en perill la Unió; en segon lloc, alguns països contenen minories nacionals i una nova separació es podria interpretar com un exemple que qüestiona l'*status quo* a què l'Europa oriental va arribar a finals del segle XX. Catalunya ha de subratllar el seu compromís amb Europa i ha d'evitar qualsevol referència a un discurs sobre l'Europa dels pobles.

A Alemanya el principi d'autodeterminació és entès, com a Escandinàvia, com un principi raonable del dret internacional –probablement més al sud i al sud-est que al nord i a l'est per raons històriques: Alemanya va ser unificada per Prússia al segle XIX després de derrotar els partidaris (bàsicament catòlics) d'un procés alternatiu d'unificació liderat per Àustria. Al sud es manté viva, a més a més, la memòria d'una Alemanya organitzada sobre unitats independents fins ben tard. Finalment, el sud és econòmicament més dinàmic i, des d'un punt de vista fiscal, contribuent net. En tot cas, però, l'adhesió al principi d'autodeterminació és, en comparació al món anglo-americà, més cerebral i menys espontània. És possible que això pel fet que Alemanya no conté casos d'autodeterminació interna. Al capdavant, van ser els Aliats els que van “autodeterminar” i constitucionalitzar Alemanya. A l'Alemanya contemporània sempre ha predominat una voluntat d'unificació o reunificació i no d'escissió.

La resistència amb què molts alemanys reaccionen davant de les demandes catalanes (i del

dret d'autodeterminació) té a veure sobretot amb dos fets: el primer és la memòria del règim nazi i l'Holocaust; el segon, més pragmàtic, és el projecte europeu. S'analitzen aquests dos punts a continuació:

- L'Holocaust va ser el resultat d'un període d'exacerbació nacionalista en resposta als ressentiments provocats per la guerra de 1914 i les reparacions imposades en el Tractat de Versalles. La resposta alemanya de la postguerra va consistir a reprimir conscientment la idea d'una "essència alemanya" que havia estat central a l'hora de justificar les dues guerres mundials. Aquesta visió particularista d'Alemanya va ser substituïda pel concepte de "ciutadania constitucional" ancorada en un sistema federal i un poder executiu feble. Els Aliats van cultivar activament la repressió de la idea romàntica de "germanisme" fins a la consolidació del projecte europeu. La reunificació d'Alemanya l'any 1990 no es va construir mediàticament com el resultat natural de la tendència d'estats i nacions a coincidir (l'explicació estàndard del segle XIX) sinó com a símbol de la reconciliació europea i com a recuperació d'un espai nacional comú dins d'una Europa amb capacitat de contrapesar el poder alemany. En qualsevol cas, Alemanya projecta constantment el seu passat sobre la resta d'Europa. Aquest passat ha estat reinterpretat amb una estructura binària: nació/passat; constitució/progrés. Per això mateix, tota exaltació de la diferència nacional genera malestar a Alemanya i hom prefereix parlar de "patriotisme constitucional". També per això els mitjans espanyols intenten explícitament construir i vendre un discurs que entengui Espanya com un espai amb "ciutadans constitucionals" i on les afirmacions de diferències internes es conceptualitzen com a distorsions "nacionalistes". El propòsit no és reconciliar Espanya amb si mateixa sinó esborrar la idea de plurinacionalitat i utilitzar l'ombra d'un passat culpable a Alemanya per fer-la "participar" en l'estabilització d'un cert *statu quo* polític a Espanya.

Hi ha diversos elements que ajuden a mitigar la interpretació del catalanisme com un moviment "nacionalista" exclouent: el caràcter pacífic del procés d'autodeterminació; la resposta hostil del Govern espanyol a la petició de la consulta; la proximitat informativa (això explica la resposta neutral dels polítics alemanys i la tranquil·litat dels empresaris alemanys); i la simpatia de certs estrats intel·lectuals cap a comunitats culturals minoritàries.

- L'autodeterminació catalana podria afectar el projecte europeu en dues direccions: política i econòmica.
 - a) El problema estrictament polític es podria derivar de l'impacte que una autodeterminació catalana podria tenir, per un efecte contagi, sobre el nombre d'estats de la Unió i d'Europa en general. Aquest problema sembla menor. Amb algunes excepcions, les fronteres europees són sòlides. Després de l'onada d'independències de la dècada dels noranta, les fronteres de l'Europa de l'Est són estables: les minories nacionals "problemàtiques" (p. e. hongaresos fora d'Hongria) són escasses. A l'Europa occidental hi ha dos grans casos: Flandes, que es resoldrà pacíficament (si és que ho fa mai) i potser el País Basc. El recurs a l'autodeterminació com a últim remei defensat en aquest informe està dirigit, precisament, a particularitzar el cas de Catalunya i a autoimposar-se i imposar un nivell d'exigència molt alt en tot procés de secessió.
 - b) En el context de crisi econòmica dels darrers anys, el procés català podria veure's com una font d'inestabilitat (sobretot a causa de la manca de cooperació de l'Estat espanyol) per tres raons: l'exclusió de Catalunya de la Unió Europea i la creació d'incertesa en una regió important per a inversors i venedors alemanys; la decisió del Govern espanyol de crear (o d'amenaçar de crear) inestabilitat per forçar els estats europeus a refredar el procés català – de la mateixa manera que el Govern grec va utilitzar la possibilitat del caos per forçar el seu rescat; i la intensificació de la crisi econòmica i política d'una Espanya sense Catalunya, sobretot si l'Estat espanyol es nega a negociar amb Catalunya i, com a resultat, ha de fer front sol a les obligacions adquirides com a titular del deute del regne d'Espanya.

La probabilitat que Catalunya s'autoexclouï de la Unió és mínima considerant l'europeisme àmpliament majoritari dels catalans. La possibilitat d'una exclusió automàtica és, d'altra banda, incerta. D'una banda, l'Estat espanyol s'ha compromès a vetar Catalunya (acció que d'entrada implicaria el seu reconeixement com a Estat) apel·lant a l'art. 49 TUE. Tanmateix, no podem descartar que les amenaces d'exclusió fetes a priori no es compleixin a posteriori. A més, l'art. 50 estableix que tota separació de la UE exigeix un procés de negociació i, per



tant, sembla indicar que la no pertinença immediata és molt problemàtica.¹⁴ Davant d'aquest supòsit: (i) el Govern de Catalunya ha d'insistir en el procés democràtic i pacífic que segueix; (ii) ha de capgirar l'amenaça espanyola i suggerir a Europa que aquesta exclusió seria exclusivament a causa de la posició espanyola; i (iii) ha d'explorar vies alternatives d'integració als mercats europeus (via acords bilaterals amb la UE o via EFTA).

L'estratègia del Govern espanyol de crear resistència i la resposta ciutadana a Catalunya poden arribar a crear una situació de gran inestabilitat financera (inclosa la possibilitat d'un "corralito"): de fet, aquesta possibilitat es fa servir a Espanya per dissuadir Catalunya d'avançar en el procés d'autodeterminació. El Govern de Catalunya hauria de:

- 1) Explicar i denunciar aquesta estratègia espanyola;
- 2) Indicar que l'Estat espanyol pot ser el més perjudicat (perquè els seus fonaments econòmics són pitjors);
- 3) Convidar les institucions europees a actuar com a mitjanceres en aquest procés;
- 4) Preparar un pla de contingència per mantenir la liquidesa del sistema econòmic, si és possible amb la col·laboració d'institucions exteriors.

La intensificació de la crisi espanyola, en una doble vessant psicològica i econòmica, és un factor que cal calibrar seriosament. La incapacitat de l'Estat espanyol de respondre davant del procés d'autodeterminació i, sobretot, la seva incapacitat d'explicar les arrels del problema i el caràcter plurinacional de l'Estat poden abocar, en un cas de separació, a una crisi en la psicologia col·lectiva dels espanyols molt significativa: aquesta crisi tindria un impacte no menyspreable sobre el sistema polític espanyol. Catalunya no pot fer-hi gaire per evitar-la. Des del punt de vista econòmic, la sortida de Catalunya tindria un efecte negatiu (però no exagerat) sobre la Hisenda espanyola: les transferències netes de Catalunya a Espanya equivalen al 8-10% del PIB català però només al 2% del PIB espanyol. Com es proposava al punt 1.3.2, una possibilitat és oferir un procés esglaonat de reducció de transferències durant els anys posteriors a la independència.

Si alguna cosa defineix la cultura política francesa és la dificultat per comprendre el fenomen

¹⁴ Vegeu, en aquest sentit, David Edward, *EU Law and the Separation of Member States*, Fordham International Law Journal, 36 (juliol 2013)



del pluralisme nacional. De fet, i potser per una simple raó d'autoemmirallament, França és un país que accepta la construcció imaginària d'Espanya com a nació més antiga d'Europa. En altres paraules, i fent servir algunes de les expressions que s'han utilitzat no fa gaire des de l'Estat espanyol, una Catalunya independent és vista com a impossible perquè s'entén que és impossible. Aquesta forma d'entendre Espanya pot ser més important a l'hora de gestionar la reacció francesa que l'impacte que el cas català pugui tenir sobre determinades minories lingüístiques a França: amb la dubtosa excepció de Còrsega, l'Estat francès és un estat complet, sòlid, amb una identificació perfecta entre fronteres i identitat nacional. Les preocupacions de França coincideixen amb les de caire pragmàtic enumerades per al cas alemany, amb especial èmfasi en la gestió d'una economia intermèdia com l'espanyola.

L'actitud italiana és complexa. Tot i la descentralització regional iniciada l'any 1975, Itàlia té una matriu de nació estat decimonònica. Malgrat els moviments padanis, el nord d'Itàlia té una influència molt gran sobre Roma. Tot això fa molt difícil per als italians tenir cap empatia amb el cas català: el paral·lel Barcelona/Milà, Madrid/Roma és automàtic, tot i que la correlació de forces a cada Estat és completament diferent. Aquests dos fets dificulten la transposició del cas català a paràmetres italians. Naturalment, la crisi italiana (incapacitat política de reformar el país i progressiu deteriorament de la competitivitat del teixit industrial) intensifica el sentiment contrari entre la classe política italiana a qualsevol canvi que pugui crear incertesa al sud d'Europa.

Pel que fa a la resta d'actors internacionals, cal esperar oposició o almenys un reconeixement lent per part de Rússia i la Xina. Àfrica es mourà al compàs dels Estats Units. Israel pot acceptar Catalunya ràpidament (i actuar com a amic al món, però això depèn de nosaltres mateixos). Tot i la seva relació estreta amb Espanya (per raons culturals i econòmiques), Llatinoamèrica no té cap raó per bloquejar el reconeixement de Catalunya. Tanmateix, sembla aconsellable treballar a fons les relacions amb els països hispanoamericans, sobretot de la mà del reconeixement cultural (inclòs o sobretot esportiu) de Catalunya en aquell subcontinent. La llunyania de tots aquests actors també implica que la seva capacitat d'influir-nos i d'influir Espanya durant el procés d'autodeterminació sigui molt baixa i que la seva reacció es combini amb els seus càlculs sobre problemes territorials interns i l'impacte sobre la balança exterior amb Espanya.

3. Conclusió i línies operatives

Tot i que ja s'han fet recomanacions argumentals específiques als dos primers punts d'aquest informe, aquest punt conclou subratllant novament les línies mestres de la interacció de Catalunya amb l'exterior i fent algunes propostes operatives:

- a) Caldria utilitzar una justificació exigent de l'autodeterminació. Més concretament, això implica:
 - Desenvolupar una defensa no trivial del procés polític actual: convindria que el Govern i el Parlament de Catalunya expliquessin i justifiquessin el procés d'autodeterminació combinant tres tipus d'argumentacions basades, respectivament, en els principis democràtic, d'autodeterminació nacional, així com en el remei o últim recurs davant la manca de solució que tenen les aspiracions d'autogovern de Catalunya dins del marc espanyol. Mentre que els tres tipus d'arguments són rellevants en la fase de la consulta, el tercer tipus resulta especialment significatiu en la fase d'internacionalització posterior a la consulta als ciutadans de Catalunya. En aquest sentit, caldria posar l'èmfasi a, després d'haver-se intentat, per part de les institucions catalanes, comptabilitzar les aspiracions d'un autogovern efectiu i la pertinença a l'Estat espanyol;
 - Subratllar la dimensió pacífica i democràtica del procés;
 - Renunciar a qualsevol referència a l'Europa dels pobles.
- b) Caldria explicar el problema del greuge fiscal en el context de falta de garanties polítiques i evitar tota explicació que permeti titllar els catalans d'insolidaris.
- c) Caldria plantejar amb transparència la possibilitat que el procés polític català pugui desestabilitzar l'Estat espanyol i Europa. Aquesta possible inestabilitat tindria dues causes: en primer lloc, el rebuig del Govern espanyol a negociar un acord de secessió; en segon lloc, els efectes econòmics i potser psicològics a Espanya d'una Catalunya independent. La primera causa aconsella implicar la Unió Europea en el procés català un cop aquest es posi en marxa definitivament. L'experiència històrica mostra que la partició amigable de Txecoslovàquia va evitar cap mena d'efecte

traumàtic sobre els seus estats successors i sobre Europa. De la mateixa manera, els acords entre Londres i Escòcia tenen com a objectiu reduir els costos de transició, i les incerteses que se'n puguin derivar. La segona causa (els efectes estrictes sobre Espanya) demanen un conjunt d'intervencions que es resumeixen al punt següent.

- d) Caldria oferir a l'Estat espanyol un marc institucional que permeti mantenir un conjunt de relacions de cooperació estables i constructives ¹⁵. Caldria examinar la conveniència de pactar amb l'Estat espanyol un període de transició econòmica durant el qual Catalunya reduiria les seves aportacions econòmiques gradualment.
- e) Com a complement de l'explicació sobre el perquè de l'autodeterminació, el Govern de Catalunya ha de desenvolupar un discurs proactiu sobre el rol o rols que Catalunya ha de tenir al món. Tot i que a aquest Consell no li pertoca determinar una possible política exterior catalana, aconsellem fer un discurs internacional organitzat al voltant "d'idees força" que assoleixin un consens relativament ampli entre els catalans i de propostes que es recolzin sobre aquelles contribucions més reeixides del país:
- Europeisme, entès com a compromís per enfortir la governança democràtica d'Europa. Pel seu pes poblacional (petit) i per la seva obertura econòmica, a Catalunya li interessa un espai europeu fort, entès en dos sentits:
 - En primer lloc, un espai obert i competitiu, on tant les empreses com els ciutadans de Catalunya puguin exportar, trobar "partners" econòmics i polítics, crear sinergies en recerca i innovació, atreure i alhora enviar talent.
 - En segon lloc, una Europa (de mena "quasi federal") amb una estructura de governança forta, dotada de reguladors i institucions judicials que assegurin la creació d'un espai econòmic competitiu sense monopolis i sense empreses que puguin capturar els reguladors estatals, que puguin combatre la corrupció a nivell nacional i que

¹⁵ Vegeu l'Informe núm. 3 CATN, "Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol".

puguin defensar una democràcia de qualitat a tot el continent. A Catalunya li interessa reforçar el procés de construcció europea per tres raons: el seu europeisme intrínsec, el seu dinamisme civil i la seva mida. Com a país molt més petit que els grans estats europeus, que tenen els incentius i la força relativa per pressionar i fins i tot manipular les institucions comunitàries, Catalunya està ben situada per a col·laborar en una Europa on les institucions supranacionals tinguin una independència i un protagonisme alts.

- Catalunya com a agent de canvi a la Mediterrània. Darrerament, la Mediterrània ha passat a ser una de les àrees més inestables, tant des d'un punt de vista econòmic com polític. Tant per la seva posició geogràfica com pels seus llaços amb l'àrea (migratoris, energètics, culturals, comercials), Catalunya pot convertir-se en un agent implicat en la reducció d'aquesta inestabilitat: incentivant la inversió d'empreses catalanes a l'àrea i com a pol exportador de recerca cap al Sud; concentrant tota l'ajuda de cooperació en aquell espai; multiplicant els ajuts per formar investigadors i professionals joves del nord d'Àfrica i món àrab (i reenviar-los als seus països d'origen, a l'estil del programa nord-americà Fulbright) i participant en els processos negociadors per resoldre els grans conflictes (internacionals i interns) de l'àrea.

Per desenvolupar i executar aquests objectius, Catalunya compta amb uns actius històrics que cal fer explícits a l'hora de relacionar-se amb estats i agents internacionals: una societat plural, que ha estat capaç d'integrar amb èxit diverses onades migratòries i de gestionar la diversitat lingüística; un país ciutat que, sense renunciar a la seva identitat cívica i nacional, és vista per la comunitat internacional com un espai obert, capaç d'entendre la multiplicitat d'interessos i d'identitats del món actual.

- f) El Govern de la Generalitat hauria de desplegar un pla executiu per explicar el procés de Catalunya, per rebatre posicions negatives i, si és factible, per crear amics o aliats.

Aquesta estratègia de contactes i comunicació té diverses dimensions:



- Reforçar institucionalment l'estratègia d'internacionalització, atès que l'acció exterior esdevindrà en aquesta fase del procés un àmbit prioritari de l'acció de govern.
- Creació d'un grup d'experts –que podrien contribuir a la creació d'un futur servei d'afers exteriors.
- Intensificació de l'estratègia de contactes i comunicació:
 - Desenvolupar la diplomàcia estàndard, entre el Govern de Catalunya i els representants d'altres estats i organitzacions internacionals. Aquesta acció hauria d'incloure la participació en els grans debats internacionals.
 - Facilitar els contactes entre membres destacats de la societat civil catalana i representants d'altres estats, parlamentaris estrangers, entre altres.
 - Establir contactes entre la Generalitat i membres de la societat civil d'altres països (escriptors, comunicadors, entre d'altres.) Tots els contactes, coordinats pel Govern català, es poden produir a l'exterior (visites públiques o privades) o a Catalunya.
 - Potenciar la comunicació amb mitjans estrangers, opinió pública no catalana, entre altres. Aquesta activitat ha d'incloure: viatges i conferències de membres del Govern de Catalunya a llocs clau de l'estranger; creació proactiva de llaços amb periodistes estrangers (aquí el Govern català ha de passar a “substituir”, abocant-hi més recursos, accions que fins ara ha fet la societat civil catalana); creació d'un punt d'informació àgil per a contestar totes les preguntes i dubtes que sorgeixin al voltant del procés d'autodeterminació (des de per què s'ha produït fins a les vies legals de la consulta o les conseqüències d'una Catalunya sobirana per a l'euro).

Aquestes activitats han d'aprofitar tots els esforços privats ja en marxa a Catalunya.



- g) Més enllà de l'activitat diplomàtica i paradiplomàtica del Govern de Catalunya, caldria estructurar i utilitzar tota la xarxa de catalans a l'estranger (per exemple, centres catalans a l'exterior) amb tres objectius: mobilització, informació (a les seves societats) i suport financer (potser necessari si es produeix un procés de transició complex).

Aquest informe sobre *Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya* ha estat elaborat pel Consell Assessor per a la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García



Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas
Secretari