

El proceso independentista catalán: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?, ¿cuál es su dimensión europea? ¿y qué puede ocurrir?

Real Instituto Elcano
23 de octubre de 2017



El proceso independentista catalán: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?, ¿cuál es su dimensión europea? ¿y qué puede ocurrir?

Real Instituto Elcano | @rielcano 

Esquema

(1) Información de contexto: la autonomía de Cataluña	3
(2) Factores que explican la apuesta por la independencia	7
(3) Secesión y pertenencia a la UE	11
(4) ¿Por qué Cataluña y Escocia son diferentes?	12
(5) Los intentos de “internacionalizar el conflicto”	17
(6) ¿Qué puede ocurrir ahora?	19

(1) Información de contexto: la autonomía de Cataluña (1/4)

- Como ocurre en Canadá y Bélgica (y, hasta cierto punto, en el Reino Unido), las tensiones centro-periferia constituyen un rasgo permanente del panorama político español.
- España experimentó un proceso muy temprano y efectivo de construcción del Estado en los siglos XV-XVIII pero también un proceso tardío y turbulento de construcción nacional en los siglos XIX-XX, con la aparición de fuertes identidades alternativas en competición, sobre todo en Cataluña y el País Vasco. Nunca fueron “independientes” en el sentido moderno, sino partes integrantes de monarquías compuestas. No obstante, sí que poseen rasgos históricamente distintivos.
- En cualquier caso, España es uno de los muy pocos casos en Europa donde se ha preservado exitosamente la integridad nacional: ni un solo cambio territorial en los últimos dos siglos (al margen de las posesiones coloniales, que por otra parte no formaban parte integral de España).
- Pese a su inicial sesgo conservador, el nacionalismo periférico se fue asociando en parte con la libertad y la lucha frente al centro autoritario. El autogobierno regional se vinculó a la democracia: con autonomía para Cataluña en los períodos democráticos (1914-1923 y 1931-1939) y su supresión por las dictaduras de Primo de Rivera (1923-1930) y Franco (1939-1975).
- Después de la transición a la democracia a finales de los 70, España puede prácticamente considerarse un sistema federal, con 17 comunidades autónomas que disfrutan de amplios poderes, garantizados por el Tribunal Constitucional.
- Aunque la Constitución de 1978 establece que la soberanía reside en el conjunto del pueblo español, también matiza que las regiones y las “nacionalidades” tienen derecho a la autonomía política.
- Cataluña es hoy más próspera que España (alrededor de un 10% por encima de la media nacional y ligeramente por encima de la media europea), y tiene más competencias que casi ninguna otra región en la UE, incluyendo amplios poderes para la efectiva protección de la lengua y cultura catalanas.

(1) Información de contexto: la autonomía de Cataluña (2/4)

- El nacionalismo en Cataluña se asoció tanto a la población rural como a una burguesía modernizadora. La región vivió de forma simultánea dos procesos: industrialización (marcada por su posición geográfica junto a Francia, en un marco español de Estado débil pero mercado interno extenso) y *renaixença* cultural.
- Durante el siglo XX el crecimiento económico catalán atrajo inmigración a gran escala de toda España.
- La población de Cataluña supone alrededor del 16% del total de España, pero su prosperidad relativa hace que el PIB regional represente el 19% de la riqueza española.

POBLACIÓN: España y Cataluña (2017)

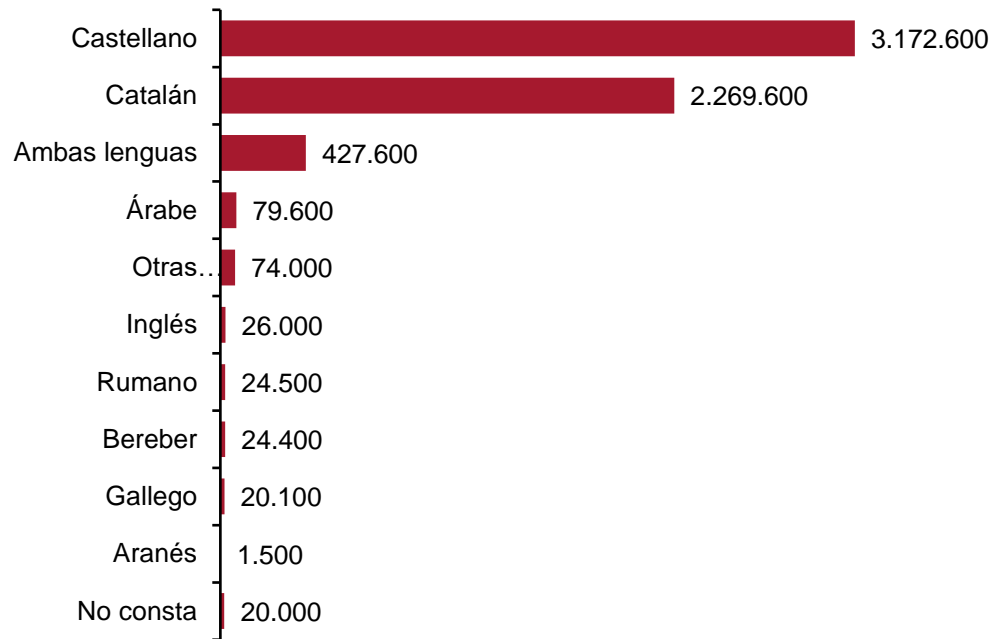


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 1/VII/2017.

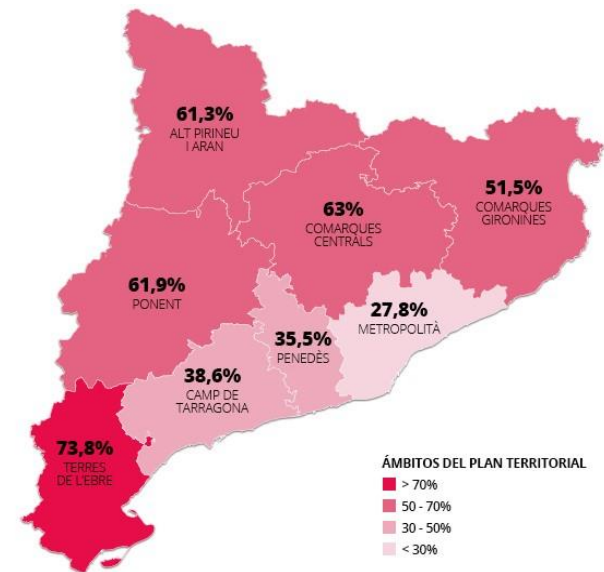
(1) Información de contexto: la autonomía de Cataluña (3/4)

- En contra de una percepción extendida, el castellano se usa más que el catalán como lengua habitual. En Barcelona y otras áreas grandes urbanas casi el 75% de la población tiene como primera lengua el castellano, mientras que el catalán se usa mucho más en el interior. El 99% de los catalanes pueden entender el castellano y el 95% el catalán.

Lenguas habitualmente más usadas en Cataluña en 2013 (números absolutos)



% de la población que tiene el catalán como lengua habitualmente más usada en 2013 (distribución territorial)



Fuente: Institut d'Estadística de Catalunya 2013, "Usos lingüísticos. Lengua inicial, de identificación y habitual".

(1) Información de contexto: la autonomía de Cataluña (4/4)

- Cataluña disfruta de un elevado nivel de autogobierno contenido en el Estatuto de Autonomía de 2006. A pesar de que una sentencia del Tribunal Constitucional declaró en 2010 que algunos artículos eran inconstitucionales (los relativos a la organización de un poder judicial autónomo y a una interpretación política del reconocimiento como “nación”), la comunidad autónoma disfruta de amplias competencias en ámbitos como:
 - Derecho civil, policía, cultura, lengua, educación, asistencia sanitaria, agricultura, pesca, agua, industria, comercio interior, protección de consumidores, cajas de ahorros, deporte, patrimonio histórico, medioambiente, ciencia, gobierno local, turismo, transporte, medios de comunicación y un amplio catálogo de otras competencias.

Cataluña tiene también su propia Hacienda, aunque la mayor parte de los ingresos tributarios –y las pensiones de la seguridad social– están controlados por el Gobierno del Estado. Aunque la política exterior es una competencia exclusiva del nivel central, el Gobierno autónomo catalán tiene su propia acción internacional y una red de delegaciones exteriores.

- El porcentaje de apoyo electoral a los partidos nacionalistas catalanes ha permanecido muy estable:

Elecciones autonómicas	Elecciones generales (Cataluña)
1984: 52,5%	1986: 34,7%
1995: 50,9%	1996: 33,8%
2006: 46,5%	2004: 36,7%
2015: 50,3%	2016: 32%

(2) Factores que explican la apuesta por la independencia (1/4)

- Hasta hace aproximadamente 10 años la sociedad catalana estaba más o menos dividida en tres tercios:
 - a) Un primer segmento que incluye a la población en el medio rural y a clases medias y altas en espacios urbanos, cuya única o principal identidad nacional es la catalana, sobre la base de su hecho diferencial lingüístico-cultural y de su relativa mayor prosperidad dentro de España.
 - b) Un grupo sociológico menos consistente y movilizado compuesto por descendientes de inmigrantes llegados de otras regiones españolas que tienen una identidad predominantemente española y el castellano como lengua materna.
 - c) Aquellos que tienen una doble identidad catalana-española y tienden a ser bilingües en su vida diaria.
- Esta estructura sociológica tan plural y compleja se plasmó en el dominio de dos grandes partidos políticos moderados: (a) el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), de centro-izquierda y que es también la rama catalana del PSOE, y (b) *Convergència i Unió* (CiU), fuerza nacionalista de centro-derecha, que estuvo en el poder durante la mayor parte del período 1980-2010.
- Antes de 2010, el apoyo a la independencia no había superado el 20% de los catalanes.
- El *statu quo* político cambió a partir de 2010 por una serie de razones, algunas de ellas consecuencia de desarrollos de largo plazo y otras debido a factores más de corto plazo.

(2) Factores que explican la apuesta por la independencia (2/4)

- Factores externos y de largo plazo:

- a) La globalización y la integración europea pueden resultar incentivadoras de la secesión: el libre comercio y la gobernanza internacional suponen que los Estados ya no necesitan ser grandes para explotar economías de escala. Los riesgos políticos y económicos de la independencia son menores en un área supranacional como la de la UE.

- Factores internos y de largo plazo:

- a) La implementación a partir de los años 80 por parte de las autoridades catalanas de un auténtico proceso de *nation-building* propio (educación o televisión regional).

- b) Tensiones continuas con el proyecto nacional surgido con la Constitución de 1978, a pesar de que el nacionalismo catalán moderado contribuyó intensamente a la gobernabilidad española entre 1977 y 2012: desconfianza mutua.

- Factores externos y de corto plazo:

- a) En 2012 el Partido Nacional Escocés (SNP) negoció con Londres un referéndum vinculante para la independencia de Escocia, marcando un precedente verosímil y respetable de proceso independentista dentro de Europa.

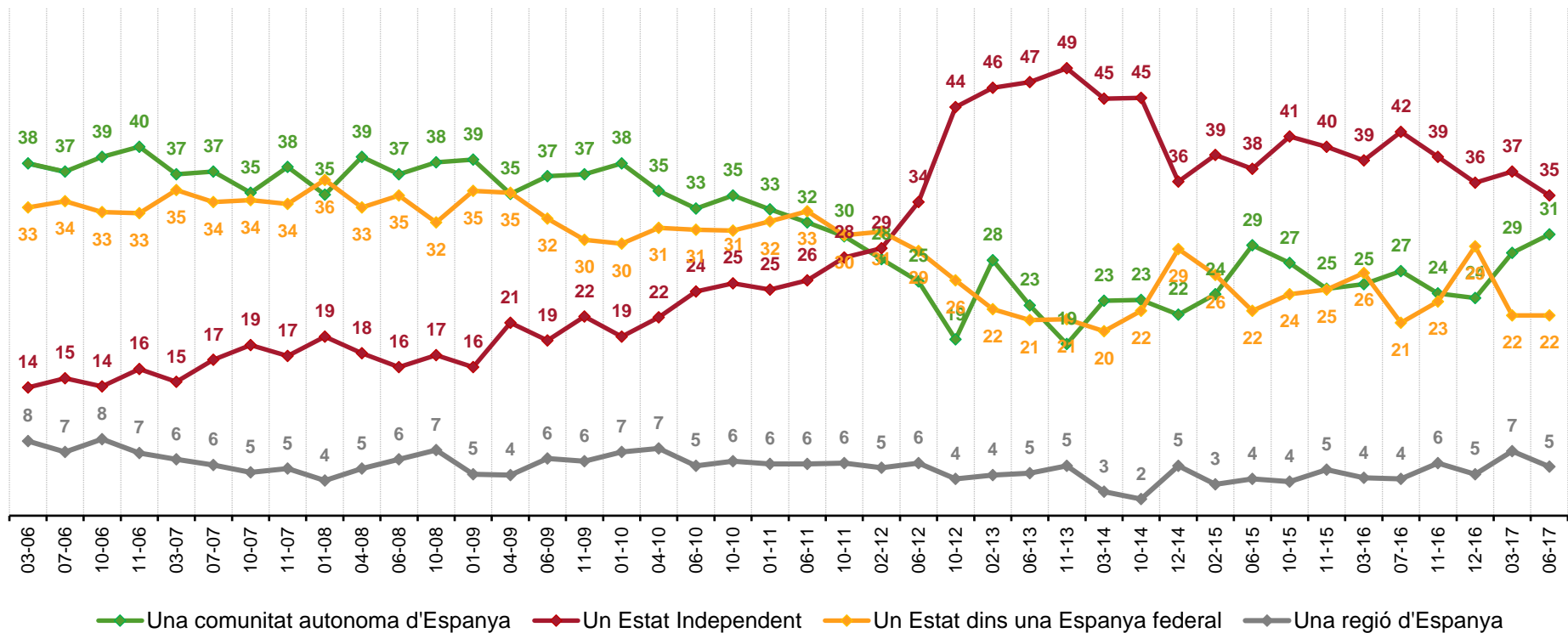
- b) Los ajustes vinculados a la crisis de la Eurozona –con la UE impulsando tanto la austeridad como más control central del gasto público– estimularon en Cataluña mensajes populistas de rebelión fiscal (como los de UKIP y la Lega Nord).

(2) Factores que explican la apuesta por la independencia (3/4)

- Factores internos y de corto plazo:
 - a) A partir de 2008, España (incluyendo Cataluña) sufre una profunda crisis económica (gran aumento del desempleo e impacto sobre el bienestar de la clase media, base tradicional del nacionalismo) y se deteriora rápidamente la legitimidad del sistema político español.
 - b) El Tribunal Constitucional español, siguiendo un recurso impulsado por el PP (entonces en la oposición), anuló en 2010 algunos artículos del nuevo Estatuto de Autonomía catalán que había sido aprobado por referéndum en 2006.
 - c) El PP reemplazó en el poder al PSOE a finales de 2011, configurando un adversario en Madrid más conservador y centralista. El independentismo pudo asumir, como en Escocia, un ropaje progresista y aumentar su atractivo.
 - d) Las movilizaciones de la sociedad civil se retroalimentan con la polarización de la elite nacionalista, sumida en una espiral competitiva de radicalización y consiguiente aumento del independentismo en 2012.
- El apoyo al secesionismo alcanzó su cénit en 2013 (49%) y a partir de ahí comenzó a declinar. La encuesta más reciente realizada por el Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Catalunya (CEO), realizada en verano de 2017, muestra que el apoyo a la independencia es hoy minoritario entre los catalanes (35%) (véase el siguiente gráfico).
- En sondeos recientes, hasta un 76% de los catalanes declaran mantener, en mayor o menor medida, identificación política con España. El apoyo a la secesión está muy lejos de ser categórico.

(2) Factores que explican la apuesta por la independencia (4/4)

PREGUNTA EN EL SONDEO: “¿Cataluña debería...?”: ser un Estado independiente (rojo), mantenerse como comunidad autónoma en España (verde), adquirir un nuevo estatus dentro de una España federal (amarillo) o ser una región con menos autogobierno (gris)



Fuente: Centro de Estudios de Opini3n de la Generalitat de Catalunya (CEO).

(3) Secesión y pertenencia a la UE

- La mera existencia de la UE podría animar la secesión: *Independence in Europe* es un eslogan muy usado por el SNP escocés mientras que *Catalunya, nou estat d'Europa* fue el lema de la masiva manifestación en Barcelona el 11 de septiembre de 2012 que supuso el arranque del actual proceso independentista.
- No obstante, dado que catalanes y escoceses desean permanecer en la UE, sus reglas de ampliación tan rígidas se acaban convirtiendo en un obstáculo:

“Si una parte del territorio de un Estado miembro dejase de ser parte de ese Estado para convertirse en un Estado independiente, los Tratados ya no serían aplicables en dicho territorio” (presidente de la Comisión Europea Romano Prodi, 2004).

“Un nuevo Estado independiente pasaría a ser, por el hecho de su independencia, un país tercero con respecto a la UE y los Tratados ya no serían aplicables en dicho territorio” (presidente de la Comisión Europea José Manuel Durão Barroso, 2012).

- Como solución, por parte del independentismo se ha propuesto una posible adhesión simultánea o, al menos que:
 - a) Las negociaciones para la pertenencia podrían realizarse en el período que va entre la victoria de la secesión en un referéndum y la fecha efectiva de independencia (no habría necesidad de salir y solicitar re-admisión).
 - b) La UE podría adoptar un procedimiento simplificado para negociar adhesión en vez de la vía tradicional.
- Pero un acuerdo para facilitar esa re-adhesión dependería de la voluntad política y la ratificación unánime de todos los Estados miembros. Es ilusorio, ya que el consenso es improbable para el caso de Escocia e imposible para Cataluña.

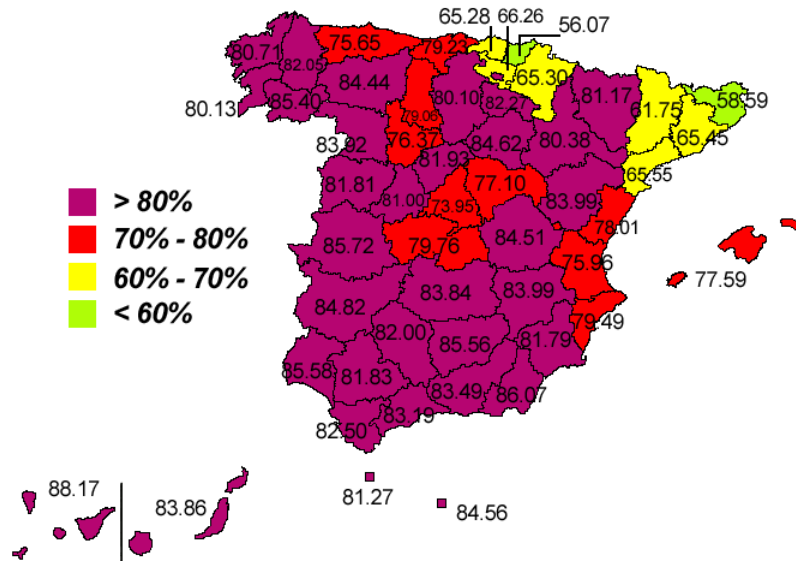
(4) ¿Por qué Cataluña y Escocia son diferentes? (1/5)

- Las principales diferencias que se utilizan habitualmente en el debate político español son cuatro:
 - a) El proceso que llevó al referéndum de 2014 en Escocia fue acordado, en contraste con el unilateralismo dominante en Cataluña. El proceso catalán ha ignorado la oposición muy mayoritaria del parlamento español.
 - b) Mientras el caso de Escocia se presenta como respetuoso con el Estado de derecho, el proceso catalán lo contraviene abiertamente tanto en términos españoles (con abundantes decisiones del Tribunal Constitucional que han sido ignoradas) como europeos (“La Unión respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial...”, artículo 4.2 del Tratado).
 - c) La Constitución española define al pueblo español como titular de la soberanía, frente al carácter expresamente compuesto del Reino Unido.
 - d) Sin Cataluña, el proyecto nacional español fracasaría. Es algo parecido a lo que ocurre con Canadá (en relación con Quebec), mientras que Escocia es percibida en última instancia como menos indispensable para el resto del Reino Unido.

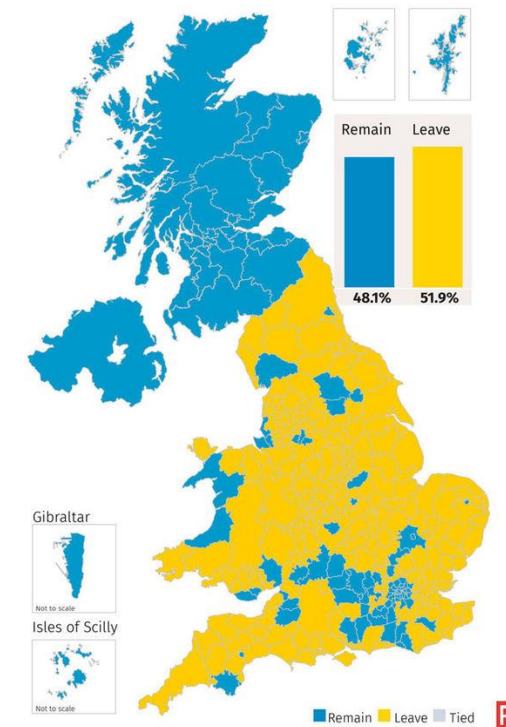
(4) ¿Por qué Cataluña y Escocia son diferentes? (2/5)

- Pero hay además otras cuatro importantes diferencias menos conocidas:
 - a) El fuerte europeísmo de España frente al euroescepticismo británico. Mientras Escocia es uno de los territorios más pro-europeos del Reino Unido, Cataluña es una de las comunidades autónomas menos entusiastas.

Referéndum de la Constitución europea de 2005

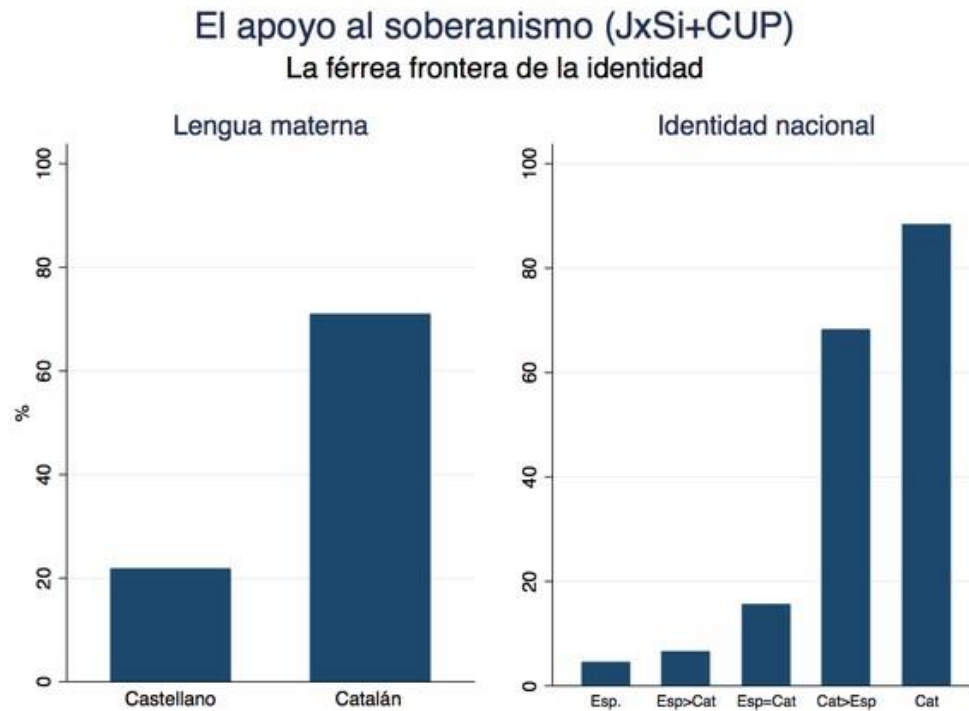


Referéndum de Brexit de 2016



(4) ¿Por qué Cataluña y Escocia son diferentes? (3/5)

- b) La escasamente conflictiva identidad nacional escocesa contrasta con el elevado potencial de conflicto entre grupos sociales que hay en Cataluña, donde los proyectos nacionales catalán y español compiten sobre la base de adscripciones férreas de lengua e identidad.



Datos: preelectoral CIS 2015

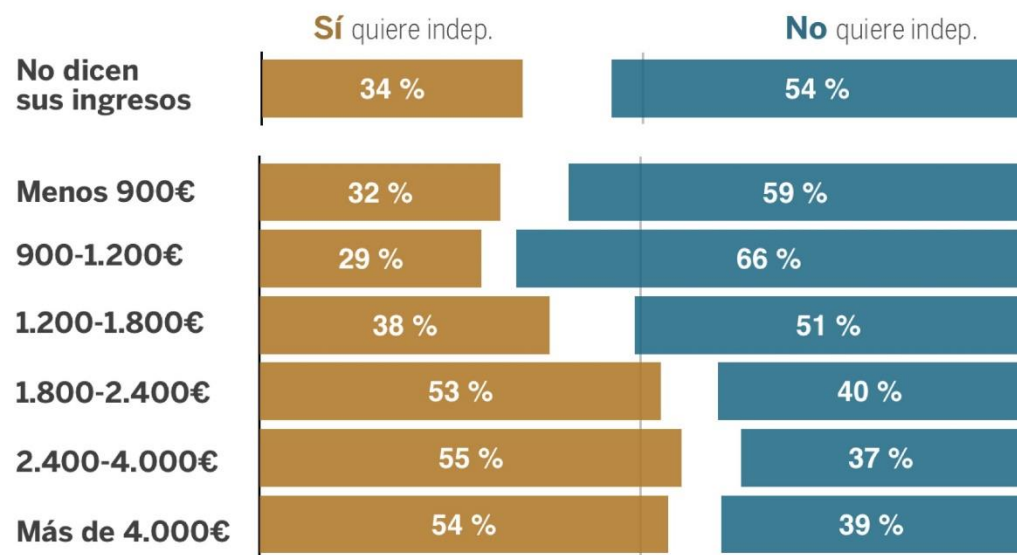
Fuente: Lluís Orriols, con datos del CIS, 2015.

(4) ¿Por qué Cataluña y Escocia son diferentes? (4/5)

- c) ¿Una rebelión de ricos?: A diferencia de Escocia, que es menos próspera que la media británica y donde el independentismo tiene una fuerte base en la clase trabajadora, Cataluña no es sólo una de las regiones más ricas de España sino que el nacionalismo catalán tiene más apoyo entre rentas altas. Puede percibirse como egoísta y contrario a la solidaridad.

Las rentas altas son independentistas

Personas en cada grupo de ingresos familiares que quieren la independencia de Cataluña



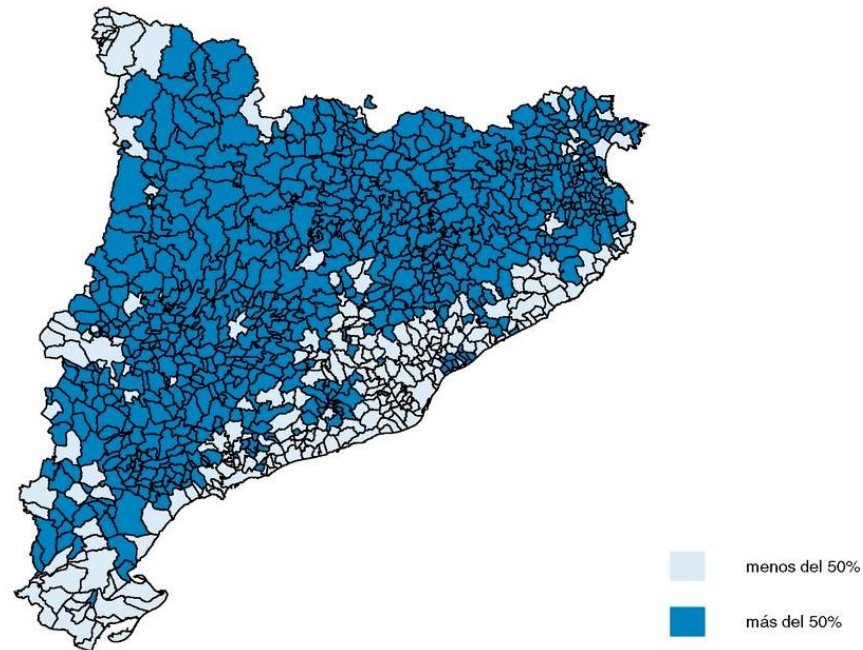
Fuente: CEO (jun 2017)

KIKO LLANERAS / EL PAÍS

(4) ¿Por qué Cataluña y Escocia son diferentes? (5/5)

- d) Mientras que el independentismo escocés es un fenómeno con más éxito en las grandes ciudades, en Cataluña la división territorial es inversa: en el medio rural hay una mayoría a favor de la secesión y en el medio urbano una mayoría en contra:

Porcentaje votos JxSí+CUP el 27S 2015 en municipios de Cataluña



(5) Los intentos de “internacionalizar el conflicto” (1/2)

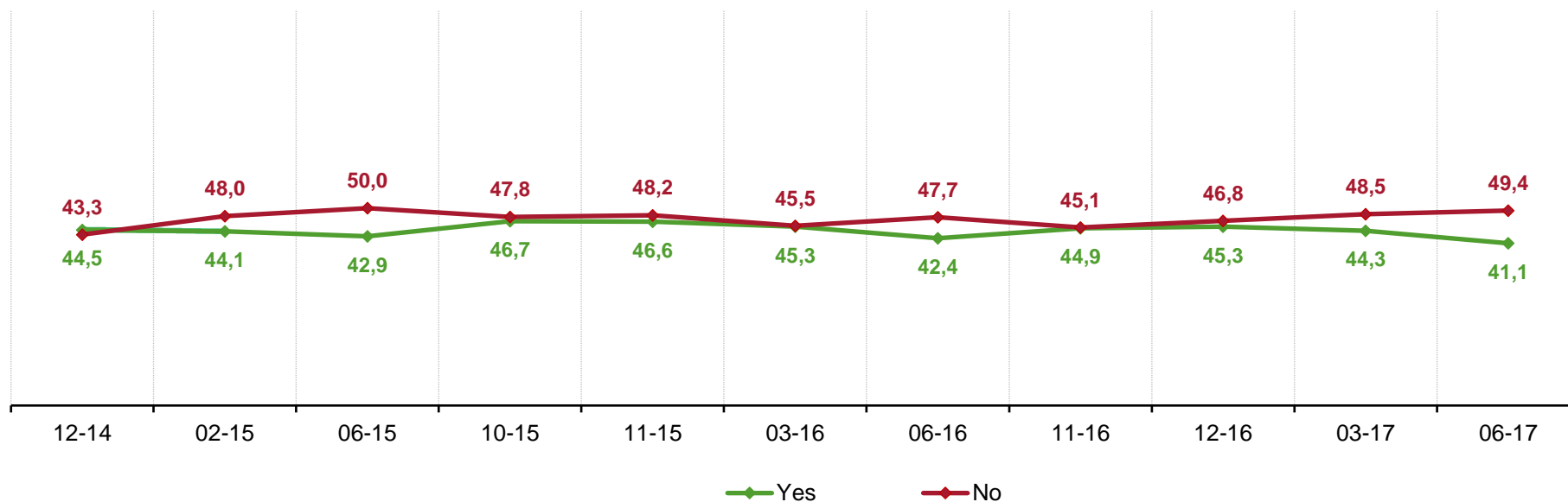
- Internacionalizar el proceso de secesión se ha convertido en un factor clave para la estrategia del Gobierno catalán. Dado que el parlamento español y el Tribunal Constitucional han dejado claro que Cataluña no tiene derecho a la autodeterminación, la única alternativa es intentar que actores externos presionen a Madrid para un referéndum.
- La lógica que subyace es a veces idealista: a pesar del paradigma dominante en la comunidad internacional de defensa de la integridad territorial, los independentistas aducen que la UE y las grandes potencias deberían apoyar el supuesto “mandato democrático” catalán. Pero otras veces se acude también a argumentos realistas: los gobiernos extranjeros y los mercados financieros no podrían asumir una situación caótica y una posible quiebra española teniendo en cuenta la elevada deuda pública del país y la importancia de la economía catalana.
- El proceso independentista catalán no ha recibido hasta ahora ningún apoyo exterior: Merkel, Hollande, Obama, Cameron, May, Macron, Trump, Juncker, Tusk y todos los líderes internacionales, con la excepción del presidente de Venezuela Nicolás Maduro, apoyan expresamente la unidad de España y el respeto a la Constitución.
- Es extremadamente improbable un cambio de posición en los líderes internacionales dada su fuerte resistencia a apoyar o aceptar pragmáticamente una secesión basada en un proceso unilateral, sin que además exista mayoría clara de las fuerzas independentistas y teniendo en cuenta los recelos de la sociedad catalana.

(5) Los intentos de “internacionalizar el conflicto” (2/2)

- La opinión pública catalana apoya mayoritariamente (en torno al 70%) un referéndum acordado con el Estado, aunque es debatible que éste sea el instrumento más adecuado para resolver una controversia tan compleja y divisiva.
- Los referéndums para medir los apoyos en una situación problemática (y no para respaldar soluciones acordadas) resultan divisivos en sociedades altamente fracturadas. En otros ejemplos similares como Bélgica e Irlanda del Norte —donde las divisiones políticas se sustentan en fracturas muy arraigadas de identidad, lengua o religión— muy raramente se acude a ellos. Cuando se ha hecho (por ejemplo, el *Northern Ireland border poll*, de 1973), la experiencia ha sido traumática, poniendo de manifiesto e incluso aumentando las hostilidades sectarias.
- Dada la fuerte correlación existente entre identidad o usos lingüísticos y preferencias sobre la independencia, un referéndum se convertiría en un mecanismo de división suma cero, en el que una mayoría pequeña —y probablemente inestable— imponga sus preferencias de un modo difícilmente reversible. Las sociedades divididas requieren acuerdos consociacionales y estrategias de reparto de poder para gestionar los conflictos.
- El apoyo exterior a la independencia de Cataluña es pequeño y prácticamente nulo si se trata de un proceso unilateral. No obstante, algunos medios internacionales y sectores de la opinión pública española y europea están a favor de que la solución incluya un referéndum que pregunte por la secesión.
- Los demás Estados no desafiarán la interpretación que haga de su constitución el Estado afectado (considerándolo un asunto interno), sobre todo en caso de una DUI (pues no hay justificación para una *remedial secession*).

(6) ¿Qué puede ocurrir ahora? (1/3)

- De acuerdo a los sondeos más recientes, si a los catalanes se les formula una pregunta binaria (“sí” o “no” a la independencia) la mayoría se opone, pero la sociedad está dividida casi por la mitad:

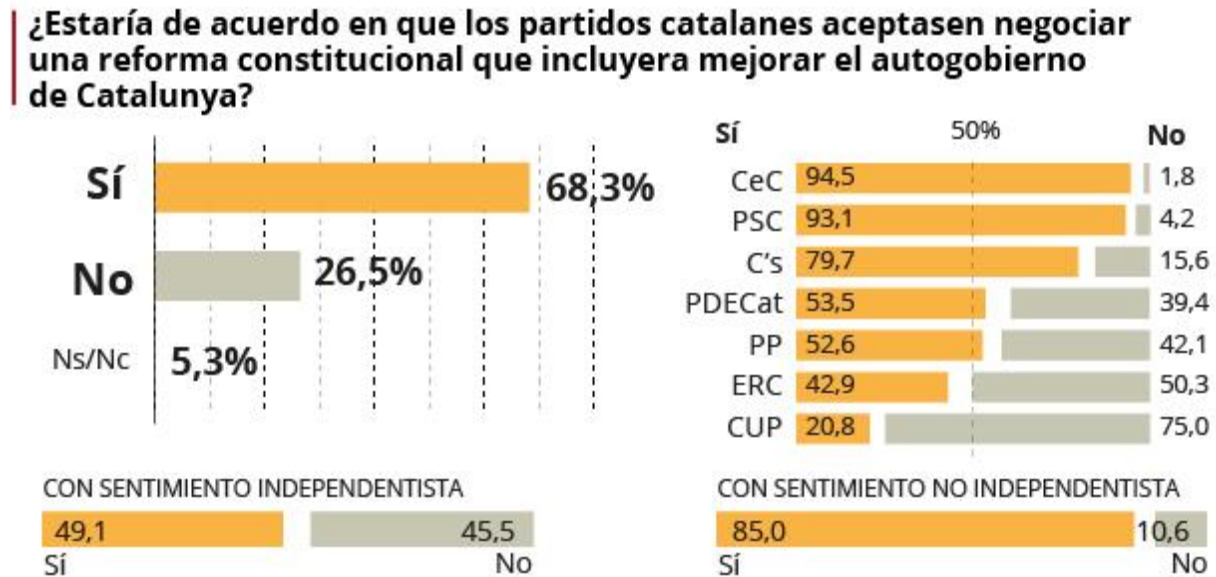


Fuente: Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Catalunya (CEO).

- Una situación de bloqueo tan divisivo podría superarse si se concibe una nueva forma de acomodo en España.

(6) ¿Qué puede ocurrir ahora? (2/3)

- Un reciente sondeo muestra que el porcentaje de catalanes favorables a una solución de reforma constitucional y mejora del autogobierno es de casi el 70% (incluso mayoritario entre los independentistas).



Fuente: GESOP (El Periódico de Catalunya, 2017).

(6) ¿Qué puede ocurrir ahora? (3/3)

- El proceso independentista carece de apoyo internacional, no cuenta con mayoría social y no tiene capacidad para un control efectivo del territorio. Por tanto, la integridad de España no corre peligro, pero la crisis constitucional territorial es muy profunda y será duradera.
- Aunque los argumentos y factibilidad de la secesión de Cataluña sean débiles, parece obvio que se necesita algún tipo de acuerdo político para acomodar mejor a la mitad de la población catalana dentro del proyecto español.
- Los últimos acontecimientos han generado incertidumbre, incluyendo:
 - El pseudo referéndum, declarado ilegal por el Tribunal Constitucional, celebrado el 1 de octubre, con una participación declarada del 40% y el ampliamente criticado uso de la fuerza al intervenir Policía Nacional y Guardia Civil.
 - Una situación de elevada fractura social en Cataluña y la movilización política del sector anti-independentista.
 - La salida de las empresas catalanas más importantes, lo que genera dudas en la frágil coalición nacionalista.
 - La amenaza de una declaración unilateral de independencia en el parlamento autonómico.
 - La activación por parte del Gobierno español del artículo 155 de la Constitución, lo que supondría la intervención del autogobierno si el Senado lo aprueba (coerción federal).
 - La posibilidad de fuertes movilizaciones en las calles (¿el “Maidan” catalán?), que no puede descartarse.
- En cualquier caso, todos estos acontecimientos también proporcionan una importante ventana de oportunidad tras el anuncio por parte de PP y PSOE de la apertura de un proceso de reforma constitucional.