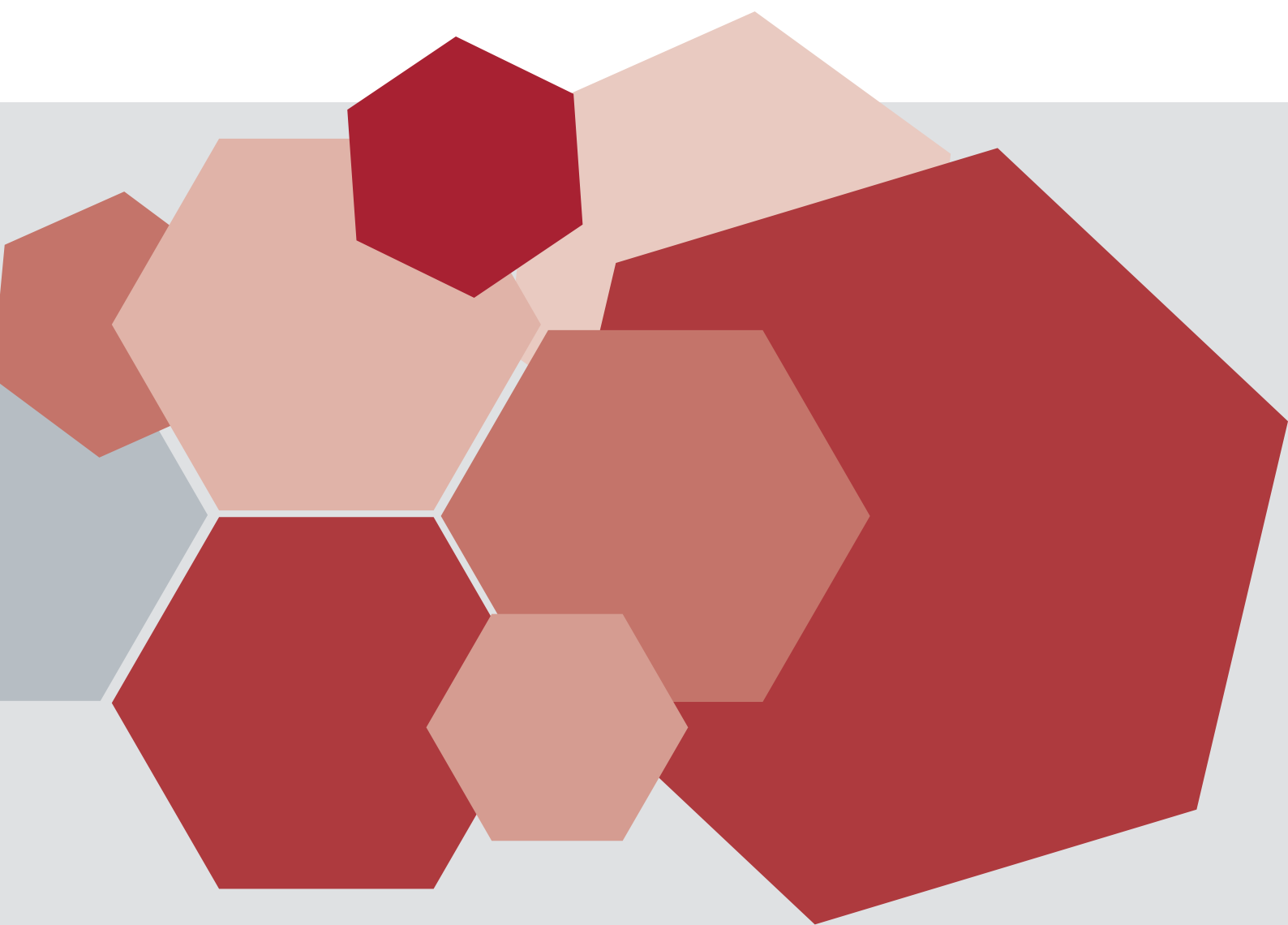


El conflicto independentista en Cataluña



El conflicto independentista en Cataluña

Real Instituto Elcano - (versión actualizada 2019)



Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2019 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

Depósito Legal: M-31202-2019
ISBN: 978-84-92983-19-3

El conflicto independentista en Cataluña

Real Instituto Elcano

Índice

1. El pluralismo territorial de España y el Estado de las Autonomías
 2. Cataluña: su relevancia, diversidad interna y amplio autogobierno
 3. Factores explicativos y desarrollo del proceso soberanista (2012-2017)
 4. La evolución política posterior (2018-)
 5. El conflicto en perspectiva comparativa: *Brexit*, Escocia y otros independentismos
 6. Los intentos de “internacionalizar el conflicto”
 7. Lecciones aprendidas y perspectivas de solución
-

1. El pluralismo territorial de España y el Estado de las Autonomías

- La complejidad territorial e identitaria centro-periferia constituye un rasgo distintivo del sistema político español. Es una peculiaridad compartida con otras democracias plurales, como Bélgica, Canadá o Reino Unido (y, con menor intensidad, Italia o Suiza).
- Esto no impide que España sea uno de los muy pocos casos en Europa donde se ha preservado con éxito la integridad nacional. En notable contraste con el resto del continente, las fronteras son prácticamente las mismas desde hace cinco siglos y en los dos últimos no ha habido ni un solo cambio territorial (posesiones coloniales aparte).

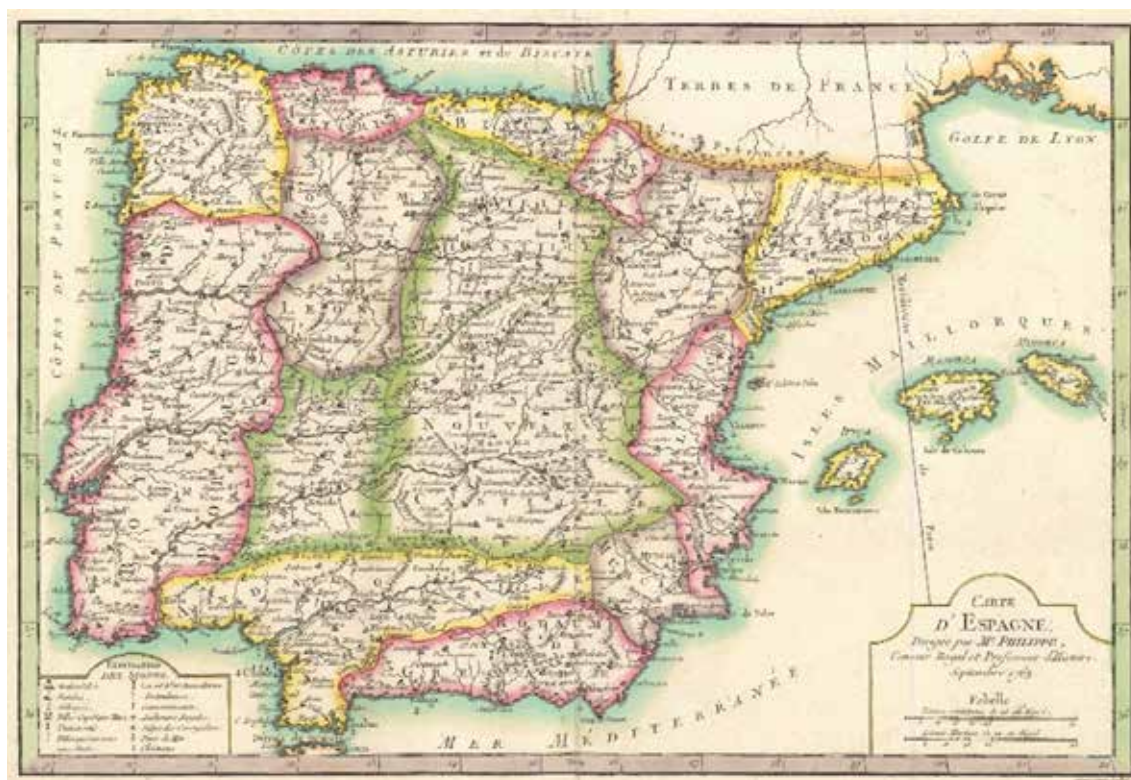
Figura 1. Europa en 1519



Fuente: *Historical Atlas*, W. & A.K. Johnston Ltd, 1911.

- Las razones que explican esta paradójica combinación entre mantenimiento de la integridad y tensiones de poder e identidad entre centro y periferia tienen que ver con el desarrollo de la historia: instituciones, intereses e ideas políticas dominantes.
- Fuera del mundo Occidental es frecuente encontrar países con alto pluralismo etnoterritorial, pero en Europa triunfó el paradigma del Estado-nación. Allí donde existían identidades periféricas alternativas (y no meras minorías), se ha tendido a preferir bien la homogenización al estilo francés, bien la desvinculación de la dependencia del Estado existente y la creación de uno nuevo. La generación de identidades mixtas y la descentralización del poder ha sido, por tanto, una rareza.
- En cambio, ese pequeño grupo de Estados europeos que hoy no son homogéneos se caracterizan por una historia peculiar (y diferente en cada una de ellos) que les ha llevado a ser hoy muy diversos y a experimentar la complejidad que eso significa. En el caso de España, varios son los rasgos que pueden mencionarse:
 1. El origen de su construcción, hace siglos, se basó sólo parcialmente sobre la identidad y, además, tenía más contenido religioso que protonacional.
 2. Haber tenido una exitosa proyección imperial, primero, y un relativo aislamiento, más tarde, de los conflictos contemporáneos que moldearon el continente.
 3. Experimentar una construcción temprana y efectiva de su Estado (siglos XV-XVIII), pero una construcción nacional moderna mucho más tardía y turbulenta (siglos XIX-XX). Ambos procesos se hicieron bajo el liderazgo de Castilla, que tenía la posición central y la lengua mayoritaria.
 4. No obstante, el centro nunca tuvo suficiente fuerza para aplicar un proceso de homogeneización. A lo largo de ese tiempo se enfrentó a la competición de identidades alternativas en territorios periféricos. Los más relevantes serían los casos catalán y vasco, ubicados cerca de los ejes de desarrollo europeo.
- Es también interesante señalar que, al igual que el mapa de España ha sobrevivido sin cambios durante siglos, también se mantienen las fronteras de ciertos territorios españoles con fuerte personalidad propia (en el caso de Cataluña, invariables desde mitad del siglo XVII). Eso supone un significativo contraste con Francia, Alemania e Italia, donde la planta regional ha variado con relativa frecuencia.

Figura 2. Organización regional de España durante el Antiguo Régimen



Nota: Canarias también forma parte integral de España desde el siglo XVI.

Fuente: Instituto Geográfico Nacional. Mapa de Etienne André Philippe de Pretot, 1763

- Cataluña y País Vasco nunca fueron reinos ni Estados independientes. La mayor parte del actual territorio catalán, que al final de la Alta Edad Media constituía el condado de Barcelona, se integró en 1162 en la Corona de Aragón y, desde 1479, también en la Monarquía Hispánica. Sus órganos de autogobierno medieval (que en 1641 se pusieron brevemente bajo soberanía de Francia) se abolieron en 1714, tras la Guerra de Sucesión, cuando España dejó de ser una monarquía compuesta para pasar a ser reino unitario al estilo absolutista.
- Pese a su inicial sesgo conservador (opuesto al liberalismo de signo jacobino), los nacionalismos vasco y catalán se fueron asociando luego con la lucha contra las tendencias autoritarias y militares que a menudo dominaron en el centro.
- El nacionalismo catalán tomó fuerza a principio del siglo XX sobre la doble base de la población rural y una burguesía modernizadora. La región vivió de forma simultánea dos procesos dinámicos: la *renaixença* cultural y una industrialización marcada por su buena posición geográfica (en un marco español de Estado débil, pero con un amplio

mercado interno protegido que, además, propició las primeras emigraciones masivas a Cataluña, empezando así a conformar el pluralismo que hoy le es propio).

- El autogobierno regional se vinculó definitivamente con las libertades en el siglo XX. La autonomía que Cataluña disfrutó en los períodos democráticos (1914-1923 y 1931-1939) fue suprimida por las dictaduras de Primo de Rivera (1923-1930) y Franco (1939-1975). El régimen franquista recentralizó todo el poder e inicialmente fue muy hostil a la lengua catalana, aunque hubo cierta tolerancia hacia su uso social a partir de los años 60, coincidiendo con el fuerte desarrollo económico.
- Tras la transición a la democracia, la Constitución de 1978 (con un apoyo abrumador en toda España, y especialmente en Cataluña) establece que la soberanía reside en el conjunto del pueblo español, pero añade que las regiones y las “nacionalidades” tienen derecho a la autonomía política. Dos de los siete miembros de la ponencia que redactó el texto de la Constitución hoy vigente en España eran catalanes.

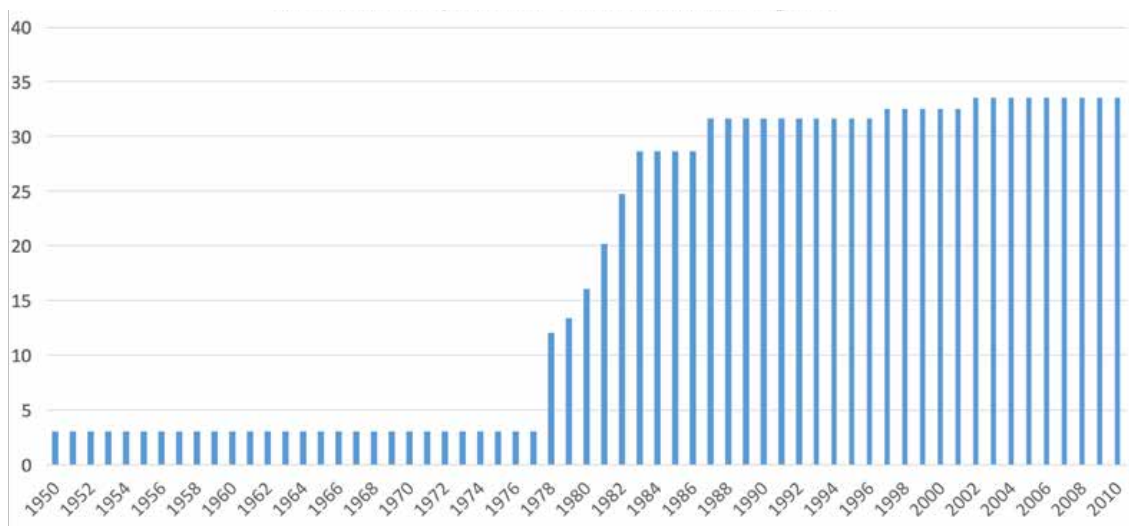
Figura 3. Referéndum constitucional de 1978

	Electores	Participación	Votos SÍ	Votos NO	Blancos/nulos
ESPAÑA	26.632.180	67,1%	87,9%	7,8%	4,2%
Cataluña	4.398.173	67,9%	90,5%	4,6%	4,9%

Fuente: Ministerio del Interior.

- Aunque el deseo de autogobierno era generalizado en casi toda España, las fuerzas políticas catalanas (nacionalistas y federalistas) tuvieron un especial protagonismo en el impulso y desarrollo del Estado de las Autonomías. Los Estatutos catalán y vasco (1979) fueron los dos primeros en aprobarse a través de referéndum con gran respaldo popular (en el caso catalán, del 88,15%).
- Entre 1980 y 1983 el resto de regiones también se dotaron de Estatutos de autonomía, con alto nivel competencial pero algo inferior al vasco y catalán.
- A diferencia del lento y tímido proceso de devolución regional que ha caracterizado al Reino Unido, Italia y, desde luego, Francia, la organización territorial española transitó en sólo cinco años del hipercentralismo a una federación *de facto*. España sería el segundo país europeo, después de Bélgica, que más ha descentralizado su estructura estatal en el último medio siglo.

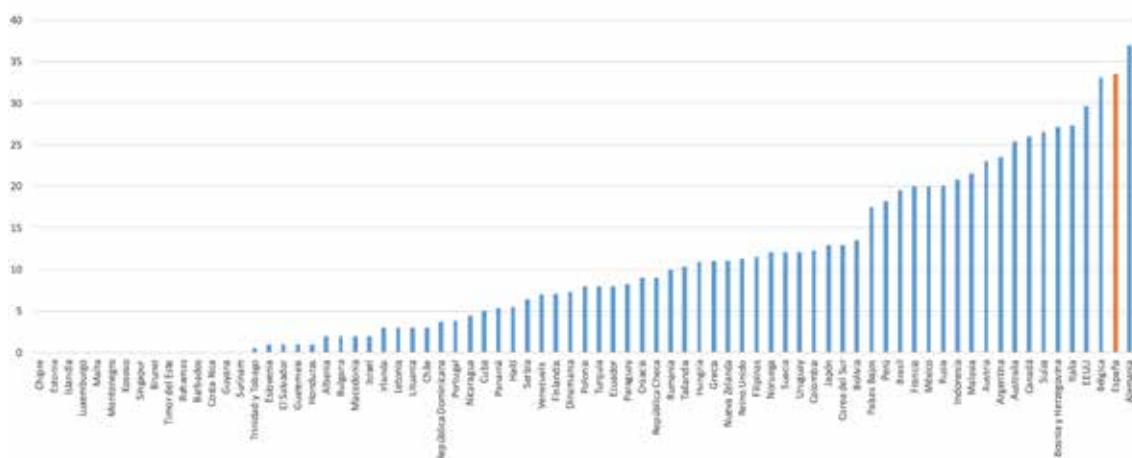
Figura 4. Puntuación de España en el Índice de Autoridad Regional, 1950-2010



Fuente: Sánchez de la Cruz (2017) con datos de L. Hooghe et al. (2016), *Measuring Regional Authority*, Oxford University Press, Oxford.

- Según el Índice de Autoridad Regional (RAI), el Estado autonómico sería hoy el segundo más descentralizado del mundo, sólo por detrás de Alemania.

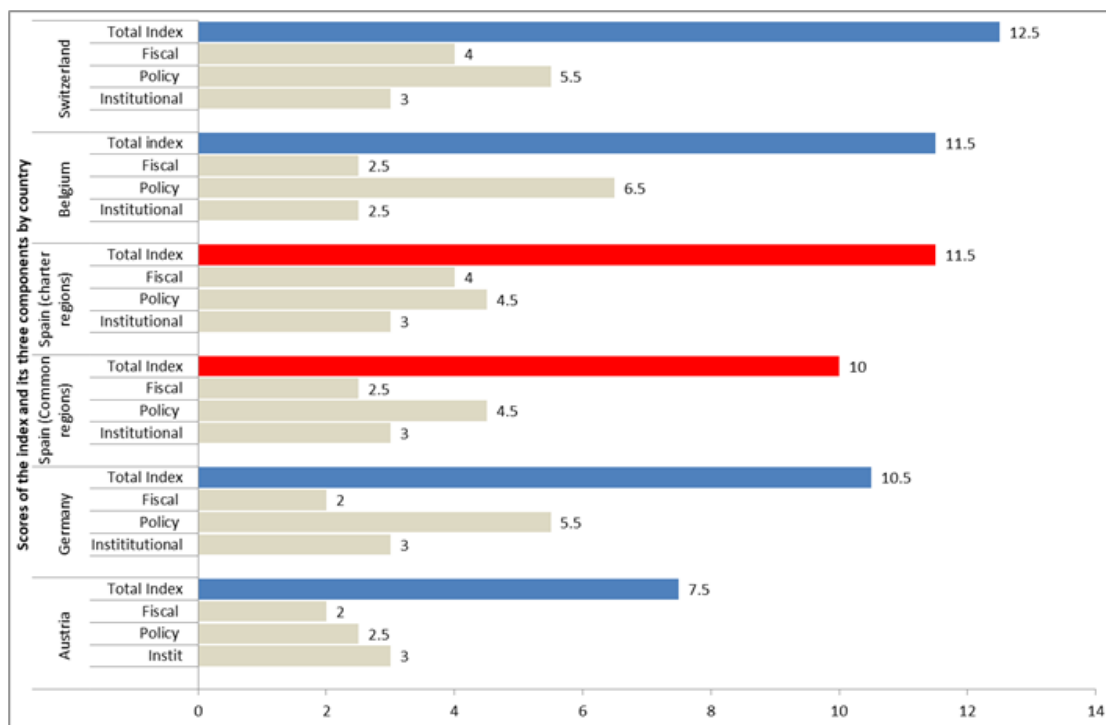
Figura 5. Índice de Autoridad Regional, 2010



Fuente: Sánchez de la Cruz (2017).

- Otros índices de autogobierno regional comparado (por ejemplo, Dardanelli, 2019) incluso sitúan el poder de las comunidades autónomas españolas al mismo nivel o por delante de los *Länder* alemanes (y sólo ligeramente por detrás de los cantones suizos, las regiones belgas o casos específicos como las Islas Feroe en Dinamarca).
- Las competencias del Estado autonómico no son sólo amplias desde el punto de vista institucional y legal (garantizadas por el Tribunal Constitucional), sino que se trasladan de modo efectivo a las distintas políticas y a un amplio gasto público.
- No obstante, algunos rasgos del modelo de organización territorial pueden haber limitado la autonomía real. El uso que hace el poder central de la financiación y la legislación básica genera conflictividad y puede llegar a erosionar las competencias regionales. La inoperancia del Senado como cámara territorial supone además que el alto autogobierno (*self-rule*) apenas se proyecte en la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales (*shared rule*).
- A pesar de esa escasa *shared rule* teórica, Cataluña y el País Vasco han desarrollado una vía indirecta de poder en la gobernanza del Estado, debido al papel jugado por los partidos nacionalistas subestatales en el parlamento central.
- Ese mecanismo de poder indirecto (y muy imperfecto, pues no recae en las instituciones sino en determinados partidos) ha generado agravios en el resto de España y contribuido a consolidar una asimetría de poder informal en ciertas áreas a favor del País Vasco, Cataluña y, en menor medida, otras regiones grandes.
- En financiación, sin embargo, Cataluña tiene un sistema de ingresos similar al resto de las Comunidades Autónomas de régimen común. Aunque aproximadamente aporta según su riqueza y recibe conforme a su población, algunos de sus dirigentes ambicionan disfrutar del régimen de concierto que tienen el País Vasco y Navarra (también ricas, pero menos contribuyentes).

Figura 6. Índice de descentralización en Europa occidental, 2015



Fuente: Colino (2019) basado en P. Dardanelli (2019), "Conceptualizing, measuring, and mapping state structures," *Publius*, nº 49, pp. 271-298.

2. Cataluña: su relevancia, diversidad interna y amplio autogobierno

- La enorme importancia de Cataluña en España es incontestable desde un punto de vista objetivo (peso demográfico, económico, cultural y político).
- A principios del siglo XX Cataluña sólo representaba el 10,5% de la población española. No obstante, el crecimiento económico atrajo inmigración a gran escala de toda España, sobre todo a partir de los años 50. En 1981 Cataluña representaba el 15,8% del total de España y hoy es el 16,3%.

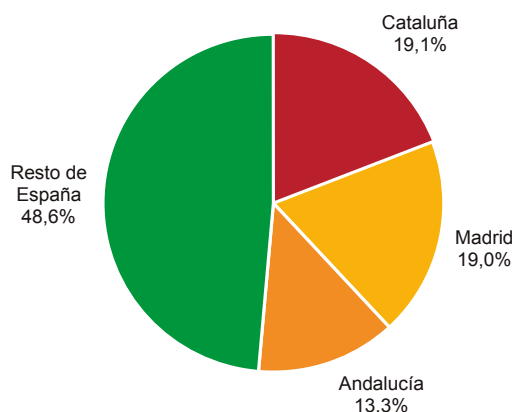
Figura 7. Población: España y Cataluña, 2018



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2019.

- Su bienestar relativo hace que el PIB regional represente el 19% del español y que, por tanto, sea hoy más próspera que el conjunto de España (alrededor de un 20% por encima de la media nacional). En 2018 fue el origen del 25% de las exportaciones españolas y concentraba el 21,9% del *stock* de empleo derivado de toda la inversión extranjera.

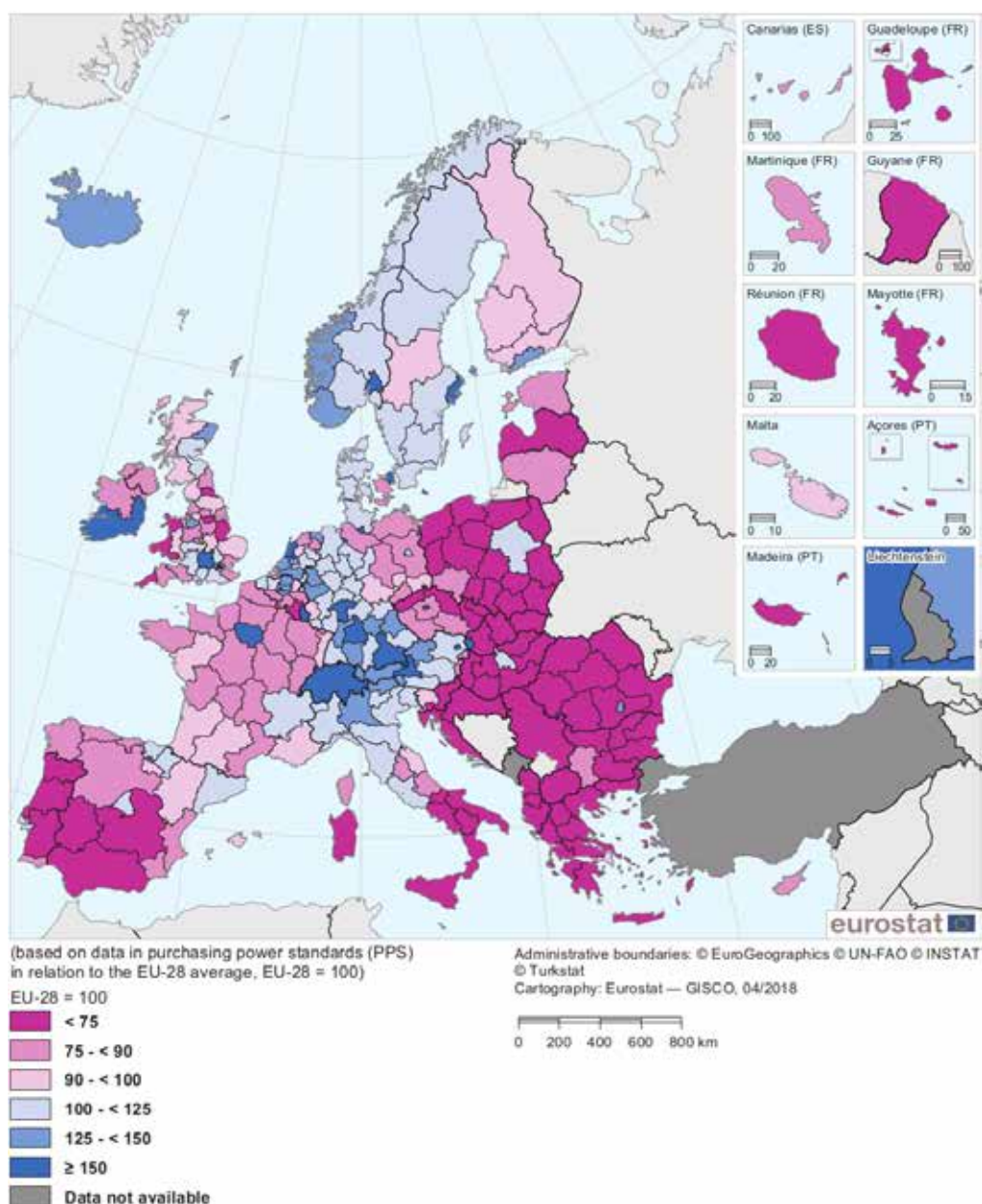
Figura 8. Peso en la economía: España y Cataluña, 2018



Fuente: Contabilidad regional de España (INE), 2019.

- El PIB per cápita de Cataluña es también elevado en perspectiva europea (en 2017 representaba el 110% de la media de la UE). Si estuviera en Francia, sería la segunda región con mayor prosperidad, ajustada por poder adquisitivo, solo después de París y muy por encima de la vecina Languedoc-Rosellón (76%) o de Portugal (77%), un Estado aledaño que no ha formado parte del mercado español. El pequeño Mónaco es, de hecho, el único país bañado por el Mediterráneo que supera en renta a Cataluña.

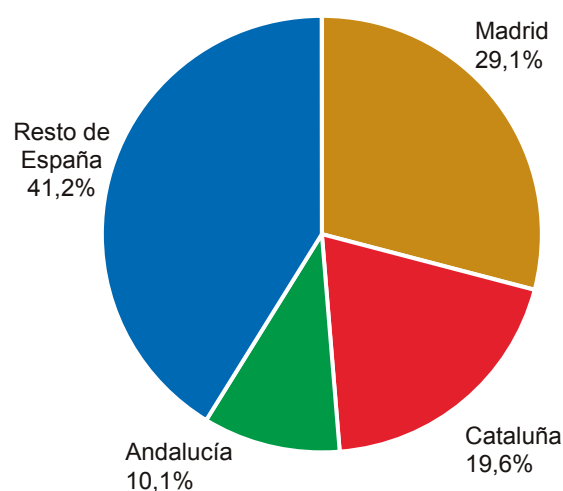
Figura 9. PIB regional: % per cápita sobre la media europea, 2017



Fuente: Eurostat, 2017.

- La contribución catalana a la presencia global de España (calculada por el Real Instituto Elcano agregando proyección exterior económica, en seguridad y en poder blando) es también alta: el 19,6% del total, sólo por detrás de Madrid.

Figura 10. Contribución a la presencia global de España (%)

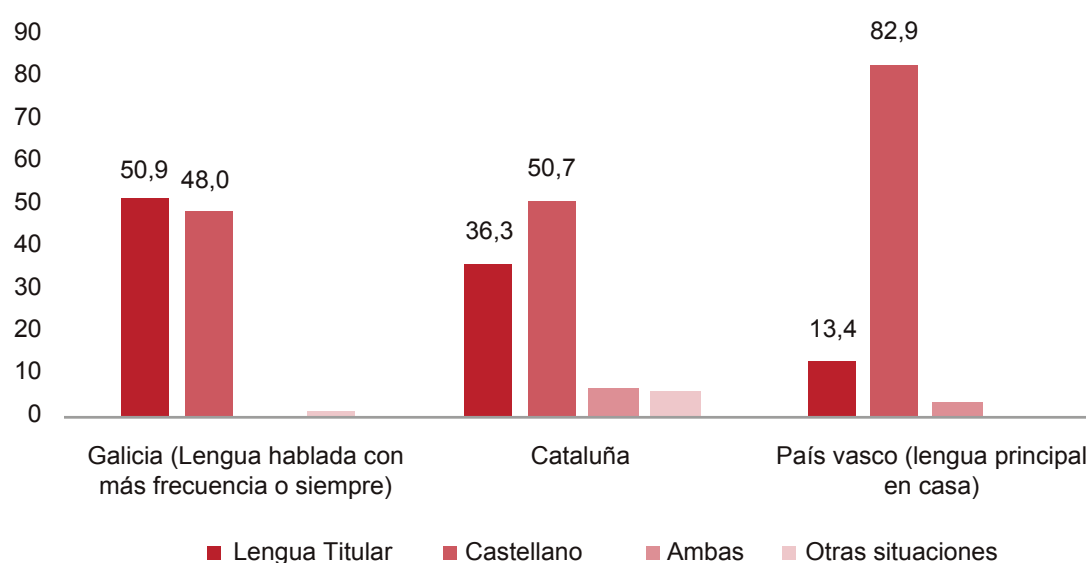


Fuente: Real Instituto Elcano.

- Uno de los rasgos que mejor refleja el pluralismo territorial de España (y la personalidad cultural y política de Cataluña) es su diversidad lingüística. El castellano o español es la lengua común y oficial, conocida y hablada por prácticamente toda la población española. Pero en varias comunidades autónomas es también co-oficial el catalán, el gallego o el vasco (y otras minorías lingüísticas como el aranés dentro de la misma Cataluña).
- Además de su estatus oficial en Andorra, el catalán es la lengua subestatal más importante en Europa. Se da el caso de que 10 de los 24 idiomas oficiales de la UE tienen menos hablantes.
- Ese indudable valor no significa que Cataluña sea la comunidad autónoma con mayor porcentaje de hablantes habituales de una lengua titular propia, ni tampoco que el catalán se hable más que el castellano dentro de Cataluña.
- Galicia es el único territorio español en el que la lengua titular se habla más que el castellano (51%). En contraste, el vasco o euskera sólo se usa habitualmente por el 13,4% de los vascos. En Cataluña el porcentaje de población que usa habitualmente el catalán es del 36% (y el 50% el castellano). De hecho, aunque el mayor número absoluto de hablantes de catalán está en Cataluña, su uso en términos relativos está

más difundido en Baleares (46%) y en la Comunidad Valenciana (40%), si bien en este último caso con especificidades y la denominación de valenciano.

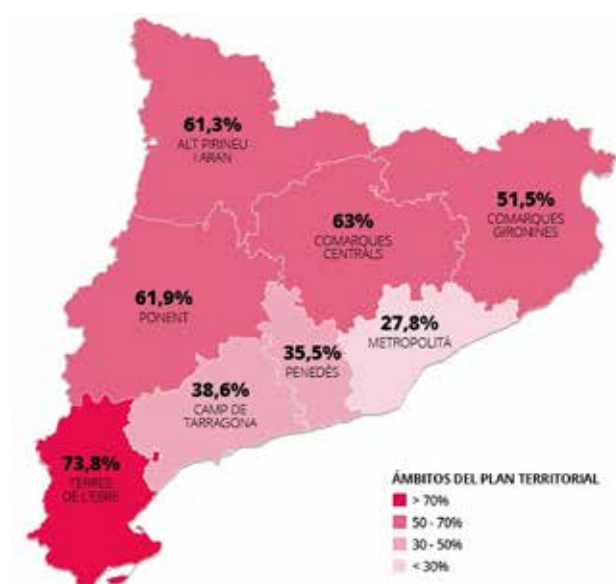
Figura 11. Lengua habitual en Galicia, Cataluña y el País Vasco



Fuente: Penadés (2017) con datos de los institutos estadísticos gallego (IGE), catalán (Idescat) y vasco (Eustat).

- Cuestión distinta, y relevante, es que la elite en Cataluña es más catalanohablante que las clases populares, mientras que en todos los demás casos la clase media urbana tiende a preferir el castellano y a usar menos la lengua propia.
- A pesar de su prestigio entre las clases medias y altas, el catalán se usa sobre todo en el interior rural mientras que el castellano es más habitual en las ciudades (en torno al 70% del área metropolitana de Barcelona lo tiene como primer idioma).

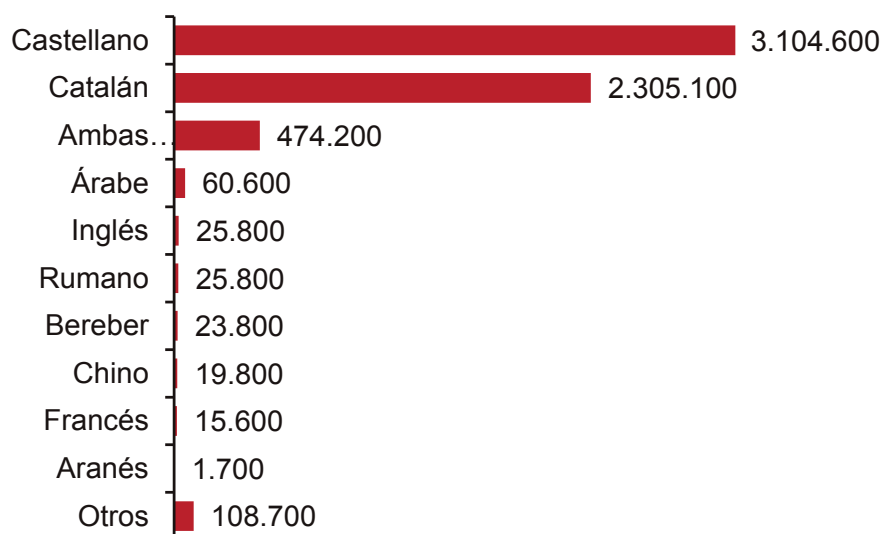
Figura 12. Distribución territorial del catalán, 2013 (% como lengua más usada)



Fuente: Institut d'Estadística de Catalunya (2013), "Encuesta de usos lingüísticos de la población".

- Por tanto, al ser mayor la población urbana (que en gran parte tiene orígenes familiares en el resto de España), la lengua más usada de Cataluña es el castellano.

Figura 13. Lenguas habitualmente más usadas en Cataluña, 2019



Fuente: Institut d'Estadística de Catalunya 2019, "Encuesta de usos lingüísticos de la población".

- La preeminencia que se otorga al catalán en la educación (y a nivel simbólico) provoca crecientes tensiones políticas. En todo caso, el parecido de ambas lenguas permite al 99% de los catalanes entender el castellano y al 95% el catalán.
- Desde que en 1979 se aprobase el Estatuto de Autonomía, Cataluña disfruta de un elevado nivel de autogobierno que recae sobre un conjunto de instituciones (Parlamento, Gobierno y presidente) conocido como Generalitat. En 2006 se aprobó un Estatuto más avanzado (obtuvo el 74% del voto en referéndum, aunque la participación no llegó al 50%, muy lejos por tanto del mayor apoyo sobre el censo obtenido por el primer Estatuto y, sobre todo, por la Constitución de 1978).
- Aunque el Tribunal Constitucional anuló algunos artículos relativos a la organización de un poder judicial autónomo y a la interpretación del reconocimiento de Cataluña como “nación”, la comunidad autónoma tiene numerosas competencias (algunas con carácter exclusivo) en:
 - La protección de la lengua y cultura catalanas, el orden público y la justicia (incluyendo policía propia y prisiones), la educación, los medios de comunicación, la sanidad y salud pública, el derecho civil, los símbolos y un amplio catálogo de otros poderes en materia de fomento económico, agricultura y pesca, comercio interior, consumo, energía, industria, turismo, entidades de crédito, agua, vivienda, medio ambiente, obras públicas, ordenación del territorio y urbanismo, transportes, inmigración, asuntos sociales, empleo, deporte y espectáculos, ciencia, universidades, asociaciones, administración, gobierno local, y otros.
- Cataluña tiene también su propia Hacienda y un elevado gasto público, que incluye capacidad de endeudamiento, aunque la mayor parte de los ingresos tributarios –y las pensiones de la seguridad social– están controlados por el Gobierno del Estado. Los mecanismos de financiación territorial están determinados de forma objetiva por una ley, reformada varias veces tras complejas negociaciones en las que el gobierno catalán ha participado activamente, que incluye mecanismos de solidaridad. Como suele suceder en todos los Estados descentralizados, tanto la fórmula para establecer los criterios distributivos y redistributivos como la aplicación efectiva de los mismos produce tensiones entre las regiones más prósperas y pobladas (como es el caso de Cataluña) frente a las más pobres o las que tienen menor densidad. En los últimos diez años ha crecido de forma muy sustancial la tensión entre el Estado y el Gobierno de Cataluña en torno a la descentralización de poderes y recursos.
- La política exterior es competencia exclusiva del nivel central, pero el Gobierno catalán tiene su propia acción internacional que tradicionalmente se ha centrado en el plano comercial y cultural. En los últimos años, la red de delegaciones catalanas ha optado por una labor paradiplomática que es muy cuestionada desde Madrid.

- Durante todo este tiempo, el apoyo electoral a los partidos nacionalistas catalanes ha sido muy estable, si bien con una reciente erosión del llamado “voto dual” (la tendencia a optar por partidos de ámbito español o sólo catalán dependiendo del nivel territorial de cada elección), lo que ha hecho crecer ligeramente el apoyo al nacionalismo en las elecciones generales y reducirlo en las autonómicas.

Figura 14. Evolución del voto a partidos nacionalistas catalanes, 1984-2019

Elecciones autonómicas (selección)	Elecciones generales en Cataluña (selección)
1984: 52,5%	1986: 34,7%
1992: 54,2%	1993: 36,8%
2003: 47,5%	2004: 36,7%
2010: 50%	2011: 36,4%
2017: 47,4%	2019: 39,4%

Fuente: Ministerio del Interior.

3. Factores explicativos y desarrollo del proceso soberanista (2012-2017)

- Hasta hace aproximadamente 10 años la sociedad catalana estaba más o menos dividida en tres tercios desde el punto de vista de la identidad y el comportamiento político:
 - a) Un primer segmento que incluye a la población en el medio rural y a clases medias y altas en espacios residenciales 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. Se concentran en el cinturón metropolitano de Barcelona.
 - c) Aquellos que tienen una doble identidad catalana-española y tienden a ser bilingües en su vida diaria, a menudo por provenir de matrimonios mixtos entre los dos grupos anteriores. Residen, sobre todo, en entornos urbanos.
- Esta estructura sociológica tan plural y compleja se plasmó en el dominio de dos grandes partidos políticos moderados: (a) *Convergència i Unió* (CiU), fuerza nacionalista de centro-derecha que no reclamaba la independencia y que desde 1980 ha gobernado la Generalitat durante la mayor parte del tiempo; y (b) el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), de centro-izquierda y que es también la rama catalana del PSOE.
- Antes de 2010, el apoyo a la secesión no superaba el 20% de los catalanes. El *statu quo* político cambió a partir de entonces por una serie de razones, algunas de ellas consecuencia de desarrollos de largo plazo y otras debido a factores más de corto plazo.
- Factores de largo plazo:
 - a) La globalización y la integración europea pueden resultar incentivadoras del deseo de secesión en territorios integrados en Estados más amplios: el libre comercio y la gobernanza internacional reducen las ventajas de una estatalidad grande para disfrutar de economías de escala. Los riesgos políticos y económicos de la independencia son menores en un área supranacional como la de la UE.
 - b) La implementación a partir de los años 80 por parte de las autoridades catalanas de un auténtico proceso de construcción de una identidad nacional distinta de la española (con ayuda de la educación y la televisión regional).

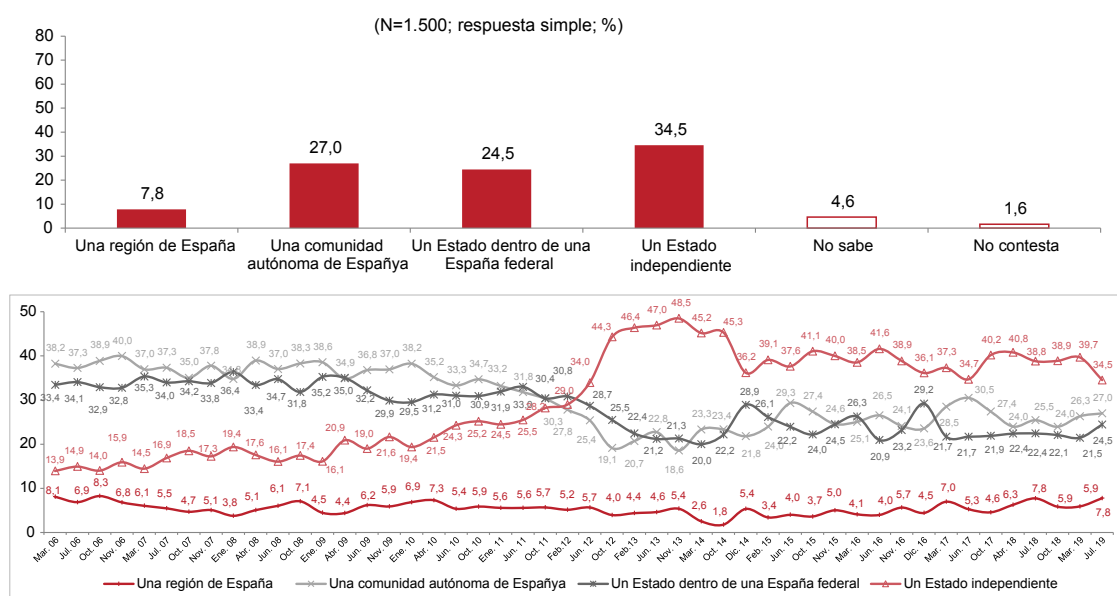
- c) Esa competencia identitaria, acompañada de una conflictividad competencial, chocó a menudo con el proyecto nacional español surgido de la Constitución. A pesar de que el nacionalismo catalán moderado contribuyó desde 1977 a la gobernabilidad del Estado, se fue alimentando la desconfianza mutua. La progresiva reducción del diferencial de riqueza favorable a Cataluña con respecto al resto de España y el despegue de Madrid como capital económica también generó una sensación de maltrato en la gestión de los recursos.

- Factores de corto plazo:

- a) Esa tensión continuada llegó a su máxima expresión con el accidentado proceso de aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado por los catalanes en 2006 a través de un referéndum. El Tribunal Constitucional español, siguiendo un recurso impulsado por el PP (entonces en la oposición), anuló en 2010 algunos artículos, lo que provocó un amplio rechazo en la política catalana.
- b) A partir de 2008, España (incluyendo Cataluña) sufrió una profunda y larga recesión que supuso un gran aumento del desempleo, ajustes impopulares y un fuerte impacto negativo sobre el bienestar de las bases tradicionales del nacionalismo. La crisis económica conllevó dos efectos políticos:
 - Un brusco deterioro de la legitimidad del sistema político español, que no sólo pareció incapaz de preservar la prosperidad material, sino que se vio envuelto en diversos escándalos y sometido a la crítica de los llamados “indignados”.
 - Las políticas de austeridad y el mayor control central del gasto público a partir de 2010 estimularon en Cataluña mensajes populistas de agravio fiscal similares a los de otros nacionalistas en territorios contribuyentes netos (como con el UKIP frente a la UE y la Lega Nord en relación con Italia).
- c) El PP reemplazó en el poder al PSOE a finales de 2011, representando así un adversario en Madrid más conservador y centralista. El nacionalismo catalán, que deseaba escapar de la antipática gestión de la crisis y del desgaste por sus propios casos de corrupción, optó entonces por abrazar una estrategia soberanista. Eso le permitió abanderar un horizonte distinto (diseñar un país nuevo) e incluso asumir un ropaje de regeneración democrática más atractivo para ciertos actores de la izquierda anteriormente alejados del nacionalismo.
- d) La radicalización de la elite nacionalista, inmersa en una espiral de sobrepuja que le llevó a abrazar la independencia de modo inequívoco, se retroalimentó con una base social muy movilizadora (que desde hacía algún tiempo impulsaba consultas de secesión a nivel local), provocando un rápido aumento del deseo de ruptura en 2012. Esa pauta combinada de activismo y polarización no encontró una fuerte oposición inicial por la desmotivación y los menores recursos políticos de la mitad de la sociedad catalana que desea permanecer en España.

- e) Por último, un importante factor externo coincidió en el tiempo. Fue justo entonces cuando el Partido Nacional Escocés (SNP) acordó con Londres celebrar un referéndum vinculante de independencia para 2014, marcando un precedente verosímil y respetable de posible creación de un nuevo Estado dentro de Europa.
- El 11 de septiembre de 2012, en una masiva manifestación reivindicativa que coincidió con la llamada Diada nacional de Cataluña, se visualizó la apuesta por el “Estado propio” del hasta entonces moderado nacionalismo catalán. El presidente de la Generalitat, Artur Mas, dio así por iniciado el llamado *procés* soberanista.
 - El apoyo a la secesión llegó a su punto máximo en 2013 (48,5%) según los sondeos del Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Catalunya (CEO). A partir de ahí comenzó a declinar lentamente y en 2019 rondaría el 34%. Con todo, permanece en niveles mucho más altos que antes de 2010-2012 y el independentismo ha seguido demostrando hasta hoy su fuerte capacidad de movilización.

Figura 15. Apoyo a la independencia cuando se pregunta por varias opciones de encaje en España: “¿Cree que Cataluña debería ser...?”:



Fuente: Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Catalunya (CEO), julio de 2019.

- Todas las elecciones celebradas en Cataluña desde 2012 (tres autonómicas, tres generales, dos europeas y dos locales) han demostrado la fortaleza de las fuerzas independentistas, pero también han evidenciado su falta de mayoría.

- En 2014, después de que el Congreso de los Diputados rechazase por una mayoría muy amplia autorizar la celebración de un referéndum de independencia, la Generalitat impulsó una consulta popular paralela. El Tribunal Constitucional la prohibió y un tribunal catalán inhabilitó luego al presidente Artur Mas por desobediencia, pero su organización fue tolerada por el entonces presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy. Los catalanes contrarios al proceso soberanista optaron de forma masiva por la abstención (participó sólo el 37% del censo, con un 81% supuestamente a favor de la secesión).
- Las elecciones autonómicas de 2015 fueron planteadas como un plebiscito por los partidos favorables a la independencia. Obtuvieron el 47,8% de los votos, aunque, por los sesgos territoriales del sistema electoral que priman al interior rural, alcanzaron la mayoría absoluta parlamentaria (72 de los 135 escaños).
- Pese a la constatación de que la fuerte base social independentista nunca ha alcanzado siquiera el 50% (ya sea en elecciones o en encuestas) y ni mucho menos goza de la mayoría cualificada exigida para promover una reforma del actual Estatuto de Autonomía, los líderes nacionalistas creyeron que esa mayoría parlamentaria suponía una legitimidad suficiente para avanzar en el proceso soberanista.
- En enero de 2016 fue elegido como nuevo presidente de la Generalitat Carles Puigdemont, un político entonces poco conocido cuya candidatura había sido impulsada por las fuerzas independentistas más partidarias de la línea dura.
- En el año y medio que transcurrió desde entonces hasta septiembre de 2017 se aceleró la estrategia de ruptura, que pasaría por la celebración de un referéndum de autodeterminación y la declaración unilateral de independencia.
- En septiembre de 2017 el Parlamento de Cataluña aprobó en lectura única dos leyes para convocar un referéndum vinculante y regular la “transitoriedad jurídica” que iría desde la “desconexión” con España hasta el pleno funcionamiento de una nueva República.
- La tramitación exprés de esas normas se hizo ignorando por completo las protestas de la oposición. El portavoz del grupo de izquierda CSQP (la marca catalana de Podemos) subrayó que lo que se estaba produciendo era “una desobediencia a toda la legalidad catalana. Y el precedente que crean es gravísimo en términos democráticos. Los derechos de la ciudadanía, los derechos de los parlamentarios no pueden ser derogados por la mayoría.” Los partidos independentistas también obviaron tanto las advertencias de los letrados del propio Parlamento como el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias (que es una institución del autogobierno). Se desoyó asimismo al Tribunal Constitucional, que suspendió ambas leyes. En ese mes se produjeron actuaciones judiciales para detener el referéndum y, a la vez, protestas masivas contra las mismas por parte de grupos independentistas .

- El 1 de octubre tuvo lugar el referéndum a pesar de las prohibiciones de distintos tribunales y de que Mariano Rajoy había asegurado que no se celebraría. En un contexto de convulsión e irregularidades, la participación declarada fue del 42% (con un 90% a favor, según datos de la Generalitat) aunque lo más destacado del día fue la actuación coercitiva de la policía antidisturbios, tratando de detener la votación en algunos colegios, que fue enérgicamente denunciada por el independentismo y muy criticada por la mayor parte de observadores.
- Durante los días posteriores se produjo una fuerte reacción del constitucionalismo en Cataluña y toda España, incluyendo masivas manifestaciones en Barcelona de los contrarios a la independencia. El 3 de octubre el Rey Felipe VI pronunció un discurso televisado de gran impacto (con un 83,5% de cuota de pantalla en Cataluña) en el que acusó a la Generalitat de colocarse al margen de la Ley y de la democracia.
- Tras un mes de fuerte tensión política y social (que incluyó el cambio de domicilio a otros puntos de España de casi todas las grandes empresas con sede en Cataluña), los grupos independentistas del Parlamento realizaron por fin una alambicada declaración unilateral de independencia (apoyada sólo por 70 de los 135 diputados), que no tuvo impacto sobre el control efectivo del poder público o del territorio ni reconocimiento internacional alguno. Ese mismo día, el 27 de octubre de 2017, el Gobierno español activó el artículo 155 de la Constitución (aprobado por el Senado con 214 votos a favor y 47 en contra).
- El despliegue del artículo 155 (un mecanismo excepcional que se conoce en Derecho comparado como cláusula de coerción federal) implicó intervenir el autogobierno, incluyendo el cese de todo el Gobierno catalán y la convocatoria desde Madrid de nuevas elecciones autonómicas a celebrar en dos meses. Las autoridades catalanas no se resistieron a su aplicación, que se extendió durante algo más de medio año.
- Los tribunales impulsaron actuaciones severas contra los principales responsables de la declaración de independencia a quienes acusó del delito de rebelión, entre otros. Carles Puigdemont huyó a Bélgica en compañía de algunos miembros del gobierno depuesto. Oriol Junqueras, hasta entonces vicepresidente, ingresó en noviembre en prisión provisional junto a otros líderes nacionalistas.
- En las elecciones del 21 de diciembre resultó ganador Ciudadanos, un partido nacido en Cataluña hace sólo 15 años con un nítido mensaje anti independentista. Sin embargo, la suma de las candidaturas independentistas (el huido Puigdemont encabezó la principal y el encarcelado Junqueras, que quedó a poca distancia, la segunda) logró revalidar una mayoría de escaños sin mayoría de votos.

Figura 16. Voto en las tres últimas elecciones autonómicas catalanas, 2012-2017

	Partidos independentistas	Partidos no independentistas	No independentistas pero sí catalanistas	No catalanistas
2012	49,2%	46,5%	24,3%	22,5%
2015	47,8%	50,6%	24,2%	26,4%
2017	47,4%	50,7%	21,2%	29,5%
Evolución	-1,8 pp	+4,2 pp	-3,1 pp	+7 pp

Fuente: Ministerio del Interior.

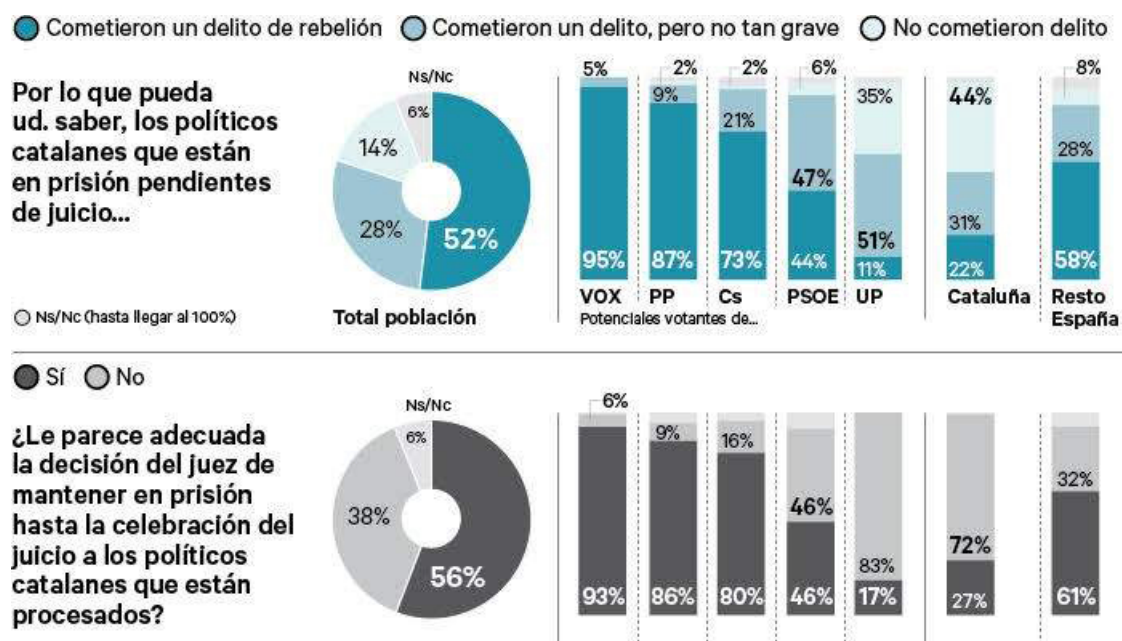
- Al observar la evolución de las elecciones autonómicas desde el inicio del proceso soberanista, tres son las conclusiones más destacables:
 - a. El independentismo catalán, aunque desciende ligeramente, retiene un fuerte apoyo durante su proceso de radicalización (siempre en el entorno del 47%/49%).
 - b. El voto explícitamente contrario al nacionalismo catalán (Ciudadanos y PP) es el que más sube: siete puntos porcentuales desde 2012. Si la comparación se hace con la media histórica de voto a partidos no catalanistas antes de 2012, entonces ese aumento se eleva a 18,5 puntos. En cambio, las opciones con vocación transversal, como el PSC (catalanismo no nacionalista), son las más castigadas.
 - c. Esa pauta de comportamiento, que se produce además en un contexto de muy alta participación, evidencia la polarización de la sociedad catalana por razones identitarias.
- A finales de 2017, con el fracaso de la declaración de independencia, se puede dar por concluido el proceso soberanista entendido como la promesa de una autodeterminación fácil y rápida. Eso no significó, sin embargo, el fin del conflicto.

4. La evolución política posterior (2018-)

- El 17 de mayo de 2018, tras un dilatado proceso de investidura, finalmente fue elegido nuevo presidente catalán el también independentista Quim Torra, cercano a Puigdemont y que en el pasado había expresado ideas nacionalistas de carácter etnicista e hispanóforo.
- El 2 de junio, una vez tomó posesión el nuevo gobierno, se levantó la suspensión de la autonomía. La aplicación del artículo 155 durante seis meses fue muy controvertida pero menos turbulenta de lo previsto, en parte por su alcance muy limitado en el tiempo y en los objetivos.
- En todo caso, la convulsa situación provocó un impacto económico negativo en la economía catalana que se tradujo, aparte del cambio de sede social de más de 4.000 empresas, en el freno de la inversión extranjera, la pérdida de peso de las exportaciones y un menor crecimiento (según los datos de contabilidad regional del INE, el conjunto de España creció en 2018 un 3,2% mientras que Cataluña se quedó en el 2,3%, el peor dato de entre todas las Comunidades Autónomas de la península). Algunos analistas hablan incluso de un “efecto Montreal”, referido al declive de prosperidad de esa ciudad en beneficio de Toronto tras el auge del independentismo quebequés en los años 90.
- El panorama social y político ha seguido estando muy segmentado hasta el día de hoy y el independentismo ha mantenido la retórica rupturista, si bien evitando desobediencias frontales. Además, se ha producido un cambio de tono tras el triunfo en junio de 2018 de una moción de censura que llevó al socialista Pedro Sánchez a sustituir a Mariano Rajoy como presidente del Gobierno. El apoyo circunstancial de los partidos nacionalistas catalanes al nuevo Gobierno de España y un diálogo irregular entre Madrid y la Generalitat han llevado a cierta distensión del conflicto.
- No obstante, importantes sectores de la sociedad española siguen irritados por la crisis secesionista. Puede hablarse incluso de una reacción nacionalista (iniciada durante otoño de 2017 con la hasta entonces insólita exhibición masiva en los balcones de banderas españolas). En las elecciones generales de 2019, el partido de derecha radical VOX consiguió el 10% del voto, poniéndose así fin a la excepción española de ser uno de los pocos países europeos en los que este tipo de ideología no tenía representación parlamentaria.
- En el escenario internacional, el independentismo no ha contado con el apoyo de ningún gobierno extranjero (véase sección 6ª de este dossier), pero la causa del referéndum de autodeterminación y de los líderes presos sí ha logrado recibir la simpatía de ciertos ambientes políticos e intelectuales soberanistas y de izquierda.

- En julio de 2018 Carles Puigdemont consiguió un importante éxito pues la justicia alemana, que lo había detenido en cumplimiento de una euroorden, resolvió que el ex presidente catalán podría ser entregado a España por el delito de malversación pero no por la más grave acusación de rebelión. El Tribunal Supremo español renunció a la extradición en esas condiciones. Otros intentos parecidos de obtener cooperación judicial en Escocia y Bélgica se saldaron con resultados similares, de modo que varios líderes independentistas permanecen huidos, provocando la frustración en amplios sectores judiciales, políticos y sociales de España.
- Durante cuatro meses (entre el 12 de febrero y el 12 de junio de 2019) se desarrolló en el Tribunal Supremo el juicio a los políticos que organizaron el referéndum ilegal del 1 de octubre e impulsaron la declaración unilateral de independencia. La Fiscalía reclamó que hubo rebelión mientras que la Abogacía del Estado, que depende del Gobierno, solicitó un castigo sólo por sedición y otros delitos menores. La diferencia entre ambos cargos depende de si se acredita o no el uso de la violencia y supone penas de cárcel más o menos graves.
- Según un sondeo realizado al inicio del juicio, un 52% de los españoles (y bastante más entre los votantes de partidos de derecha) cree que hubo rebelión. Entre los catalanes, aunque hay una mayoría que opina que se cometió algún delito, sólo un 22% considera que hubo violencia y un 44% (cifra similar a quienes votaron el 1 de octubre) no ve delito alguno. La división en la opinión pública se reproduce a la hora de juzgar si ha sido adecuada o no la larga prisión preventiva.

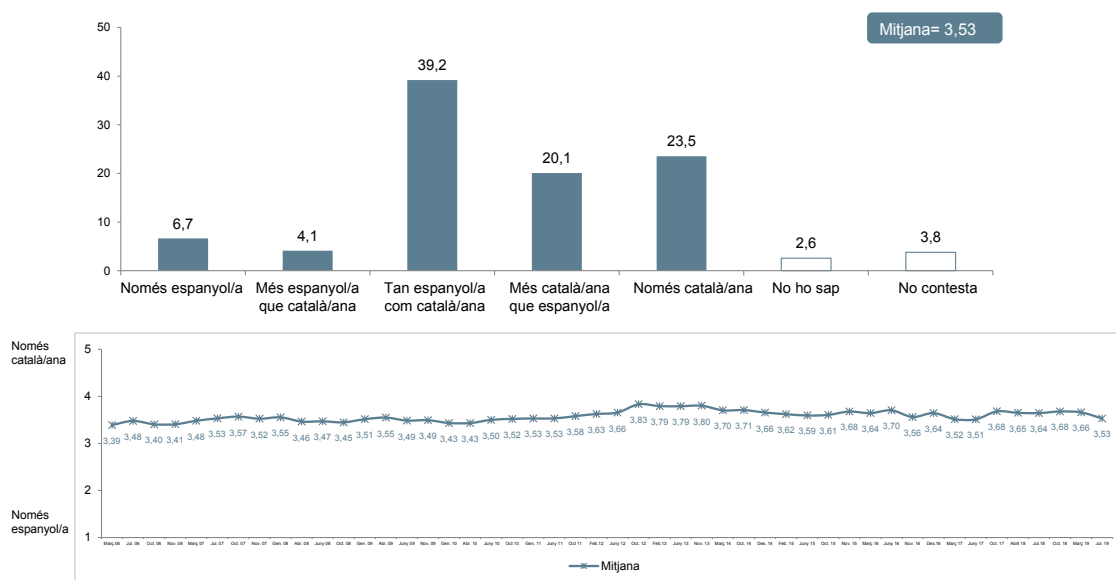
Figura 17. Opinión sobre el juicio a los políticos del referéndum ilegal



Fuente: sondeo de Metroscopia, febrero de 2019.

- Esa discrepancia también se refleja en posibles medidas de gracia posteriores al juicio. El 57% de los catalanes encuestados cree que debería haberlas en caso de condena, mientras que el 62% en el resto de España no apoya el indulto.
- La sentencia se espera para otoño y es posible que el independentismo quiera aprovechar la reacción a la condena entre sus bases para convocar nuevas elecciones autonómicas en las que reforzar su mayoría parlamentaria y, en su caso, superar el umbral simbólico del 50% del voto.
- En todo caso, las diversas elecciones celebradas en Cataluña durante la primavera de 2019 (municipales, generales y europeas) han confirmado el persistente panorama político catalán con el apoyo al independentismo rondando el 40%-50%.
- Sondeos publicados en el verano de 2019 revelan un descenso del apoyo a la independencia hasta niveles previos a 2012. Además, hasta un 70% de los catalanes declaran mantener, en mayor o menor medida, una identificación política con España. Alrededor del 50% expresa que su sentimiento político principal es español sin que apenas se perciban cambios con la media histórica de ese indicador. El apoyo a la ruptura está, por tanto, muy lejos de ser categórico.

Figura 18. Identificación nacional en Cataluña



Fuente: Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Catalunya (CEO), julio de 2019.

- La combinación de factores y la correlación de fuerzas hace que la integridad de España no corra peligro, pero la crisis territorial es profunda y será duradera.

5. El conflicto en perspectiva comparativa: *Brexit*, Escocia y otros independentismos

- Desde un punto de vista comparado, el conflicto catalán tiene extraordinario interés, pues afecta a casi todos los debates políticos contemporáneos:
 - El significado de la soberanía en el siglo XXI y las consecuencias de la globalización y la integración europea sobre las sociedades. Las incertidumbres que estos procesos generan pueden provocar la búsqueda de refugio en las identidades primordiales o, desde enfoques menos nacionalistas, la recreación de un nuevo proyecto estatal en el que plasmar las distintas utopías. Pero, como se ha visto también en el debate del *Brexit*, ¿qué significa ser independiente en un mundo cada vez más interdependiente?
 - El auge del populismo, que pretende proporcionar respuestas simples a preguntas complejas. Y, vinculado a eso, el papel de la desinformación y las redes sociales.
 - La crisis de la democracia contemporánea. La tensión entre las instituciones representativas, los grandes consensos constitucionales y el respeto al Estado de Derecho, frente a la idea de la democracia directa, la movilización popular y el decisionismo.
 - La relación entre mayorías y minorías en Estados plurales y sociedades no homogéneas desde el punto de vista identitario y lingüístico. El futuro del federalismo, la legitimidad de la secesión en contextos no coloniales ni “remediales” y la reacción del Estado matriz y de la comunidad internacional.
- Todo lo anterior explica que el proceso soberanista catalán haya sido comparado con el *Brexit* y con otros movimientos independentistas.
- Algunos de los independentismos más activos de los últimos tiempos en democracias avanzadas se han desarrollado en territorios ricos y asumiendo ideologías conservadoras (Flandes, Padania, Tirol del Sur o Véneto), mientras que otros no se explican por motivos fiscales e incluso expresan programas progresistas (Escocia y, en menor medida, Quebec). El caso catalán, a medio camino de ambas versiones, ha deseado siempre la equiparación con Escocia. Pero hay importantes rasgos que separan ambos movimientos.
- Las principales diferencias que se señalan habitualmente en el debate político español para distinguir a Cataluña de Escocia han sido 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 desde el punto de vista de la legislación española (con abundantes decisiones del Tribunal Constitucional que han sido ignoradas) como europea ("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.
- 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 (tal y como se expresó en el referéndum sobre el Tratado de la Constitución Europea de 2005 o en varios sondeos recientes). Además, los votantes independentistas son menos europeístas que los de los partidos constitucionalistas.

Figura 19. El europeísmo entre los votantes al Parlamento Europeo, 2019

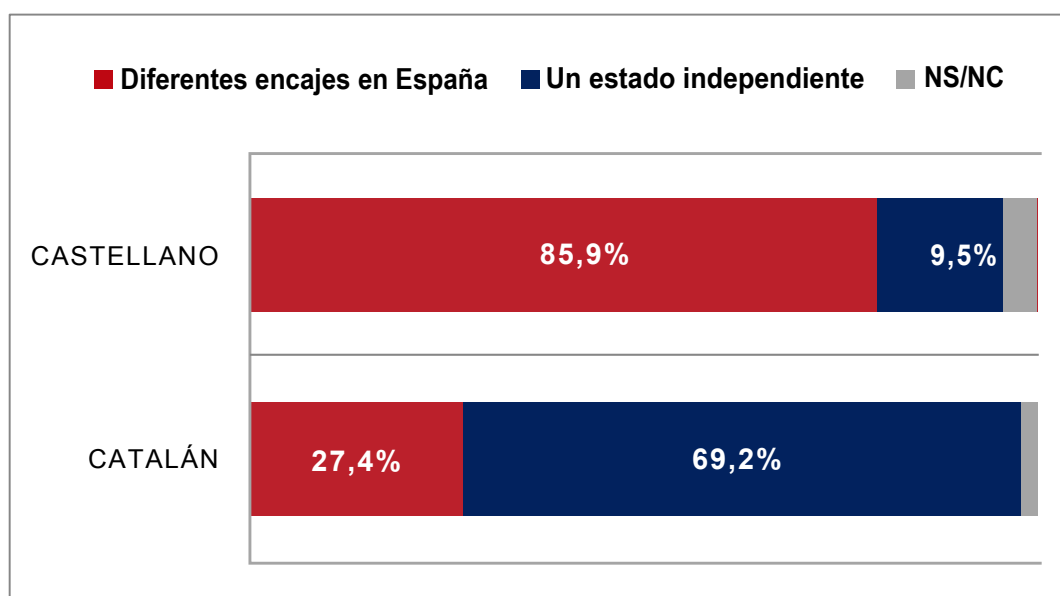
Autoubicació en l'eix europeisme segons intenció de vot al Parlament europeu								
								
Mitjana	6,62	6,52	7,33	6,50	6,86	7,41	7,64	5,28
Base ponderada	1000	167	121	88	111	47	12	10
Base real	1000	168	121	86	112	47	12	10

(*) Resultats no significatius

Fuente: Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Catalunya (CEO), mayo de 2019.

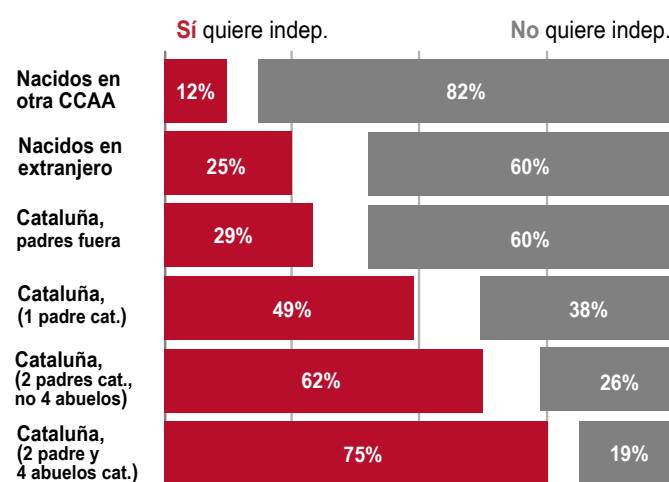
- b) La escasamente conflictiva identidad nacional escocesa contrasta con el elevado potencial de conflicto entre grupos sociales que hay en Cataluña, donde los proyectos nacionales catalán y español compiten sobre la base de adscripciones férreas de lengua e identidad. El desarrollo del proceso, cada vez más radical, ha ido movilizando lenta pero progresivamente al sector no nacionalista de la sociedad catalana.

Figura 20. Preferencias sobre modelos territoriales frente a lengua propia



Fuente: CEO (2018).

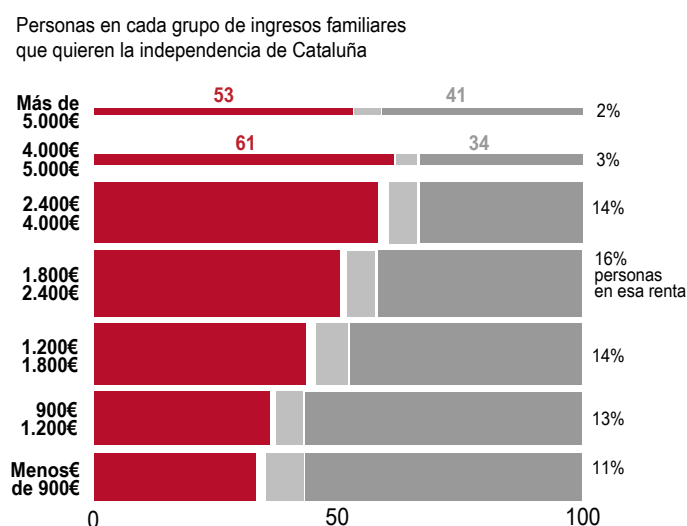
Figura 21. Preferencias sobre la independencia frente a origen familiar



Fuente: Kiko Llaneras / *El País* con datos del CEO (2017).

- 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. Las apelaciones de sus líderes a los enormes beneficios económicos que tendría romper con España al dejar de ser contribuyente neto al presupuesto del Estado, se asemeja incluso de forma literal a algunos de los lemas de la campaña del *Brexit* y puede, por tanto, percibirse como egoísta y contrario a la solidaridad.

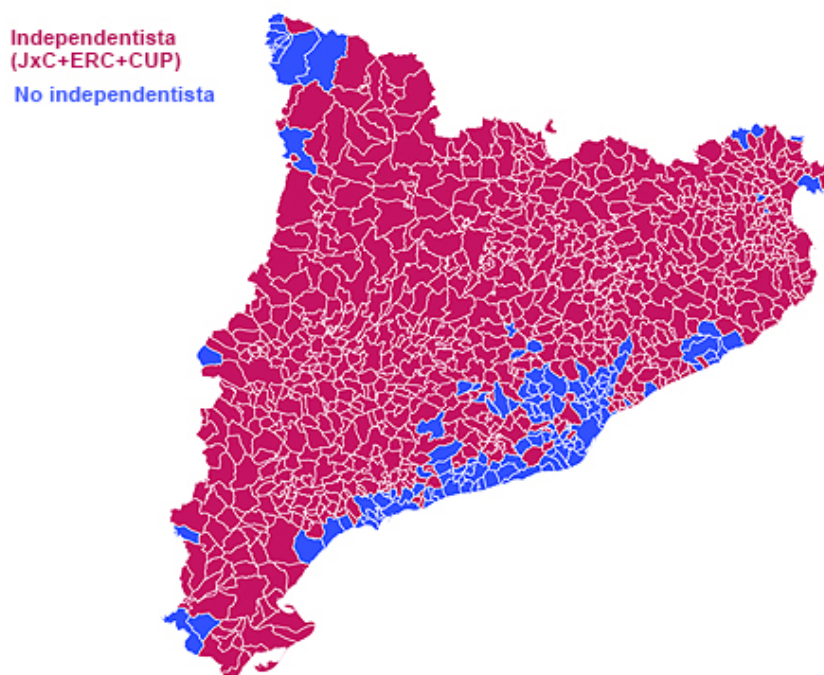
Figura 22. Relación entre renta e independencia



Fuente: Kiko Llaneras / *El País* con datos del CEO (2017).

- 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: una dinámica que le acerca al *Brexit*.

Figura 23. El voto independentista en la Cataluña urbana y en la interior

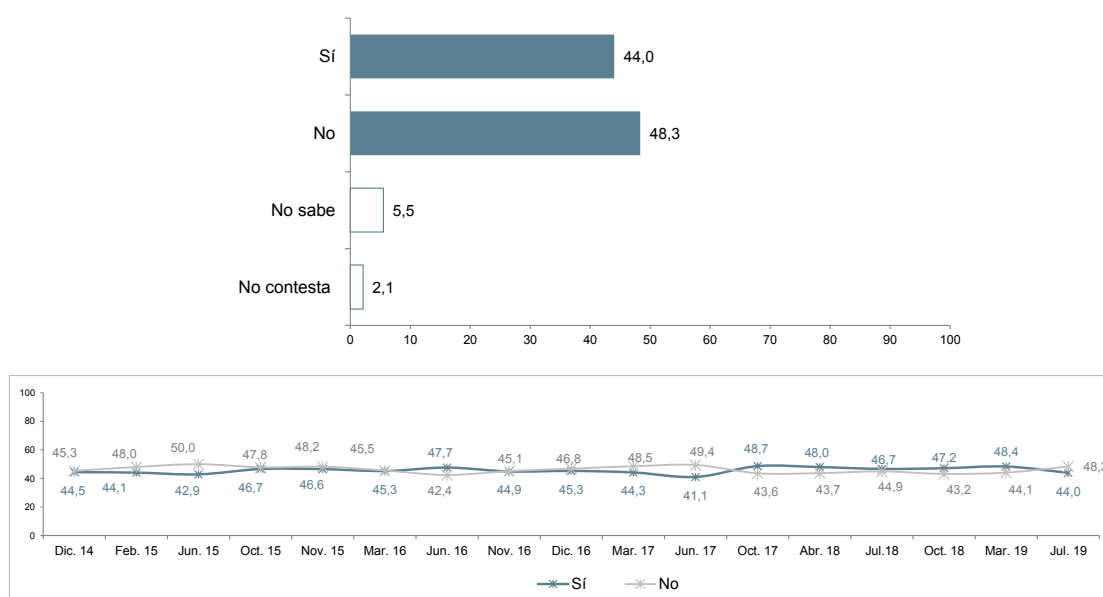


Fuente: ABC, con datos de las últimas elecciones autonómicas de diciembre de 2017

- El desarrollo simultáneo del conflicto catalán y las consecuencias del referéndum del *Brexit* ha servido, además, para evidenciar lo discutible que es un referéndum como instrumento adecuado para resolver una controversia compleja y divisiva.
- Y si los referéndums para medir los apoyos en una situación problemática (y no para respaldar soluciones acordadas con mayorías amplias por los partidos representados en los parlamentos) resultan divisivos en el caso del Reino Unido con el *Brexit*, mucho más lo son en sociedades altamente fracturadas por motivos identitarios. En otros ejemplos similares, como en Bélgica e Irlanda del Norte –donde las divisiones políticas se sustentan en fracturas muy arraigadas de lengua o religión– muy raramente se acude a ellos. Cuando se ha hecho (por ejemplo, con 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 de suma cero, en el que una mayoría pequeña –y probablemente inestable– imponga sus preferencias de un modo difícilmente reversible. Las sociedades divididas requieren acuerdos consociativos y compartir el poder (*power-sharing*) para gestionar los conflictos.

- Es cierto que, de acuerdo a algunos sondeos, la opinión pública catalana apoya mayoritariamente (en torno al 70%) un referéndum acordado con el Estado. Sin embargo, ese apoyo no significa necesariamente una fuerte intensidad de preferencias sino más bien una tendencia a querer participar de modo directo en la vida política.
- Por otro lado, sondeos recientes muestran que el porcentaje de catalanes favorables a una solución que no pasara por un referéndum de independencia sino por una reforma constitucional y mejora del autogobierno ronda igualmente el 70% (siendo incluso mayoritario entre los independentistas esta posible solución).
- En todo caso, y pese a que el apoyo a la independencia como solución al conflicto ronda sólo el 35%-40% entre los catalanes, si lo que se formula es una pregunta binaria (“sí” o “no” a la independencia en un supuesto referéndum), entonces la división es casi por la mitad.








Figura 24. Apoyo a la independencia cuando se pregunta solo Sí o No



Fuente: Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Catalunya (CEO), julio de 2019.

- El aumento que se produce en el número de los partidarios de la secesión cuando se simplifica la cuestión y, aun así, el empate inestable en el tiempo entre partidarios y detractores de la misma (con una división de posturas de naturaleza casi sectaria dependiendo del partido al que se vote) sirve para abonar todavía más lo cuestionable del referéndum como solución.

Figura 25. Apoyo a la independencia según intención de voto

		Intención de voto al Parlamento de Cataluña							
									
Sí	44,0	3,0	91,3	84,5	5,6	14,5	95,6	5,0	
No	48,3	95,5	7,1	10,2	87,1	73,9	4,4	95,0	
No sabe	5,5	0,0	1,6	4,6	5,6	8,0	0,0	0,0	
No contesta	2,1	1,5	0,0	0,8	1,7	3,6	0,0	0,0	
Base real		1500	66	127	393	233	138	68	20

Fuente: Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Catalunya (CEO), julio de 2019.

6. Los intentos de “internacionalizar el conflicto”

- Tratar de internacionalizar el conflicto territorial se convirtió en un objetivo clave para la estrategia del independentismo catalán. En un primer momento, el relato se orientó a convencer de la facilidad con la que una Cataluña independiente se convertiría en Estado miembro de la UE.
- Esa aspiración corría en paralelo a los debates en Escocia: *Independence in Europe* ha sido 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 proceso independentista.
- El problema es que, aunque los independentismos catalán y escocés se presentan como europeístas, la existencia del proceso de integración acaba convirtiéndose en un obstáculo, pues la independencia de un territorio supone que éste abandone la organización:

“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).

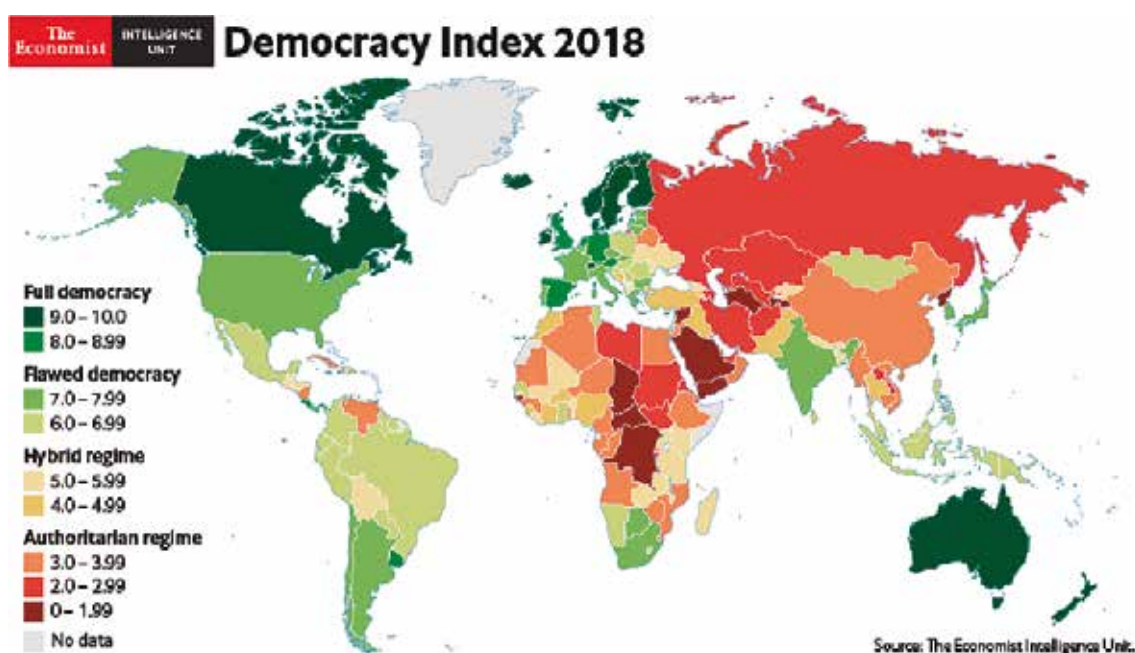
“Un nuevo Estado independiente pasaría a ser, por el hecho de su independencia, un país tercero con respecto a la UE y los Tratados ya no serían aplicables en dicho territorio” (presidente de la Comisión Europea José Manuel Durão Barroso, 2012).

- Como solución, y para evitar las rígidas reglas de ampliación, el independentismo ha propuesto soluciones como que las negociaciones para la pertenencia puedan 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 la readmisión).
- Sin embargo, un acuerdo para facilitar esa readmisión dependería de la voluntad política y la ratificación unánime de todos los Estados miembros. El consenso necesario resulta improbable para el caso de Escocia e imposible para Cataluña (dadas las características unilaterales del proceso de independencia que incluso impedirían el reconocimiento del nuevo Estado por parte de la comunidad internacional y, desde luego, los países miembros de la UE).
- Pero los motivos para dificultar la adhesión a la UE de territorios secesionados no provienen sólo de impedimentos jurídicos o del rechazo político de países como España sino de las instituciones y los demás Estados miembros, que tratan así de evitar dos tipos de riesgo:

- a) La posibilidad de un efecto dominó en otras regiones (Flandes, norte de Italia, Córcega, minorías húngaras, etc.) que debilitase a los Estados miembros o, en su caso, los multiplicase hasta hacer inviable el actual modelo.
 - b) El legitimar situaciones *de facto* en el Este de Europa (Transnistria, Osetia del Sur, Abjasia, Crimea, etc.) o incluso dentro de la propia UE (la llamada República Turca de Chipre del Norte). También podría desestabilizar Bosnia-Herzegovina o Kosovo.
- Pero también existen razones más políticas y generales. La integración europea es un proyecto antinacionalista y sólo en circunstancias excepcionales podría verse con simpatía un proceso de este tipo. Tal vez pudiera haberse dado en el caso de Escocia, pero no en el de Cataluña.
 - Cuando el independentismo catalán asumió las enormes dificultades existentes para lograr hacer efectivos (o siquiera creíbles) sus planes de readmisión automática a la UE, reorientó su estrategia de internacionalización hacia la búsqueda de apoyos a la causa de la autodeterminación. Dado que el parlamento español y el Tribunal Constitucional han dejado claro que Cataluña no tiene derecho a tal cosa, la única opción alternativa fue intentar que actores externos presionasen a Madrid a favor de un referéndum.
 - La lógica que subyace a esa idea se plantea a veces de forma 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 teniendo en cuenta la elevada deuda pública del país y la importancia de la economía catalana. A partir de otoño de 2017 se intentó también usar el argumento añadido de la represión que estaría sufriendo Cataluña.
 - Pero el proceso independentista catalán tampoco recibió ningún apoyo exterior a esa nueva línea. Todos los líderes internacionales apoyan expresamente la unidad de España y el respeto a la Constitución. Es extremadamente improbable un cambio de posición dada su fuerte resistencia a apoyar o aceptar pragmáticamente una secesión basada en un proceso unilateral sin que además exista una mayoría clara de las fuerzas independentistas.
 - El apoyo exterior a la independencia de Cataluña es limitado y prácticamente nulo si se trata de un proceso unilateral. En octubre de 2017 ningún Estado reconoció la estatalidad de Cataluña tras la declaración unilateral de independencia. De hecho, hubo unanimidad en las capitales y las organizaciones multilaterales (incluyendo de modo significativo las instituciones de la UE) para apoyar la interpretación que España hizo de su Constitución y se negó explícitamente que estuviera justificada una secesión reparadora (*remedial*) o una mediación externa en la crisis.

- También en 2017 y 2018, el vicepresidente de la Comisión, Frans Timmermans, que es responsable de la defensa de los valores fundamentales de la UE, se expresó con rotundidad subrayando “que la Comisión Europea no tiene críticas sobre el funcionamiento de la democracia española, la separación de poderes y la aplicación de los derechos humanos”, que no se va a dejar “instrumentalizar con una agenda doméstica que pretende el cambio del orden constitucional en un Estado miembro” y que se puede “protestar y luchar para cambiar la ley por métodos democráticos, pero no violarla ni ignorarla”.
- No obstante, algunos medios internacionales y sectores de la opinión pública europea (sobre todo de izquierda y nacionalistas) han expresado a veces alguna simpatía por la causa independentista catalana, que sobre todo se ha manifestado tras las cargas policiales del 1 de octubre de 2017 y el encarcelamiento preventivo de los líderes.
- Lejos ya del referente escocés, el independentismo volvió a cambiar la orientación de su estrategia de internacionalización, llegando a acudir a la comparación con los casos de Eslovenia, Kosovo y Ucrania, pese a lo inquietante de las circunstancias (por la existencia de violencia) y las obvias diferencias existentes.
- Para que esa comparación resulte creíble, el independentismo lanzó una campaña de desprestigio de la calidad de la democracia española que, sin embargo, quedó desmentida por los índices comparativos más usados.

Figura 26. La calidad de la democracia española en el *Democracy Index*



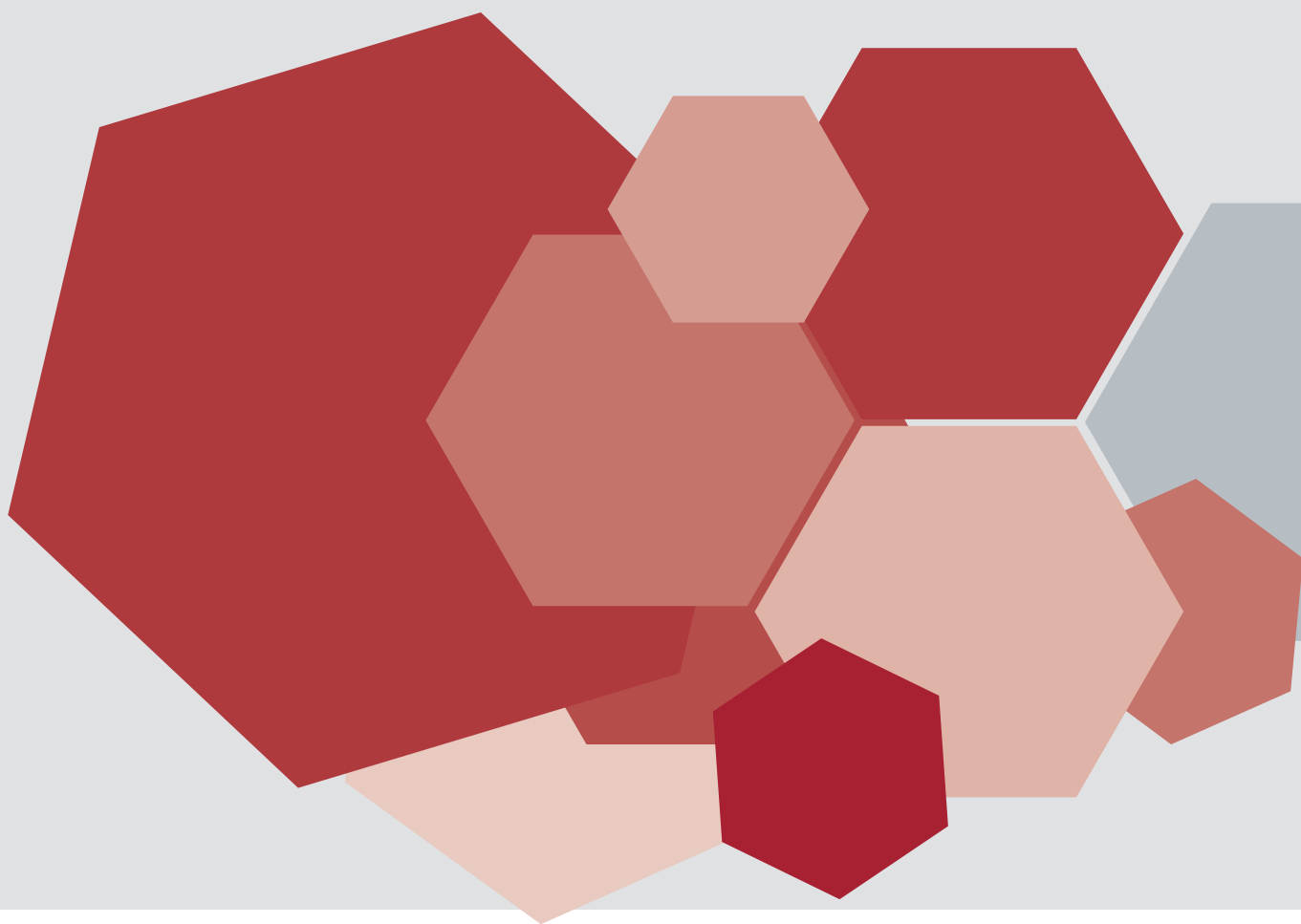
Fuente: *Economist Intelligence Unit* (2019).

7. Lecciones aprendidas y perspectivas de solución

- Varias son las conclusiones que se derivan del conflicto territorial catalán:
 - a) La sociedad catalana está dividida y polarizada. La identidad dual sigue siendo mayoritaria, pero se ha producido una decantación y una creciente distancia entre quienes se sienten sólo o predominantemente catalanes y quienes se identifican como españoles. Factores etnolingüísticos (lengua habitual y origen familiar) son determinantes para conformar esta división, que tiene el peligro de generar dos comunidades enfrentadas.
 - b) En este escenario, el independentismo no renuncia a la conflictividad, con más o menos intensidad, mientras buena parte del constitucionalismo cuestiona la hegemonía nacionalista y pretende redefinir las reglas del juego en el interior de Cataluña, que considera sesgadas (educación, medios de comunicación, etc.).
 - c) No existe mandato popular para la secesión (mucho menos si se persigue de forma unilateral, como apuntan sondeos recientes que estiman que solo el 9% de los catalanes apoyan esa vía). El mayor éxito al que el independentismo puede aspirar es sobrepasar ligeramente el 50% del voto aprovechando una posible desmovilización entre los catalanes partidarios de continuar en España. Pero alcanzar ese ajustado umbral no modificará el conflicto en lo esencial ni convencerá al conjunto de los españoles de que debe facilitarse la ruptura de su país. Cualquier solución sostenible para superar la crisis territorial abierta en 2012 debe partir de apoyos mucho más amplios en el interior de la sociedad catalana, que sólo se dará si hay una aceptación de su pluralidad interna.
 - d) Los gobiernos de España también han cometido errores, derivados de la dificultad de aceptar las consecuencias de no tener un Estado-nación homogéneo. Existe cierto reflejo a nivel central de la no aceptación de la pluralidad interna achacable a los gobiernos de la Generalitat. Pero no es ninguna patología específica de España en general o de Cataluña en particular. Las democracias plurales son siempre complejas.
 - e) Algunas reacciones de las instituciones del Estado (uso de la fuerza policial el 1 de octubre de 2017 o prisión provisional y petición de largas penas a los líderes independentistas) son a veces difíciles de entender o se perciben como contraproducentes por algunos observadores externos. Sin embargo, no es fácil parar un proceso de ruptura impulsado por autoridades públicas y que cuenta con un apoyo masivo pero que rompe la Constitución y pone en peligro la convivencia.

- ¿Y qué puede ocurrir ahora? Aunque la situación política es de bloqueo, ha habido algunas notas de deshielo en los últimos meses. Los líderes más duros (incluyendo al anterior presidente catalán, Puigdemont, y al actual, Torra) dicen que no renuncian a reintentar la vía unilateral, pero los dos grandes partidos (ERC y PdeCAT) se han desmarcado y ahora plantean una estrategia más gradualista. Se han producido, además, pactos transversales en el nivel local que rompen la unidad de acción independentista, mientras crecen en el mundo nacionalista catalán las voces que predicán la moderación.
- A corto plazo no se espera una rápida despolarización, pero todo apunta a un repliegue táctico del nacionalismo catalán, renunciando a intentar implementar la independencia hasta que se produzca una ampliación de la base social que permita conseguir el objetivo (un proceso similar al producido con el nacionalismo quebequés hace 20 años... aunque allí nunca se dieron esas *winning conditions*).
- ¿Es esperable una solución?
 - El movimiento independentista no está ahora mismo interesado en negociar sobre un mejor autogobierno y sólo reclama hablar de autodeterminación y de la absolución de sus líderes.
 - El Gobierno de España (sin importar el color político que tenga) no puede negociar ni un referéndum de secesión ni la impunidad de los procesados, por profundas razones constitucionales y políticas.
 - No obstante, a medio plazo, resulta plausible que el independentismo constataste la extraordinaria dificultad para alcanzar sus objetivos máximos dada la realidad social de Cataluña, la falta de apoyo internacional a la causa de la ruptura, las consecuencias económicas y sociales del conflicto o la pérdida de influencia del nacionalismo catalán en el conjunto de España. Eso puede promover, como ha ocurrido en otros contextos (Quebec y el propio País Vasco) una moderación de las demandas y la búsqueda de un gran pacto interno dentro de la sociedad catalana.
 - El resto de España (instituciones, fuerzas políticas y sociedad) también necesita tiempo para digerir el trauma que supusieron los acontecimientos de otoño de 2017. En estos momentos es fuerte el rechazo a cualquier negociación constitucional que se entienda como apaciguamiento y se prefiere endosar a los independentistas los costes de un proceso que, al modo del *Brexit*, se vendió a los catalanes como exento de daños económicos y sociales. Pero, pasada la tensión, es probable que también llegue a la conclusión de que la complejidad de un país tan heterogéneo como es España y la gran importancia objetiva de Cataluña dentro del mismo requiere reducir el número de catalanes alejados del consenso constitucional.

- No es imposible un nuevo pacto territorial que reacomode a buena parte del independentismo, tal y como se deduce de la figura 15 que mostraba el apoyo de los catalanes a distintas opciones de encaje en España. El margen para nuevas transferencias de competencias es muy limitado, pues la Generalitat disfruta ya de amplísimos poderes, pero sí es mejorable la capacidad de las Comunidades Autónomas de influir en las instituciones del Estado (por ejemplo, con la reforma del Senado o del Tribunal Constitucional) y algunas cuestiones simbólicas, como el uso de las lenguas españolas distintas del castellano. También se puede dotar de más recursos y transparencia a la financiación, sin perjuicio de que se mantengan o incluso se incrementen los fondos de redistribución interterritorial.
- En todo caso, cualquier solución de nuevo encaje (que en ningún caso será definitiva por la inestabilidad inherente a las democracias plurales) deberá partir de la aceptación de los principios del Estado de Derecho y de la propia pluralidad interna de Cataluña, reacomodando también a los muchos catalanes (y a una gran mayoría de españoles) opuestos a que las instituciones de autogobierno estén al servicio de una construcción nacional que tenga por objetivo último la ruptura. Lealtad federal, acuerdos consociativos y reparto de poder dentro de Cataluña serían también elementos claves en una posible solución.
- El desafío de España en perspectiva histórica y comparada consiste en demostrar que mantiene su capacidad de siglos para combinar integridad territorial con descentralización y pluralismo interno, en este caso en un contexto democrático. Lo que en los últimos años se ha visto como grave crisis territorial puede, en caso de reconducirse con grandes acuerdos, llegar a ser un modelo internacional. Cataluña y toda España tienen el potencial y la responsabilidad de convertirse en referentes exitosos de autogobierno amplio, concordia entre sentimientos nacionales complejos y unidad en la diversidad, ayudando así a canalizar conflictos identitarios similares. Al fin y al cabo, un mundo donde se generalice el cuestionamiento de los Estados plurales no solo sería de difícil viabilidad, por multiplicarse los microintereses nacionales, sino que generaría grandes riesgos para la convivencia interna, con ciudadanos excluidos en su propia tierra por la incapacidad de acomodar identidades diferentes en un mismo país.



Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

