



**HAL**  
open science

# La sobirania a discussió. Una aproximació analítica i normativa als conflictes territorials de sobirania

Jorge Cagiao y Conde

► **To cite this version:**

Jorge Cagiao y Conde. La sobirania a discussió. Una aproximació analítica i normativa als conflictes territorials de sobirania. Revista IDEES, 2021, Catalunya – Espanya: del conflicte al diàleg polític?. hal-03540024

**HAL Id: hal-03540024**

**<https://hal.science/hal-03540024>**

Submitted on 26 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONFLICTES DE SOBIRANIA: EL DEBAT A EUROPA

# La sobirania a discussió

Una aproximació analítica i normativa als conflictes territorials de sobirania

Jorge Cagiao Conde



Els estats no perden sobirania per molt que implementin la voluntat de la Unió Europea: el cas del referèndum de Grècia l'any 2015 i la posterior decisió –sobirana– del govern grec de no actuar d'acord amb els seus resultats n'és un exemple. Il·lustració: César Cromit

L'anàlisi dels conflictes territorials de sobirania permet entendre que aquests conflictes es presenten en una doble dimensió: plantejant de manera esglaonada la qüestió de la legitimitat del subjecte polític sobirà (*demos*) i la de la decisió jurídicament sobirana necessària per resoldre el conflicte. En aquest sentit, les lliçons que es poden derivar d'aquesta anàlisi són fonamentals per abordar el debat normatiu. En aquest article, s'abordaran els conceptes de sobirania, conflictes territorials, nacionalisme i autodeterminació.

## Introducció

Entre les preguntes que se'ns van proposar com a guia per a iniciar aquesta reflexió, n'hi havia una que considero que és fonamental a l'hora de tractar la qüestió dels conflictes de sobirania. Es plantejava si té sentit parlar de sobirania al segle XXI, en un context internacional marcat per la globalització. Considero que la resposta a la pregunta és

necessàriament afirmativa. I en un doble sentit. Des del punt de vista analític o descriptiu, els conflictes de sobirania, independentment de la valoració que en puguem fer, són una il·lustració clara que la sobirania continua tenint sentit en les nostres societats. D'altra banda, des d'una perspectiva normativa centrada en la justícia, sembla difícil reflexionar sobre els conflictes de sobirania sense posicionar-se en certa manera sobre la decisió sobirana (en qui ha de recaure, en quines condicions i segons quin procediment ho ha de fer, etc.).

Aquesta constatació em sembla inapel·lable, però he de reconèixer que no ens diu res sobre la naturalesa especial dels conflictes que vull abordar en aquest article. Abans de centrar-m'hi, crec que cal definir l'element central del conflicte. És a dir, la sobirania; què és i, potser, abans de resoldre aquesta qüestió, què no és [1]. Al meu entendre, l'ús poc rigorós d'aquest concepte, tan estès avui en dia, obliga a situar els termes del debat d'una manera precisa. El primer terme que hem de definir és el que se situa al centre del conflicte.

## La banalització de la sobirania

Segons un discurs que s'ha tornat molt habitual, tant en les ciències socials com en el debat públic, la sobirania estaria en crisi. Ja no seria allò que havia estat en el passat: un poder absolut, irresistible i indivisible. En seria un exemple la pressió a què els estats estarien sotmesos des de fa diverses dècades, tant des d'estructures supranacionals com d'entitats subestatals, per compartir un poder concentrat i incompartible. Des de l'àmbit supraestatal la globalització, el mercat, els processos d'integració supraestatal o els de convergència internacional en diferents sectors (militar, comercial, etc.) incidirien en la sobirania estatal i, per tant, serien un senyal de la mutació a què aquesta s'hauria vist sotmesa. Des de l'àmbit subestatal, la democratització dels estats, la separació de poders, els drets fonamentals (o humans), la descentralització del poder o els drets de les minories il·lustrarien el mateix fenomen. Ens hem de preguntar si, quan s'afirma que la sobirania està en crisi o en clar retrocés o mutació, es parla de la sobirania o d'una cosa diferent.

Si observem el que succeeix en l'ordre internacional, és evident que els estats estan immersos en una xarxa d'influències que pot fer pensar que ja no fan el que volen, que no són amos de les seves decisions o del seu destí. Alguns exemples recents, com el de la crisi grega del 2015, semblen confirmar aquesta impressió. Malgrat tot, considero oportú fer-hi un parell de comentaris.

D'una banda, podem preguntar-nos si això és realment una novetat del segle XXI, si la sobirania dels Estats, fa un parell de segles (o més), ja no estava exposada a aquest tipus de pressions o fins i tot a pressions pitjors: la guerra i l'afany de conquesta amenaçaven més seriosament l'existència i la independència dels estats. Considero que el fet que el fenomen de la globalització (més aviat la seva acceleració, ja que podríem argumentar que no és un fenomen recent) hagi alimentat o augmentat la percepció que els estats i els seus pobles poden haver de dependre d'altres estats i pobles (les anomenades "interdependències") no és una cosa que permeti definir aquest fenomen com una cosa radicalment nova.

Cal evitar la confusió entre sobirania i altres fenòmens, com el poder efectiu o la capacitat d'influència. Sens dubte, al món hi ha actors que tenen una gran capacitat d'influència sobre els estats, però la decisió sobirana segueix sent prerrogativa exclusiva de l'Estat

D'altra banda, i potser això és l'element fonamental, cal evitar la confusió entre sobirania i altres fenòmens i termes, com el poder efectiu o la capacitat d'influència. Sens dubte, al món hi ha actors que tenen una gran capacitat d'influència sobre els estats. Els gegants econòmics com Amazon, Google o Facebook poden fer pressió per obtenir polítiques estatals que afavoreixin els seus interessos, i això ens podria fer pensar que són ells els qui imposen la seva voluntat als estats. Encara tindria més sentit pensar que els organismes internacionals com l'FMI o l'OMC també ho poden fer. Seguint el mateix raonament, sembla evident que estats com la Xina, Rússia o els Estats Units tenen un poder més important en els equilibris internacionals i en l'evolució de les tendències dominants en les nostres societats que el que tenen altres estats com Colòmbia, Portugal o Cuba. La capacitat d'aquests grans actors internacionals d'aconseguir que la seva voluntat sigui acceptada i seguida per molts estats és innegable, però hem de preguntar-nos quina relació té això amb la sobirania i si l'afecta d'alguna manera (Troper 2011: 80).

Si continuéssim la reflexió sobre la sobirania tal com acabem d'explicar, podríem acabar pensant, fins i tot, que, en realitat, molts dels estats menys influents ja no són sobirans perquè els únics sobirans serien els mercats, les grans empreses i multinacionals, així com els estats més poderosos, atès que són els que aparentment acaben imposant la seva voluntat. Ara bé, aplicar el concepte de sobirania a multinacionals o a organismes internacionals (o només a uns quants estats) en funció de la seva capacitat d'influència en les decisions d'altres estats seria un error. En primer lloc, perquè no té sentit fer servir el concepte de sobirania per parlar del poder d'un gegant econòmic com Amazon. Això implicaria, en qualsevol cas, trencar amb la manera com tradicionalment s'ha fet servir el concepte, que vinculava la sobirania amb la forma estatal. En segon lloc, perquè l'ús del terme "sobirania" en un sentit tan lliure s'estaria fent servir sense tenir en compte la realitat i no correspondria al que realment succeeix.

Les grans empreses poden tenir i tenen una gran capacitat d'influència en les decisions dels estats, però això no implica que les decisions dels estats siguin decisions sobiranes imposades per les grans empreses. Aquestes no disposen de mecanismes coercitius per obligar tercers a fer o deixar de fer allò que el sobirà indica que es faci o es deixi de fer, competència que sí que tenen els Estats. Sí que tenen –insisteixo–, capacitat d'influència. Però aquesta no té res a veure amb la sobirania. Pensar el contrari ens conduiria a conclusions tan estranyes –i fins i tot absurdes– com que hi ha estats més sobirans (EUA, Xina) que d'altres (Espanya, Marroc), que hi ha territoris subestats (Califòrnia, Baviera, etc.) més sobirans que molts estats independents, o que Google, Amazon o l'FMI són sobirans mentre que molts estats petits (que reben influències d'altres Estats) no ho són.

El fet que els estats prenguin decisions a causa de la pressió dels mercats o de tercers estats,

temorosos de les conseqüències que podria comportar no cedir a aquesta pressió, no implica per consegüent, que els primers deixin de decidir de manera sobirana, ni que els segons actuïn com a sobirans suplantant els primers. Les pressions i amenaces poden ser fortes –pensem de nou en Grècia–, però cedir-hi no suposa una pèrdua o transferència de la sobirania per part de l'estat que ho fa. Si l'Estat és lliure de no cedir a la pressió, triant potser un camí sembrat de majors problemes i penúries, i si aquesta decisió és inapel·lable i no pot ser evitada més que recorrent a l'ús –il·legítim– de la força contra ell, això significa que la decisió sobirana segueix sent prerrogativa exclusiva de l'Estat. Grècia va cedir a la pressió i a les amenaces, però ho va fer de manera sobirana. Això significa que hauria pogut fer el contrari. No falten exemples d'estats que, sotmesos a una gran pressió exercida per les forces dominants a nivell internacional, decideixen no obeir i seguir la seva pròpia línia.

Si fos certa la lògica que s'empra quan es diu que la sobirania està en crisi o que ja no existeix com a conseqüència de la seva relativització en l'ordre internacional, els estats “rebels” que rebutgen les pressions i amenaces poderoses (penseu en Cuba, Veneçuela, l'Iran, i fins i tot el Regne Unit amb el Brexit) no podrien imposar la seva voluntat al seu territori i continuar implementant les seves pròpies polítiques perquè les forces dominants a nivell internacional, que limiten –jurídicament– la seva sobirania, simplement ho impedirien. En la mesura que no és això el que succeeix, sinó el contrari (es poden prendre decisions sobiranes complicades, que aïllin un estat i el seu poble, que li facin passar penúries, etc., però que mantenen *de facto* la independència de l'estat i del poble), la tesi segons la qual els estats ja no són sobirans al segle XXI, o que la sobirania ha deixat d'existir degut a les pressions, amenaces o interdependències que s'observen en l'ordre internacional, sembla tenir un perfil més ideològic que analític.

Si ens hi fixem bé, passa el mateix amb la crisi de la sobirania que se suposa que generaria el desenvolupament del dret internacional. D'una banda, no hem d'ignorar que el dret internacional és fonamentalment un dret entre estats. No hi ha un legislador internacional que produeixi les fonts normatives en dret internacional, sinó que aquest és creació dels estats, que actuen com a colegisladors de manera sobirana. I ho fan, en general, per voluntat pròpia (amb o sense les pressions a les quals m'acabo de referir), és a dir, exercint la seva sobirania. Les competències delegades cap amunt, a organismes internacionals, no són més que l'expressió d'aquesta voluntat o de l'acceptació sobirana que certes qüestions passin a ser regulades pel dret internacional. La qual cosa significa que, en principi, els estats que actuen així han de prioritzar les normes internacionals competents respecte de les seves pròpies en els àmbits concrets sotmesos al dret internacional. Però això tampoc no és un obstacle perquè els estats no s'acullin dret internacional quan els convé. N'és un exemple la negativa francesa a lliurar a les Comores l'illa de Mayotte [2]. Aquesta illa s'hauria d'haver independitzat de l'Estat francès el 1975 juntament amb les altres illes de l'arxipèlag si França hagués acceptat les regles de dret internacional en matèria d'autodeterminació (que, per descomptat, s'havia compromès a complir). Unes regles que impedièren que es dividís el territori colonial candidat a la independència (Resolució 3161 ONU [3]), i que exigien que es comptabilitzés el total dels vots emesos en el referèndum celebrat. Però França va considerar que el vot favorable a la permanència en l'Estat francès d'una àmplia majoria de la població a Mayotte l'autoritzava, en aplicació del seu propi dret (art. 53 de la Constitució de 1958), a mantenir l'illa sota la seva autoritat (Sentència 75-59 del TC francès de 30 de

desembre de 1975). És un cas, entre molts altres, d'estats, grans o petits, més o menys poderosos, que no dubten a seguir el dret internacional en funció dels seus interessos.

Per tant, podem argumentar que l'evolució de les relacions internacionals o el desenvolupament del dret internacional no debiliten o fan mutar o desaparèixer la sobirania estatal. De fet, les relacions i el desenvolupament internacionals serien impossibles i incomprensibles si els estats perdessin el seu paper com actors sobirans en l'ordre internacional.

Arribem a la mateixa conclusió quan observem detingudament el que passa al si de les fronteres estatals. Com ja hem dit, la separació horitzontal i vertical de poders, la democratització i protecció dels drets fonamentals i dels drets de les minories constitueixen uns límits a l'actuació sobirana de l'Estat. Cal preguntar-se altra vegada si aquests límits expressen una mutació o una crisi de la sobirania estatal, o si no són, més aviat, una expressió de la sobirania.

El llarg i difícil procés de liberalització i democratització dels estats que va començar després de les revolucions liberals de finals del segle XVIII ha comportat una progressiva divisió del poder i la seva especialització a nivell horitzontal, mitjançant l'atribució a òrgans diferents de la capacitat de governar, de fer la llei i d'impartir justícia. Allà on s'ha optat per una forma d'estat federal o descentralitzada, s'ha dut a terme la mateixa separació (o similar) a nivell territorial, apropant les funcions executiva, legislativa i judicial als ciutadans en una sèrie d'àmbits que queden, així, sota la seva responsabilitat. Aquest procés ha fet que els estats que anteriorment acumulaven el poder en poques mans s'hagin anat adaptant a una major participació i a un major protagonisme del poble, que és el subjecte polític en nom del qual el poder s'assumeix i s'exerceix en els Estats que es comencen a considerar democràtics.

Ara bé, no sembla que això hagi canviat cap aspecte, o cap aspecte especialment rellevant, de la sobirania en el seu sentit clàssic. Ni la sobirania imputada al subjecte polític originari (el poble o nació), ni la sobirania de l'estat i els seus poders (representants del poble) no semblen haver-se vist afectades per la seva democratització i liberalització progressiva. Fins i tot podríem dir que el pes teòric, legitimador del poder, que adquireix el subjecte sobirà popular en les nostres democràcies és una cosa que, més que debilitar-la o relativitzar-la, reforça la seva sobirania. Per demostrar-ho n'hi hauria prou amb assenyalar l'elevat nombre de referèndums populars que, en els últims 50 o 60 anys, s'ha considerat necessari organitzar per prendre decisions fonamentals que –s'entén– només l'autèntic sobirà pot prendre. Però això pot semblar només un detall si tenim en compte que el funcionament normal dels estats democràtics es canalitza per mitjà dels òrgans de representació més que per la democràcia directa.

La tesi segons la qual la sobirania estaria en crisi insisteix en els límits que tenen els poders públics, els representants del poble, a l'hora d'exercir les seves responsabilitats, de tal manera que ja no poden fer el que vulguin. Això és una cosa que diferencia, sens dubte, un estat democràtic d'un altre que no ho és, en el qual els governants tenen més llibertat per actuar amb impunitat. Però no és gens segur que això signifiqui una diferència en termes de

sobirania entre un estat i un altre, en el sentit, per exemple, de dir que un dels dos, l'estat no democràtic, seria plenament sobirà perquè els seus governants poden fer el que els vingui de gust, mentre que l'estat democràtic no seria sobirà, pel fet que els seus poders estan fiscalitzats i els governants no poden fer el que volen. Una *distinció* d'aquest tipus seria d'allò més estrany i no crec, de fet, que hi hagi una base sòlida per defensar-ho. El que tenim en realitat en ambdós casos, tant en l'estat democràtic com en el que no ho és, és una decisió sobirana que implica, en un cas, governar d'esquena de la ciutadania, sense tenir en compte les seves necessitats, interessos i aspiracions i, en l'altre cas, el contrari. Un estat en què s'accepta dividir el poder, crear estructures per a la participació ciutadana i el control del poder polític i comprometre's a respectar els drets humans és un estat on, encara que s'hi pugui fer el contrari (potser no cal donar exemples), es decideix sobiranament fer aquest pas, autolimitant el seu poder en la mesura que queda sotmès a diversos controls. De nou, aquí, la pressió –popular– pot jugar algun paper, ja que les democràcies, com sabem, no han caigut del cel.

D'altra banda, com que tampoc no convé donar una imatge idíl·lica dels estats democràtics, que probablement seria poc realista, hem de reconèixer que no falten exemples per mostrar que un estat democràtic (tot i amb poders dividits i limitats) gaudeix d'un enorme poder dins de les seves fronteres per cometre actes reprovables i vulnerar drets humans quan els seus òrgans o representants entenen que la fi justifica, en un cas concret, mitjans immorals propis d'un estat no democràtic. I tot això amb independència de la divisió de poders i de les garanties constitucionals existents. Es dirà que aquests casos són excepcionals i que no han de ser considerats com la regla, però això no canvia res al fet que en determinades situacions els poders de l'estat accepten autolimitar-se, és a dir, respectar el marge d'actuació fixat per les normes que regulen la seva actuació, i mentre que en d'altres contextos decideixen actuar ignorant conscientment aquest marge. I en ambdós casos ens trobem amb actes sobirans característics i imputables a l'estat. Crec, per això, que prenem un camí equivocat quan relacionem la sobirania com quelcom que apareix en l'actuació de l'Estat (dels seus òrgans) contrària a dret, romanent però absent o desapareguda en tots aquells casos en què l'estat sembla seguir la regla de dret [4].

Sigui com sigui, crec que podem concloure que en el debat acadèmic, i encara més en el públic, ha guanyat molt terreny un ús banalitzat i poc rigorós del concepte de sobirania. Banalitzar equival a restar importància, a fer que alguna cosa sigui o es torni ordinària, insubstancial. Fent servir el terme en l'ordre internacional centrant-se en el seu caràcter absolut, o en el poder o capacitat d'influència, es perd el sentit del concepte de sobirania en el context d'aquest mateix aquest ordre. Com veurem, aquest mai no adopta un perfil absolut, il·limitat o irresistible en l'ordre internacional (ni al segle XXI ni en el segle XVII), ja que la simple presència d'altres estats suposa, com a regla general, un límit per a la sobirania estatal (Beaud 1994: 16-17). D'altra banda, com ja hem vist, concebre la sobirania com una cosa que només tenen els més poderosos (actors internacionals) portaria a conclusions absurdes. Així mateix, l'ús del concepte de sobirania com a sinònim de "competència" en l'ordre estatal o intern també genera confusió i distreu de l'autèntic sentit del concepte. Naturalment, si qualsevol competència atribueix sobirania a qui se'n fa càrrec (la gestió del trànsit, per exemple), no ha de sorprendre que, com a resultat d'aquesta banalització, el discurs polític i fins i tot acadèmic parli de la sobirania de parlaments

regionals (com passa a Catalunya) o fins i tot de municipis, i s'ompli d'expressions d'allò més bigarrades (sobirania municipal, sobirania energètica, sobirania alimentària, etc.) que pretenen expressar una cosa seriosa o original sobre la sobirania, quan en realitat només aconsegueixen deformar i enfosquir el concepte.

Allò a què fan referència els crítics de la sobirania i de l'Estat quan parlen de la seva crisi o desaparició no té res a veure amb el concepte de sobirania tal com s'ha pensat tradicionalment

S'ha d'anar amb molt de compte, doncs, amb aquests usos poc rigorosos del concepte de sobirania. No ens ajuden a abordar de manera clara els problemes. Una aproximació analítica o descriptiva a la qüestió de la sobirania mostra que allò a què fan referència els crítics de la sobirania i de l'Estat quan parlen de la seva crisi o desaparició no té res a veure amb el concepte de sobirania tal com s'ha pensat tradicionalment en els estats en què s'organitza el nostre món. D'aquesta manera, la banalització de la sobirania acaba sent una cosa semblant als significants buits, on qualsevol pot ficar-hi contingut, per absurd que sigui. La qual cosa pot tenir el seu interès, certament, com a estratègia política. Però que sens dubte no en té des del punt de vista analític.

## La sobirania a examen

Com he comentat, hi ha una gran confusió generada entorn del concepte de sobirania [5]. En les versions més esteses i seguides en l'actualitat, es tracta d'un terme que ha guanyat una connotació negativa i en moltes ocasions es veu com una cosa oposada o enfrontada a la regla de dret. Com ja s'ha comentat, la sobirania seria, així, semblant a actuar sense tenir en compte la llei, seguint només la voluntat de qui l'exerceix (la sobirania) [6], com es faria en una dictadura. Aquesta lectura o interpretació 'decisionista' s'allunya d'una forma que pot considerar-se fonamental de la sobirania, tal com Bodin la concep en *Les Six Livres de la République* (1576). Provem de centrar-nos-hi, si més no, de manera resumida.

Olivier Beaud explica que el pas de la sobirania medieval a la sobirania moderna teoritzada per Bodin implicava una doble ruptura (1994: 42-3). En primer lloc, una ruptura interna, cap avall, en la mesura que el Rei ja no necessitava el consentiment dels estats i senyors per prendre les decisions polítiques essencials. Segon, una ruptura externa, o cap enfora, ruptura que implicava que l'Estat no podia estat sotmès a l'Església o a l'Imperi. Com ho explica Beaud, l'esforç teòric de Bodin troba la seva justificació (en un període de guerres de religió) en aquesta doble ruptura: és el pas d'una sobirania limitada, des de dins i des de fora, a una sobirania il·limitada en el marc territorial de l'Estat. En joc hi ha el principi de la sobirania, que, com el va entendre Hobbes, i més tard va recordar Schmitt (2003), planteja sempre un conflicte en què, necessàriament, una de les potències en conflicte ha d'imposar-se a l'altra: "o bé el poder civil, és a dir, el poder de la República, ha de subordinar-se al poder espiritual, i en aquest cas no hi ha més sobirania que la sobirania espiritual, o bé el poder espiritual ha de subordinar-se al poder temporal, i llavors no hi ha més supremacia que la supremacia temporal" (Hobbes 1999: 350-1; traducció meva).



És en aquesta capacitat d'adquirir una autonomia 'decisional', pel que fa a la forma (procediment) i al fons (l'objecte de la decisió), de no dependre jurídicament de tercers actors, als quals la llei va dirigida, que rau la novetat i la clau de la sobirania moderna tal com la pensa Bodin per a l'Estat (Beaud 1994: 73). I tot això independentment de com es governi després, amb més prudència –escoltant els qui adrecen demandes particulars al sobirà o li donen consells, cas en què es podria entendre que la decisió del sobirà no seria fruit de la seva sola i única voluntat (es tractaria en tot cas de la seva voluntat sobirana, ja que podria no fer-los cas)– o sense la deguda prudència, governant com un tirà. És important assenyalar que no és l'acció sobirana més o menys prudent, el bon govern (qüestió més bé de naturalesa filosòfica o moral), el que defineix la sobirania. El que la caracteritza és aquesta capacitat de decidir, en última instància i sense posterior recurs, sobre el dret aplicable a una situació. En aquest punt, sens dubte, es fa inevitable el creuament amb el 'decisionisme' abans esmentat, si bé la qüestió de la legalitat o il·legalitat de la decisió sobirana no té especial pertinència, tal com ja hem comentat [7].

Aquest és el concepte de sobirania que tradicionalment s'ha associat, per raons òbvies, a l'Estat. En aquest concepte també hi trobem el monopoli formal de la decisió interna i externa, que, com va plasmar Bodin (*"la puissance de donner et casser la loy à tous en general, et à chacun en particulier"* – 1576: 306), no necessita el consentiment dels subordinats i governats per considerar la seva obediència com a una cosa deguda. En aquesta unilateralitat, en aquesta capacitat per fer seu i regular qualsevol assumpte o problema de què consideri necessari ocupar-se, tenim el nucli del concepte de sobirania.

Hem de tenir en compte, tanmateix, que les seves expressions adopten un aspecte diferent en l'ordre intern i en l'extern. Sobre això també hi sol haver certa confusió. El poder de comandament unilateral de l'Estat i dels seus òrgans es desplega en una relació amb els governats de tipus vertical o jeràrquic. L'Estat que, mitjançant el seu Parlament o els seus jutges, es dirigeix als ciutadans o als seus òrgans inferiors a través d'una llei o d'una sentència, ho fa (o pot fer-ho) sense tenir en compte la seva opinió, i aquests han d'obeir, els agradi més o menys allò que s'ha decidit. En aquest sentit, aquest poder de comandament adquireix en l'ordre intern un caràcter absolut [8].

En l'ordre internacional, en canvi, les relacions del sobirà estatal ja no són de caràcter vertical i jeràrquic, sinó tot el contrari. Un estat només pot imposar una decisió a un altre estat de manera legítima mitjançant el consentiment d'aquest últim. La qual cosa fa que la sobirania estatal tingui, respecte de la resta d'actors, un caràcter relatiu en l'ordre internacional, mai absolut (Beaud 1994: 16). I així funciona, de fet, com ja hem indicat, el dret internacional, que no deixa de ser fonamentalment una creació col·lectiva per part d'estats que accepten sotmetre's en un determinat àmbit a una regla de dret creada (o acceptada) conjuntament. Canvia, doncs, el context en què s'exercita la sobirania, la qual cosa fa que les seves formes siguin més prudents en el tracte entre iguals que en la relació jeràrquica, però sens dubte no canvia allò que la defineix o constitueix; la unilateralitat de la decisió.

Podria dir-se que el concepte jurídic de sobirania queda recollit de manera resumida en el que hem exposat en els paràgrafs precedents. Ara bé, com indica Beaud (1994: 20), és

important centrar-se també en un aspecte que pot considerar-se deslligat de l'àmbit estrictament jurídic, tot i que no ho està, o almenys no totalment. Em refereixo a la legitimitat política que sosté la sobirania jurídica. Crec que és important entendre que aquesta és una faceta o dimensió fonamental del concepte, si bé és cert que sol passar desapercebuda en contextos polítics –sobretot en els considerats democràtics– on l'existència i poder de dominació de l'Estat es perceben com una cosa natural, que ja no requereix una justificació especial. Suposo que passa una cosa semblant a la que trobem en l'explicació banal i més estesa de l'Estat de dret i del principi de jerarquia normativa que s'ho fonamenta en la qual tot sembla seguir una lògica d'impecable coherència, encara que en realitat la coherència d'aquesta explicació resulti dubtosa. En efecte, si se'ns explica que hem d'obeir les normes jurídiques i donar-les per bones (vàlides) perquè troben cobertura en una norma superior que és la que dona validesa (Kelsen 1999: 193), i legitima indirectament la norma jurídica inferior, llavors ens trobem amb un problema greu, i és que quan arribem a la norma jurídica superior, la Constitució, ens seria impossible, seguint la lògica feta servir, explicar i justificar jurídicament l'obediència que li devem i, per tant, la seva validesa en el sistema. Si no hi ha una norma jurídica superior i anterior que sigui la norma d'habilitació de la Constitució, aquesta es queda sense norma que l'habiliti i li doni validesa. De fet, si hi hagués una norma d'aquest tipus, la Constitució no seria ja la norma suprema d'un sistema estatal, sinó que ho seria aquesta altra norma jurídica. Com que en dret això és un problema irresoluble, s'entén sense dificultat que les explicacions o respostes aportades recorrin a arguments extra jurídics, com seria el cas de Kelsen en parlar d'una norma fonamental “com a hipòtesi lògico-transcendental (Kelsen 1999: 201) [9] on la Constitució com a norma superior d'un sistema jurídic trobaria la seva font de validesa (i legitimitat).

És en problemes com aquests que es revela la dimensió inevitablement política del dret, com a fenomen social de *juridificació* del poder (és a dir, la legalització o proliferació de textos legals). O com ho expressa Ross, la relació inevitable entre dret i realitat (2014: 15). I així, de la mateixa manera que és impossible explicar la validesa de la norma suprema recorrent al principi de la jerarquia normativa, també ho és explicar jurídicament, és a dir, recorrent a una norma de dret positiu o a un principi jurídic, el fet que el sobirà tingui dret a exercir aquest poder de comandament. L'explicació o justificació d'aquesta legitimitat que té el sobirà prové, doncs, d'una cosa que ja no té res a veure amb el dret positiu, i troba el seu fonament més aviat en arguments morals, polítics, ètnics, etc. Això és el que fa que Beaud pugui parlar d'una “ambivalència estructural de la sobirania”, en la mesura que és alhora “una prerrogativa jurídica” (un poder de comandament jurídicament regulat) i “una invocació del principi de legitimitat” (que precedeix necessàriament el moment de la regulació jurídica de l'exercici de la sobirania) (Beaud 1994: 20). Quan el segon es naturalitza o normalitza, tendim a no veure-ho, a considerar que ha desaparegut i, així, només queda a la vista la sobirania en la primera dimensió, la jurídica.

Aquesta és la doble dimensió teòrica de la sobirania: jurídica, com a *juridificació* del poder de comandament de l'Estat, i política, com a justificació o legitimació d'aquest poder de comandament. Tornaré sobre aquesta qüestió, sobre la manera com es presenta en els conflictes de sobirania que aquí ens interessin, però val la pena examinar ràpidament si la teoria està ben representada en la praxi en el dret i la política comparada. I és que tindrien raó els qui diuen que la sobirania i l'Estat estan en crisi, que són ja conceptes desfasats, si la

teoria aquí exposada no trobés suport o il·lustració suficient en l'experiència contemporània.

En la seva dimensió jurídica, la sobirania sembla tenir encara un lloc de privilegi en el dret comparat si tenim en compte la manera com actuen els Estats: les decisions dels òrgans encarregats d'exercir el poder de comandament de l'Estat s'apliquen i s'entenen com a mereixedores d'obediència dins de les fronteres estatals, siguin o no populars

En la primera de les seves dimensions, la jurídica, la sobirania sembla tenir encara una presència i un lloc de privilegi en el dret comparat si tenim en compte la manera com els Estats actuen i com s'expliquen les seves decisions (principalment les més greus o importants). En l'ordre intern, les decisions dels òrgans encarregats d'exercir el poder de comandament de l'Estat s'apliquen i s'entenen com a mereixedores d'obediència dins de les fronteres estatals. És indiferent, de fet, que aquestes decisions siguin més o menys populars. Com ja s'ha dit, per il·lustrar-ho n'hi hauria prou d'esmentar algunes de les decisions més controvertides del govern o de la justícia espanyola durant el procés independentista català, o de l'actual executiu nord-americà o britànic [10]. Podrien multiplicar-se els exemples. El poder de comandament dels òrgans (i de l'Estat *in fine*) és molt ampli; seria absurd parlar de poders limitats en termes massa categòrics, ja que, per més que siguin jurídicament limitats, no s'ha d'oblidar el que ja hem comentat: pot ser senzill, per a un òrgan estatal en l'exercici de les seves competències, estendre els límits que té *a priori* en la mesura que disposa d'un monopoli en la interpretació de la regla de dret (que comparteixen els tres poders). El control dels tres poders constituïts per una majoria política (no necessàriament dels tres), o una posició comuna entre els partits majoritaris davant d'un problema determinat, pot permetre exercir el monopoli de la interpretació jurídica amb gran eficàcia per perseguir determinades finalitats.

També sembla molt evident que el marc territorial de la sobirania estatal manté encara la seva impermeabilitat característica pel que fa a decisions que revesteixen l'expressió sobirana d'altres Estats. És el que succeeix amb les sentències, lleis i altres normes jurídiques estatals la validesa de les quals és circumscrita al seu sol territori estatal, la qual cosa comporta que no puguin, en general, desplegar els seus efectes jurídics en altres estats (per exemple, les sentències) més que mitjançant el vistiplau que els altres estats decideixin acordar-los. En l'àmbit intern, la sobirania, com a concepte operatiu, organitzatiu i explicatiu, sembla mantenir com a regla general la fermesa, consistència i rigidesa tradicionals.

Hom pot preguntar-se si passa el mateix en l'àmbit extern de l'Estat, en les seves relacions amb tercers estats. Aquí convé separar el marc comunitari europeu de la resta de relacions interestatals. No perquè, com veurem, ambdues relacions tinguin una naturalesa diferent o perquè permetin evidenciar aspectes diferents de la sobirania, sinó perquè s'ha tornat

bastant habitual pensar que la Unió Europea ha establert unes relacions entre els estats membres que comprometen la sobirania estatal. La delegació de competències estatals a la UE, algunes d'elles de gran importància (com la política monetària), afegit a la influència innegable que la UE té en les polítiques dels seus estats membres, pot fer pensar que la sobirania s'ha vist sotmesa a un procés de debilitament en el marc comunitari. En realitat, crec que aquesta opinió no té cap mena de finament sòlid, ni teòric, ni empíric.

Des del punt de vista teòric, hem assistit dins del marc de la UE a una delegació de competències cap amunt en el marc d'un procés de construcció federativa encara molt allunyat de constituir un Estat federal o federació, que és la forma jurídic-política que, com ja s'ha comentat, segons la doctrina posseiria sobirania que ja no tindrien les seves unitats federades (Beaud 2007: 70-83). A diferència de la Confederació, en la qual s'entén que falta la sobirania que sí que tenen les seves unitats federades [11]. El major o menor grau de delegació de competències no té capacitat per canviar res respecte de la sobirania, que s'entén que rau en els Estats membres, o no almenys mentre aquesta delegació quantitativa o material no impliqui, en un moment donat, un salt qualitatiu o formal cap a un altre model (evolució possible d'altra banda). Així ho entenen, de fet, diferents òrgans judicials d'última instància dels estats membres, com el francès o l'alemany, per als quals la font habilitadora de la supremacia del dret comunitari es troba en el mateix dret constitucional estatal, és a dir, a les seves respectives constitucions, que continuen considerant-se com a norma suprema. D'aquí que sigui significativa l'expressió utilitzada pel Tribunal Constitucional francès, que considera que les delegacions de competències a la UE no impliquen una transferència de sobirania en la mesura que no suposen un canvi en "les condicions essencials d'exercici de la sobirania nacional" (Sentència 70-39 del Tribunal Constitucional francès del 19 de juny de 1970 [12]). També és coneguda l'expressió del Tribunal Constitucional alemany en referència als estats membres com a "amos dels Tractats" (BVerfGE 89, 115, sentència del Tribunal Constitucional alemany del 12 d'octubre de 1993), és a dir, del marc comunitari en el qual es desenvolupen les relacions interestatals.

Una mirada ràpida als fets mostra que els estats membres de la UE continuen considerant-se sobirans (i que la UE també els veu així) i actuen en conseqüència. La crisi grega pot haver fet l'efecte que els grecs han perdut la sobirania en benefici de la UE o de la Troica, però si hagués estat així, no s'hi hauria organitzat un referèndum per consultar què fer, i se li hauria manat directament què fer, sense possibilitat ni capacitat de resistir per part de l'Estat grec [13]. És cert que aquest finalment va cedir. Però podria no haver-ho fet. I això només ho pot fer un estat sobirà.

Això es veu amb claredat igualment en el cas del Brexit. Hi ha qui pensa que els britànics han comès un error molt greu, que la seva economia entrarà forçosament en recessió, i que el seu horitzó és totalment fosc. Doncs bé, malgrat els mals auguris i les pressions que els britànics han rebut, al final han decidit sortir de la UE, podent haver fet el contrari. El Brexit és sens dubte l'exemple recent més clar que els Estats membres continuen tenint un control absolut i unilateral sobre el seu propi destí. La UE, d'altra banda, no ha posat en dubte (la regla jurídica dels Tractats era clara sobre això) la capacitat del Regne Unit per prendre unilateralment una decisió tan important com aquesta. Cap estat no ha qüestionat que el Regne Unit pogués prendre unilateralment aquesta decisió (com sí que s'ha fet al Canadà o a

Espanya, per exemple, amb el Quebec i Catalunya respectivament). I la decisió sobirana del poble britànic expressada en referèndum s'ha considerat, en major o menor mesura, mereixedora de respecte per part dels diferents actors polítics, interns i externs.

Els fets demostren que a la UE els estats membres són sotmesos a tendències polítiques determinades que tenen un impacte sobre el marge de maniobra de què disposen en les seves polítiques internes (en la mesura que comparteixen polítiques comunes). Però, a banda del fet que els estats continuen gestionant la major part dels problemes que afecten els ciutadans, la seva permanència en el sistema comunitari no es pot considerar com una imposició de la UE o de tercers estats. La conclusió de tot és senzillament que els estats troben més avantatges que inconvenients al marc comunitari comú, i per aquesta raó hi romanen voluntàriament i continuen cooperant. Estem parlant, doncs, de la decisió lliure d'estats amb capacitat per sortir d'aquesta relació i reprendre totes les competències delegades sense que ningú no pugui al·legar el menor argument jurídic per oposar-s'hi. I això és característic de la sobirania.

La situació és idèntica en l'ordre internacional, fora del marc comunitari, en les relacions entre els diferents estats. Com ja s'ha dit, el dret internacional és fonamentalment una creació dels estats sobirans, que acorden regular mitjançant normes comunes determinades esferes o àmbits que es troben sota la seva exclusiva responsabilitat. Sabem també que és freqüent que un estat decideixi, en un cas determinat que l'afecta especialment, no seguir les regles previstes per un acord o tractat internacional, privilegiant d'aquesta manera els seus propis interessos, que en aquell cas concret poden quedar millor coberts per una norma estatal pròpia. Ja he comentat que no falten exemples en aquest sentit. I encara que certament es pugui criticar que els estats no respectin els seus compromisos internacionals, no hi ha cap raó objectiva per presentar el dret internacional com un marc en el qual els estats veurien la seva sobirania amputada o limitada, o com si la sobirania (i la seva reivindicació) fos una cosa contradictòria amb el dret internacional [14]. Ens trobem encara a les antípodes del tipus de marc (Estat mundial) capaç de furtar als estats la seva sobirania [15]. Per consegüent, podem lamentar que els Estats no compleixin els seus compromisos internacionals, com també podem lamentar que els governants abusin del poder de qual disposen als seus respectius estats. Però, com ja s'ha dit abans, cometríem un greu error si assimiléssim la sobirania a les decisions reprovables o que poden semblar-nos contràries al dret en vigor, com si les decisions virtuoses, aquelles que sí que ens sembla que segueixen les regles de dret, poguessin intervenir en un espai absent o buit de sobirania.

Si en la dimensió jurídica no s'aprecia en absolut la desaparició o pèrdua de terreny de la sobirania, com a concepte fonamental en l'ordenació de les nostres societats, en la dimensió política, més atenta a la legitimació del poder de comandament, tampoc no sembla que el concepte de sobirania hagi perdut el seu caràcter operatiu, la força que tradicionalment ha tingut.

Entra aquí en joc el concepte de "poble" o "nació", que ens interessarà especialment a la pròxima secció quan abordem el tema dels conflictes territorials de sobirania. El poder de comandament de l'Estat, dels seus òrgans suprems, queda legitimat per la seva manera d'actuar en representació del subjecte polític considerat com l'autèntic sobirà: el poble o la

nació. Això ho trobem en general a les constitucions; la justificació d'un poder de comandament, al qual els ciutadans deuen obediència, que es constitueix com un poder triat pels mateixos ciutadans, de tal manera que en obeir el poder constituït així, els ciutadans no estan obeint (indirectament) més que la seva pròpia voluntat (Kelsen 2006: 42). I es tracta d'un principi que és lluny de ser purament teòric o abstracte. Hi ha estats que sotmeten la seva pròpia constitució, norma jurídica suprema que ordena precisament l'exercici de la sobirania, a ratificació per part del poble o nació. Això significa que s'entén que la voluntat sobirana, aquella en la qual es basen tant la validesa com la legitimitat última de la norma constitucional, no és la voluntat dels representants, sinó la dels ciutadans. De fet, costa imaginar que una constitució pugui entrar en vigor en un estat democràtic sense que el poble l'hagi ratificada en referèndum.

A diferència de la decisió sobirana directa (el poble que s'expressa en referèndum), la voluntat de la qual no necessita més justificació que la seva pròpia existència, l'exercici de la sobirania a través dels representants necessita una legitimitat, que rau precisament en el subjecte que es presenta com a autèntic sobirà (poble o nació). En trobem la prova en el dret constitucional comparat en els referèndums populars d'abast constitucional, la fiscalització per part del Tribunal Constitucional dels quals es considera il·legítima (per exemple: sentència 92-308 del Tribunal Constitucional francès de 9 d'abril de 1992), mentre que el principi que regeix l'expressió de la sobirania per mitjà dels representants al Parlament (la llei) és precisament el contrari, la qual cosa fa que les lleis la constitucionalitat de les quals sigui qüestionada hagin de ser controlades judicialment.

A la Unió Europea, els estats membres són sotmesos a tendències polítiques que tenen un impacte sobre el marge de maniobra de què disposen en les seves polítiques internes, però hi troben més avantatges que inconvenients i per aquesta raó hi romanen voluntàriament

Una lògica idèntica domina en l'ordre internacional, pel que fa a les obligacions concretes pels estats, en representació dels seus pobles. En el procés d'adhesió a la UE, per exemple, així com en la progressiva evolució dels seus Tractats, s'ha pogut observar tant la importància atorgada a la participació directa del poble (recordeu el Tractat pel qual es buscava establir una Constitució europea) com a font imprescindible de legitimitat (i validesa) del marc proposat, com també la necessitat que el marc legal supraestatal sigui compatible amb el marc sobirà estatal. Així s'ha d'entendre l'obligatorietat de les reformes constitucionals francesa o alemanya, enteses com a pas previ necessari per poder adherir-se al Tractat de Maastricht.

En resum, després d'aquest repàs podem comprovar que, lluny de ser una noció o un concepte desfasat, la sobirania continua sent central en l'ordre estatal i internacional del segle XXI. Es tracta d'un concepte a què es recorre una vegada i altra per explicar o justificar actes, decisions i aspiracions que, de moment, som incapaços de justificar o explicar d'una altra manera. Per això és normal que, al segle XXI, la sobirania continuï sent una aspiració

lògica dels pobles i que pugui donar lloc a conflictes.

## Els conflictes territorials de sobirania

Els conflictes que aquí ens interessin tenen una característica principal que els distingeix d'aquells on es troben cara a cara a dos (o més) estats que es disputen un territori. En els casos que tractem observem una asimetria a la base del conflicte. No es tracta d'estats que poden tenir tractes de manera igualitària, sinó que la relació entre les parts es troba, d'entrada, marcada per la jerarquia o desigualtat. El conflicte es dona entre un estat sobirà i un col·lectiu humà territorialitzat, una minoria estructural part d'aquest Estat [16], que reclama un dret a, o la possibilitat de, constituir-se com a estat independent.

Aquest tipus de demanda s'inicia, doncs, en un col·lectiu humà territorialitzat no sobirà, davant d'un altre que sí que ho està. Aquesta demanda no qüestiona a priori la sobirania de la comunitat ja organitzada com a estat, la legitimitat del qual tampoc no està en discussió. Allò que sí que es qüestiona, en canvi, és la seva legitimitat per estendre el seu poder de comandament a la comunitat territorialitzada no sobirana que reclama precisament el seu reconeixement com a comunitat sobirana. Dit d'una altra manera, el que està en joc no és la sobirania de l'estat existent, al si del qual sorgeix l'esmentada demanda (en realitat, aquesta sobirania és reconeguda en la mesura que la demanda fa recaure sobre l'estat sobirà la resposta a la demanda), sinó la legitimitat del sobirà per governar i imposar la seva voluntat a una comunitat que es percep diferenciada, que no el reconeix com a sobirà legítim al seu territori.

Quan això passa, l'experiència política comparada mostra que el problema de fons és de tipus nacional, és a dir, que tenim pobles o nacions que no comparteixen la percepció de si mateixos com un únic poble o nació, imatge que en canvi sí que sol projectar l'estat al qual pertanyen. Quan els pobles o nacions no es reconeixen en els seus representants, els perceben com actors polítics "estrangers", despreocupats pels seus interessos i aspiracions, sorgeix immediatament un problema de legitimitat del poder de comandament. A la secció anterior he afirmat que la sobirania de l'Estat (el poder de comandament dels seus representants) és unilateral en l'ordre intern en el sentit que no necessita el consentiment dels governats per considerar la seva obediència com una cosa deguda. Ara bé, això només és cert o vàlid en aquells casos en els quals la legitimitat de la sobirania no es qüestiona en la dimensió política. El mal governant d'un Estat, aquell que pels seus actes decep els governats, serà qüestionat personalment, però no es discutirà la sobirania que representa en tant que governant. La seva crisi personal de legitimitat podrà comportar la seva substitució per un altre representant que generi més confiança. En canvi, la falta de legitimitat del sobirà implica, en els casos que ens interessin, el rebuig de continuar a ser governats per un personal estatal considerat com a representant d'un altre poble o nació i, per això, amb una predisposició natural a afavorir els interessos i aspiracions del seu poble o nació, i a subordinar o discriminar, amb la mateixa naturalitat, els del col·lectiu humà territorialitzat que es percep com a poble o nació diferent.

Així configurat el conflicte, i en la mesura que ens interessa especialment pensar-lo dins de

paràmetres democràtics, sembla clar que la sobirania de l'estat en què sorgeix aquest tipus de demanda, aquesta capacitat de decidir unilateralment què fer-ne, és la clau per trobar alguna solució. Ja hem vist que tot estat sobirà té un poder unilateral i absolut de decisió en la seva esfera interna. És així en els conflictes que ens interessin, com s'ha pogut observar en les repetides al·lusions de la UE al conflicte català com un problema intern. De més a més, considero convenient acceptar aquesta realitat, és a dir, que es tracta d'un assumpte intern, que ha de ser idealment resolt dins del marc de l'Estat en què la demanda de reconeixement sorgeix, i la resolució del qual, tractant-se de contextos democràtics, és molt difícil de portar a l'àmbit supraestatal de manera democràticament ordenada i garantista.

Els fets mostren una vegada més que aquesta realitat (el fet que es tracti d'un problema intern) no perjudica en absolut el resultat més o menys satisfactori, e manera més o menys adequada amb els valors de la democràcia, a què l'Estat prefereixi arribar pel seu compte. Hi ha estats que fent ús de la seva sobirania han pogut donar una resposta positiva a les demandes de reconeixement plantejades (el Regne Unit, Canadà, Dinamarca, Bèlgica, etc.), mentre que altres (Espanya, Turquia, Marroc, etc.) han decidit actuar en el sentit oposat. Això ens hauria de fer pensar que no és pròpiament la sobirania, ni el fet que tingui un caràcter absolut en l'esfera interna el que constitueix un obstacle per trobar sortides civilitzades i justes als esmentats conflictes. Podríem, de fet, fer un símil amb els drets humans en la seva relació amb la sobirania estatal. Encara hi ha bastants estats on no es garanteixen ni es respecten els drets humans. Però n'hi ha molts altres en què el compromís amb la defensa dels drets humans és molt més ferm. Això ens indica de nou que no és pertinent posar el focus en la sobirania estatal, com si fos per si mateixa un obstacle o una cosa negativa per assegurar el bon govern, la llibertat, l'ordre i la pau. Convé, més aviat, centrar-nos en un exercici de la sobirania més o menys alineat amb els valors democràtics. Allà on la democràcia ha pogut consolidar-se amb major convicció i fermesa, els drets humans es troben més protegits, mentre que no ho estan, o ho estan molt menys, en estats encara allunyats dels valors i principis democràtics. Hi ha raons per pensar que el mateix pot passar amb el reconeixement nacional que vehiculen les demandes d'independència o autodeterminació.

No hi ha estats sense poble o nació. I és la nació qui legitima la seva existència: la qüestió del 'demos' és anterior a la regulació jurídica de la sobirania

La pregunta, per tant, podria formular-se així: com ha de reaccionar un estat democràtic que constati que la seva legitimitat sobirana és qüestionada en una part del seu territori? Crec que convé respondre aquesta pregunta en dos temps. Tenint en compte que normalment se sol posar en dubte la legitimitat democràtica de les demandes d'autodeterminació o d'independència que sorgeixen en els estats democràtics, és important centrar-se en aquesta primera qüestió abans de respondre la pregunta.



## En democràcia, qui decideix què és i què no és un poble (o nació)?

Partim d'una simple constatació: els estats democràtics existents (de vegades fins i tot els que no ho són) legitimen el seu poder de comandament en l'existència d'un poble o nació els interessos de la qual han de representar i defensar. No hi ha, de fet, estats sense poble o nació. I és el poble (o nació) qui legitima la seva creació i existència. Això significa que, com ja s'ha dit, la qüestió de la legitimitat del subjecte polític sobirà, del *demos*, sigui anterior a la regulació jurídica de la sobirania, del poder dels seus òrgans o de la seva estructura d'actuació (l'Estat). Per això és fonamental adquirir el reconeixement (intern i extern) com a poble o nació. Això ens indica així mateix que el problema no és jurídic, en el sentit que podria tenir solució si les normes en vigor en l'Estat en què sorgeix aquesta demanda en preveïessin alguna, però no en el cas contrari. Tenim, en canvi, un problema de naturalesa política ("existencial", per dir-lo d'acord amb Schmitt – 2003: 353) i que planteja una qüestió central, gairebé podria dir-se que fundadora en democràcia: la qüestió de la determinació del subjecte polític legítim en democràcia (*demos*).

Les reserves expressades contra les demandes de reconeixement nacional o d'independència en contextos democràtics solen insistir en els problemes de legitimitat que aquestes arrossegueu, ja que es tracta de demandes realitzades contra sistemes democràtics, en els quals se suposa que els ciutadans han de poder desenvolupar sense problemes els seus plans de vida seguint les seves concepcions particulars d'allò que és una vida bona. Quan es replica que hi ha drets i llibertats que només estan garantits i raonablement ben coberts quan un sistema democràtic els atén en tant que drets d'un col·lectiu o d'una comunitat territorialitzada determinada, entenent que els drets i llibertats necessiten un context social protegit que garanteixi la seva efectivitat davant els usos i pràctiques del grup nacional majoritari o dominant en l'Estat, llavors sol posar-se en qüestió la legitimitat dels drets col·lectius en societats que reconeixen, garanteixen i respecten els drets individuals de tothom. A més, la reivindicació de drets col·lectius sobre la base de la pertinença nacional sol ser considerada com una marca evident de nacionalisme, la qual cosa, degut a la seva mala imatge, porta a considerar les demandes com a indesitjables i il·legítimes. Cal veure què falla en aquesta argumentació i perquè ha de considerar-se injusta.

Per raons d'espai no m'aturaré aquí sobre la qüestió dels drets col·lectius, un tema sobre el qual hi ha literatura especialitzada abundant i sòlida (entre d'altres: Kymlicka 1999, 2007; Taylor 1992; Norman 2006; Gagnon 2011; Van Parijs 2011; Parekh 2005) que assenyala no només la necessitat, en contextos com els que ens interessin aquí, que el liberalisme abandoni el seu individualisme metodològic i el mite de l'estat neutre en qüestions culturals, obrint-se més al reconeixement de drets col·lectius, sinó també la compatibilitat i coherència d'aquests mateixos drets col·lectius amb els valors i principis liberals i democràtics que persegueix qualsevol societat preocupada per la llibertat, la igualtat i la justícia. Per consegüent, em centraré exclusivament en els problemes que presenten les reserves expressades sobre les demandes de les minories nacionals en matèria de reconeixement pel fet que són, precisament, moviments nacionalistes.

Podríem dir que en aquest aspecte l'argumentació està viciada des del principi. El nacionalisme ha passat a considerar-se una cosa extremadament perillosa per a la democràcia. Tant en el debat públic com en les ciències socials no especialitzades en el tema (passa amb molts intel·lectuals de prestigi internacional), es tendeix a caracteritzar el nacionalisme com una cosa que connecta necessàriament amb l'extrema dreta, el feixisme, les discriminacions i persecucions ètnico-religioses, etc. (Miller 1995: 5, Billig 1995). D'aquesta manera, definir un moviment com a nacionalista equival, a la pràctica, a condemnar-lo d'entrada, a privar-lo de legitimitat en sistemes democràtics que defensen valors oposats (no discriminació, igualtat, justícia, etc.) a aquells que, segons aquesta lectura, encarnaria el nacionalisme. Així les coses, una comunitat nacional sense estat es trobaria en una situació especialment complicada, en no poder reivindicar legítimament (com a nacionalisme que és) allò de què ja disposa la comunitat nacional de l'estat democràtic on es troba. La discussió no té gaire més recorregut per a qui argumenti així.

El problema d'aquesta argumentació, com deia, és que es troba viciada des de l'inici i això és fàcilment constatable per s'endins amb un mínim de paciència i ganes d'aprendre en la literatura especialitzada en el nacionalisme (Cagiao 2018). Els estudis sobre nacionalisme i nació han demostrat en els últims trenta o quaranta anys que la nostra percepció d'aquest fenomen està profundament marcada pels interessos dels estats-nació, i que els ciutadans anem interioritzant progressivament i eficaçment a través dels processos de socialització en què transcorren les nostres vides des de la infantesa. Es tracta d'estats-nació que, lògicament, no comparteixen les reivindicacions nacionalistes de les comunitats nacionals subestats, oposades al relat nacional propi de la comunitat nacional estatal. El fenomen del nacionalisme –això és una molt ben documentada en els estudis especialitzats– no té a veure únicament amb l'extrema dreta o les comunitats nacionals sense estat (ambdues experiències nacionalistes). De fet, inicialment, en les primeres etapes del nacionalisme en la nostra modernitat política, es tracta d'un fenomen associat a l'esforç de l'estat modern, de les seves elits, per modernitzar, liberalitzar i democratitzar el país (Gellner 1983; Hobsbawm 1990; Greenfeld 1993, Thiesse 1999; Alvarez Junco 2016).

Això significa que en la nostra modernitat política el nacionalisme està, estretament vinculat a la creació, desenvolupament i consolidació de l'Estat modern. Per una raó molt senzilla d'entendre, i que els estudis especialitzats també han explicat: les nacions no són fenòmens naturals, sinó que són constructes socials, comunitats pensades i imaginades per generar un fonament social en contextos en molts casos d'allò més heterogenis des del punt de vista ètnic o cultural. Ara bé, si la nació ha de ser construïda i recreada constantment una vegada creada, generació rere generació (atès que el seu rol com a fonament social no desapareix), i si la característica del nacionalisme és posar en marxa i sostenir aquest procés de construcció i recreació nacional, llavors no hi ha cap motiu per considerar que hi ha nacionalisme en les reivindicacions de les comunitats sense estat que es perceben elles mateixes com nacions diferents, però no per part de l'Estat i la seva majoria nacional (Billig 1995; Gagnon, Lecours, Nootens 2007). I si acceptem –i no hi ha cap raó per no fer-ho– que hi ha nacionalismes d'estat que han aconseguit fer seus els valors liberals i democràtics (França, Alemanya, Espanya i molts més), llavors tampoc no es pot acceptar que el nacionalisme sigui alguna cosa necessàriament oposada a la democràcia (Tamir 1993, 2019; Calhoun 1997).

L'estratègia preferida dels nacionalismes d'estat és diferenciar entre nacionalisme cívic i nacionalisme ètnic, o bé entre patriotisme i nacionalisme. Però els estudis demostren que no hi ha nacions purament cíviqes: sempre hi ha una feina selectiva en l'àmbit etno-cultural

Quan s'arriba a aquest punt de l'explicació, l'estratègia preferida dels nacionalismes d'estat és reconèixer part del que s'ha explicat en el paràgraf anterior per acabar fent una diferència entre nacionalisme cívic (o polític) i nacionalisme ètnic (o cultural), o bé entre patriotisme i nacionalisme, la qual cosa continua mantenint, en el fons, la condemna del nacionalisme subestatal. El nacionalisme cívic, com el patriotisme, seria un cúmul de racionalitat democràtica i liberal, de virtuts il·lustrades (llibertat, igualtat, fraternitat, etc), mentre que el nacionalisme ètnic, com el nacionalisme *tout court*, seria el contrari, una mica com un estat de febre destructora, d'odi a tot allò aliè, una tendència inevitable a l'egoisme, a la discriminació, etc. El nacionalisme cívic fundaria la seva nació en valors i drets individuals, universals i transculturals (la voluntat de ser membre de la nació, el pluralisme, la no-discriminació per raons etno-culturals, etc), mentre que 'ètnic el nacionalisme ètnic ho faria atenent a criteris etno-culturals rígids i tancats, mostrant així la seva hostilitat envers l'alteritat, el pluralisme i la llibertat.

Un cop més hem de constatar que ens trobem amb una presentació dels fets desmentida pels estudis especialitzats. Aquests expliquen que no hi ha nacions (o nacionalismes) purament cíviqes, ja que a totes les nacions existents creades per nacionalismes s'ha dut a terme una feina selectiva, és a dir, discriminatòria, en l'àmbit etno-cultural, seleccionant la seva llengua nacional, la seva cultura nacional, la seva història nacional, etc. entre les que existeixen al seu territori, utilitzant en aquest procés de creació i consolidació nacional tant criteris cíviqs com ètnics (Máiz 2004, 2005). I el mateix succeeix amb el nacionalisme de comunitats nacionals sense estat. Pretendre que el seu nacionalisme sigui purament ètnic, com si la pertinença nacional només l'entenguessin com una qüestió de filiació o de puresa etno-cultural, és una cosa que no confirmen els fets. Només cal veure com la demanda d'independència formulada pel nacionalisme subestatal en llocs com Escòcia o Catalunya es fa sobre la base de la voluntat dels habitants d'aquests territoris (culturalment marcats pel pluralisme), i a partir d'un origen o una puresa ètnica del poble o nació cridada a independitzar-se.

De tot el que hem dit s'infereix que no hi ha cap raó per condemnar d'entrada les demandes formulades per comunitats nacionals sense estat, ja que no demanen més que el que la comunitat nacional de l'Estat ja té. Tampoc no té sentit afirmar que no s'han d'atendre's aquestes demandes perquè el que busquen és fer nacionalisme, si el que fa l'estat des de molt temps enrere també és nacionalisme. Si és legítim que un estat democràtic faci nacionalisme (i agradi o no, sorprengui més o menys, així és i ha estat), no hauria de plantejar cap problema que una comunitat nacional sense estat aspiri a fer el mateix.

Cal subratllar dos aspectes més per provar de respondre la pregunta formulada a l'inici aquesta secció. Primer, i com ja s'ha comentat, és que en la nostra experiència política

comparada contemporània no hi ha estats sense nació o poble. Resulta impossible –o això sembla– pensar la democràcia sense un poble autor i destinatari d'aquesta mateixa democràcia políticament organitzada. Els fets ho demostren amb claredat. Allà on no hi ha un poble o nació que legítimi una democràcia organitzada sota la forma d'estat, falta la condició fonamental que possibilita aquest Estat. La UE, el seu projecte de Constitució fallida i les dificultats a les quals s'enfronta la seva integració política ho reflecteixen bastant clarament. Al contrari, la reunificació alemanya, per posar aquest exemple, va poder realitzar-se més ràpidament i d'una manera que podria qualificar-se sens dubte de molt “natural”, malgrat les notables diferències ideològiques que separaven ambdues parts. L'existència o l'absència d'una comunitat imaginada (Anderson 1983) com a poble o nació sembla que continua sent fonamental en democràcia.

Ara bé, si acceptem aquesta primera observació, llavors també hem d'acceptar el paper fonamental dels nacionalismes en tot aquest procés. Com hem dit, són ells els qui creen, consoliden i projecten les nacions o pobles, amb els seus respectius Estats i sistemes democràtics, allà on la democràcia ha pogut implantar-se. I tot això independentment de com es presentin (lògicament de manera interessada) els diferents projectes de creació d'un estat per a un poble o nació determinada. Tenint en compte la imatge tan negativa del nacionalisme a les nostres societats, és d'altra banda normal que els moviments o partits polítics, els governs, etc., provin de no veure-s'hi associats. És fins i tot freqüent que contextos democràtics els moviments independentistes intentin allunyar-se discursivament del nacionalisme, negant que el seu projecte sigui de tipus nacionalista o hi tingui res a veure. És una estratègia que s'entén perfectament coneixent la percepció negativa dominant respecte del nacionalisme avui en democràcia. Ara bé, el fet que els moviments independentistes (o els nacionalismes d'estat) defugin de la seva categorització com a nacionalismes no significa que el que diuen és cert. Un exemple interessant, que ho il·lustra al meu parer bastant bé, és el del dret a decidir tal com s'ha defensat a Catalunya. Els seus impulsors i teòrics (veure per exemple Barceló i altres 2015, López 2017) l'han presentat d'una manera intel·lectualment molt elaborada com un projecte normativament desconnectat del nacionalisme [17], però és poc creïble, com ja s'ha indicat, que aquesta desconnexió sigui certa des del moment que el que es busca és crear un estat per als catalans, entesos aquests com a poble o *demos* diferenciat. És a dir, com una nació o projecte de *nation-building* lligat a un Estat.

Aquesta actitud o tendència a buscar un allunyament discursiu respecte del nacionalisme també pot apreciar-se en les teories de la secessió. Són nombrosos els qui han argumentat la legitimitat del dret de secessió (la independència) sobre bases exclusivament individualistes, mostrant-se, a més, molt crítics amb les teories nacionalistes de la secessió [18]. Aquestes teories individualistes o plebiscitàries de la secessió expliquen que qualsevol col·lectiu humà territorialitzat, independentment que sigui o no una comunitat nacional, i independentment també de les seves característiques culturals, ètniques, religioses, etc., hauria de poder independitzar-se sota certes condicions si així ho expressa majoritàriament en un referèndum. Les crítiques que, des d'aquesta posició, o des de la tendència remeiera dominant en la doctrina [19], es fan a les teories nacionalistes de la secessió tenen molt a veure amb l'actitud o tendència a la qual m'acabo de referir. Si ens hi fixem amb una mica de deteniment, és fàcil arribar a la conclusió que el que tindríem en aquestes teories

plebiscitàries de la secessió, si sorgís un procés d'independència (en el pas de la teoria a la realitat), és exactament el mateix que tindriem segons les teories nacionalistes de la secessió: un poble o nació en procés d'independència que intenta crear un nou estat. Les teories individualistes o plebiscitàries de la secessió tenen, en aquest sentit, un greu problema de realisme. I és que la independència i creació d'un nou Estat no és una cosa (com a regla general) capritxosa que es faci en el món real entre un grup de veïns o de gent amb certes afinitats electives concentrat en un punt del planeta. És una cosa que implica, es presenti com es presenti (com a projecte nacional o no, com a nacionalisme assumit o no), l'existència imaginada d'una comunitat nacional o poble, que és el subjecte polític pensat per a la democràcia, i que precisament perquè existeix amb aquesta percepció de si mateixa, desitja tenir un estat.

Si estirem encara una mica més el fil dels estudis sobre nacionalisme s'arriba a una conclusió clara. Si bé és cert que els nacionalismes creen les nacions treballant alhora en la dimensió ètnica (seleccionant llengua, símbols, mites, etc.) i en la cívica (Máiz, 2004, Archilés 2018, Delanty i O'Mahony 2002), en la progressiva adaptació del nacionalisme als valors democràtics adquireix especial importància la segona dimensió, és a dir, la nació com a comunitat oberta de pertinença voluntària dels ciutadans, la legitimitat dels quals com a subjecte polític sobirà gaudeix –ha de gaudir– del consentiment dels governats. Se sol citar Renan (el plebiscit quotidià) com un dels pensadors que millor representen aquesta versió cívica del nacionalisme. No sense oportunisme, tot sigui dit, el francès va reivindicar per a França Alsàcia i Lorena basant-se en la voluntat dels seus habitants de ser francesos, factor que havia d'imposar-se, segons la seva opinió al criteri etno-cultural, clarament favorable a la seva pertinença a Alemanya (Renan 1982). Oportunisme a part, aquest és el model que deixa com a llegat el nacionalisme liberal a la democràcia, i que trobem, per exemple, tant en la teoria com en l'experiència comparada del dret d'autodeterminació. S'hi deixa a mans de la població candidata a constituir-se en subjecte polític sobirà la decisió final de continuar sent part del *demos* en què es troba o de formar-ne un nou. De fet, si no fos així, llavors potser seria apropiat parlar d'"heterodeterminació". És l'aspirant a la sobirania qui ha d'autodeterminar-se, és a dir, decidir unilateralment si és o no un poble que vol convertir-se en sobirà i disposar d'un estat propi. I al poble de l'Estat (i als seus representants) en el qual sorgeix aquesta demanda només li competeix gestionar sobiranament l'esmentada demanda, no donar-li una resposta.

La norma, en sistemes organitzats per pobles o nacions lliures, és que el consentiment dels ciutadans sigui decisiu a l'hora de considerar legítim el poder de comandament delegat a l'Estat

La deformació dels fets generalment subjacent en l'argumentació dels nacionalismes d'estat dominants respecte de les demandes dels nacionalismes subestats, que tendeix a presentar-les com a il·legítimes des del punt de vista dels valors liberals i democràtics, acaba d'aquesta manera actuant com a jutge, i convertint-se en injusta. El més normal en aquest debat és que es privilegiï una forma de nacionalisme (o patriotisme) metodològic, sempre favorable als interessos de la comunitat nacional dominant (la que ja té un estat), més que

l'aproximació analítica i desapassionada al problema. Ara bé, si el que s'ha explicat en aquesta secció té una base sòlida, llavors això s'ha de tenir en compte en el debat normatiu si volem reflexionar, en un marc democràtic, sobre les solucions justes als problemes plantejats per aquests conflictes.

## En democràcia, com cal reaccionar quan es qüestiona la legitimitat del sobirà?

Fins ara he intentat limitar-me a descriure, primer, la manera com la sobirania s'entén i es practica en les nostres societats, i després els conflictes territorials de sobirania que ens interessin aquí. Fer un pas més ens endinsa ja en la dimensió teòrico-normativa, atenent el que s'hauria de fer en democràcia per donar una sortida justa als conflictes esmentats.

Com ja s'ha comentat, la qüestió fonamental del *demos* o subjecte polític (col·lectiu) de la democràcia és anterior a la de la regla de dret, és a dir, a la qüestió de l'ordenació o regulació jurídica de la sobirania estatal, mitjançant la seva divisió horitzontal i vertical de poders, els seus mecanismes de control, de garanties dels drets reconeguts, etc. Això implica, com també s'ha vist, l'existència d'una comunitat imaginada (Anderson 1983) com a poble o nació, que és la que en la nostra tradició democràtica adquireix el rang d'autèntic sobirà. La norma, en sistemes organitzats per pobles o nacions lliures, és que el consentiment dels ciutadans sigui decisiu a l'hora de considerar com a legítim el poder de comandament delegat a l'Estat. Com he explicat, el consentiment dels ciutadans pot no ser rellevant per qüestionar la sobirania jurídica (que s'ha de qüestionar en qualsevol cas en termes de "validesa", no de "legitimitat") regulada mitjançant les normes competents, però sí que ho és quan parlem de la legitimitat del subjecte polític sobirà (poble o nació) per imposar la seva voluntat en un territori en el qual l'esmentada legitimitat és qüestionada. Dit d'una altra manera, les normes, agradin o no, han de ser obeïdes. Però un cas molt diferent és quan el que es qüestiona és la legitimitat del subjecte polític en el nom del qual s'adopten les normes. Quan la nació en nom de la qual es prenen les decisions col·lectives no es percep com la nació d'un col·lectiu humà territorialitzat, sinó que es veu més aviat com una nació diferent, el recurs per part de l'Estat al principi de legalitat (segons el qual el dret estatal ha de ser obeït) ja no respon de manera pertinent i justa al problema plantejat. És el que reflecteixen en cert sentit, i amb encert, les paraules de Renan en la seva famosa conferència sobre la nació: "pel seu propi interès, una nació no hauria d'annexionar o retenir per la força un altre país" (1982: 55; traducció meua).

Això, en la política i en el dret comparat s'ha entès, com es pot veure amb la regulació del dret d'autodeterminació en dret internacional, oferint als pobles o nacions la possibilitat de decidir lliurement i unilateralment (respecte de l'estat on es trobin) el seu futur com a pobles o nacions. Cal reconèixer, en canvi, que aquest dret, tal com està configurat en l'actualitat, dona cobertura únicament a casos extrems, en els quals els pobles o nacions que aspiren a constituir-se com a estats independents han patit la colonització o es troben en una situació de discriminació i violació flagrant i sistemàtica dels seus drets humans. Cap solució no s'ofereix, tanmateix, als pobles o nacions que aspiren a l'autodeterminació (interna o externa) en contextos democràtics. Fora d'això, pot pensar-se també que, si el

dret internacional en la matèria és un avenç de gran valor com a guia en la gestió d'aquests conflictes, cal tenir present que potser no és la millor eina per assolir els objectius perseguits, ja que els estats, com ja s'ha dit, poden aplicar el dret internacional com els convingui. És per això que entenc que convé centrar-se en l'àmbit estatal. No només està més ben connectat amb la democràcia, sinó que també és l'espai on s'han pogut observar els avenços més significatius per mitjà del que es pot entendre com una constitucionalització del dret de secessió en aquells contextos polítics que han sabut fer una lectura democràtica del problema.

El primer cas que cal esmentar és, sens dubte, el del Canadà, principalment la intervenció del seu Tribunal Suprem el 1998 (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*. R.C.S. 217), amb un dictamen que des d'aleshores s'ha considerat com el *leading case* en els conflictes territorials de sobirania en contextos democràtics (Delledonne i Martinico 2019, Caglio i Gagnon 2019). La seva argumentació s'alinea a la perfecció amb les lliçons abans explicades en matèria de legitimitat del subjecte polític sobirà, i la necessitat del consentiment del poble o nació que qüestiona la legitimitat del poble o nació de l'estat. El seu raonament des de la perspectiva del dret internacional és molt clar en el sentit de reconèixer que el dret d'autodeterminació dels pobles, tal com s'interpreta de manera dominant, no s'aplica a la província de Quebec per facilitar la seva independència unilateral, sense negociació amb l'Estat canadenc. Poden apreciar-se en aquest punt els límits i fins i tot el caràcter frustrant del dret internacional en la matèria, l'evolució de la qual entenc com un pas necessari, i més coherent amb el principi d'autodeterminació que no pas la seva permanència en l'estat actual.

Molt més interessant és l'aportació que fa el Tribunal Suprem en l'àmbit del dret constitucional canadenc. El TS reconeix que no hi ha, en el dret constitucional canadenc, un dret reconegut a les províncies de separar-se unilateralment de l'Estat. D'aquesta manera, Quebec només podria independitzar-se si comptés amb el vistiplau de l'Estat. Però la importància del dictamen del TS no rau en la lectura en clau legalista (i sense retrets) que fa del cas, negant que en dret internacional i en dret constitucional canadenc hi hagi un dret unilateral a la independència per a un cas com el quebequès, sinó l'aportació que fa a continuació. El TS explica que en un sistema com el canadenc les regles de dret han d'interpretar-se atenent els quatre principis fonamentals de la Federació canadenca, que són el federalisme, el constitucionalisme i la regla de dret, la democràcia i el respecte dels drets de les minories. Segons el TS, aquests principis han de tenir-se en compte alhora, com a principis d'igual importància o rang, en el sentit que no imperen uns sobre altres (§49).

Per al que aquí ens interessa, és important fixar-se sobretot en l'ús que es fa del principi democràtic. Si el TS insisteix que el principi del constitucionalisme i la regla de dret obliguen al respecte de les normes en vigor (§67) –normes que prohibeixen la secessió unilateral de Quebec–, això no impedeix que afirmi amb igual determinació que “un sistema democràtic de govern ha de prendre en consideració aquestes veus dissidents” (§68) que poden emergir al si del sistema. Segons l'opinió del TS, “l'ordre constitucional canadenc no podria romandre indiferent davant de l'expressió clara d'una majoria clara de quebequesos de desitjar separar-se del Canadà” (§92; traducció meua). D'on sorgiria, com així ho expressa, una “obligació de negociar” per a ambdues parts (per tant, també per a l'Estat canadenc) per tal de modificar la Constitució i poder, així, trobar una solució legal. Tal com l'entén el TS, la

voluntat sobirana (o l'esmentada aspiració) expressada per una minoria nacional territorialitzada no hauria de ser ignorada o bloquejada per la majoria nacional segons l'argument de la legalitat contrària a aquesta aspiració. I tot això malgrat que el dret en vigor permeti a la majoria nacional romandre immòbil davant les demandes de la minoria dissident. Tal com l'expressa amb claredat el Tribunal Suprem canadenc, aquesta actitud, tot i que legal, seria contrària al principi democràtic. Per aquest motiu la recerca de l'equilibri entre els principis abans esmentats obligaria moralment a buscar políticament una solució per fer que el principi de la regla de dret i el principi democràtic no romanguin enfrontats i en contradicció un amb l'altre.

El segon cas que cal comentar, si més no breument, és la recent experiència escocesa al Regne Unit. A diferència del cas de Quebec i Canadà, on es pot parlar d'un conflicte que ha tensat les relacions entre centre i perifèria durant diverses dècades, el cas d'Escòcia al Regne Unit es caracteritza sobretot per la naturalitat amb què s'ha donat resposta a les demandes del nacionalisme escocès. Això fa que resulti fins i tot difícil parlar d'un conflicte territorial de sobirania i explica potser també el menor interès doctrinal que ha pogut suscitar respecte a l'experiència canadenc. Amb tot, crec que la manera com es va tractar la demanda de referèndum d'independència per part del Govern britànic marca de manera exemplar la línia a seguir en contextos democràtics. També s'inscriu a la perfecció en la doctrina establerta pel TS canadenc. La reivindicació del nacionalisme escocès no ha estat precedida per cap tipus de greuge (de tipus remeier) que pogués justificar-la. L'autonomia de la que gaudeix Escòcia, d'altra banda, en un sistema democràtic com el britànic també l'exclou com a subjecte polític idoni per reclamar el seu dret a l'autodeterminació sobre la base de la normativa internacional. Nogensmenys, això no ha estat un obstacle perquè l'Estat britànic reconegui tant el subjecte polític que aspira a la independència com a poble o nació (el reconeixement d'Escòcia com a nació al Regne Unit ha facilitat una millor comprensió de les seves demandes), com la legitimitat de la seva aspiració a constituir-se com un estat separat.

Com se sap, el resultat del referèndum va ser favorable a la permanència d'Escòcia al Regne Unit, la qual cosa hem de veure com un gran reforç de la legitimitat del subjecte polític sobirà britànic. Això sol passar desapercebut, en bona part pel temor obsessiu que genera la possibilitat de la secessió. Crec que fariem bé en entendre que un referèndum d'independència no és únicament una experiència en la qual s'expressa la voluntat sobirana d'un poble diferenciat de constituir-se com a estat independent. En realitat, quan el resultat del referèndum és contrari a la independència, el que aquest referèndum expressa no és la voluntat d'un poble diferenciat del poble de l'Estat, sinó la voluntat d'aquest mateix poble o nació de l'estat (del qual constitueix una part) de continuar sent aquest poble o nació i contribuint al seu benestar, prosperitat i seguretat. Dit d'una altra manera, si el referèndum suposa un desafiament a la legitimitat del subjecte polític sobirà de l'estat en el territori en el qual aquesta demanda sorgeix, el resultat pot perfectament reforçar o renovar aquesta legitimitat. I és en aquest punt on crec que s'hauria d'insistir en els contextos democràtics.

És cert que el desafiament que representa un moviment secessionista és desagradable i que la majoria nacional té moltes raons per preferir no haver d'afrontar aquest problema, o fins i tot desitjar que el moviment secessionista no existís. Però quan aquest problema apareix, ha d'abordar-se democràticament, per dues raons. La primera, com ja hem vist, és la de la



justícia, i està protegida pel principi democràtic: la minoria nacional que qüestiona la legitimitat de la sobirania de la majoria nacional al seu territori té el mateix dret que la majoria nacional a disposar d'allò de què aquesta ja disposa: un estat propi. El que se li ha de demanar a la minoria nacional és que adopti mitjans democràtics, no que justifiqui per què vol un Estat. Però la segona de les raons em sembla tant o més important que la primera. Connecta amb el millor de la tradició del nacionalisme liberal i amb la frase de Renan que he citat, reconeixent que el subjecte polític sobirà, el poble o nació, no s'ha d'imposar per la força a poblacions que potser no s'hi reconeixen. D'aquí la importància del consentiment com a mitjà per evitar que les nacions o pobles ja constituïts es converteixin en una presó per a altres pobles o nacions, i generar internament les condicions perquè aquests conflictes territorials simplement deixin de produir-se, a través del reconeixement de la legitimitat del sobirà estatal com a subjecte polític.

La minoria nacional que qüestiona la legitimitat de la sobirania de la majoria nacional al seu territori té el mateix dret que la majoria nacional a disposar d'allò de què aquesta ja disposa: un estat propi

Això últim no necessàriament ha de passar per l'organització de referèndums d'independència. Hi ha, sens dubte, altres solucions, de tipus federal, com demostren casos com el de Bèlgica (amb Flandes) o Dinamarca (amb Grenlàndia), que poden ser útils per desactivar el que podria convertir-se en un conflicte territorial de sobirania si l'Estat (la seva majoria nacional) romangués indiferent o hostil a les demandes de millora de l'acomodació i del reconeixement de les seves minories nacionals internes. En qualsevol cas, la via democràtica no pot ser quedar-se de braços plegats (Ferraiuolo 2018), deixant que el conflicte es cronifiqui i fins i tot empitjori, recorrent a una legalitat que afavoreix el subjecte polític sobirà autor de la legalitat, en contra dels altres subjectes polítics aspirants a la sobirania que hi pugui haver dins de les seves fronteres.

## Conclusió

He provat d'explicar com la sobirania, malgrat el que afirmen els discursos que hi són hostils, s'entén i es practica en les nostres societats, encara avui al segle XXI. Una anàlisi atenta als fets no permet apreciar diferències substancials entre la comprensió i l'ús del concepte a nivell estatal i internacional d'avui dia i de fa cinquanta o cent anys. L'ambivalència estructural de la sobirania (Beaud 1994), permanentment en equilibri entre la seva juridificació, mitjançant regles que ordenin el seu exercici a nivell estatal, i la seva dimensió política, que apel·la al principi de legitimitat del subjecte polític que reclama per a si la sobirania, continua sent vigent. Precisament, ho reflecteixen a la perfecció, entre molts altres casos, els conflictes de sobirania que hem abordat, en qüestionar la legitimitat del subjecte polític sobirà (nació o poble) per estendre el seu poder de comandament, mitjançant la sobirania organitzada jurídicament, al territori en què una població pot considerar-se majoritàriament com un subjecte polític (nació o poble) diferent, mereixedora d'allò de què ja gaudeix del poble o nació de l'estat en què es troba: el seu reconeixement com a poble o nació diferent, del qual deriva la legitimitat de la seva aspiració a constituir-se com

un subjecte polític sobirà (reconegut com a tal des de dins –pels seus habitants– i des de fora), i, conseqüència per consegüent, a poder disposar del monopoli jurídic per organitzar i regular unilateralment l'exercici de la sobirania en el nou estat creat.

El que es qüestiona en aquests conflictes no és la sobirania de l'estat en la seva dimensió jurídica, la capacitat de l'Estat per regular com vulgui qualsevol assumpte (com la possibilitat de la independència d'un dels seus territoris) del qual cregui necessari ocupar-se. Aquesta sobirania de l'estat és generalment reconeguda, de fet, per part dels moviments independentistes, conscients que una resposta a la demanda que plantegen necessita la intervenció sobirana de l'estat, que és qui, en definitiva, pot obrir la porta de sortida, com al Regne Unit, o bé tancar-la, com a Espanya. Pot semblar normal que el nacionalisme català critiqui la decisió de l'Estat espanyol de no acceptar la solució referendària, però fins i tot la seva temptativa d'avançar per la via de la il·legalitat (com ho afirma l'Estat espanyol) i la unilateralitat reflecteix en el fons el convenciment del nacionalisme català que el conflicte només pot resoldre's en democràcia, de manera cívica i pacífica, mitjançant un acte de sobirania de l'Estat espanyol que habiliti una via transitable. El que en realitat es qüestiona en aquests conflictes no és, doncs, la sobirania jurídica de l'estat, sinó la sobirania política, la legitimitat de la nació o poble de l'estat per imposar el seu poder de comandament i la seva voluntat a un col·lectiu humà territorialitzat que es percep (o es pot percebre) majoritàriament com un poble o nació diferent. D'aquí la importància del reconeixement (com a poble o nació) com a pas previ a una sortida democràtica negociada.

## NOTES

- 1 — A les dues primeres seccions segueixo dos treballs que considero fonamentals sobre el tema de la sobirania, ambdós de dos de reputats juristes francesos: Troper (2011) i Beaud (1994). El primer utilitza l'enfocament típicament *iusrealista*, centrat en la descripció del fenomen observat, que aquí miro de seguir. El segon és una de les obres de referència en l'estudi de l'Estat i de la sobirania des del seu moment teòric fundador (Bodin) fins a l'actualitat.
- 2 — Vegeu Caglio, 2017.
- 3 — Seguida de nombroses altres resolucions que recorden la infracció a la legalitat internacional per part de França en no lliurar Mayotte al nou estat de les Comores.

- 4 — Encara que es tracti d'una qüestió molt complexa de teoria del dret, impossible de tractar en unes quantes paraules, s'ha d'advertir que en aquest punt hi ha una concepció bastant idealitzada, i alhora molt estesa, sobre l'obrar dels òrgans representants de la sobirania en sistemes democràtics, opinió o concepció que sembla entendre que aquest obrar sobirà contra la regla de dret és una cosa molt excepcional. El caràcter excepcional dels abusos de dret permetria així sostenir la diferència entre un obrar no sobirà (el que segueix la regla de dret), que definiria els nostres sistemes democràtics, i un obrar sobirà a qui li seria indiferent la regla de dret. Ara bé, una mirada atenta a la realitat del dret permet revelar un quadre bastant diferent: fora dels casos, sí molt extraordinaris, de ruptura amb l'ordre establert (canvi revolucionari), els abusos que els òrgans estatals poden cometre a l'exercici de les seves funcions (més comuns que allò que la tesi de l'excepcionalitat diu) adquireixen sempre forma jurídica durant el temps que duri la seva validesa, la qual cosa significa que són sistemàticament avalats i assumits pel propi Estat de dret. És així com, per donar un exemple entre molts d'altres, un Tribunal Suprem pot decidir canviar les regles de competència judicial sobre la marxa per jutjar i condemnar per sedició a individus visiblement molestos per al sistema (Sentència 459/2019 del Tribunal Suprem espanyol de 14 d'octubre de 2019). La qual cosa significa que jurídicament no parlem de decisions que es prenen contra la regla de dret, sinó el contrari, en el marc d'aquesta. Així, s'estaria parlant de decisions que política o moralment poden merèixer seriosos retrets, però que jurídicament acaben revestint l'hàbit d'autoritat del dret, sent reconeguts pel sistema. La qual cosa ens indica també que, d'alguna manera, sent el dret, com és, una activitat fonamentalment interpretativa, potser no resulta pertinent parlar d'una sobirania contrària a dret en la mesura que és precisament el rol del sobirà conservar el monopoli sobre la creació de dret i la seva modificació, podent així adaptar-lo a la seva voluntat i romanent dins dels marges del sistema jurídic.
- 5 — Per entendre l'abast del problema, pot ser útil llegir dos estudis recents sobre les deliberacions del Tribunal Constitucional francès en les sentències en què, en relació principalment amb la UE, ha tractat la qüestió de la sobirania: Beaud 2018; Hamann 2018. Els dos autors mostren a través de l'estudi de les actes de deliberació del Tribunal Constitucional l'escàs rigor jurídic i inconsistència amb què els seus membres utilitzen un concepte al qual, malgrat tot, atribueixen una importància fonamental en les seves decisions.
- 6 — Pot notar-se de manera significativa que, entorn del conflicte sobiranista entre l'Estat espanyol i la majoria política catalana sobre el dret dels catalans a decidir el seu futur en referèndum, ha pogut prosperar en el debat aquesta imatge d'un nacionalisme català sobiranista representant del 'decisionisme' i enfrontat a la regla de dret (quedava així la reivindicació de la sobirania associada al desig de governar sense límits, sense importar la regla de dret) davant un Estat espanyol, representant i garant de la legalitat democràtica i de l'Estat de dret.
- 7 — Vegeu nota 4.
- 8 — Ho il·lustra bé, novament, el conflicte català, en el qual se li ha repetit constantment a la majoria política catalana que, encara que no li agradin les lleis espanyoles, ha d'obeir-les. Ja es coneix, d'altra banda, el càstig dur que ha comportat la seva desobediència, decretada per l'Estat espanyol.

- 9 — Aquesta hipòtesi o norma hipotètica vindria a jugar el paper del contracte social a Rousseau, o del vel de la ignorància a Rawls, com a ficcions útils per justificar o legitimar un determinat ordre social.
- 10 — En el moment en què es va redactar aquest article, Donald Trump era encara el president dels Estats Units.
- 11 — Pot notar-se de passada com el concepte de sobirania, lluny de perdre força, continua sent operatiu en la teoria del federalisme per distingir formes federatives de dret intern o constitucional, d'una banda, i de dret internacional, per l'altre.
- 12 — Aquesta expressió serà represa en les seves decisions ulteriors en la matèria, tant en les seves decisions sobre Maastricht (I, II i III), com sobre el Projecte de Constitució europea i el Tractat de Lisboa.
- 13 — La comparació amb el cas català pot ser de nou instructiva.
- 14 — Cal lamentar la proliferació en mitjans de comunicació de comentaris molt esbiaixats i gruixuts sobre la sobirania i el dret internacional. Valgui com a il·lustració el comentari realitzat fa uns quants dies per Mária Martínez-Bascuñán, politòloga i directora d'opinió del fins fa poc principal mitjà escrit espanyol (*El País*), que no va tenir cap problema en escriure a l'esmentat diari la següent afirmació, en reacció a una decisió del Primer Ministre britànic: “el mur de la identitat és el nou nacionalisme proteccionista i identitari, que parla de sobirania com un absolut. Però tot sobiranisme és un populisme, i tot populisme és reaccionari: elevar-lo a atribut indivisible implica la destrucció *de facto* de qualsevol dret internacional, com ens ha mostrat el *premier* britànic” (2020).
- 15 — Una cosa que, fora d'això, no representaria probablement la fi de la sobirania, sinó la seva reducció a un únic posseïdor o actor sobirà.
- 16 — Aquest és un punt a tenir en compte després en el debat normatiu. La teoria liberal fa la promesa a les minories d'avui que podran ser les majories de demà gràcies a l'alternança política en el joc democràtic. Aquest és, sens dubte, un punt fort que aporta estabilitat i confiança al sistema en les democràcies liberals. El problema és que aquest vell mecanisme no serveix en el nostre cas, ja que és impossible que una minoria nacional territorialitzada pugui convertir-se en la majoria nacional en un Estat que compta amb una (àmplia) majoria nacional diferent. D'aquesta manera, la impossibilitat de ser un dia majoria en l'Estat en el qual una minoria nacional estructural es troba és una cosa que tendeix a legitimar o a fer més comprensibles, des de la pròpia perspectiva liberal, les demandes de sortida de l'Estat formulades per la minoria.

- 17 — “La seva relació [la del dret a decidir] amb la nació només és empírica (el dret a decidir se sol donar allà on hi ha nacions sense estat), no normativa (no és l’existència de la nació la que el legitima)” (López 2015: 28). Aquí la pregunta que cal fer és sobre el sentit d’una teoria normativa que no s’ajusta a l’experiència empírica. Si només les comunitats humanes territorialitzades que es perceben com a pobles o nacions (en sentit polític o ple) desitgen tenir un Estat propi, la qüestió de la voluntat de ser (legitimadora el projecte) és llavors inseparable de l’existència del poble o nació, de tal manera que sembla impossible que pugui sorgir una demanda com la del dret a decidir dissociada de la qüestió nacional. Noti’s que el mateix Jaume López ho diu també: “No es tracta d’entrar en debats nominalistes. Tampoc amb aquells que continuen considerant que la millor manera de referir-se a aquestes aspiracions és identificant-les amb el dret a l’autodeterminació. Si s’entén que és una determinada concepció del principi democràtic (i de l’estat), i no el principi de nacionalitat, la qual cosa fonamenta la reivindicació, *si s’entén que no és que una nació tingui el dret a decidir, sinó que és una nació perquè reclama el seu dret a decidir (i possiblement aquesta sigui la millor definició de nació que avui podem tenir)*. Si tot això s’entén, no importa com s’anomeni” (López 2017: 124; la cursiva és meva). En efecte, si s’entén que el dret a decidir per si sol pot ser reclamat a la pràctica per una comunitat humana que es percebi com un poble o nació mereixedora d’aquest dret, llavors no s’entén quin interès -a banda de l’anteriorment comentat: allunyar-se de la mala imatge que arrossega el nacionalisme en la nostra societats- pot tenir una teoria normativa que obri aquest dret a altres col·lectius humans (no nacionals) que sabem no tindran el menor interès per aquesta reivindicació. Si se li dona la volta -sense traïr el seu sentit, crec- a la frase citada en cursiva de Jaume López, es podria dir, llavors, que la reivindicació del dret a decidir revela l’existència d’una nació, que és el subjecte polític -i no un altre- que té dret a decidir.
- 18 — Beran és un dels teòrics més citats i representatius d’aquest enfocament. Vegeu, per exemple: 1984, 1998.
- 19 — Se sol prendre Buchanan com l’autor de referència en l’enfocament remeier: 1997, 2013. Per a una discussió de les teories de la secessió, vegeu el llibre publicat recentment per Bossacoma (2020).

#### REFERÈNCIES

- Alvarez Junco, J. (2016). *Dioses útiles. Naciones y nacionalismo*, Madrid, Galaxia Gutenberg.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso.
- Archilés, F. (ed) (2018). *No sólo cívica. Nación y nacionalismo cultural español*, Valencia, Tirant humanidades.

- Barceló, M. i altres (2015). *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona, Atelier.
- Beaud, O. (1994). *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF.
- Beaud, O. (2007). *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF.
- Beaud, O. (2018). “Le Conseil constitutionnel sur la souveraineté et ses approximations”, *Ius Politicum, revue de droit politique*, n° 20-21, 143-185.
- Beran, H. (1984). “A Liberal Theory of Secession”, *Political Studies* 32 (1), 21-31.
- Beran, H. (1998). “A Democratic Theory of Political Self-Determination for a New World Order”, in Lehning, P. B. (ed.), *Theories of Secession*, London-New York, Routledge, 32-59.
- Bodin, J. (1576). *Les Six Livres de la République*, Paris, Jacques du Puys.
- Bossacoma Busquets, P. (2020). *Morality and Legality of Secession. A Theory of National Self-Determination*. Palgrave Macmillan
- Buchanan, A. (1997). “Theories of Secession”, *Philosophy and Public Affairs* 26 (1), 31-61.
- Buchanan, A. (2013) [1991]. *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelona, Ariel.

- Cagiao y Conde, J. (2017). “Secesión y reforma constitucional. ¿Y si no fuera necesario reformar la Constitución?”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° especial “¿Cataluña independiente?”, 71-72, octubre-noviembre, 140-143.
- Cagiao y Conde, J. (2018). *Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?*. Madrid, Catarata.
- Cagiao y Conde, J., Gagnon, A.-G. (dir.), *Fédéralisme et Sécession*. Bruxelles, Peter Lang.
- Calhoun, C. (1997). *Nationalism*, Buckingham, Open University Press.
- Delanty, G., O’Mahony, P. (2002). *Nationalism and Social Theory*, London, Sage.
- Delledonne, G, Martinico, G. (ed.) (2019). *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession. Legacies of the Quebec Secession Reference*, Palgrave Macmillan.
- Gagnon, A.-G., Lecours, A., Nootens, G. (eds) (2007). *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec-Amérique.
- Gagnon, A.-G. (2011). *L’âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l’Université de Laval.
- Gellner, (1983). *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell.
- Greenfeld, L. (1993). *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Harvard University Press.

- Hamann, A. (2018). “Sur un “sentiment” de souveraineté”, *Ius Politicum, revue de droit politique*, n° 20-21, 187-213.
- Hobbes, Th. (1999) [1651]. *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Paris, Dalloz.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge University Press.
- Kelsen, H. (2006) [1929]. *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK ediciones.
- Kelsen, H. (1999) [1934]. *Théorie pure du droit*, Paris, Bruylant-L.G.D.J.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Paris, La découverte.
- Kymlicka, W. (2007). *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press.
- López, J. (2015). “El derecho a decidir: el principio democrático en el siglo XXI”, a Barceló i altres, *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona, Atelier, 19-40.
- López, J. (2017). *El derecho a decidir*, Tafalla, Txalaparta
- Máiz, R. (2004). “*Per Modium Unius*: más allá de la dicotomía nacionalismo cívico vs.



nacionalismo étnico”, in A. Gurrutxaga, *El presente del estado-nación*, Bilbao, UPV, 107-130.

- Máiz, R. (2005). “Republicanismo e inmigración en Francia. *La République une et indivisible* y el *affaire du foulard*”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 129, julio-septiembre, 5-37.
- Miller, D. (1995). *On Nationality*, Oxford University Press.
- Norman, W. (2006). *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press.
- Parekh, B. (2005). *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*, Madrid, Istmo.
- Renan, E. (1982) [1882]. *Qu'est-ce qu'une nation?*, París, Pocket.
- Renvoi relatif à la sécession du Québec. R.C.S. 217.
- Resolución 3161 de la Asamblea general de NN. UU., 14 de diciembre de 1973.
- Ross, A. (2014) [1936]. “Le XXVe anniversaire de la théorie pure du droit”, *Revus, Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, n° 24, 9-33.
- Schmitt, C. (2003) [1928]. *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial.

- Sentència 75-59 del Tribunal Constitucional francès del 30 de desembre de 1975.
- Sentència 70-39 del Tribunal Constitucional francès del 19 de juny de 1970.
- Sentència del Tribunal Constitucional alemany (BVerfGE 89, 115) del 12 d'octubre de 1993.
- Sentència 459/2019 del Tribunal Suprem espanyol del 14 d'octubre de 2019.
- Tamir, Y. (1993). *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press
- Tamir, Y. (2019). *Why Nationalism*, Princeton University Press
- Taylor, Ch. (1992). *Multiculturalism and "the Politics of Recognition"*, Princeton, Princeton University Press.
- Thiesse, A.-M. (1999). *La création des identités nationales. Europe XVIII-XX siècles*, Paris, Seuil.
- Troper, M. (2011). "La souveraineté, inaliénable et imprescriptible", in Troper, M., *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, 77-98.
- Van Parijs, P. (2011). *Linguistic Justice for Europe and for the World*, Oxford University Press.

**Jorge Cagiao Conde**

Jorge Cagiao Conde és professor titular de Dret espanyol a la Universitat de Tours (França) i director de la col·lecció Auctoritas (Le Manuscrit, París). La seva recerca s'ha centrat en la teoria del federalisme, amb especial focus en el cas espanyol, i també en l'estudi de les nacions i els nacionalismes a Espanya, del pluralisme cultural i lingüístic en democràcia i del dret a l'autodeterminació dels pobles. És autor de diversos llibres, entre els quals *Tres maneres de entendre el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall* (2014). Les seves últimes publicacions són *Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?* (2018), *España después del 15M* (2019) i *Fédéralisme et Sécession* (2019).