

## DE L'INVIABLE ENCAIX A L'ESTAT ESPANYOL AL SOMNI EUROPEISTA

---

JAUME LÓPEZ  
Universitat Pompeu Fabra

Article lliurat el 29 de març de 2014. Acceptat el 22 de setembre de 2014

### RESUM

La Unió Europea ha contribuït, de manera indirecta però important, a favor de les demandes independentistes. En primer lloc, generant un marc d'estabilitat política i econòmica (en positiu) i, en segon lloc, negant a les regions cap pes polític (en negatiu). Només els estats compten, per petits que siguin. No hem d'assumir una posició exactament coincident de tots els estats europeus en favor o en contra de la causa independentista catalana. Però per a tots, en conjunt, probablement una solució que passi per girar totalment l'esquena a una república catalana seria l'opció més costosa econòmicament i políticament, establint un precedent estrany. En aquest article s'analitzen diversos escenaris i la possible posició de la Unió Europea en relació amb la independència de Catalunya, tot examinant els interessos de tres actors: l'Estat espanyol, Catalunya i la UE.

### PARAULES CLAU

Catalunya, independència, Unió Europea, Espanya, escenaris.

### **From unworkable inclusion within the state of Spain to the Europeanist dream**

### ABSTRACT

The European Union has indirectly contributed a lot in favor of demands for independence. First, building a framework for political and economic stability (positive) and, secondly, denying any political weight of the regions in the deci-

sion making process (negative). Only states count. We cannot assume a common position of all the European states in favor or against the Catalan independentist cause. But, overall, probably a solution that happens to do not recognise at all a Catalan republic would be the more expensive option economically and politically, setting a bizarre precedent. This article discusses various scenarios and the possible position of the European Union in relation to the independence of Catalonia, examining the interests of three parties: Spain, Catalonia and the EU.

#### KEYWORDS

Catalonia, independence, European Union, Spain, scenarios

Un dels politòlegs més destacats del segle xx i gran estudiós del federalisme, William Riker, afirmava a finals dels vuitanta que tant la Unió Soviètica com Iugoslàvia (i Txecoslovàquia) es mantindrien estables i unides a causa de la força dels vincles institucionals que havien generat aquestes federacions! És difícil predir canvis institucionals. Ningú preveia l'ensorrament de la URSS ni la caiguda del mur de Berlín només mesos abans que es produïssin. Qui podia sospitar que a Europa es crearien catorze nous estats i que set d'aquests passarien a formar part, només unes dècades després, d'una Unió Europea formada per vint-i-vuit membres? Des de llavors les coses han canviat molt. Però –i això es manté igual– continua sent molt difícil fer prediccions. El que sí és possible, però, és assenyalar mecanismes i factors, variables que incideixen de manera destacada en els processos socials i històrics, i que possibiliten (o no) finestres d'oportunitats perquè s'esdevinguin nous fenòmens. Probablement el més difícil és anticipar desencadenants, però vistos en retrospectiva aquests ens apareixen amb força claredat.

Dit això, què podem dir sobre Catalunya i el seu actual procés independentista en el context europeu? És estrany? Singular? Forma part d'un fenomen molt més ampli?

#### I . EUROPA COM A DESENCADENANT I COM A FINESTRA D'OPORTUNITATS

El passat 1 de juliol de 2013 un nou estat es va incorporar a la Unió Europea (UE): Croàcia. La darrera incorporació forma part d'aquests estats que

no existien abans de 1990 i que representen la quarta part dels estats membres. Sorprenent? No tant. De fet, es podria afirmar que la UE és coresponsable de l'aparició d'aquests estats. I fins i tot de l'increment d'alguns moviments independentistes, molt particularment en el cas català.

Des del punt de vista de les reivindicacions independentistes actuals, sembla més o menys clar que un dels seus desencadenants ha estat el fracàs de la reforma estatutària. Hi ha qui posa al mateix nivell l'actual crisi econòmica. Encara que és cert que és en plena crisi que l'opció independentista supera l'opció federal com la més preferida pels catalans (ICPS, 2012; Guinjoan *et al.*, 2013), aquesta anàlisi no té en compte l'inici del cicle reivindicatiu que suposa el procés de l'estatut i que s'inicia amb la manifestació de febrer de 2006, «Som una nació i tenim el dret a decidir», en plenes negociacions estatutàries al Congrés dels Diputats, a la qual seguiren tres multitudinàries manifestacions més (2007, 2010, 2012), a les quals cal afegir les mobilitzacions massives de 2013 i 2014 i un procés de consultes ciutadanes no oficials (2009-2011).

Però hi ha un segon fracàs no tan evident que també pot situar-se entre els desencadenants de fons del procés sobiranista català. Durant molts anys el nacionalisme català va tenir l'esperança que la Unió Europea podria representar una mena de *bypass* a l'Estat. El que no s'aconseguís aquí es podria aconseguir a través de la nova Europa. Els catalans, des de sempre europeistes, somiàvem amb la promesa d'una Unió Europea en què les regions tindrien un paper, inferior al dels estats, però important. Aquesta visió es va esmicolar amb l'aprovació del que en el seu dia es va presentar com a Tractat constitucional de la Unió. Finalment, amb les dificultats perquè fos aprovat per referèndum en alguns països, es va convertir en el Tractat de Lisboa, no ratificat democràticament, però que igualment regeix avui a la UE. L'Europa que s'hi acaba dibuixant dona l'esquena a aquest anhel que es tenia a Catalunya de reconeixement més enllà de les fronteres estatals. La Unió Europea s'estableix definitivament i clara com una confederació d'estats sobirans.

Un símptoma que prefigurava aquest resultat fou la poca recepció que les propostes de la Convenció Catalana per al Futur d'Europa (2003) va suscitar en la comissió encarregada de redactar el tractat constitucional, tot i que només Polònia i Catalunya van organitzar convencions pròpies per participar d'aquesta redacció, en principi oberta, dirigida per Valéry Giscard d'Estaing. Ni Espanya plural ni Europa de les regions. El fracàs d'aquesta doble aposta, simbolitzat en la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut (2010) i el Tractat de

Lisboa (2007), ha contribuït de manera destacada a l'augment de l'independen-tisme. Hi ha qui ha dit que el procés de reforma de l'Estatut té el mateix im-pacte per a Espanya que el desastre del 98: deixa a la vista, descarnadament, els límits de l'Estat espanyol. El Tractat també evidencia prou clarament què és la Unió Europea: una organització d'estats amb més o menys voluntat confederal. Només accepta estats, i alhora, indirectament, els fomenta. Com?

La ciència política ha mostrat que l'escenari ideal per al sorgiment de nous estats es produeix en el marc d'una forta globalització econòmica i d'una esta-bilitat política i defensiva. Quan el mercat interior dels estats existents ja no és l'entorn ideal per desenvolupar l'economia i no hi ha grans amenaces militars, els estats de dimensions reduïdes poden resultar molt competitius, sobretot si poden situar-se sota el paraigua d'una organització supraestatal que garanteix aquestes dues condicions: globalització econòmica i protecció exterior. La UE ha contribuït a aquesta finestra d'oportunitats, simplement per la seva mera existència.

Cal recordar que el nombre d'estats existents ha passat de 50 a principis del segle xx a 200 a principis del XXI, de mida cada vegada més petita, i que avui existeixen més de 500 entitats amb govern i assemblees legislatives i algun tipus de sobirania. En aquest marc, Colomer (2006) assenyala que és cada vegada més important formar part d'un «imperi» o entitat d'associació supraestatal.

## 2. SECESSIONISME I MIDA ÒPTIMA DELS ESTATS

Ara bé, no es pot afirmar que les tendències secessionistes, ni dins ni fora d'Europa, siguin una novetat. Les tensions centrífugues sempre han afectat els estats. L'obra de Stein Rokkan (1975, 1983, 1999) representa una bona anàlisi diacrònica de les tensions entre el centre i la perifèria dels estats, regides per les desiguals possibilitats d'aprofitament dels avantatges que proporciona la proximi-tat al centres de decisió i poder. Aquests estudis ens permeten concloure que les reivindicacions nacionalistes i separatistes no són fruit de «febrades» circumstan-cials, sinó que poden ser catalogades com a estructurals. Aplicant-hi una metàfora geològica, podríem visualitzar aquestes tensions entre forces centrífugues i centrí-petes en el si dels estats com a plaques tectòniques en continua fricció que generen tremolors d'acord amb finestres d'oportunitats. De fet, el mateix Rokkan utilitza el concepte de *fractura* o *clivella* (*cleavages*) per anomenar-les.

L'equilibri entre aquestes forces centrífugues i centrípetes s'ha resolt de maneres diferents en cada cas i context històric, però tots ells comparteixen una mateixa mecànica: la necessitat de compensar els factors que afavoreixen la desintegració, que augmenten a mesura que els interessos i la geografia s'allunyen de les decisions de la capital, amb factors d'integració en els àmbits de l'economia (mercat comú), la llei (centralització i administració comuna), la cultura (unificació cultural i estandardització) i la força (exèrcit). La versió local i popular d'aquesta literatura en la política espanyola és la famosa i secular «dèficit fiscal a canvi de mercat interior».

Recollint la visió d'un altre polític, Albert Hirschman, es podria resumir les claus explicatives dels equilibris de Rokkan dient que les possibilitats de sortida, en forma de secessió, d'una part del territori es redueixen amb un sistema efectiu per exercir la veu, és a dir, per elaborar demandes des de la perifèria que puguin ser ateses pel poder central. Sense aquesta possibilitat la veu acaba esdevenint protesta, afavorint la tendència cap a la ruptura que només podrà ser frenada momentàniament pels lligams de la lleialtat d'ordre divers. Així mateix, afavoreix el moviment centrífug dels territoris una diferenciació funcional en l'àmbit econòmic, una manca d'estandardització i unificació legals, i un *nation-building* no reeixit per part de l'estat.

Una forma més actual de veure aquestes tensions ens la proporcionen l'economia i les teories que han centrat el debat des del punt de vista de la mida òptima que els estats haurien de tenir per optimitzar el benestar dels seus ciutadans, entenent que les dimensions estatals responen a un *trade-off* entre els beneficis de les economies d'escala i els costos polítics derivats de l'heterogeneïtat de preferències. Amb aquesta visió es pot plantejar tant l'anàlisi explicativa dels estats existents com a resultat de la fixació d'un d'aquests equilibris en un moment donat de la història, com una anàlisi més en clau normativa sobre quin podria ser un nou acord institucional Pareto superior a l'actual. En aquest marc poden citar-se els treballs de Friedman (1977), Wittman (1991 i 2000), els articles unificats en el llibre d'Alesina i Spolaore (2003) i Colomer (2006). Les tesis d'Alesina i Spolaore ens poden servir d'exemple. Aquests autors defensen que l'heterogeneïtat de les preferències, directament proporcional a les dimensions d'un estat, tendeix a ocasionar costos polítics i econòmics que es canvien pels beneficis de la mida, els avantatges associats a les economies d'escala en la provisió de béns i polítiques públiques. Aquest punt d'equilibri es va modificant segons varien aquests costos, als quals cal sumar els costos d'oportunitat

associats a no adoptar altres fórmules institucionals. L'acord institucional existent haurà d'intentar compensar la tendència cap a la secessió dels individus de regions amb preferències distants a les del govern, considerant que la secessió és subòptima, en termes d'economia d'escala, tant per a l'estat matriu com per a un possible nou estat. Aquestes economies d'escala, però, es poden aconseguir cada vegada més fora de l'estat, tant des d'un punt de vista econòmic en el context de l'economia global com des d'un punt de vista polític (protecció) en el marc d'entitats supraestats (UE, etc.).

La literatura sobre els efectes de la superació de l'època westfaliana, tant des d'un punt de vista explicatiu —els subjectes de sobirania ja no són els estats— com normatiu —no convé que ho siguin, en tant que aquestes estructures ja no resulten eficients en la recerca dels objectius que tradicionalment els imputaven— pot ser representada per l'obra de Ohmae (2009) i les seves reflexions sobre l'impacte de la globalització a través de les transformacions experimentades per les 4 «i»: indústria, inversió, individus i informació. En aquest nou escenari, les tendències centrífugues van de la mà de l'establiment d'economies regionals, que alguns han anomenat estats-regió i d'altres megaregions (Florida, 2009). En ambdós casos estariem parlant d'una àrea, sovint transfronterera, desenvolupada entorn d'un centre econòmic regional amb una població que va d'uns quants milions a 10-20 milions d'habitants.

Totes aquestes literatures coincideixen, doncs, a assenyalar un canvi d'entorn que podria facilitar l'aparició, o bé d'estats petits a l'empara d'organitzacions supraestats, o bé de regions supraestats de signe funcional divers, d'estructures més laxes. Podríem considerar Europa un potencial escenari per a les dues possibilitats, però els intents de constitució de megaregions a la Unió han estat força limitats. L'euroregió mediterrània, per exemple, que tant van intentar impulsar, des de governs de signe divers, el president Pujol i el president Maragall, resta pràcticament oblidada.

### 3. NOVES INDEPENDÈNCIES A EUROPA?

En el marc d'aquestes tendències ens podríem plantejar quin són els possibles candidats a independitzar-se a l'Europa occidental. Si comparem els territoris on hi ha més suport social a la secessió i els comparem amb els estats de més recent creació a Europa, podem arribar a tres tipus de conclusions (López, 2010).

En primer lloc, es pot descartar qualsevol hipòtesi que faci referència a una variable geodemogràfica com a determinant per marcar cap diferència explicativa entre candidats a esdevenir nous estats i els que ja ho són. Els nous estats no són més grans que les regions que reclamen ser-ho, ni tenen cap altra característica distintiva, més enllà d'haver format part del bloc soviètic i d'haver-se independitzat en la finestra d'oportunitats global que va suposar l'esfondrament de la URSS.

En segon lloc, des del punt de vista dels elements distintius i de cohesió amb l'estat del qual formen part tots aquests casos, allò que podríem anomenar els factors sobre els quals es construeix el *demos* propi subestatal, no s'observen més factors allà on aquestes comunitats o nacions sense estat es van convertir en estats que allà on això no s'ha donat. Al contrari, si examinem els nous estats apareguts a partir dels anys noranta ens adonem que aquestes societats presenten menys factors distintius respecte dels «estats matriu» dels quals formaven part que els que presenten algunes minories territorials o nacions sense estat que trobem actualment en democràcies liberals consolidades i que reclamen noves fórmules d'encaix en els seus respectius estats.

De fet, si examinem un mapa de les autodenominades nacions sense estat a Europa, ens adonem que allà on les reivindicacions sobiranistes estan més estructurades socialment i políticament coincideixen a tenir aquestes tres característiques: 1/ Haver disposat d'institucions pròpies en l'edat moderna (xv- xviii) o 2/ no pertànyer a la cultura majoritària o dominant de l'estat matriu del qual formen part, prenent com a indicador l'existència d'una llengua o religió diferent, i 3/ disposar d'algun tipus d'administració pública pròpia, i algun grau de reconeixement institucional vinculat a ella, fruit de processos de descentralització política i administrativa, cosa que permet disposar en l'actualitat d'un sistema de partits propi. Utilitzant un llenguatge col·loquial, podríem parlar de dues lligues pel que fa a l'estructuració social i política de les reivindicacions de les minories territorials. En el ric panorama de nacions sense estat europeu, només les que compleixen aquestes característiques semblen tenir prou múscul social per estar en disposició de generar demandes secessionistes (o irredemptistes)<sup>1</sup> creïbles. Ara com ara, a Europa estaríem parlant de Grenlàndia, Irlanda del nord, Escòcia, Flandes, Euskadi i Catalunya.

1. Irredemptisme: voluntat de fusió amb un estat contigu.

A unes conclusions similars arriba un estudi quantitatiu recent sobre moviments secessionistes. En aquesta panoràmica mundial, el professor Jason Sorens (2012) conclou que els factors determinants per a l'existència d'un moviment secessionista són: una llengua diferenciada, un PIB del grup secessionista més elevat que el de l'estat matriu, un grup molt poblat, la separació geogràfica, la manca de potencial irredemptista i un sistema multipartits. Aquests serien, d'acord amb Sorens, els factors més explicatius a l'hora de predir una possible demanda secessionista. Amb aquestes i altres dades es pot contrastar una hipòtesi força estesa segons la qual la descentralització política afavoriria les posicions independentistes. A Espanya també hem tingut una versió política d'aquestes tesis en el sil·logisme següent: l'estat autonòmic és el responsable de l'augment del nacionalisme (perifèric), el nacionalisme (perifèric) ha anat radicalitzant les seves demandes transmutant-se en independentisme, ergo l'independentisme és fruit del procés autonòmic. Tanmateix, en tots aquests estudis no hi ha evidència que la secessió sigui contagiosa o que, com a demanda, estigui més present en estats descentralitzats. El que sí s'observa és un contagi de les demandes regionalistes d'unitats subestatsals sense consciència de formar una nació sense estat que són més presents en sistemes descentralitzats. De fet, podríem dir que aquest ha estat el cas espanyol.

Però les demandes independentistes s'han mantingut en un nombre força estable de casos probablement perquè no és fàcil generar-les, ni fer que l'objectiu d'un estat independent viable resulti creïble com a demanda política per a una majoria social. En el context europeu, els tres tipus de característiques abans mencionades semblen una bona síntesi de factors reforçadors de demandes sobiranistes amb un ampli suport social. D'altra banda, també cal precisar que descentralització no és el mateix que acomodació, és a dir, el reconeixement de la plurinacionalitat de l'estat. La descentralització no disminueix les demandes nacionalistes, al contrari; com que permet un sistema de partits subestatal propi, les demandes nacionalistes poden aconseguir un aparador que no tindrien en l'arena política estatal. Una cosa ben diferent, tanmateix, és que aquestes demandes nacionalistes/regionalistes puguin convertir-se en independentistes, cosa que, com s'ha dit, no és fàcil. La falta d'acomodació en estats plurinacionals ha estat un dels factors claus a l'hora de generar demandes independentistes, que només han aconseguit rellevància social en molt pocs casos.

Si analitzem les transicions cap a la independència dels nous estats europeus, deixant de banda els elements més vinculats a l'esfondrament dels règims



comunistes, poden destacar-se alguns elements que no són subratllats habitualment. En primer lloc, els moviments socials que reclamaven un nou encaix dins l'Estat no eren independentistes o secessionistes en primer terme sinó, fonamentalment, de demanda de més democràcia. Cap dels moviments que es van convertir, finalment, en secessionistes ho era en un principi. Per això els moviments socials van aconseguir ser tan amplis i transversals. En la transformació d'aquests moviments en reclamacions de signe secessionista és clau el paper de l'estat matriu, la resposta negativa a canvis institucionals que garanteixin un millor encaix –des del punt de vista de les particularitats culturals i territorials– i més democràcia. El que la literatura politològica ha denominat *failure of recognition* ('fallida de reconeixement'). L'exemple paradigmàtic de la importància de la resposta per part de l'estat és Ucraïna, on en l'interval de vuit mesos es van fer sengles referèndums. En el primer, un 70% votava a favor de continuar formant part de la federació soviètica, i en el segon un 90% votava a favor de la independència. Entremig, hi va haver l'intent de cop d'estat involucionista que volia tornar enrere en el procés de descentralització i democratització.

Aquest nou esquema analític ens permet arribar a noves conclusions amb què analitzar les demandes de més autogovern que s'estan produint actualment en estats com el Regne Unit, Bèlgica, Dinamarca, Canadà o Espanya. En aquest sentit s'observen dos tipus de resposta: model canadenc-danès-britànic-belga i model espanyol. Tant a Escòcia com al Quebec, Irlanda del Nord, Grenlàndia i Flandes s'han donat reconeixements de l'existència d'un *demos* diferent del que constitueix el conjunt de la societat de l'estat matriu sota fórmules diverses. Per contra, la resposta estatal és completament diferent a Catalunya i Euskadi, on no només no es produeix un reconeixement explícit de la identitat nacional diferent, sinó que es postula l'existència d'una única nació espanyola i d'una única sobirania (sentència del Tribunal Constitucional sobre el Pla Ibarretxe, de setembre de 2008; sentència del Tribunal Constitucional sobre l'estatut de Catalunya, de juliol de 2010). Cosa que ens porta a dir que és aquí on la corda s'està tensant més.

Si tenim en compte els factors que expliquen un sobiranisme majoritari, la resposta de l'estat (la relació veu-sortida de Hirschman) i els costos d'oportunitat de la no-independència, no sembla gaire agosarat dir que el candidat independentista per antonomàsia en aquests moments a Europa és Catalunya. Per davant fins i tot d'Escòcia, on la resposta de l'estat matriu és l'oposada d'Espa-

nya, revertint la relació entre veu i sortida que aquí es dona. I també per davant d'Euskadi, que, compartint amb Catalunya una mateixa manca d'acomodació, tanmateix disposa d'un marc financer completament diferent que redueix els costos d'oportunitat i l'atractiu de la independència. En el cas de Flandes, el dubte important es planteja en relació amb Brussel·les i la seva situació en una futura Flandes independent. En tot cas, l'independentisme, tot i que amb casos ben limitats, és un repte per al futur d'Europa.

#### 4. CATALUNYA POSARÀ A PROVA EUROPA

La Unió Europea ha tingut sempre una posició pragmàtica l'hora de resoldre els nous reptes que li anaven sent plantejats. Tot i que els opositors a una Catalunya independent s'esforcen a presentar una Unió Europea contrària a la creació de nous estats, el cert és que la legalitat europea sobre la qüestió es pot resumir en una sola paraula: res. No hi ha cap tractat, ni directiva, ni text amb força legal que emani de la Unió que impedeixi el sorgiment de nous estats al seu territori, com han manifestat diversos dels seus responsables amb naturalitat, abans que probablement fossin pressionats per la diplomàcia espanyola (Fundació Josep Irla, 2010; Consell Assessor per a la Transició Nacional, 2014). L'exemple paradigmàtic en aquest sentit són les declaracions (30 de setembre de 2012) de la vicepresidenta de la Comissió Europea i comissària de Justícia, Drets Fonamentals i Ciutadania, Viviane Reding, matisades dies després.

El cert és que la UE –i les seves predecessores CECA i CEE– sempre ha actuat amb flexibilitat i pragmatisme quan ha hagut de bregar amb problemes de fronteres internes. Ho va fer en el cas del Sarre, que va passar el 1957 de França a Alemanya Occidental sense que suposés cap renegociació de tractats; ho va fer quan Algèria es va independitzar de França (1962); i quan Grenlàndia va votar sortir de la Unió, sense que això impliqués que Dinamarca ho fes (1985); i quan les dues Alemanyes es van reunificar alterant espectacularment els límits i les condicions d'un estat membre sense que això impliqués cap modificació legal o renegociació del seu estatus com a membre de ple dret. Es podria dir que el sentit comú ha portat a seguir, de manera implícita, l'orientació dels acords del Conveni de Viena sobre successió d'estats en matèria de tractats (1978), que estableix que els nous

estats no colonials segueixen subjectes a les obligacions dels convenis signats per l'estat del qual se separen.

Per sobre de tot, seran els interessos i la relació de poders els que resoldran qualsevol nova modificació fronterera interna en el si de la Unió. En aquest sentit, el candidat principal a posar a prova la UE és Catalunya, després que Escòcia ha votat seguir formant part del Regne Unit. (Una altra cosa és que passarà si en un futur referèndum sobre la permanència del Regne Unit a la Unió Europea la majoria dels escocesos hi voten a favor, però no la resta dels britànics.) El cas de Catalunya és del tot diferent. Enquestes que reflecteixen un possible triomf del sí i impossibilitat, de moment, d'acord pactat amb l'Estat. Més encara, el canceller espanyol ja ha afirmat en més d'una ocasió que Espanya vetaria la integració d'una hipotètica Catalunya independent. En el que sí ens assemblem a Escòcia és en l'europeisme de la societat catalana. El repte a la Unió el planteja, doncs, sobretot el cas català. Què és el que més li convé a la UE en aquest assumpte?

El que és evident és que la Unió tractarà com un únic problema l'eventual independència de Catalunya i el naixement d'una «nova» Espanya sense Catalunya. De portes enfora, i sobretot abans que es plantegi més descarnadament el problema, l'únic interlocutor és Espanya, i el problema són les demandes secessionistes de Catalunya. Però per als països europeus, i especialment els actors econòmics, tan problemàtica pot ser una Espanya sense Catalunya com la secessió catalana. Si analitzem l'estructura productiva, el deute públic i les necessitats de reforma de l'Estat espanyol possiblement conclourem que en aquest escenari, des del punt de vista de la UE, el problema principal no és Catalunya, que podria ser un estat viable, contribuïdor net europeu i pagador del deute; el problema més aviat és Espanya, que hauria d'afrontar noves dificultats econòmiques. De nou, en aquest punt, el repte el planteja Catalunya molt més que Euskadi, que en cas d'independitzar-se afectaria molt menys l'Estat espanyol resultant –per dimensions i per balances fiscals.

## 5. ESCENARIS D'ACCIÓ PER A LA UNIÓ EUROPEA EN RELACIÓ AMB CATALUNYA

Podem intentar fer alguns supòsits sobre la resposta europea, tenint clarament present que es tracta d'una situació estratègica a tres bandes: Espanya i Catalunya, per un costat, i la UE, per l'altre. Des de la perspectiva de la UE

es poden considerar els següents punts a favor i en contra de la independència catalana:

*Taula 1. UE: punts a favor i en contra de la independència de Catalunya*

EN CONTRA	A FAVOR
Viabilitat econòmica d'Espanya?	Viabilitat de Catalunya
Deute	Democràcia (resposta a un moviment democràtic)
Nacionalisme (suposat protagonisme)	Reforma integral de l'estat (quasi obligada)
Alteració <i>statu quo</i>	Espanya més petita

He considerat que podria ser potencialment negatiu per a Europa una Espanya sense Catalunya pel que fa a la viabilitat econòmica de l'Estat; un fenomen que podria relacionar-se amb l'èxit de les tesis nacionalistes i que implicaria una alteració de l'*statu quo*, possibilitat que sempre incomoda els estats. Potencialment positius podrien ser la viabilitat econòmica de Catalunya, el suport a un moviment democràtic i la possible reforma integral de l'Estat espanyol per fer-lo més sostenible en termes econòmics esperonats per la secessió catalana, així com una Espanya de dimensions més petites, possiblement més d'acord amb el seu potencial econòmic real, i que clarament deixaria de formar part dels grans estats de la Unió.

Des del punt de vista dels possibles escenaris, ens poden aparèixer 12 situacions, tenint en compte quatre àmbits: a) si Espanya ofereix algun pacte de reforma politicoinstitucional (bilateral o general) que accepta Catalunya per millorar-ne l'encaix dins l'Estat; b) si, en cas que no, hi ha consulta negociada o no; c) si, en cas de celebrar-se, en aquesta consulta guanya l'opció independentista o no; i d) dependent del resultat de la consulta (si n'hi ha), si es reforma o no l'Estat espanyol (amb o sense Catalunya) en termes econòmics, polítics i territorials que el facin més sostenible. El quadre resultant –que s'ha de llegir com un diagrama en forma d'arbre– mostra les 12 possibilitats resultants o escenaris:

Taula 2. Escenaris

Reforma relacions Esp./Cat.		No reforma Esp./Cat.					
		Consulta negociada			Prohibició de la consulta		
		Consulta no negociada / Eleccions plebiscitàries			<i>Statu quo</i>		
		Sí (Cat. indep.)	No	Sí (Cat. indep.)	No		
Es desactiva el procés independentista							
Reforma d'Esp.	No reforma d'Esp.	Reforma d'Esp.	No reforma d'Esp.	Ref.	No ref.	Ref.	No ref.
ESCE-NARI 1	ESCE-NARI 4	ESCENARI 5	E9	E2	E7	E6	E10
				E3	E8	—	—
				Ref.	No ref.	Ref.	No ref.

Tenint en compte els escenaris potencials i la seva plausible valoració per part dels estats de la Unió (d'acord amb els punts a favor i en contra que pot implicar el procés a ulls de la UE: Taula 1), es pot elaborar el quadre següent amb el qual analitzar hipotèticament quins podrien ser els posicionaments i els objectius no explícits de la Unió, ja que es pot entendre també com una ordenació de preferències. (No s'hi ha incorporat la situació en la qual res no canvia: «no reforma relacions – prohibició consulta – *statu quo*» perquè s'ha considerat altament improbable; per això, en lloc de 12 escenaris en queden 10.)

Taula 3. Ordenació dels escenaris d'acord amb les seves implicacions per a la UE

Escenaris / Preferències		PUNTS POSITIVS (UE)			PUNTS NEGATIVS (UE)			
		Espanya reformada integral	Encaix Cat./Esp. superat	Fronteres actuals	Espanya no reformada	Tensió Cat./Esp. no resolta	No fronteres actuals	Precedent positiu (indep.)
1	E. / Cat. + RE	x	x	x				
2	CN (n) + RE	x		x				
3	CnN (n) + RE	x		x		x		
4	E. / Cat. + nRE		x	x	x			
5	CN (s) + RE	x	x				x	x
6	CnN (s) + RE	x	x			x	x	x
7	CN(n) + nRE			x	x			
8	CnN(n) + nRE			x	x	x		
9	CN(s) + nRE		x		x		x	x
10	CnN(s) + nRE		x		x	x	x	x

CLAU INTERPRETATIVA:

E. / Cat.: Acord entre Espanya i Catalunya (Catalunya segueix formant part d'Espanya).

RE: Reforma integral (econòmica) de l'Estat espanyol.

nRE: No reforma integral (econòmica) de l'Estat espanyol.

CN (n): Consulta negociada amb el govern espanyol en la qual surt «no a la independència».

CnN (n): Consulta no negociada amb el govern espanyol en la qual surt «no a la independència».

CN (s): Consulta negociada amb el govern espanyol en la qual surt «sí a la independència», la qual cosa implica que Catalunya tria la secessió.

CnN (s): Consulta no negociada amb el govern espanyol en la qual surt «sí a la independència», la qual cosa implica que Catalunya tria la secessió.

En el quadre apareixen 4 zones:

a) Zona 1: escenaris 1, 2 i 3. Són els escenaris probablement desitjats per part de la UE, ja que o bé no impliquen punts negatius o bé aquests són mínims. Tots ells impliquen una reforma integral de l'Estat espanyol no esperonat per un posicionament explícitament independentista a Catalunya. És a dir, es tractaria d'un moviment preventiu, i propositiu per part del govern espanyol. Situacions que, a hores d'ara, també resulten molt poc plausibles.

b) Zona 2: escenaris 4, 5 i 6. Els més desitjats (dins d'un marc més realista):

— o bé impliquen una reforma territorial d'Espanya amb un nou encaix de Catalunya, sense una reforma integral de l'Estat, però que el fa sostenible: Catalunya continua aportant i contribuint que Espanya pugui pagar el deute i es recuperi econòmicament;

— o bé, tenint en compte que en la consulta l'opció més probable –a hores d'ara– és la independència, una independència que impliqui la reforma de l'Espanya resultant i en la qual, per tant, Catalunya es compromet a la viabilitat del nou Estat espanyol en tots els termes que faci falta, incloent l'econòmic.

c) i d) Zones 3 i 4: escenaris 7, 8, 9 i 10. En les altres opcions, o bé seguim igual (7 i 8), amb possibilitats que la situació empitjori, o directament pitjor si es produeix una independència que no suposi una reforma de l'Estat espanyol que garanteixi la seva viabilitat en termes econòmics als membres de la Unió (9 i 10).

Si aquests escenaris hipotètics es correspongessin amb la realitat, i ja que en l'esfera internacional els interessos i l'ordenació d'avantatges i desavantatges –per sobre de principis o emocions– és el mecanisme habitual de la política, podríem preveure quatre possibilitats d'acció de la UE:

## **1. Pressionar (no públicament) perquè Espanya negociï una nova relació amb Catalunya**

*Avantatges:*

— No hi ha dos nous estats (manteniment de l'*statu quo*)

*Desavantatges:*

— Espanya no reformada (Espanya segueix sent un estat gran dins la UE, encara que el seu pes no es correspongui amb el seu potencial econòmic)

*Depèn en darrer terme:*

— D'Espanya

*Probabilitat:*

— Mitjana

## **2. Pressionar perquè es realitzi una consulta negociada i intentar que el «no» guanyi (discurs de la por: la UE no acceptarà nous estats fàcilment)**

### *Avantatges:*

- No hi ha dos nous estats (manteniment de l'*statu quo*)
- Europa: públicament apareix com un espai de democràcia on es fan referèndums de sobirania (Escòcia, Catalunya)

### *Desavantatges:*

- Espanya no té incentius per a una reforma integral (Espanya segueix mantenint una posició dins la Unió d'estat gran)
- Tensió latent (la tensió entre Catalunya i Espanya no es resol)

### *Depèn:*

- D'Espanya
- De Catalunya (societat: el seu suport a l'opció independentista)

### *Probabilitat:*

- Baixa (les enquestes indiquen vot favorable a la independència)

## **3. Pressionar a favor d'una consulta negociada i pressionar perquè Espanya es reformi (i Catalunya ajudi)**

### *Avantatges:*

- Dos estats viables
- Espanya reformada (per necessitat)
- Europa: espai de democràcia
- Espanya perd pes en la UE

### *Desavantatges:*

- Alteració de l'*statu quo*

### *Depèn:*

- En primer terme, de Catalunya (societat: majoria independentista; política: assumir el deute sobirà espanyol que li correspon a Catalunya per PIB o població i comprometre's a seguir ajudant Espanya en termes econòmics durant un temps)
- D'Espanya (acceptar que cal fer una reforma econòmica, que sense Catalunya dins l'Estat es fa encara més necessària)

### *Probabilitat:*

- Baixa (el govern espanyol no sembla disposat a permetre la consulta)



#### **4. Afavorir extraoficialment una consulta no negociada / no oposició clara, i pressionar perquè Espanya es reformi (i Catalunya ajudi)**

##### *Avantatges:*

- Dos estats viables
- Espanya reformada (per necessitat)
- Europa: espai de democràcia
- Espanya perd pes en la UE

##### *Desavantatges:*

- Alteració de l'*statu quo*
- Tensió a Espanya

##### *Depèn:*

- En primer terme, de Catalunya (acceptar assumir el deute i ajudar Espanya) d'Espanya (acceptar endegar una reforma més necessària si Catalunya se separa)

##### *Probabilitat:*

- Mitjana

## 6. CONCLUSIONS

Fora d'Europa fa molt fred, es repeteix des de cercles unionistes. Més enllà del fet que la Unió acabarà fent el que més li convingui, aquesta amenaça és poc convincent. Potser algú podrà defensar que l'acord unànim per a la integració d'un nou estat és automàticament d'aplicació en cas de modificació de fronteres interiors, com seria el cas de Catalunya, i no només de nous membres. (Així s'han expressat algunes veus des de la Comissió, tot i que resulta discutible.) Però el que és indiscutible és que Catalunya podria seguir amb l'euro sense formar part de la zona euro. De fet, actualment, Andorra, Mònaco, San Marino, Ciutat del Vaticà i Kosovo el tenen com a moneda sense ni tan sols formar part de la UE. Tampoc és possible el veto d'Espanya a l'Associació Europea de Lliure Comerç, o fins i tot en acords bilaterals sobre competències exclusives de la UE on només es requereix una majoria qualificada. L'Europa política i econòmica va més enllà de l'estricta Unió. (Sobre les diverses possibilitats de relació i integració a la UE d'una Catalunya independent, vegeu CATN, 2014.)

La veritat és que una solució no negociada que impliqués deixar completament fora de la Unió Catalunya seria, amb molt, la solució més costosa per a la

mateixa UE. També està en joc la seva pròpia definició. Ja sabem que la UE no és un espai de regions, però està per veure si la UE està formada per ciutadans europeus o –només– per estats europeus. Perquè és un fet que els catalans ja som ciutadans europeus, amb drets i obligacions que podem seguir complint. Qui ens ho pot impedir? Com afirma el professor Bardo Fassbender, catedràtic de Dret Polític de la Universitat de St. Gallen (Suïssa): «Europa és un marc legal per a la resolució pacífica de conflictes, no per justificar fronteres. Per això els acords no diuen res sobre la reunificació o la separació. No és la seva funció». En canvi, sí garanteix als catalans que ningú no podrà defensar la unitat de l'estat amb tancs al carrer, situació difícilment assumible per la UE.

De fet, la Unió Europea ha contribuït indirectament de manera molt destacada a favor de les demandes independentistes. En primer lloc, generant un marc d'estabilitat política i econòmica (en positiu), i en segon lloc, negant a les regions cap pes polític (en negatiu). Només els estats compten, per petits que siguin. No hem d'assumir una posició exactament coincident de tots els estats europeus a favor o en contra de la causa independentista catalana. Però per a tots, probablement, una solució que passi per girar-se totalment d'esquenes a una república catalana seria l'opció més costosa econòmicament i políticament, establint un precedent estrany. Si un dia Flandes s'independitzés, es deixaria Brussel·les, la capital de la Unió, fora de la Unió Europea? Podria permetre el Regne Unit que la voluntat espanyola arribés a deixar fora de la Unió una hipotètica Escòcia independent?

En aquest article he analitzat els hipotètics escenaris que el procés que es viu a Catalunya obre en relació amb les preferències de la Unió i amb el que es podria considerar més probable. En aquest sentit, dos escenaris es destaquen lògicament. Un escenari en el qual la UE intenta de totes totes que Espanya negociï un nou encaix per a Catalunya dins l'Estat, buscant acomodar les seves demandes, amb la qual cosa s'aconsegueix una situació de continuïtat que exclou, d'altra banda, l'incentiu per a la reforma integral de l'estat en matèria econòmica i política. Un segon escenari en el qual la UE, convençuda que els catalans acabaran votant, d'una manera o altra, per la independència, intenta que aquest resultat pugui associar-se a una reforma de l'Estat espanyol resultant, amb el compromís de l'ajuda catalana. En aquest segon cas, és possible que el reconeixement del nou estat per part de la Unió no impliqui una integració plena de Catalunya per tal d'acontegar públicament Espanya, ni que sigui en part.

Sigui com sigui, i més enllà d'aquest exercici d'ordenació de situacions i preferències, el que es pot afirmar és que des de la visió europea probablement no es pot desconnectar l'anàlisi del que implica una Catalunya independent del que suposa una Espanya sense Catalunya. Dues cares d'un mateix problema per a la Unió. I que les grans reformes que poden implicar, políticament inassumibles per part de cap partit de l'Estat espanyol, en l'escenari europeu s'acostumen a fer en nom «de la Unió» («ens hi veiem obligats...»). Per això, qualsevol solució passarà finalment per una negociació a tres bandes –més o menys explícita– en la qual convé que tothom surti guanyant alguna cosa.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALESINA, A i SPOLAORE, E. (2008). *La mida de les nacions*. Barcelona: LID.
- COLOMER, J. M. (2006). *Grandes imperios, pequeñas naciones*. Barcelona: Anagrama.
- CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL (CATN) (2014). *Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- FLORIDA, R. (2009). *Las ciudades creativas*. Barcelona: Paidós.
- FRIEDMAN, D. (1977). «A Theory of Size and Shape of Nations». *Journal of Political Economy*, 85, p 59-77.
- FUNDACIÓ JOSEP IRLA (2010). *L'ampliació interna de la Unió Europea*. Barcelona.
- GUINJOAN, M.; T. RODÓN; M. SANJAUME (2013). *Catalunya, un pas endavant*. Barcelona: Angle.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Idees* (Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis), núm. 33 (2010): *Noves estatalitats i processos de sobirania* (J. LÓPEZ, ed.).
- INSTITUT DE CIÈNCIES POLÍTiques I SOCIALS (ICPS) (2013). *Anuari Polític de Catalunya 2012*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- OHMAE, K (2009). *La fi de l'estat nació. L'escalada de les economies regionals*. Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.
- ROKKAN, S. (1975). «Dimensions of state formation and nation-building: a possible paradigm for research on variations within Europe». A: TILLY,

- Charles (ed.) (1975). *The formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- (1999). *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan* (edited by P. Flora, S. Kuhnle, D. Urwin). Oxford: Oxford University Press.
- ROKKAN, S.; URWIN, D. W. (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage.
- SORENS, J. (2012). *Secessionism. Identity, Interest, and Strategy*. Mont-real: McGill-Queen's University Press.
- TILLY, Charles (ed.) (1975). *The formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- WITTMAN, D. (1991). «Nations and States: Mergers and Acquisitions; Dissolutions and Divorce». *The American Economic Review*, 81, 2, p. 126-129.
- (2000). «The Wealth and Size of Nations». *Journal of Conflict Resolution*, 44, 6: p. 868-884.