

Ferran Requejo: «Crec que el sobiranisme acceptaria un nou model territorial, sense referèndum»

El catedràtic de Ciència Política de la UPF i director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern assegura que el xoc polític entre Catalunya i l'Estat es troba "congelat" i sosté que "tenim conflicte per un quant temps"



Ferran Requejo | Adrià Costa

Ferran Requejo (Barcelona, 1951) creu que el conflicte polític existent al país durarà anys. Segons aquest politòleg de referència, el xoc entre Catalunya i l'Estat és un xoc congelat, amb un empat d'impotències. Ni l'Estat és prou fort per imposar un model unitari a la francesa, ni Catalunya té prou força per culminar un procés d'independència. Analista i acadèmic reconegut, catedràtic de Ciència Política de la UPF, Requejo va ser membre del Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN) i dirigeix l'Institut d'Estudis de l'Autogovern (IEA), que elabora informes per al Govern. En aquesta entrevista, exposa com veu l'escenari i les possibles vies de resolució.

- Dirigeix l'IEA des d'octubre del 2018. Recentment, va lliurar al president Quim Torra un informe sobre *Democràcies i referèndums d'independència: el cas de Catalunya*. En primer lloc, per què empren el terme "referèndum d'independència" i no "referèndum d'autodeterminació"?

- Per una qüestió de precisió, de claredat. El concepte d'autodeterminació resulta més equívoc i s'ha

pensat des de diferents perspectives. El tracten normalment politòlegs, historiadors, juristes, etc., amb aproximacions conceptuals i metodològiques diferents. Hi ha, a més, diverses teories polítiques entorn del dret d'autodeterminació que responen de maneres diferents, i a vegades contradictòries, a preguntes bàsiques: Quin és el subjecte de l'autodeterminació?, qui ho ha de decidir?, com s'autodetermina? Sobre què s'autodetermina? En canvi, el concepte d'independència és molt més clar. En la ciència política anglosaxona es parla habitualment de secessió.

- Dibuixen en l'informe totes les opcions possibles davant el conflicte.

- En el cas de Catalunya, l'informe parteix d'una anàlisi dels possibles escenaris polítics dels que disposen tant l'Estat com la Generalitat. No són escenaris simètrics. L'Estat disposa de cinc opcions: aplicar de nou l'article 155 de la Constitució; optar per un immobilisme pràctic o per aprofundir un procés de recentralització; apostar per un autonomisme incremental (mantenir el model autonòmic actual amb canvis en algunes competències i en el model de finançament); presentar una proposta d'un nou model territorial que superi les deficiències del model actual i, finalment, optar per establir un referèndum acordat amb la Generalitat similar als realitzats al Regne Unit o al Canadà. Només els dos darrers escenaris podrien conduir a una solució del problema de fons, l'acomodació del pluralisme nacional de l'Estat.

- I la Generalitat quines opcions té?

- Només tres: d'una banda, renegociar un nou model territorial o optar per un referèndum acordat amb l'Estat. D'altra banda, pot optar per implementar una via unilateral vers la independència. Però si es fa això últim, en les actuals circumstàncies aniríem directament a una nova aplicació del 155, probablement més profunda i dilatada en el temps que l'aplicada anteriorment. Per optar per la via unilateral, les coses s'haurien de fer millor del que es varen fer a la tardor de l'any 2017.

- Què implica fer-ho millor?

- La política comparada ensenya que l'èxit d'un procés d'independència depèn de factors empírics de cada cas concret. Fonamentalment, hi ha dues dimensions a aconseguir: l'efectivitat de ser un estat, és a dir, ser el poder real, fàctic, en un territori determinat, i obtenir un reconeixement internacional, encara que sigui parcial o incomplet d'altres estats i actors polítics internacionals. Un referèndum acordat amb l'estat i dotat d'un règim de garanties, amb regles clares de procediment i de control, en cas de victòria del ?Sí? atorga alhora les dues dimensions anteriors al territori que s'independitza. Però hi ha casos pràctics, descrits a l'informe, que només han aconseguit una de les dues dimensions. En altres paraules, la via unilateral requereix partir d'una condició de força que avui no es dona en la Catalunya actual. Per això caracteritzo el conflicte català actual com un ?conflicte polític congelat?, que vol dir que tenim conflicte per un quant temps. Cap de les dues parts del conflicte pot maximitzar els seus interessos. Ni l'estat espanyol pot uniformitzar ?a la francesa? tot reduint Catalunya a una regió espanyola més, ni Catalunya és de moment prou forta per ser independent. Ho és per resistir l'uniformització nacional i cultural de les polítiques d'Estat, cosa que altres territoris europeus no han aconseguit, però no per ser independent. Amb les regles i els actors que hi ha ara, crec que aquest conflicte continuarà ?congelat? durant temps.



Ferran Requejo, director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, durant l'entrevista Foto: Adrià Costa

- Posi'ns algun exemple de conflictes congelats que hi ha al món.

- El conflicte àrab-israelià, per exemple. O el conflicte que hi ha a dues regions de l'est d'Ucraïna, que a la pràctica no són part de l'estat d'ucraïnès, però tampoc ho són de Rússia, que no les ha annexionat de manera formal. També hi ha conflictes d'aquest tipus a territoris del Càucàs.

- Per fer el referèndum, proposen dues vies no explorades encara: una reforma de la llei orgànica de referèndums o la introducció d'una disposició addicional.

- Aquestes són dues vies que encara no han estat transitades.

- Els veu recorregut?

- En aquests moments, pràcticament cap. En el cas més que improbable que les Corts Generals reformessin la llei de referèndums, cosa que requereix majoria absoluta, 176 vots, en el Congrés de Diputats perquè es tracta d'una llei orgànica, el més esperable seria que el PP, C's i altres partits de l'oposició recorreguessin la llei al Tribunal Constitucional (TC). I el TC ja ha deixat clar en la seva doctrina interpretativa dels darrers anys que la Constitució espanyola no permet un referèndum d'independència.

"Que una reforma de la llei espanyola de referèndums no tingui recorregut no vol dir que no s'hagi de presentar, podria servir per guanyar"

legitimitat davant la comunitat internacional"

- Encara que en l'independentisme prima el sentiment d'escepticisme total sobre tot el que es pot aconseguir dins de la llei espanyola, creu que seria aconsellable intentar-ho?

- Que una proposta no tingui recorregut efectiu no vol dir que no s'hagi de presentar. Políticament podria servir per guanyar legitimitat davant de la col·lectivitat internacional i trencar el discurs de que la Generalitat fa coses inconstitucionals i il·legals. La presentació d'una proposició de llei de referèndum pensada pel cas de Catalunya es podria fer a través de la iniciativa legislativa del Parlament, a partir d'una proposta preparada per una comissió d'experts formada per polítics i juristes. És tracta d'una via totalment legal, i malgrat la seva manca d'efectivitat pot ser d'interès presentar-la. Això cal que ho decideixin les institucions de la Generalitat i els partits. La legalitat, aquesta legalitat, però, presenta problemes estructurals.

- A què es refereix?

- La Constitució és el producte jurídic de la transició de finals dels anys setanta del segle passat. El famós 'consens' es va establir pagant el preu de l'ambigüitat. La Constitució era ambigua en molts punts. Hi havia articles que eren susceptibles de diverses interpretacions. Actualment, la Constitució espanyola ja no és ambigua. Les ambigüitats s'han trencat. Ho ha fet la pràctica política des de l'Estat, que ha interpretat les institucions, les competències i les relacions intergovernamentals des d'una òptica fonamentalment uniformista i recentralitzadora, especialment en les dues darreres dècades. La 'doctrina' del TC ha establert com s'ha d'interpretar el text constitucional. De fet, el TC ha fet de cambra legislativa. En aquestes dues darreres dècades, el TC ha precipitat en una institució políticament i professionalment bastant degradada en comparació amb la composició i qualitat política i argumentativa dels magistrats dels anys vuitanta i primera meitat dels noranta.



Requejo ja va assessorar el Govern amb el Consell Assessor per la Transició Nacional. Foto: Adrià Costa

- I la disposició addicional?

- És una altra via no explorada. Es tractaria d'introduir una disposició específica per a Catalunya. No hauria de ser molt llarga, però hauria de ser molt clara. En l'informe assenyalarem algunes de les bases que hauria de tenir. El conflicte de fons no es resoldrà arreglant rodelles i quatre coses de finançament. Es tracta d'un conflicte de caràcter nacional-territorial que expressa una diversitat profunda del pluralisme en una democràcia. Catalunya necessitaria comptar amb una ampla capacitat de decisió pròpia, sense les interferències constants de les institucions de l'Estat i del poder central, i hauria de comptar amb recursos econòmics i financers propis i eficients. Amb clàusules de solidaritat, però amb límits. El dèficit fiscal actual mostra xifres d'escàndol en termes de política comparada (al voltant del 8% del PIB).

- No comparteix que sigui un dels estats més descentralitzats del planeta?

- En absolut, això és fals. De la mateixa manera que no es pot qualificar l'Estat de federal. Té un nivell de centralització intermedi dins de la política comparada. L'autogovern de Catalunya és d'una qualitat baixa. A vegades he fet servir el símil de que és com un formatge emmental suís, ple de forats per on entren les interferències del poder central. I el seu nivell de federalització és molt baix. Federalització no equival a descentralització. Hi han federacions centralitzades (Mèxic) i descentralitzades (Bèlgica, Canadà). Un grau alt de federalització inclou, per exemple, que els territoris disposin d'un poder judicial propi. A Alemanya, el grau de federalització no és dels més alts, però és més alt que el de l'estat espanyol. Això tothom ho va poder copsar, per exemple, amb la sentència del Tribunal de Schleswig-Holstein sobre el cas Puigdemont. Cas de romandre dins de l'Estat, l'objectiu de Catalunya crec que ha de ser no tant participar en la política espanyola -on sempre serem una minoria estructural, sinó disposar d'institucions, poders i procediments per poder defensar-se del poder central. Es tracta d'una qüestió de caràcter liberal, més que de caràcter democràtic.

- Quants referèndums d'independència hi ha hagut des de la fi de la Segona Guerra Mundial?

- Prop d'un centenar. D'aquests n'hi ha una seixantena fruit de l'enfonsament de l'imperi soviètic. Els primers, després de la Segona Guerra Mundial, estan vinculats als processos de descolonització. En un segle, el nombre d'estats s'ha multiplicat pràcticament per quatre. A inicis del segle XX, hi havia uns cinquanta estats al món. Ara són gairebé dos-cents. La tendència és que hi hagi més estats, no menys. Ara, si analitzem quants referèndums s'han donat dins de les democràcies liberals, n'hi ha hagut cinc casos. D'aquests, només un ha estat favorable a la independència, que ha estat el de Montenegro respecte de Sèrbia. Va ser un cas amb intervenció de la Unió Europea, que va establir els requisits procedimentals del referèndum d'independència.

- Una mena de Llei de Claredat. Recorda quins eren aquests requisits?

- Es va exigir que votés més del 50% i que el sí a la independència superés el 55% dels vots emesos. La participació va ser molt àmplia, però el resultat va ser molt ajustat, perquè es va superar per poc el 55%. Però es va assolir i ara Montenegro és un estat independent. Aquesta seria una via internacional: aconseguir un Acord de Claredat establert, per exemple, des d'instàncies europees.

"Quan es va fer el referèndum a Escòcia, la majoria independentista al Parlament era menor que a

Catalunya"

- Confia en una possible llei de claredat com la canadenca?

- Val a dir que la llei de claredat canadenca no és gaire clara. És una llei federal que el Quebec no l'ha admès. En cas que es fes un tercer referèndum, no sabem en quin procediment es faria. Caldria un Acord de Claredat que fos efectivament clar.



Requejo és també catedràtic de Ciència Política de la Universitat Pompeu Fabra Foto: Adrià Costa

- Quin percentatge tenien els independentistes al parlament escocès quan es va acordar el referèndum?

- La majoria independentista era menor que la que hi ha actualment al Parlament de Catalunya. Tenien majoria absoluta a la cambra però en vots estaven en un 44%. En el cas del Quebec, igual. Totes aquestes dades estan recollides a l'informe de l'IEA que comentàvem a l'inici de l'entrevista.

- Acaben d'elaborar un nou informe, a l'IEA.

- Es titula *Autogovern i relacions intergovernamentals*. Tracta de com afecta a l'autogovern el tipus de relació que estableix entre el govern central i els territorials. Analitzem quatre casos pràctics: Alemanya, Bèlgica, Canadà i el Regne Unit, i després com funciona el de l'estat espanyol. En aquest cas, el tipus de relació entre els governs afavoreix l'uniformització i la recentralització. Proposem una alternativa.

"Sense garanties de compliment, a Catalunya no hi ha incentius racionals per mantenir-se dins de l'Estat"

- Com haurien de ser les relacions intergovernamentals?

- La qüestió més important és la de disposar d'un reconeixement nacional diferenciat, d'un alt grau de descentralització i de garanties efectives que els pactes entre la Generalitat i l'Estat es compliran. Si això no hi és, a Catalunya no hi ha incentius racionals per mantenir-se dins de l'Estat. Això vol dir canviar el model territorial. Un model alternatiu és possible.

- Sense arribar a un referèndum?

- Sense arribar a un referèndum. La política comparada és prou rica com perquè Catalunya disposés d'un nivell d'autogovern i d'una protecció efectiva de la seva personalitat nacional diferenciada, formant part dels estats que juguen la Champions de la descentralització i la federalització. Avui l'estat espanyol està lluny de jugar en aquesta lliga.

- Això ho acceptaria el gruix del sobiranisme?

- Crec que sí, perquè al final l'important és la capacitat de decisió pròpia que tu tens sense contaminacions i intervencions dels altres actors. Tenir la capacitat de decidir de manera independent les teves pròpies interdependències en un món globalitzat.



"Vaig anar a la llista de JuntsxCat el 2017 pel 155 i pel tracte donat al president expulsat", justifica Requejo.
Foto: Adrià Costa

- Va ser membre del Consell Assessor de la Transició Nacional. Vist tot el que ha passat, està satisfet de la feina que van fer?

- Vam fer el paper que se'ns va assignar, assessorar el Govern que hi havia aleshores amb el president Artur Mas. Va ser del 2013 a finals del 2014. Se'ns van demanar un seguit d'informes politològics, econòmics i jurídics entorn la transició a la independència. Després, el Govern havia de fer el que considerés més oportú seguint o no allò establert en els informes, els quals van ser recollits posteriorment en forma de Llibre Blanc. Analitzàvem, per exemple, diversos escenaris per la realització d'una consulta o referèndum. D'acord amb els comentaris rebuts, crec que es pot dir que tècnicament els informes eren sòlids. Potser des del Govern hagués calgut fer una política de comunicació per tal de donar a conèixer a la població els principals aspectes i conclusions dels informes.

- Va ser a la llista de Junts per Catalunya (JxCat) a les eleccions de desembre del 2017.

- Sí, en un lloc simbòlic, al final de la llista.

- El va atreure la política de partit?

- Jo no pertanyo a cap partit. El que em va decidir va ser el tracte que es va donar a una institució com el president de la Generalitat [Carles Puigdemont]. No és perquè fos de JxCat. Si el president hagués estat d'ERC, hauria fet el mateix si m'ho haguessin demanat. Vaig anar a la llista del president en el moment que s'aplicava, crec que de manera inconstitucional, digui el que digui l'actual TC, l'article 155 a Catalunya. Va ser una decisió institucional. No soc de cap partit. I en les darreres eleccions no he anat en cap llista. M'interessa la política institucional, però crec que donada la meva tasca professional i analítica no resulta gens convenient que pertanyi a un partit concret. Hi vaig pertànyer fa molts anys en la lluita antifranquista, però vaig deixar de fer-ho a partir de la restauració democràtica.