

ARTICLES CENTRALS

## Desacord radical i disputes per l'autodeterminació

**Christine Bell**

Catedràtica de Dret Constitucional, Universitat d'Edimburg

Els conflictes d'autodeterminació solen afectar una part del país on una minoria ètnica i/o nacional desitja la secessió del territori en el qual es concentra l'esmentat grup, a fi de separar-se de l'estat central. Normalment, la secessió suscita una resistència ferotge de l'estat central i els partidaris de la "unitat" del país. Sota les reivindicacions d'autodeterminació són subjacents dos elements: d'una banda, el sentiment que l'estat central no respon als interessos de totes les seves parts i pobles amb la mateixa bona fe; i, d'altra banda, la preocupació que els grups minoritaris no siguin realment lleials a l'estat i aspirin a la seva plena destrucció i desintegració. És a dir, subjacent a les disputes per l'autodeterminació hi ha un desacord radical sobre la legitimitat de l'estat, la seva naturalesa, a qui pertany, el seu compromís amb l'equitat i la seva capacitat per reformar-se per tal d'incloure tots els grups en igualtat.

El desacord acostuma a ser més radical dins de la regió secessionista, perquè hi ha més en joc per als seus habitants que per a la resta del país. Cap regió no és homogènia: una part de la població mostrarà un gran afany per la secessió com a via per protegir els seus drets; tanmateix, els que corren el risc de convertir-se en una minoria en un estat nou (i que potser pertanyen a la majoria en el conjunt de l'estat actual), poden témer que un nou estat els negui els seus drets. En ocasions, el desacord es planteja com si un grup li digués a un altre "per què nosaltres hauríem de ser una minoria en el vostre estat, quan vosaltres podeu ser una minoria en el nostre?".

Les disputes per l'autodeterminació són difícils de resoldre, perquè no hi ha cap manera de conciliar el desig de secessió amb el desig de preservar la unitat de l'estat. Aquesta

és la raó per la qual el desacord és “radical”: no hi ha manera de “quadrar el cercle”. O sí? Si analitzem el posicionament de les parts respecte de l'estat, es pot buscar un encaix entre els interessos que són subjacents a aquests posicionaments?

## **“ Les disputes per l'autodeterminació són difícils de resoldre perquè no hi ha cap manera de conciliar el desig de secessió amb el desig de preservar la unitat de l'estat ”**

En teoria, no hauria d'importar ser minoria a l'estat d'un altre grup, sempre que la seva identitat i les seves aspiracions polítiques fossin irrellevants per al tractament que rebés. De fet, si mirem enrere, moltes disputes d'autodeterminació se centren més en la igualtat i no tant en la secessió. A Irlanda del Nord, encara que l'aspiració d'una Irlanda unida existeix des de la partició de 1920, la fase del conflicte que va començar a finals de la dècada de 1960 i va culminar en l'Acord de Divendres Sant (o de Belfast) va estar precedida per campanyes de drets civils contra els elevats nivells de discriminació, en les seves diverses formes, que patia la minoria catòlica a Irlanda del Nord. No va ser fins que aquestes protestes van ser reprimides o es va alentir el progrés en la qüestió, quan va cristal·litzar la violència estructural al voltant de la permanència d'Irlanda del Nord en el Regne Unit o la seva integració en una Irlanda unida. De manera anàloga, a Sri Lanka el conflicte secessionista dels Tigres d'Alliberament de Tamil Eelam (LTTE) es va desenvolupar lentament, a mesura que els polítics nacionalistes singalesos van eliminar les salvaguardes per als drets de les minories tàmil (establertes en l'acord polític postindependència) i van establir una constitució favorable a la majoria i basada en una visió nacional singalesa. Catalunya també es va centrar més en la independència darrere la reforma de l'Estatut de 2010, davant de la negativa a ulteriors reformes, un aprofundiment de l'autonomia i una intensificació de les proteccions nacionals i de la llengua pròpia.

Llavors, com es resolen aquestes reivindicacions d'autodeterminació en les situacions més enverinades i conflictives? Quatre elements interrelacionats solen ser claus.

**Més descentralització.** Per resoldre el conflicte violent, els estats sovint han de reconciliar el seu concepte d'“unitat” amb un gran nivell de descentralització i dotar el país d'un nivell d'autogovern significatiu. A Escòcia es va respondre a l'ascens del nacionalisme escocès amb mesures successives de traspàs de competències; a Espanya, l'autonomia va ser una resposta clau al conflicte basc, encara que després aconseguís un suport més ampli. A Sri Lanka mai no es va arribar a un acord, però totes les propostes serioses per abordar el conflicte amb els tàmil inclouen la cessió de poder a les regions del nord i de l'est. A Bougainville, Papua Nova Guinea, es va abordar una disputa secessionista mitjançant la creació d'una autonomia àmplia. Els exemples són in comptables. La descentralització pretén quadrar el cercle unitat-secessionisme en atorgar autogovern sense per això eliminar la unitat formal i la sobirania de l'Estat. Els unionistes sovint sostenen que la descentralització és part del problema, no la solució. Tanmateix, amb freqüència la descentralització és l'únic mecanisme de col·locació política que permet establir un estat unit.

**“ Crear un estat plurinacional requereix un llenguatge creatiu que reconegui que el que reivindiquen les minories nacionals no és només la igualtat dins de l'estat, sinó també un gir copernicà de l'estat i el concepte de “nacional” ”**

**Una nova visió plurinacional.** Amb freqüència, els estats han de donar resposta a la reivindicació simbòlica d'estatalitat de les minories etnonacionals, mitjançant la promesa d'una visió més “plurinacional” de l'estat, que no acomodi una única identitat nacional, sinó a diverses. Recrear l'estat com a entitat plurinacional implica refer l'acord polític sobre el qual s'assenta perquè sigui més inclusiu amb les minories nacionals. Implica comptar amb institucions polítiques i jurídiques compromeses a honrar l'esmentada visió de l'estat. Crear un estat plurinacional requereix un llenguatge creatiu que reconegui que el que reivindiquen les minories nacionals no és només la igualtat dins de l'estat, sinó també un gir copernicà de l'estat i el concepte del

“nacional”. A Escòcia, després del referèndum de 2014, es va revisar el marc de descentralització per ratificar la “sobirania” del parlament escocès. Per la seva banda, la transició espanyola va desembocar en una constitució que al seu article 2 afirmava la unitat d'Espanya, però també reconeixia les regions i nacionalitats. A Irlanda del Nord, després d'un conflicte violent, l'Acord de Belfast establí que dos objectius contraposats –l'aspiració a una Irlanda unida i a la Unió amb el Regne Unit– eren “igual de legítims” i creava una forma de binacionalisme, amb el dret a ser irlandès, britànic o d'ambdues nacions.

**Igualtat radical per als individus i els grups.** Per resoldre les disputes d'autodeterminació, els estats sovint aprofundeixen en la igualtat i es prenen més seriosament les acusacions de discriminació i opressió. D'aquesta manera, en comptes d'una mera “igualtat dins de la llei”, és freqüent que s'introdueixin mesures que consolidin els drets dels grups a la participació política i a una protecció equitativa dels drets culturals o religiosos. El dret a la igualtat es vincula amb la idea del plurinacionalisme, ja que sovint s'atorguen drets col·lectius relacionats amb la religió, la cultura o, fins i tot, l'autodeterminació. És habitual que també tinguin un paper important el reconeixement d'uns drets sòlids i l'adopció de compromisos amb la distribució equitativa dels recursos socioeconòmics i el desenvolupament regional.

**Indefinició.** Com a via potser més controvertida, és freqüent que els estats abordin el desacord radical donant una “interpretació oberta” a un acord determinat. Es troben, doncs, vies per difuminar, en part, la definició simbòlica de l'estat i “el nacional”. Si es transmet a les persones que la naturalesa de l'estat no està resolta definitivament, sinó que es pot revisar periòdicament, es redueix considerablement el que està en joc en un moment determinat. Es tracta d'iniciatives com: posar les bases per a futurs referèndums de secessió, com a Irlanda del Nord o Bougainville (Papua Nova Guinea); obrir la possibilitat d'una transferència de competències més gran en una etapa posterior; o permetre una revisió periòdica dels acords. Tots aquests mecanismes poden ser molt importants per permetre que tothom assumeixi el compromís en un moment donat. Tanmateix, això requereix que els partidaris de la configuració actual de l'estat revisin la seva actitud i siguin conscients que la inestabilitat pròpia de deixar la qüestió oberta crea, en realitat, una forma d'estabilitat “flexible”, una forma millor. L'estat central s'enforteix en reconèixer que no sempre pot donar per feta la seva pròpia

existència, sinó que sempre depèn del consentiment dels diversos grups i de les opinions polítiques dels seus habitants. Requereix que les persones entenguin l'estat no com un acord polític definitiu, sinó com un conjunt de processos mitjançant els quals les persones poden continuar resolent els seus desacords de manera pacífica.

**“ Quan les reivindicacions d'igualtat dins de l'estat s'intensifiquen i es converteixen en una exigència de secessió en tota regla, pot ser molt difícil frenar-les amb la promesa d'una igualtat major ”**

Aquestes no són, per descomptat, les úniques sortides per als conflictes d'autodeterminació, que poden desembocar en altres escenaris, com el manteniment de l'estatu quo de l'actual estat per mitjà de la coerció i la negociació d'altres aspiracions, malgrat que sovint aquesta solució condueix a un cert nivell de conflicte violent. D'altra banda, algunes regions subestatsals assoleixen la condició d'estat, encara que rarament i, en general, no sense passar abans per un alt nivell de violència. Tanmateix, ni tan sols aquests dos desenllaços extrems resolen necessàriament el conflicte: són solucions amb un sol bàndol guanyador i que tendeixen a perpetuar nous cicles de greuge i conflicte.

Quant a les solucions negociades, el *quid* de la qüestió és: com arriben a un compromís d'aquest tipus els bàndols enfrontats en un conflicte d'autodeterminació? Molt sovint la zona de compromís és bastant fàcil d'identificar. El més difícil de dirimir és com aconseguir que tots estiguin d'acord, en especial quan “imposar-se al contrincant” continua semblant una opció viable. Com arriben les parts a un compromís? Lentament i amb molta dificultat. En molts contextos la història ens ha ensenyat que el geni de l'autodeterminació és més fàcil d'alliberar que de tornar a tancar al seu llum. No en va, per a les parts pot ser molt més difícil comprometre's després d'anys de violència per l'“estatalitat”. Així mateix, una vegada les reivindicacions d'igualtat dins de l'estat

s'intensifiquen i es converteixen en una exigència de secessió en tota regla, pot ser molt difícil frenar-les amb la promesa d'una igualtat major -malgrat que aquesta, d'haver estat plantejada al principi, hagués pogut aturar de soca-rel l'escalada reivindicativa.

No hi ha resposta fàcil. Únicament treballar de manera intensa per aconseguir un acord polític creatiu, nou i inclusiu, que pari atenció no només als aspectes substancials, sinó també a la importància del simbolisme sobre a qui "pertany" l'estat. Cada bàndol ha d'intentar crear un llenguatge que permeti desenvolupar una nova confiança en les institucions estatals, que pugui fonamentar el desenvolupament de la confiança cívica horitzontal entre pobles dividits. Les institucions judicials de l'estat han de reconèixer que no és permisible que una de les parts "incompleixi" l'acord i recaigui en la seva visió exclusivista de l'estat, ja que acabaria amb el compromís d'una visió plurinacional de l'estat, és a dir, amb el projecte de construcció contínua d'un acord sobre un projecte comú de comunitat política.

## **SOBRE L'AUTORA**

Chirstine Bell és catedràtica de Dret Constitucional i sotsdirectora de Justícia Global a la Universitat d'Edimburg. És membre de la Royal Society of Edinburgh i de la British Academy, i directora del Political Settlements Research Programme. La seva recerca se centra en la interfície entre el Dret Constitucional i el Dret Internacional, gènere i conflicte, teoria jurídica, i amb un interès particular en els processos de pau i els acords de pau.

Fotografia de Yiran Ding

© Generalitat de Catalunya