

Catedràtic de Ciència Política (UPF)

Josep M. Colomer

Imperi i llibertat

Europa és avui un sistema democràtic «imperial» de múltiples nivells en el qual els poders estan dividits i compartits i cap d'ells té una sobirania real i efectiva. La difuminació de les fronteres, les oportunitats creades pels béns públics i les xarxes de comunicació d'àmbit europeu o el redescobriments dels avantatges democràtics dels petits països, són alguns dels fets que justifiquen la dispersió de la sobirania i la tendència a la descentralització. Aquesta és la principal conclusió d'un article en el qual l'autor esbossa algunes de les idees del seu darrer llibre *Grans imperis, petites nacions* (2006). L'article situa en el context descrit alguns elements històrics que són claus per entendre la crisi de l'Estat-nació i, més específicament, el fracàs de l'intent de construir un Estat espanyol nacional i uniforme de tipus westfalià o francès.

La demanda d'un nou Estatut de Catalunya no és només de la classe política ni és conjuntural, sinó que respon a la concurrència de diversos processos a llarg termini. El més decisiu, al meu parer, és la integració europea, la qual ha disminuït dràsticament la capacitat de coordinació econòmica i territorial de l'Estat central. Les obertures d'àmbit continental i les cooperacions transfrontereres han obert noves oportunitats a les comunitats perifèriques, les quals ja no tenen per què dependre tant dels governs dels Estats. De fet, hi ha una marcada tendència en tots els grans Estats europeus cap a una creixent descentralització.

A la península ibèrica, els projectes de construcció estatal i de construcció nacional, la culminació dels quals havia estat associada tradicionalment a la consolidació de la democràcia, han estat afectats en els seus fonaments per les realitats i les expectatives de la integració europea. La dispersió d'elements bàsics de la sobirania dels Estats, la difuminació de les fronteres, les oportunitats creades pels béns públics i les xarxes de comunicació d'àmbit europeu, així com el redescobriments dels avantatges democràtics de les comunitats petites, xoquen amb visions més arrelades en processos i expectatives del passat. Aquestes notes pretenen assenyalar solament alguns dels temes de fons que hi ha al darrere de la iniciativa i la discussió sobre el projecte d'Estatut.

1. Confusió entre Estat, nació i democràcia

En el liberalisme espanyol hi ha hagut una tendència a identificar Estat, nació i democràcia. L'esquema bàsic ha estat que calia construir un robust Estat espanyol perquè des d'aquest es pogués construir una consistent nació espanyola i que només l'Estat nacional espanyol donaria un subjecte sobirà a la democràcia. Com un exemple recent i rellevant d'aquesta concepció, es poden citar les paraules del líder del Partit Popular, Mariano Rajoy, precisament en el debat en el Congrés dels Diputats per a l'acceptació a tràmit del projecte d'Estatut de Catalunya. Rajoy va dir:

«En España no existe más que un poder soberano. Un poder que está por encima de la corona, por encima del gobierno, por encima de los jueces, por encima de esta cámara, por encima de las comunidades autónomas y por encima de los ayuntamientos. Un poder que no admite parcelas, que no se divide, que no se comparte. Este poder lo ejerce exclusivamente el pueblo español constituido en nación. En esto consiste la soberanía nacional. Ante él nadie habla de igual a igual.»

Aquesta concepció no correspon a la realitat. Estat, nació i democràcia són tres conceptes distints que no sempre van junts. Com és ben sabut, hi ha Estats robusts i ben assentats que no han construït una nació, sinó que són Estats multinacionals. Així mateix, la democràcia ha existit abans i existeix fora del marc de l'Estat nacional. El Parlament Europeu, per exemple, és una institució democràtica, però no es basa en un Estat. Per la seva banda, el Parlament de Catalunya, com les assemblees de les altres comunitats autònomes, dels territoris alemanys i de diverses dotzenes de regions i nacions a Europa, així

com els milers d'ajuntaments i altres nombroses institucions, són també democràtiques, però no corresponen a Estats.

2. Fracassos en la construcció d'un Estat nacional

A Europa, Espanya és probablement el cas més clar d'intent fallit en la construcció d'un Estat nacional. El nucli castellà va ser històricament massa petit i relativament feble per a construir un Estat nacional espanyol sota el seu patró lingüístic i cultural, capaç d'assimilar el conjunt dels pobles en el territori. El grau d'unificació territorial d'Espanya va quedar molt lluny del cas típic, l'Estat francès, però també de l'assimilació aconseguida per altres grans Estats a Europa.

Durant molt temps, la relació de Catalunya amb Espanya va ser «d'imperi i llibertat», com va dir l'historiador Jaume Vicens-Vives. És a dir, «imperi» en l'obra col·lectiva a Europa i a través de l'Atlàntic i «llibertat» en els assumptes interns, regits a Catalunya per institucions representatives pròpies organitzades entorn de les Corts i la Generalitat. La difusió de la llengua castellana, per exemple, va crear una nova llengua franca de comunicació escrita, com abans ho havia estat el llatí, però no va reemplaçar el català ni les altres llengües parlades en les diverses comunitats tradicionals.

En el liberalisme espanyol hi ha hagut una tendència a identificar estat, nació i democràcia

L'intent de construcció d'un Estat espanyol va començar sobretot a partir del segle XVIII. Després que el tractat de Westfàlia hagués consagrat la sobirania dels grans Estats a Europa, la nova monarquia dels Borbons va intentar copiar el model centralitzat de l'Estat francès a la península ibèrica. A Catalunya es van intensificar els reclutaments militars forçosos i la imposició de la llengua castellana (fins a suprimir gairebé totes les universitats). Però els catalans, malgrat ser privats de l'autogovern, van poder accedir més fàcilment a mercats més amplis a través de la supressió de les duanes entre els antics regnes de la península i l'establiment d'un aranzel exterior unificat, així com les garanties proveïdes pels nous codis civil, penal i mercantil, la defensa de la propietat, l'adopció del sistema mètric decimal i la creació de la pesseta.

Durant el segle XIX els catalans van participar activament en la construcció econòmica i política d'Espanya. Les fites més notòries van ser, primer, el projecte liberal unitari que es va dissenyar a les Corts de Cadis enfront de la

invasió francesa de Napoleó, en la qual va tenir notable influència, entre altres, l'economista català Antoni de Capmany. Segon, l'intent d'establir a Espanya la dinastia dels Savoia organitzat pel general Joan Prim, seguint el model de la unificació d'Itàlia des del Piemont –que era, com Catalunya, el regne històric del nord més proper al centre d'Europa i pròsper econòmicament. Tercer, la proclamació des de Catalunya de la República federal espanyola, que hauria estat organitzada en quinze «pobles lliures i autònoms», segons el disseny de Francesc Pi i Margall.

Tots aquests projectes i intents pretenien construir una nació o una «nacionalitat» espanyola, pròspera i moderna, sobre la base d'un Estat espanyol eficient i d'una ambició imperial. Però no comportaven una uniformització cultural. Els catalans continuaven veient la llengua castellana com una llengua franca i imperial que permetia comunicar-se amb els espanyols i amb les colònies, no com un idioma únic, nacional i excoent.

El fet bàsic era que Catalunya, malgrat ser una minoria en el conjunt espanyol, era una comunitat relativament gran i suficientment moderna per a impulsar el que alguns n'han dit 'arreglar Espanya' o 'catalanitzar Espanya' en els aspectes econòmic, polític i social. No obstant això, els successius fracassos dels diversos projectes polítics catalans van dur molts a concloure que hi havia una «impotència coercitiva de Catalunya» sobre Espanya, per dir-ho altra vegada amb paraules de Vicens-Vives. Catalunya va ser un Piemont frustrat.

La crisi decisiva va ser precisament la desfeta de l'imperi espanyol el 1898 amb la independència de Cuba, Puerto Rico i les Filipines. La importància d'aquest episodi no es va derivar tant de la grandària de les colònies perdudes, ja que se n'havien perdut moltes més durant la primera meitat del segle XIX, sinó sobretot de la sensació que, amb aquesta pèrdua, Espanya anava contra corrent i es quedaria aïllada de la resta del món –on el domini de la Gran Bretanya començava a ser desafiat pels Estats Units, la nova potència emergent.

A Catalunya, la desaparició de l'imperi espanyol va conduir a desentendre's dels projectes de construir un Estat espanyol i una nació espanyola, els quals van deixar d'oferir atractius suficients. Per als catalans emprenedors que havien volgut dirigir Espanya, va ser també una derrota, de la qual es van

A Europa, Espanya és probablement el cas més clar d'intent fallit en la construcció d'un Estat nacional

voler consolar amb un moviment de reafirmació interna. El catalanisme cultural va glorificar el passat medieval i les tradicions mig oblidades. Enric Prat de la Riba va propugnar una «nacionalitat catalana», alternativa a la «nacionalitat espanyola» que encara propugnaven els federalistes catalans uns pocs anys abans. Aviat Francesc Macià va proclamar un «Estat català» alternatiu a l'Estat espanyol, així com una «república catalana» en tant que «Estat» dintre d'una federació ibèrica –hipotètica, ja que els altres socis potencials no s'hi van sumar.

Si al segle XIX Catalunya havia estat un Piemont o una Prússia frustrada, al segle XX va ser també una Hongria o una Irlanda frustrada. Cap dels projectes catalans al·ludits –nacional, estatal o imperial, intervencionista o separatista– es va poder consolidar. Si l'intent desenvolupat durant més de dos-cents anys de construir un Estat nacional espanyol pot ser considerat un fracàs irreversible, el projecte de construir un Estat nacional català, que té ja més de cent anys de durada, pot considerar-se així mateix un fracàs sense futur. La realitat en la qual ens trobem actualment i els desenvolupaments futurs previsibles no fan viable a Europa la construcció de nous Estats nacionals sobirans.

3. La democràcia no ha generat una construcció nacional espanyola

Possiblement un dels punts àlgids en la construcció d'un Estat nacional espanyol es va donar en el període de transició (1976-1980). En aquests anys van coincidir a Espanya diversos processos:

- * Una homogeneïtat lingüística i cultural entorn del castellà relativament alta, com a conseqüència de les prohibicions i les persecucions d'un llarg període dictatorial.

- * Un reforçament de l'aparell de l'Estat central, mitjançant l'expansió de la despesa pública i del nombre de funcionaris de l'administració, el qual va continuar durant els anys vuitanta.

- * Una nova legitimació democràtica de l'Estat, cristal·litzada en la Constitució del 1978.

- * Un gran aïllament internacional, acumulat des de molt abans, fora de l'OTAN i de la Comunitat Europea, que afavoria la introspecció.

Però, a principis del segle XXI, aquests processos han canviat substancialment. L'exèrcit espanyol, integrat en l'OTAN des del 1981, és avui un organís-

me petit i ineficaç. La despesa militar, que havia depassat el 2% del PIB el 1990, en el punt àlgid de la Guerra Freda, s'ha reduït a menys de l'1%. El servei militar obligatori, que havia estat una experiència traumàtica per a milions de joves espanyols des de finals del segle XIX, va ser reduït en la seva durada des de finals del decenni de 1980, però una allau d'objeccions de consciència i desercions va obligar a accelerar els plans per a suprimir-lo del tot. Llavors es va programar que el nombre de personal militar, que era de 375.000 a l'ingressar en l'OTAN, seria rebaixat a 120.000 professionals, però de fet, per falta de voluntaris, ha quedat reduït a menys de 70.000 persones, de les quals només 7.000 són permanents. Prop del 10% dels soldats i mariners han estat reclutats en països estrangers.

l'Estat espanyol ha deixat de ser sobirà en política monetària i comercial, a causa de l'adopció de l'euro i el mercat comú europeu, i està sotmès a notables restriccions en política pressupostària i fiscal pels plans d'estabilitat de la Unió Europea. El comerç exterior ha arribat a sumar prop d'un 60% del producte interior brut espanyol, tres quartes parts del qual tenen lloc amb països de la Unió.

Certament la despesa pública ha augmentat extraordinàriament durant l'actual període democràtic. El 1975, al final de la dictadura, l'Estat gastava poc més del 20% del PIB, mentre que trenta anys després ha més que duplicat aquest percentatge. Atès que el producte en termes reals (descomptant la inflació) també s'ha duplicat en aquests trenta anys, resulta que la despesa pública en termes reals s'ha multiplicat per quatre. Però mentre que el 1975 l'administració central gastava el 90% de tota la despesa pública (i només el 10% quedava en mans dels municipis), actualment la despesa central tot just supera el 50% del total (i la major part es dedica a la seguretat social i el pagament d'interessos). Quant a proporció del PIB, la despesa de l'administració central de l'Estat és, doncs, avui gairebé igual o fins i tot inferior al de fa trenta anys, mentre que la principal novetat és que s'ha construït una nova i extensa administració de les comunitats autònomes.

En proporció de funcionaris, la descentralització encara és més gran, ja que les comunitats autònomes exerceixen competències en les activitats de serveis que ocupen més personal, especialment ensenyament i sanitat. La pro-

Si, al segle XIX, Catalunya havia estat un Piemont o una Prússia frustrada, al segle XX va ser també una Hongria o una Irlanda frustrada

porció de funcionaris de l'administració central sobre el total de la població espanyola ocupada és avui inferior a la de fa trenta anys.

La uniformització cultural i lingüística d'Espanya no solament no va culminar en un Estat nacional del tipus francès, sinó que ha disminuït en els últims decennis. Al voltant d'una quarta part dels espanyols usa principalment una llengua diferent del castellà en les relacions familiars i privades, i un 40% viu en les sis comunitats autònomes en les quals hi ha dues llengües oficials.

No existeix avui una única font de sobirania que estableixi una jerarquia lineal de poders, sinó una diversitat de jurisdiccions

Els sentiments de formar part d'una nació espanyola estan també molt afèblits. Menys d'una quarta part dels ciutadans de l'Estat es considera només o sobretot espanyol (abans que de la comunitat autònoma). Amb prou feines un 10% voldria tornar a un Estat unitari, mentre que de la resta, gairebé la meitat considera insuficient l'actual grau de descentralització de l'Estat de les autonomies. Tot això ha fet augmentar el relleu de la dimensió nacionalista en les relacions entre ciutadans dels diversos territoris de l'Estat.

En resum, l'Estat espanyol no només ha perdut la seva capacitat de garantir la defensa del territori i de proveir una moneda i uns mercats protegits a favor de la Unió Europea, l'OTAN i altres organitzacions i xarxes de grans àmbits imperials, sinó que ha anat perdent també part de la seva capacitat de recaptar impostos, mantenir l'ordre i la seguretat dels ciutadans, realitzar obres públiques i organitzar serveis bàsics com l'ensenyament i la sanitat, així com el monopoli de la televisió i la gestió de la diversitat lingüística i cultural, a favor de les comunitats autònomes, la iniciativa privada i xarxes transnacionals. L'Estat espanyol ja no és, de fet, un Estat sobirà, sinó que ha cedit o perdut la major part de les competències exclusives per a la provisió de béns públics en els quals s'ha volgut fonamentar tradicionalment el monopoli de la violència legítima. L'opinió més estesa és que Espanya és també un conjunt 'multinacional'.

Aquests processos han mostrat la inviabilitat, en el segle XXI, de construir un Estat nacional espanyol, en el sentit d'una organització política basada en la sobirania efectiva, el monopoli del poder i l'homogeneïtzació de la població dins d'un territori extens amb fronteres ben fixades. L'Estat espanyol ja no és el que era ni serà el que podria haver estat i no va ser: un Estat nacional

uniforme i sobirà sota model westfalià i francès. L'establiment de la democràcia a Espanya, en comptes d'ajudar a la construcció d'un gran Estat nacional, ha afavorit la integració en un gran imperi i el desenvolupament de les petites nacions.

4. Una democràcia multinivell

El que existeix actualment a Europa és una democràcia a múltiples nivells en la qual els poders estan dividits i compartits i cap d'ells té una sobirania real i efectiva. Els diferents nivells actuen i sovint se superposen: la Unió Europea, que és una democràcia de mida 'imperial'; els Estats, com l'espanyol, que és de fet multinacional i tendeix a organitzar-se a la manera federal; i l'autogovern de les nacions, com Catalunya i tantes altres. No existeix avui, doncs, una única font de sobirania efectiva que permeti establir una jerarquia lineal de poders, sinó una diversitat de jurisdiccions. En aquest marc, el principi de subsidiarietat establert per la Unió Europea dóna prioritat als nivells de govern més pròxims als ciutadans, és a dir, als de grandària menor.

Al nivell europeu, l'entramat institucional s'ha fet cada vegada més operatiu gràcies, en part, a la construcció de partits polítics d'àmbit europeu amb alt grau de disciplina interna. El Parlament Europeu ha estat capaç de convertir-se en un membre actiu del procés interinstitucional i de crear vincles federalitzants amb les altres institucions, malgrat que actualment ha quedat congelat el projecte de formalitzar aquestes relacions interinstitucionals en un text constitucional. La major part de les decisions d'àmbit europeu ja no es prenen per unanimitat, sinó per majories qualificades, però són vinculants per als Estats membres, els quals només podrien exercir la seva sobirania d'una manera alternativa mitjançant la sortida unilateral de la Unió.

Al nivell dels grans Estats d'Europa, hi ha una tendència continuada a la descentralització i a la federalització, la qual no comporta uniformitat sinó, al contrari, una més gran diversitat territorial. Entre les unitats polítiques petites existeix una notable varietat de fórmules institucionals i polítiques. Es desenvolupa així mateix la cooperació entre regions, no només dintre dels grans Estats, sinó també a través de les fronteres, fins a la formació d'euroregions i lligues de regions no fronteres. Aquests processos eliminen també un element

A nivell dels grans Estats d'Europa hi ha una tendència continuada a la descentralització i la federalització

crucial de la sobirania dels Estats i contribueixen a crear una diversitat d'estructures polítiques i formes d'autogovern en el conjunt de la Unió.

En aquesta perspectiva d'una democràcia a múltiples nivells, Catalunya, com qualsevol altra comunitat, pot desenvolupar relacions multilaterals cada vegada més variades: no només amb el govern central de l'Estat espanyol, sinó amb les altres comunitats autònomes, així com amb les institucions centrals de la Unió Europea a Brussel·les i, en una Europa sense fronteres, també amb els altres Estats i regions de la Unió. Però perquè aquesta multilateralitat pugui florir, es requereixen alguns mecanismes institucionals que actualment són febles o inexistent. El multilateralisme seria l'escenari mateix de l'autogovern de Catalunya si la divisió de poders competencials i dels recursos financers es basés en criteris clars i automàtics, si existís un Senat espanyol que representés les comunitats autònomes, així com una conferència regular de presidents autonòmics i conferències sectorials efectives, si les comunitats autònomes participessin formalment en la designació dels membres del Tribunal Constitucional, del Tribunal Suprem, del Consell General del Poder Judicial, així com dels consells del Banc d'Espanya i de Ràdio Televisió Espanyola, si les comunitats autònomes participessin regularment en el Consell de Ministres de la Unió Europea (com han començat a fer d'una manera encara una mica atzarosa) i si el Comitè de les Regions fos de consulta obligada per a la Comissió Europea en aquelles decisions que afecten la distribució territorial del poder. En aquesta direcció apunta el projecte de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Segurament caldrà continuar-hi avançant encara en els propers anys.

Josep M. Colomer és autor del llibre *Grans imperis, petites nacions* (d'imminent publicació per Editorial Proa), Premi Ramon Trias Fargas d'assaig 2005.