

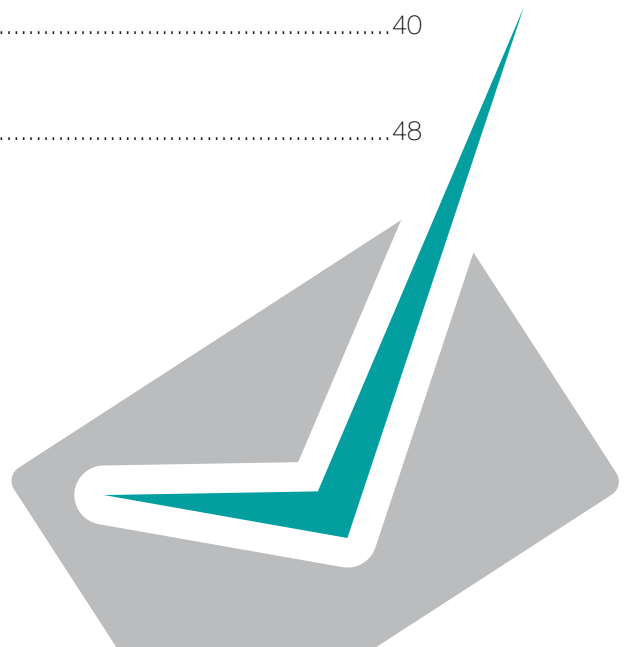


Informe encarregat per l'eurodiputat Josep-Maria Terricabras Nogueras



SUMARI

1.	Introducció	3
2.	Tipologies de referèndums	6
3.	La redacció de la pregunta en els referèndums d'independència.....	9
4.	Lindars de participació i d'aprovació en els referèndums d'independència.....	20
5.	El cens electoral en els referèndums d'independència.....	25
6.	Conclusions i preguntes obertes	34
7.	Punts destacats	38
8.	Taules	40
9.	Referències	48



1. Introducció

Els referèndums han guanyat un protagonisme molt notable últimament.¹ Els podem trobar en el primer pla de les agendes polítiques de molts països i se situen en el centre d'atenció de la cobertura dels mitjans de comunicació de tot el món. Això és particularment cert per a Europa, on en els últims mesos s'han celebrat referèndums sobre assumptes clau per a l'electorat (reformes electorals, l'energia nuclear, el matrimoni homosexual, els drets de ciutadania, per esmentar-ne només uns quants). De fet, es pot percebre una clara tendència en la política actual a considerar els referèndums com la millor eina democràtica per a legitimar iniciatives legals que poden afectar profundament els ciutadans d'un país i les seves vides.

1 El contingut d'aquest informe va ser discutit en un seminari a la Universitat de Girona el 24 de març de 2017. Agraïm a totes les persones que hi assistiren, i especialment a Rainer Bauböck (European University Institute) i Alan Sandry (Swansea University), els comentaris que ens van fer.

Els referèndums són objecte de tot un seguit de crítiques, especialment quan produeixen resultats inesperats. Tanmateix, aquestes crítiques sovint tenen més a veure amb els assumptes en joc que no pas amb el procediment com a tal. De fet, els referèndums són un mecanisme ben establert de democràcia directa per a resoldre assumptes complexos i controvertits. Són eines útils per a abordar temes polèmics i divisius que venen a complementar el funcionament normal de la democràcia representativa (Butler & Ranney, cap.2).

Els referèndums semblen especialment aptes quan es tracta d'assumptes constitucionals. De fet, la majoria de països que actualment formen part de la Unió Europea van celebrar un referèndum o una consulta abans de fer l'últim pas per a unir-s'hi. Ara per ara, aquests «referèndums d'entrada al club» han estat els que han tingut un impacte més transcendent en la construcció de la Unió Europea. Tanmateix, recentment, dos tipus més de referèndums constitucionals s'han situat en el primer pla de l'atenció internacional i han demostrat ser igualment importants: primer, el referèndum per a deixar la Unió Europea, exemplificat pel Brexit, i segon, els referèndums de secessió que van tenir lloc a Escòcia i Catalunya el 2014 —si bé la votació que va tenir lloc el 9 de novembre a Catalunya no va ser estrictament un referèndum, sinó més aviat un procés de consulta. En aquest estudi ens centrarem en els del segon tipus, és a dir, els referèndums de secessió.

En l'àmbit acadèmic, el debat sobre els referèndums normalment té lloc anant cas per cas, sobretot quan s'empren per a solucionar qüestions constitucionals, la qual cosa fa que les aproximacions comparatives siguin encara més necessàries. Hi ha diversos aspectes relacionats amb la qualitat del procés democràtic anteriors a la celebració d'un referèndum que mereixen una atenció especial: les condicions en què es durà a terme, la redacció de la pregunta, les opcions disponibles per als electors, la definició del cens electoral i certes qüestions de procediment relacionades amb les regulacions de campanya. Tots ells són aspectes sensibles, especialment quan hi ha en joc qüestions controvertides com ara la secessió. En

aquest tipus de referèndums, la definició del *demos*, els requisits de procediment de la consulta o la qüestió de qui ha d'arbitrar el procés, per exemple, adquireixen un significat especial. La teoria política i els estudis jurídics han parat una atenció especial a aquests temes, però encara no s'ha arribat a un consens acadèmic ni a un marc jurídic internacional pactat o a unes recomanacions consultives acordades.

Aquest informe té com a objectiu explorar alguns d'aquests aspectes controvertits sobre els referèndums des d'una perspectiva de política comparada, tenint en compte algunes recomanacions emeses per diversos organismes internacionals. Més específicament, els temes que tractarem són la **redacció de la pregunta del referèndum**, l'**establiment de llindars de participació i d'aprovació** i la **definició del cens electoral**, tres aspectes que exerceixen un paper clau en el debat sobre com es reforça la qualitat democràtica de la participació ciutadana mitjançant mecanismes de democràcia directa dins de la Unió Europea.

2. Tipologies de referèndums

Podem fer una primera aproximació als referèndums a partir de com els defineixen i els classifiquen els acadèmics i les organitzacions internacionals. Tenir en compte la varietat de tipologies que hi ha pot ajudar a entendre millor en quin sentit els referèndums funcionen com un instrument de democràcia directa. Scelle (1934) va establir una de les tipologies més antigues, en diferenciar els plebiscits «de ratificació», que es duen a terme *a posteriori* d'una decisió o d'una acció governamental anterior, dels plebiscits «de determinació», que es duen a terme *ex ante* i generen un mandat governamental o, almenys, posen en marxa un procés polític. Mueller (1996), per la seva part, distingeix quatre tipus de referèndums en funció de quin sigui l'actor que porta la iniciativa i del caràcter vinculant o consultiu de la consulta. En aquesta classificació, alguns referèndums són de naturalesa vinculant i necessàriament són convocats pel govern, normalment per a tractar assumptes rellevants com ara esmenes constitucionals. Entre els referèndums consultius hi ha els promoguts pel govern i processos que són conduïts per la iniciativa ciutadana. Entre aquests últims

se'n poden distingir dos més: els que se celebren per a vetar una decisió del govern i els que impliquen una proposta perquè el govern la desenvolupi. Trobem encara una altra aproximació a López i Requejo (2009), que diferencien entre processos de «reforma institucional», amb diversos nivells de rellevància i que poden variar des d'una esmena constitucional fins a la secessió, i referèndums relacionats amb la implementació de polítiques públiques específiques. Aquests autors també distingeixen entre, d'una banda, l'àmbit territorial on se celebra el referèndum, sigui estatal o subestatal, i, de l'altra, qui pren la iniciativa, sigui un procés impulsat de dalt a baix (actors governamentals) o de baix a dalt (actors no governamentals). Des d'una perspectiva normativa, Tierney (2009) sosté una distinció entre referèndums «constitucionals» i referèndums «ordinaris» o «legislatius». El primer grup es pot diferenciar encara més a partir dels seus objectius, que poden ser la creació d'un nou Estat, la redacció d'una nova constitució o una reforma substancial de la vigent, l'establiment d'acords d'autonomia complexos o la transferència de drets de sobirania a les institucions internacionals. Finalment, en diferents documents del Consell per a Eleccions Democràtiques, que es compon de diferents organismes pertanyents al Consell d'Europa, es diferencia entre l'origen del referèndum —obligatori, institucions públiques o ciutadans— i el seu contingut, que pot ser constitucional, legislatiu o relacionat amb l'aprovació de tractats internacionals.

Aquesta àmplia perspectiva sobre els diferents aspectes dels referèndums ens proporciona una millor comprensió dels processos relacionats amb l'autodeterminació, inclosa la secessió, que afecten la distribució institucional del poder mitjançant l'alteració de l'organització existent, tant si és per un exercici intern (autogovern) com si és per un exercici extern (secessió) de l'autodeterminació. La geografia d'aquest impacte institucional pot variar, fins i tot quan el referèndum és de caràcter subestatal; per exemple, es poden celebrar processos de consulta pràcticament simultanis, com en el cas dels referèndums a les antigues repúbliques soviètiques, la qual cosa condueix al col·lapse de l'Estat. Els

referèndums d'autodeterminació es poden celebrar en un marc constitucional que prevegi aquesta eventualitat mitjançant una clàusula constitucional o una disposició legal, sempre que el dret a l'autodeterminació sigui compatible i acceptat implícitament dintre de l'organització política de l'Estat, com és el cas de certs Estats federals, confederals o multinacionals. Aquests referèndums també es poden dur a terme en contextos on no hi ha disposicions legals o fins i tot quan estan explícitament en contra del marc constitucional. Trobem menys varietat si tenim en compte els referèndums que s'inicien de dalt a baix, ja que l'actor principal és el govern o l'assemblea de representants. Finalment, encara que la majoria dels referèndums d'autodeterminació s'ocupen de la creació d'un nou Estat, alguns impliquen acords d'autogovern alternatius o escenaris posteriors al referèndum complexos que també val la pena prendre en consideració.

3. La redacció de la pregunta en els referèndums d'independència

Un aspecte dels referèndums sovint menystingut, el contingut de la pregunta sotmesa a votació, té almenys dues dimensions que val la pena considerar. En primer lloc, la pregunta reflecteix la peculiaritat de la història i el context de cada cas: podem trobar un èmfasi variable sobre determinats aspectes relacionats amb la secessió, com ara referències a la independència passada o a les característiques que definiran el nou Estat. En segon lloc, la redacció de la pregunta ha de complir alguns criteris que permetin que els electors prenguin una decisió informada i clara. Això planteja la qüestió de si la pregunta és prou clara i neutral de tal manera que no influeixi en l'opinió que es fan els ciutadans respecte al tema tractat en el referèndum.

Fa més d'un segle d'ençà de la dissolució de la unió entre Noruega i Suècia el 1905 i, per tant, disposem ja d'un bagatge important per explorar aquestes qüestions. Val a dir, d'entrada, però, que no tots els casos de secessió han utilitzat el mecanisme de decisió, tal com va passar en els casos de Txecoslovàquia (1993) i Kosovo (2008).

Nosaltres ens centrarem en particular en alguns casos il·lustratius que han tingut lloc des del referèndum del Quebec de 1980.

Els dos referèndums celebrats al Quebec el 1980 i el 1995 són una referència habitual en el context de les democràcies avançades. El primer referèndum, el 1980, va incloure una llarga exposició de motius que reflectia les mesures adoptades pel govern del Quebec per a definir la proposta que es posava a la consideració de l'electorat. La proposta que es sotmetia a votació consistia en un nou acord a negociar amb la resta del Canadà, el contingut del qual també seria aprovat pels electors en un segon referèndum. Per tant, la qüestió no estava dirigida a produir un resultat clar, sinó més aviat a generar un mandat per al govern.

El Govern del Quebec ha fet pública la seva proposta de negociar un nou acord amb la resta del Canadà, sobre la base de la igualtat de les nacions; aquest acord permetria al Quebec adquirir la facultat exclusiva de fer les seves lleis, imposar els seus impostos i establir relacions a l'estranger —en altres paraules, sobirania— i al mateix temps mantenir amb el Canadà una associació econòmica que inclouria una moneda comuna; qualsevol canvi en l'estatus polític resultant d'aquestes negociacions només s'implementarà amb l'aprovació popular mitjançant un altre referèndum; en aquests termes, dona al Govern del Quebec el mandat per a negociar l'acord proposat entre el Quebec i el Canadà?

Mentre que una validació de dues voltes podria reforçar la decisió final dels electors, aquest tipus d'esquema planteja alguns problemes. En primer lloc, el vot positiu no produeix una decisió clara i definitiva; en segon lloc, involucra un tercer actor que se suposa que acceptarà els termes i negociarà la decisió; i, finalment, el contingut de la pregunta es pot interpretar i combinar de maneres diferents. De fet, el referèndum de 1980 va ser interpretat principalment com una proposta d'associació mentre es millorava l'autonomia de la província. L'any 1995, el segon referèndum va afegir una mica de claredat a la proposta subjecta a votació, tot i

que la pregunta quedava oberta a diferents interpretacions, ja que segons l'enunciat el govern del Quebec declararia la sobirania de la província després d'haver ofert a la resta del Canadà un nou acord:

Està d'acord que el Quebec ha d'esdevenir sobirà després d'haver fet una oferta formal al Canadà per a una nova associació econòmica i política en l'àmbit del projecte de llei sobre el futur del Quebec i de l'acord signat el 12 de juny de 1995?

L'any 1998, el Tribunal Suprem del Canadà va donar una resposta a tres preguntes sobre el referèndum que havia formulat Stéphan Dion, el llavors ministre canadenc d'Afers Intergovernamentals². Pel que fa a la redacció de la pregunta, la Cort va arribar a la conclusió que s'havia de definir amb el criteri de claredat perquè l'electorat pogués expressar un mandat clar per a la secessió. No obstant això, la Cort no va donar detalls sobre com s'hauria d'escriure aquesta pregunta. Els dos referèndums celebrats al Quebec il·lustren algunes de les dificultats que sorgeixen quan la interpretació de les alternatives en joc és massa oberta. Fins i tot quan una pregunta ofereix una tria binària, si genera escenaris indefinits, aleshores la interpretació dels resultats pot ser objecte de controvèrsia. Per a cobrir totes les possibilitats de preferències de l'electorat, alguns referèndums han inclòs més de dues opcions o més d'una pregunta. Els diversos referèndums celebrats a Puerto Rico no només són un bon exemple d'aquesta alternativa, sinó també de les seves limitacions inherents. La consulta celebrada el 1998 sobre l'estatus de l'illa va donar cinc alternatives: la Commonwealth, la lliure associació, la condició d'Estat (com a Estat de ple dret dels Estats Units), la independència i cap de les anteriors. Dues opcions (la condició d'Estat i cap de les

2 Reference re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217.

anteriors) van obtenir el 97% dels vots, cosa que va generar una sèrie de preguntes sobre l'addició d'opcions irrelevantes, en aquest cas perquè no reflectien una demanda social o perquè eren difícils d'interpretar pels electors.

D'altra banda, la interpretació dels resultats en els referèndums d'elecció múltiple pot ser objecte de controvèrsia en funció de com es reflecteixin les preferències de l'electorat. Considerem un referèndum amb tres opcions d'autogovern: sense autogovern, autonomia o independència. A continuació, suposem que l'electorat que està d'acord amb l'autonomia prefereix la independència en comptes del no-autogovern com a segona opció. Si el vot es divideix entre aquestes alternatives de tal manera que l'opció del no-autogovern obté una majoria sobre les altres dues (per exemple, 35%-32%-33%), llavors l'opció menys preferida pels electors en realitat pot acabar guanyant. Per tant, certes combinacions en els resultats podrien produir una decisió contrària a la voluntat majoritària dels electors. En altres casos, es demana als votants que responguin dues preguntes condicionals, com ara en el referèndum sobre la descentralització escocesa de 1997, que incloïa un primer enunciat sobre la descentralització i un segon relacionat amb la transferència de poders fiscals si la resposta al primer enunciat era afirmativa. Un cas similar va ser el referèndum no vinculant a Catalunya de 2014, en el qual la primera pregunta demanava als electors si volien que Catalunya esdevingués un «Estat» i la pregunta següent, si preferien que aquest Estat fos «independent».

Més enllà de la indeterminació de les opcions disponibles per als electors, la votació fragmentada en aquest tipus de referèndums també pot plantejar problemes d'interpretació. El referèndum de Puerto Rico de 2012 n'és un exemple. L'illa, un cop més, va dur a terme un referèndum sobre el seu estatus constitucional, en el qual l'electorat es va tornar a enfrontar a dues preguntes connectades. La primera preguntava si l'electorat estava a favor d'un canvi en l'*statu quo* del país i la segona oferia tres opcions: la condició d'Estat (com a membre dels Estats

Units), la independència o esdevenir un Estat lliure associat als Estats Units i sobirà. Els votants podien triar una opció en la segona pregunta, independentment del que haguessin votat en la primera, la qual cosa va generar no només diversos dubtes sobre la interpretació dels resultats, sinó també sobre l'absència d'alternatives tenint en compte la significativa proporció de l'electorat que va optar per deixar la segona pregunta en blanc. La mateixa situació potencial es troba en la consulta catalana no vinculant de 2014. Les dues preguntes connectades haurien pogut crear polèmica fins i tot si una clara majoria de l'electorat hagués optat per la independència a la segona pregunta, atès que calia suposar que el suport general a una «condició d'Estat» indeterminada sempre seria més gran perquè era la pregunta que els votants havien de respondre en primer lloc. En aquest punt, el referèndum d'independència de Croàcia de 1991 ofereix una variació interessant. L'electorat tenia dues reformes institucionals alternatives: una d'independència, que incloïa la possibilitat de participar en una mena de federació renovada amb altres repúbliques, i una altra de continuar dins de Iugoslàvia, però amb un nou estatus. La característica distintiva del referèndum croat és que aquestes alternatives van ser sotmeses a votació separatament en dues preguntes diferents. Els resultats del referèndum van ser clars, amb una àmplia majoria dels votants a favor de la independència per sobre de romandre dins de la resta de Iugoslàvia. Tanmateix, aquesta estructura hauria pogut donar lloc a una interpretació controvertida dels resultats si s'hagués fragmentat el vot. La situació podria haver estat encara més controvertida tenint en compte que les alternatives presentades a l'electorat, de fet, generaven tres escenaris diferents, dos dels quals implicaven la resposta potencial d'un tercer actor, l'Estat iugoslau restant liderat per Sèrbia:

Aprava que, com a Estat independent i sobirà, la República de Croàcia, que garanteix l'autonomia cultural i els drets civils als serbis i a les altres nacionalitats dins de Croàcia, es pugui unir

amb altres repúbliques (tal com han proposat les repúbliques de Croàcia i d'Eslovènia per a la solució de la crisi estatal de la RFSI)?

Està a favor que la República de Croàcia romanguí a Iugoslàvia com a Estat federal (com la República de Sèrbia i la República Socialista de Montenegro, a fi de solucionar la crisi estatal de la RFSI?)

Un últim exemple que cal esmentar és el nou referèndum a Puerto Rico, previst per al juny de 2017. Atesa la indecisió dels resultats anteriors, el nou referèndum està dissenyat com una votació a dues voltes. Avui (febrer de 2017) la pregunta final encara no s'ha publicat, però la primera votació serà sobre la proposta de Puerto Rico perquè sol·liciti l'admissió als Estats Units com a Estat. Si és rebutjada, una segona votació plantejarà un dilema entre cercar un estatus de lliure associació amb els Estats Units o convertir-se en un Estat independent. Més enllà de la complexitat d'interpretar el contingut de cadascuna de les alternatives, aquests casos d'elecció múltiple o referèndums multipregunta poden generar una situació d'estancament potencial si s'obté un resultat fragmentat, sobretot si les opcions no són excloents entre si, o si no es poden interpretar directament.

Pel que fa als referèndums binaris clarament enfocats a la secessió, l'enfonsament de la Unió Soviètica i els de processos d'independència que van caracteritzar la desaparició del Bloc de l'Est a Europa ens en proporcionen uns quants exemples. Tot i els diversos contextos, les preguntes plantejades no només van ser més clares que les discutides en els exemples anteriors, sinó que també van ser de gran utilitat en el context en què es van dur a terme els referèndums. Per exemple, la consulta d'Eslovènia de 1990 va plantejar als votants una pregunta directa que es referia clarament a l'estatus existent del país com una república, però també va afegir un fort èmfasi en les idees d'independència i sobirania:

La República d'Eslovènia ha d'esdevenir un Estat independent i sobirà?

L'any 1991, els Estats bàltics ja havien fet passos cap a la independència mitjançant declaracions parlamentàries. La seva designació formal com a repúbliques de la Unió Soviètica —que reconeixia formalment el seu dret a l'autodeterminació— està ben reflectida en les diferents preguntes sotmeses a votació en cada cas. D'altra banda, en aquests referèndums es va fer referència al seu passat independent recent abans de la invasió soviètica de 1940 com un factor legitimador que donava un argument per a veure la independència no pas com una secessió, sinó com una recuperació de l'antiga sobirania. Per tant, les preguntes del referèndum van ser adaptades als seus contextos específics, un escenari postsoviètic, que en cap cas no s'oposava formalment a la situació constitucional dels països. Les tres repúbliques bàltiques, però, van posar l'accent en aquests trets comuns de manera diferent en els seus referèndums. A Estònia, la pregunta va fer una menció explícita de la independència passada del país. En conseqüència, la «restauració» de la independència va ser l'element clau sotmès a votació. Si s'aprovava, Estònia recuperaria la seva «independència i sobirania nacionals» com a República:

Vol la restauració de la independència i la sobirania nacionals de la República d'Estònia?

En el cas de Letònia, que té una minoria russa molt important, es va posar èmfasi en el caràcter democràtic de l'Estat i no pas en la idea de recuperació nacional, que hauria pogut esdevenir un tema de divisió durant el procés d'independència. De fet, una de les qüestions polítiques amb les quals l'Estat es va haver d'enfrontar un cop assolida la independència va ser la qüestió de la minoria russa.

Dona suport a la condició d'Estat democràtic i independent de la República de Letònia?

A Lituània, es va dur a terme el referèndum després que el Parlament hagués aprovat una llei de restauració de la independència. Per tant, la pregunta va versar sobre si el país havia de tenir un govern independent i democràtic en lloc de preguntar per la independència explícitament:

L'Estat lituà ha de tenir un govern independent i democràtic?

Un exemple similar de referèndum que es va centrar en l'aprovació d'una declaració d'independència anterior és el d'Ucraïna, que també ofereix un bon exemple de pregunta curta i clara:

Dona suport a la Llei de Declaració d'Independència d'Ucraïna?

Val la pena esmentar que en aquell mateix moment la Unió Soviètica bregava per preservar la unitat del país, i ho feia també per mitjà d'un referèndum general que, tanmateix, no va ser reconegut per moltes repúbliques federals. Es va dur a terme el març de 1991 i la idea que sustentava la redacció de la pregunta era renovar el pacte federal mitjançant el qual totes les repúbliques podrien gaudir del mateix nivell de sobirania i els drets individuals de qualsevol nacionalitat —incloent-hi els russos que vivien fora de Rússia— es preservarien:

Considera necessària la preservació de la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques com a federació renovada de repúbliques sobiranes iguals en la qual els drets i les llibertats dels individus de qualsevol nacionalitat siguin plenament garantits?

Més recentment, s'han dut a terme dos referèndums interessants en el context europeu, resultants d'un acord bilateral i no pas fruit d'una acció unilateral: Montenegro i Escòcia. En el primer cas, la constitució de Sèrbia i Montenegro, aprovada el 2003, incloïa una clàusula de secessió en el seu article 60³ que preveia el dret de retirar-se de la Unió mitjançant un referèndum tres anys després que la Constitució entrés en vigor. Atès que en aquest cas la Constitució garantia a Sèrbia la funció d'Estat successor, la qüestió que es va preguntar als votants de Montenegro esmentava el fet que el nou Estat independent tindria la seva pròpia personalitat internacional:

Vol que la República de Montenegro sigui un Estat independent amb una personalitat internacional i legal plena?

El cas escocès és un segon exemple de referèndum acordat en el qual la qüestió de la pregunta és objecte de debat. Al principi el govern escocès era reticent a deixar que la Comissió Electoral tingués una veu determinant en la definició de la pregunta, però part de l'acord amb el govern britànic establia que la Comissió tindria aquesta funció⁴. El govern escocès va fer una primera proposta per a la pregunta del referèndum, que més endavant va

3 Constitució de Sèrbia i Montenegro, en anglès: http://www.worldstatesmen.org/SerbMont_Const_2003.pdf

4 *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*. Edimburg, 15 d'octubre de 2012: <http://www.gov.scot/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>

ser analitzada i esmenada per la Comissió. La primera pregunta versava així:

Està d'acord que Escòcia ha de ser un país independent?

L'element més destacable del paper exercit per la Comissió Electoral va ser que va basar la seva decisió en diversos estudis qualitius i quantitius que analitzaven com l'electorat havia respost a formulacions alternatives de la pregunta. L'informe de la Comissió va trobar algunes variacions que podien influir en el votant d'una manera o altra. De fet, l'argument principal de la Comissió Electoral per a donar suport a la seva decisió de canviar la redacció de la pregunta era que la primera part de la frase («Està d'acord») podria esbiaixar la resposta de l'electorat. Ara bé, la Comissió Electoral no va trobar cap raó per a recomanar el canvi de «país independent» per l'alternativa d'«Estat independent». Al final, la Comissió va optar per una pregunta curta, directa, de conformitat amb la informació recollida durant el procés de recerca:

Escòcia ha de ser un país independent?

La Comissió va seguir unes pautes que es resumeixen en el seu informe final sobre el referèndum d'Escòcia⁵. D'acord amb la Comissió, la pregunta ha de ser intel·ligible i neutral i ha d'ajudar els votants a prendre una decisió informada. Hi ha recomanacions

5 *Referendum on independence for Scotland. Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question*, 30 de gener de 2013: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf

similars en l'informe de la Comissió de Venècia *Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States*, en el qual la qualitat de la pregunta s'avalua en funció de si és «clara i no condicionant»⁶. Val la pena assenyalar que tot i que la recerca empírica ha trobat pocs efectes sobre el resultat de la votació (Qvortrup: 141), les dades i les raons normatives recomanen que la pregunta d'un referèndum satisfaci al màxim dos requisits generals: la claredat i la neutralitat.

6 CDL-AD(2005)034-e *Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States – Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005)*: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e), p. 14.

4. L·lindars de participaci3 i d'aprovaci3 en els referèndums d'independència

Els requisits de quòrum en un referèndum es refereixen a la introducci3 de l·lindars de participaci3 o d'aprovaci3. Un quòrum de participaci3 exigeix que un nombre m·nim de votants participi en el referèndum, mentre que un quòrum d'aprovaci3 exigeix que m·s d'una majoria simple estigui a favor de la proposta sotmesa a votaci3. En l'àmbit internacional no hi ha una doctrina d'ús general ben establerta, però alguns precedents i recomanacions internacionals emmarquen els termes del debat sobre si la introducci3 de l·lindars de participaci3 i d'aprovaci3 reforcen la qualitat democràtica del procés o si, al contrari, m·s aviat tenen un impacte negatiu en els principis que se suposa que maximitzen.

En contextos occidentals, com ara el Quebec i Escòcia, els l·lindars són l'excepci3 i no pas la norma. El primer referèndum escocès de descentralitzaci3, celebrat el 1979, va introduir una esmena quan la llei va ser presentada davant del Parlament de Westminster que requeria el vot favorable del 40% del cens total. No obstant aix3, ni en els dos referèndums del Quebec, el 1980 i el 1995, ni en el segon referèndum de descentralitzaci3 d'Escòcia, el 1997, ni

en el referèndum d'independència de 2014 no van introduir cap requisit més enllà d'una majoria dels vots.

Quan el Tribunal Suprem del Canadà va donar la seva opinió sobre la possible secessió del Quebec, va declarar una necessitat general d'una «àmplia majoria» que donés suport a la independència en la seva resolució⁷, però no va definir cap llindar d'aprovació específic, argumentant que es tractava d'un assumpte polític, no pas legal. Això va generar una disputa entre els governs del Canadà i del Quebec. Després de la referència del Tribunal, l'any 2000 el Parlament canadenc va aprovar una llei coneguda com la Llei de Claredat, que va imposar un procediment restrictiu pel que fa a la hipotètica secessió del Quebec, però no va definir un quòrum específic sobre la participació o l'aprovació. També va atribuir al Parlament canadenc la capacitat de determinar què significava una «àmplia majoria»⁸. En resposta, el Parlament del Quebec va aprovar la seva pròpia llei, la Bill 99⁹, que establia una majoria del 50% dels vots vàlids més un com a regla general per a futures consultes. En el cas d'Escòcia, la tasca de la Comissió Electoral no va cobrir requisits de quòrum, i ni el govern britànic ni l'escocès van qüestionar la idea que n'hi hauria prou amb una majoria simple per a acceptar els resultats del referèndum i tampoc no hi va haver cap discussió sobre els llindars de participació.

Malgrat que no és una regla general, hi ha alguns exemples de requisits de quòrum en democràcies no consolidades, com en el cas de Letònia, amb un quòrum de participació del 50% dels votants habilitats. Aquests requisits de vegades s'introdueixen tant

7 Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998 CanLII 793 (SCC) <http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>

8 Clarity Act (Bill C-20). <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-31.8/FullText.html>

9 Bill 99 (2000, chapter 46) An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46A.PDF>

per una qüestió de negociació política com per una preocupació normativa sobre el procés de decisió, com va ser el cas del referèndum d'Eslovènia, on el primer govern democràticament elegit i l'oposició van coincidir que una majoria de tots els votants habilitats havia de donar suport a la independència. En altres contextos de transició a la democràcia, com ara Montenegro, o Estats febles, com el Sudan del Sud, també s'han introduït requisits de quòrum. El cas de Montenegro, de fet, va provocar un important debat polític al voltant de les controvertides contradiccions entre les recomanacions d'aquest referèndum i les directrius generals de l'anomenada Comissió de Venècia, un cos vinculat al Consell d'Europa que s'ocupa de la qualitat democràtica en els processos electorals i assumptes afins. La Comissió va emetre un primer informe sobre el referèndum de Montenegro el 2005 ¹⁰, i un any més tard va publicar un segon informe, titulat Code of Good Practices on Referendums. Tot i que es dirigia a referèndums en general i no només als de secessió, les conclusions van qüestionar alguns aspectes importants del primer informe sobre Montenegro.

L'informe sobre el referèndum de Montenegro esmenta que no hi ha cap requisit internacional obligatori pel que fa al nivell de participació. Tenint en compte aquest context, l'informe va avaluar si el marc legal existent a l'antiga República iugoslava casava amb els estàndards democràtics internacionals. L'informe va apuntar a l'article 37 de la llei montenegrina sobre referèndums de 2001, el qual, com a norma general, definia un quòrum de participació d'una majoria dels individus amb dret de vot per a ser aprovat, i si aquest llindar de participació s'assolia, llavors el referèndum s'aprovava per una majoria simple de votants. En l'opinió de la Comissió, el marc legal de Montenegro complia amb els estàndards internacionals de qualitat democràtica. De fet, l'informe esmenta un estudi anterior sobre regulacions de referèndums a Europa

10 Opinion no. 343/2005 On the Compatibility of the existint legislation in Montenegro concernint the organisation of referèndums with aplicable International standards. Adopted by the Venice Commission at its 65th Plenary Session, (Venice, 16-17 December 2005).

en el qual només dotze dels trenta-tres països analitzats incloïen quòrums de participació per a validar referèndums, i només set fixaven el nivell de la meitat de l'electorat (Bulgària, Croàcia, Itàlia, Malta, Rússia, Lituània i l'Antiga República Iugoslava de Macedònia) ¹¹. L'estudi també informa que encara menys Estats requereixen llinars d'aprovació: Hongria, Armènia, Albània, Dinamarca, Croàcia, Lituània i Letònia. Aquests darrers tres Estats tenen els quòrums d'aprovació més restrictius, per damunt del 50% de l'electorat total en assumptes constitucionals i altres aspectes sensibles com ara la possible associació amb altres Estats. Per als altres casos, la gamma de quòrums de participació va del 25% al 40% dels votants habilitats.

Aquests exemples il·lustren com es pot fixar un llinar d'aprovació en funció tant de l'electorat total com del vot total. D'una majoria reforçada de votants, se'n troben pocs casos. En les seves conclusions finals, la Comissió de Venècia va reconèixer aquest fet quan va avaluar el marc legal de Montenegro:

A la llum del coneixement que té la Comissió de la pràctica en molts països, i en absència de qualsevol evidència convincent dels requisits internacionals en sentit contrari, la Comissió conclou que el requisit establert en la present Llei de Referèndum (és a dir, que el resultat d'un referèndum es pot decidir per la majoria simple dels votants en el referèndum, sempre que almenys el 50% dels electors hagi votat) no és incompatible amb les normes internacionals (pàg. 10).

La Comissió, tanmateix, va recomanar un acord entre els governs montenegrí i serbi, fins i tot encara que el primer tingués més a dir en l'acord final. Val a dir que el requisit final d'un llinar

11 Venice Commission. Referendums in Europe - An Analysis of the Legal Rules in European States. Strasbourg, 2 November 2005. Study No. 287/2004. CDL-AD(2005)034

d'aprovació del 55% dels vots en el referèndum va ser una iniciativa del cap de la política exterior de la Unió Europea, Javier Solana, i que el govern de Montenegro no va acceptar aquest llinar ¹². En el referèndum, el 55,4% dels votants va donar suport a la secessió, mentre que la participació va ser del 86,5% del total de l'electorat. Per tant, mentre que els resultats van ser indiscutibles amb els requisits de la Unió Europea a la mà, aquest referèndum va plantejar diversos dubtes sobre la conveniència d'introduir llinars en les consultes d'aquest tipus. Un any més tard, el Code of Good Practices on Referendums va analitzar els resultats positius i negatius de la introducció de llinars de participació i d'aprovació, i la recomanació final va ser que era millor evitar-ne la introducció. Basant-se en la seva «experiència en l'àrea dels referèndums», la Comissió va desanimar la introducció de llinars de participació perquè fer-ho suposa assimilar l'abstenció amb un vot negatiu, cosa que afavoreix les posicions contràries al referèndum mitjançant la possibilitat d'articular incentius per a la desmobilització, la negativa a participar en la campanya i altres formes de boicot. D'altra banda, la Comissió va desaconsellar també introduir cap llinar d'aprovació perquè fer-ho pot comportar que els resultats del referèndum no siguin concloents, bo i creant una situació que pot ser difícil de gestionar en aquells casos en què una majoria favorable a la qüestió sotmesa a votació no assoleixi el llinar mínim establert i generant més incentius perversos entre els actors que estan en contra de la qüestió sotmesa a votació. A partir de les directrius de l'informe de la Comissió, es podria argumentar que és millor gestionar un resultat ajustat que no pas rebutjar un resultat favorable perquè no ha aconseguit arribar a un llinar predeterminat que, de totes maneres, sempre tindrà un cert component d'arbitrarietat.

12 <https://www.theguardian.com/world/2006/feb/27/eu.balkans>

5. El cens electoral en els referèndums d'independència

Una diferència fonamental entre qualsevol altre tipus de referèndum i un referèndum de secessió és que aquest últim posa en dubte la definició mateixa del *demos*. Per tant, es planteja la qüestió de qui ha de votar: qui ha de tenir dret a decidir sobre la creació d'un nou Estat? En altres paraules, de quina manera podem determinar qui té dret a prendre aquesta decisió? És possible donar una resposta a aquesta pregunta d'acord amb l'esperit democràtic? Qui té dret a decidir qui ha de votar en un referèndum de secessió? En contrast amb altres tipus de referèndums, els referèndums de secessió són intrínsecament problemàtics a causa d'aquestes qüestions paradoxals.

Tots els ciutadans de l'Estat o només els de la regió?

Hi ha un ampli consens que només els ciutadans que formen part d'una comunitat política en la qual hi ha un ampli moviment a favor de la independència hauria de tenir dret a vot. Tanmateix, també hi ha excepcions importants. Per exemple, a Espanya el

govern central i la majoria de diputats al Parlament espanyol estan en contra de qualsevol tipus de referèndum de secessió. En aquest sentit, segueixen estrictament la doctrina del Tribunal Constitucional espanyol, segons la qual la Constitució espanyola no permet ni tolera cap referèndum de secessió en cap part del territori espanyol. No obstant això, juntament amb aquesta doctrina alguns partits polítics de vegades han argumentat que si es dugués a terme un referèndum sobre la qüestió de la possible separació de Catalunya, tots els ciutadans de l'Estat espanyol i no només els catalans hi haurien de prendre part. La raó que addueixen és que aquesta qüestió afecta la sobirania nacional, i d'acord amb la Constitució espanyola, la sobirania nacional resideix en tota la població de l'Estat espanyol. Aquesta posició pot semblar raonable: si la secessió d'un territori afecta tothom, llavors tothom hauria de tenir dret a opinar sobre el tema. Aquesta línia de pensament, però, té conseqüències democràtiques contraintuïtives.

Per exemple, imaginem que té lloc un referèndum de secessió i que tots els ciutadans de l'Estat tenen dret a votar en la petició d'independència que fa una minoria territorial. I que tots els ciutadans de la regió secessionista estan a favor de separar-se mentre que tots els ciutadans de la resta de regions hi estan en contra. En aquest cas hipotètic, malgrat la voluntat unànime de tots els membres de la minoria, la interpretació que s'ha fet del "principi democràtic del vot de la majoria" impedeix que hi hagi cap secessió. També podem adonar-nos de l'absurditat del cas imaginant la situació oposada: la vasta majoria a la regió és contrària a la secessió mentre que la clara majoria de la resta del país és favorable a la secessió de la regió no secessionista.

Certament, aquestes possibilitats són tan sols jocs teòrics i possibilitats contrafactuals. De fet, mai ningú no ha cregut que aquest tipus de proposta sobre el cens electoral pugui ajudar a adreçar una petició secessionista en termes democràtics. Aquesta situació hipotètica senzillament dona una idea de les inconsistències que sorgeixen quan no hi ha

cap reconeixement de la diferència d'un *demos* subestatal i la seva voluntat democràtica de cara a una demanda de secessió. De fet, negar el reconeixement dels *demos* subestamentals equival automàticament a negar la possibilitat d'un referèndum real sobre la independència¹³.

Demos, ethnos, futurs ciutadans

Més enllà d'aquest primer debat, la qüestió del cens electoral en un referèndum d'independència té a veure principalment amb la distinció entre tres tipus de col·lectius: l'electorat actual de la regió subestatal (*demos*), la comunitat nacional sense Estat que busca l'autodeterminació (*ethnos*) i els potencials ciutadans del virtual nou Estat (futurs ciutadans o ciutadans putatius). És només una possibilitat que aquests tres grups se superposin; és a dir, que tots els membres que s'identifiquen a si mateixos com a membres de la nació sense Estat constitueixin el *demos* subestatal actual i que, al mateix temps, aquest sigui idèntic al col·lectiu de potencials futurs ciutadans de la nova república. En la majoria dels casos aquesta superposició no es donarà.

Es poden examinar diversos exemples per a observar les diferents definicions del cens electoral en els referèndums d'independència i avaluar les seves implicacions teòriques i pràctiques. Com era d'esperar, les qüestions pràctiques i contextuals tenen més pes en la definició jurídica definitiva del cens que no pas els debats teòrics.

13 El paral·lelisme amb el Brexit també seria aclaridor: tot i que la Unió Europea pugui expulsar un Estat membre, no tindria sentit que tots els europeus haguessin decidit si els britànics volien sortir.

Quebec, Escòcia, Catalunya

Per als nostres propòsits, compararem els casos de tres nacions sense Estat que han organitzat referèndums d'independència: el Quebec, Escòcia i Catalunya¹⁴.

En el cas del Quebec, el cens electoral en els referèndums de 1980 i 1995 va ser el mateix que en altres referèndums ordinaris que havien tingut lloc amb anterioritat: tres referèndums federals iniciats pel Parlament canadenc i dos d'organitzats pel Parlament del Quebec. En tots cinc el cens havia inclòs els ciutadans canadencs majors de divuit anys amb domicili legal al Quebec durant els sis mesos previs al referèndum (d'acord amb el Codi Civil del Quebec, el seu domicili habitual) segons declaració de l'individu.

D'altra banda, la Llei electoral quebequesa ofereix múltiples opcions per als votants absents. En el referèndum de 1995, els votants de fora del Quebec es podien registrar per a votar si el seu domicili legal estava al Quebec i podien demostrar que n'havien marxat temporalment després d'haver-hi estat domiciliats durant dotze mesos. Podien votar fins dos anys després de marxar-ne. Aquest límit de dos anys no s'aplicava a l'elector i al seu cònjuge si estaven treballant per als governs del Quebec i el Canadà o si eren

14 El 9 de novembre de 2014 es va dur a terme un procés participatiu a Catalunya mitjançant el qual els ciutadans podien donar la seva opinió sobre el futur polític de Catalunya. Les paperetes de votació van plantejar dues preguntes: «Vol que Catalunya esdevingui un Estat?» i «Vol que aquest Estat sigui independent?». La segona pregunta només es podia contestar si s'havia respost «sí» a la primera. Estrictament parlant, no va ser un referèndum, ja que segons la llei espanyola, els referèndums només es poden dur a terme amb el permís del govern espanyol i aquest no havia autoritzat la votació. És per això que el govern català va mirar de convertir la votació en un procés de consulta, que és una consulta participativa dirigida únicament per voluntaris i sense institucions públiques. No obstant això, una decisió recent del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va determinar que la votació del 9N tampoc no va ser estrictament un procés de consulta, sinó un intent del govern català per dur a terme un referèndum de secessió encobert i, per tant, ha condemnat l'expresident del govern català Artur Mas per desobediència.

empleats d'una organització internacional de la qual el Canadà i el Quebec fossin col·laboradors i membres¹⁵.

En el cas d'Escòcia, a diferència del Quebec, hi va haver un canvi significatiu en el cens respecte les eleccions regionals: l'edat de participació es va rebaixar de divuit a setze anys¹⁶. Els següents col·lectius tenien dret a vot en el referèndum: 1) els ciutadans britànics residents a Escòcia; 2) els ciutadans de la Commonwealth residents a Escòcia; 3) els ciutadans de la República d'Irlanda i altres països de la Unió Europea residents a Escòcia; 4) els membres de la Cambra dels Lords residents a Escòcia; 5) el personal de la Casa de Sa Majestat de servei al Regne Unit o a l'estranger, incloses les Forces Armades, registrat per a votar a Escòcia, i 6) el personal de la Corona de servei fora del Regne Unit registrat per a votar a Escòcia.

Per tant, per exemple, un ciutadà britànic nascut a Escòcia però resident a Anglaterra no podia votar, encara que hagués estat resident a Escòcia durant la major part de la seva vida. D'altra banda, les persones residents de feia poc a Escòcia (que complien els requisits anteriors) podien votar, seguint una lògica similar a la utilitzada per a establir el vot en les eleccions locals de força països.

Des d'un punt de vista teòric, aquest tipus de cens planteja algunes qüestions interessants. Per exemple, des d'un punt de vista sociològic, és bastant probable que un individu nascut a Escòcia que se sent per sobre de tot escocès i que ha viscut a Escòcia durant bona part de la seva vida sol·licités ràpidament un passaport escocès, en el cas que Escòcia esdevingués independent. Fins i tot podria tenir dret a participar en el referèndum constitucional

15 Per a votar fora del Quebec, l'elector havia de presentar una petició que incloïa la data de la seva sortida del Quebec, la data de retorn i una declaració del seu desig de tornar-hi.

16 A partir del 2016, el cens electoral en les eleccions al Parlament escocès reconeix el dret de vot a partir dels 16 anys, enlloc dels 18. https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_election,_2016

per a decidir sobre la Carta Magna. Ara bé, no hauria tingut l'oportunitat de participar en el referèndum de secessió. Aquesta possibilitat planteja alguns dubtes sobre la raonabilitat dels criteris seguits per a determinar el cens electoral en el referèndum escocès.

En el cas català, el procés de participació no tenia un cens oficial. El dret a vot va ser establert pel govern català per a les persones que tenien almenys setze anys el 9 de novembre de 2014 i que reunien un dels criteris següents: 1) ciutadans espanyols el document nacional d'identitat dels quals declarés que eren residents a Catalunya; 2) ciutadans espanyols que visquessin fora d'Espanya, que estiguessin registrats com a catalans o espanyols a l'estranger i que estiguessin vinculats a un municipi català, i 3) ciutadans no espanyols que poguessin demostrar que eren residents a Catalunya. Els catalans residents en altres regions d'Espanya i els espanyols que vivien a Catalunya però que no n'eren residents no van poder votar.

En aquest cas el cos electoral era més similar a les eleccions locals que a les regionals, ja que les autoritats catalanes volien distingir aquesta consulta popular d'un referèndum ordinari, al qual no tenien autorització. En lloc d'utilitzar el registre electoral ordinari, es va crear un registre específic dels participants per a la consulta. El registre esdevenia efectiu moments abans que la votació comencés amb la signatura dels participants en una llista numerada on sortia el seu nom i DNI (número de document nacional d'identitat) o NIE (número de targeta d'identitat per a estrangers). Gent sense dret a vot en les eleccions regionals (i, fins i tot, tampoc en les eleccions locals) podien votar sobre la independència de la regió.

Aquestes tensions ens porten de nou a abordar les qüestions ja plantejades sobre la relació entre el *demos*, l'*ethnos* i els futurs ciutadans. Qui ha de votar en un referèndum de secessió? Tots els considerats nacionals, independentment de si són residents o no o de si són ciutadans fins i tot de l'Estat actual (*ethnos*)? Tots els ciutadans amb dret a vot en les eleccions regionals, fins i tot si no es perceben a si mateixos com a membres de la nació que

planteja autodeterminar-se (*demos*)? Tots els habitants de la regió que es convertirien en ciutadans de la nova república (encara que no tinguin dret a vot en les eleccions regionals actuals)¹⁷?

Aquestes preguntes poden estar vinculades a diferents teories normatives de la secessió i els seus criteris proposats per a avaluar la justícia de la secessió. Algunes de les contribucions dels debats específics sobre el tema, com la del politòleg Rainer Bauböck (2014), són dignes de menció. Aquest autor ha sostingut que una cosa és ser un potencial ciutadà d'un nou Estat i una altra de molt diferent, ser un potencial votant en un referèndum de secessió. En altres paraules: si no hi ha hagut conquesta ni desplaçament forçat, cal distingir entre els qui tenen dret a vot i els qui tindran dret a convertir-se en ciutadans del nou Estat. No establir aquesta distinció equival a anticipar esdeveniments donant per feta la independència (i, també, les polítiques de ciutadania).

Des d'aquesta perspectiva, haurien de votar en un referèndum de secessió les mateixes persones que en les eleccions parlamentàries regionals actuals; és a dir, els qui són responsables d'un canvi futur de la seva condició política. En termes informàtics —segons Bauböck— això seria un *upgrading*: una actualització o renovació del disseny institucional actualment en funcionament que ha de ser feta pels seus usuaris actuals. Naturalment, això no vol dir que aquest canvi només els afecti a ells. Un nou estatus polític implicaria nombrosos canvis per a moltes persones, tant dins com

17 Una altra manera de presentar les diferents categories de persones en relació amb el vot en un referèndum sobre la independència és la següent: 1) els ciutadans de l'Estat predecessor amb residència habitual al potencial Estat successor (incloses les persones temporalment absents); 2) els no-ciutadans amb residència habitual al potencial Estat successor; 3) els ciutadans de l'Estat predecessor anteriorment residents al potencial Estat successor o amb un altre «vinclé jurídic apropiat» amb l'Estat successor, i 4) tots els altres ciutadans de l'Estat predecessor. Està àmpliament acceptat que la categoria 1 forma el «nucli» de l'electorat en un referèndum d'independència. De la mateixa manera, la categoria 4 hauria de ser excloua, ja que atorgaria efectivament el poder de veto de la majoria de l'Estat predecessor sobre la secessió. Les categories 2 i 3 centren l'atenció en els debats sobre el cens en un referèndum d'independència (Ziegler, 2014).

fora de la regió. No obstant això, no té sentit que tots els britànics, espanyols o canadencs votin en aquest tipus de referèndums perquè el resultat (sigui quina sigui la seva naturalesa) els afecti, perquè això significaria *de facto* que els escocesos, catalans o quebequesos no tenen dret a decidir sobre el seu futur col·lectiu. O, per dir-ho d'una altra manera, significaria que cap referèndum de secessió té sentit. De la mateixa manera, els residents que es podrien convertir en nous ciutadans d'un Estat independent (i que, per tant, també es veurien afectats per la decisió) no haurien de tenir reconegut el dret a vot en aquest referèndum. Això és especialment clar en el cas d'una consulta que inclogui diferents preguntes sobre el futur polític de la regió, sense que totes impliquin la independència, com en el cas de la consulta catalana. En aquest cas, sembla encara més clar que la pregunta implica una evolució del disseny institucional actual, que ha de ser decidit pels qui generalment prenen decisions en aquest marc institucional.

D'altra banda, avui dia és molt qüestionable articular el concepte d'autodeterminació a partir d'una definició ètnica de nació. La pregunta, llavors, és si una definició no ètnica de la nació s'adiu més amb el cens de les eleccions locals o amb el cens de les eleccions regionals. Si es pren aquest camí, sembla que cal fer alguns aclariments, com ara per què els residents d'alguns països específics (com els països de la Unió Europea o de la Commonwealth) han de tenir prioritat sobre els residents d'altres països o quin grau d'integració cívica és suficient per al resident per a confrontar-lo amb un tema tan fonamental com la independència, que, sens dubte, sobrepassa, amb escreix, els temes d'àmbit estrictament local.

Pel que fa a la qüestió de la relació entre nacionalitat i *demos*, no hi ha hagut mai un cens de «ciutadania interna» a Espanya com sí que n'hi havia, per exemple, a Iugoslàvia. A la Federació Iugoslava, l'anomenada «ciutadania interna» anava oficialment de la mà de la ciutadania iugoslava, que no es concedia territorialment sinó per *ius sanguinis* (Vidmar, 2014). Això significava que un ciutadà podia ser iugoslau i eslovè independentment d'on visqués. En el

referèndum d'independència de 1990, Eslovènia va incloure en el cens tant els seus ciutadans interns com tots els residents iugoslaus permanents a Eslovènia.

Si ara ens centrem en els ciutadans putatius, les raons per les quals no haurien de tenir dret a vot són d'un altre caire. En primer lloc, és il·legítim avançar-se al resultat d'aquesta decisió incloent en el cens electoral potencials ciutadans del futur Estat que no tenen dret a vot en les eleccions regionals i que tampoc no obtindran el futur dret a vot en el cas d'un resultat negatiu (Bauböck, 2014). De la mateixa manera, és qüestionable avançar-se a les polítiques de migració i residència que el Parlament de la futura república pugui establir. Finalment, si els no-ciutadans tinguessin dret a vot perquè podrien convertir-se en ciutadans del nou Estat, això podria ser vist com una estratègia il·legítima del moviment independentista per “comprar vots”.

D'altra banda, les persones amb vincles nacionals que no són residents permanents haurien de poder convertir-se en ciutadans de la futura república, però les seves preferències semblen tenir un paper secundari en comparació amb el de les persones que viuen al territori. Com exposa Vidmar (2014: 29), «al capdavall, en principi, haurien de ser les persones que viuen en un determinat territori les qui determinin el destí d'aquest territori. Seria realment legítim que el futur d'Escòcia el decidís una persona d'origen escocès, que, d'altra banda, se sent molt escocesa, però que ha viscut a Londres o Sydney durant quaranta anys? Si Escòcia esdevingués independent, hi podria haver bones raons per a donar l'opció a aquesta persona a reclamar la ciutadania escocesa. Alhora, hi ha bones raons perquè aquesta persona no voti en el referèndum [...]. Un referèndum d'independència és una qüestió eminentment territorial, de manera que les seves regles del dret al vot també haurien de ser, en principi, territorials».

6. Conclusions i preguntes obertes

Els elements discutits en les seccions anteriors plantegen diverses qüestions que determinen la qualitat d'un referèndum entès com un procés democràtic. Els referèndums són un mecanisme útil per a decidir sobre diverses qüestions, incloses les controvertides i les que divideixen. Els referèndums duts a terme d'una manera raonable no són conflictius per si mateixos. Com a molt, reflecteixen les divisions existents en una societat donada i ofereixen un canal democràtic per a gestionar-les.

Claredat i completesa. A partir de l'anàlisi comparativa i els estudis de diferents organismes especialitzats institucionals i internacionals, la pregunta d'un referèndum ha de perseguir la claredat i la neutralitat. Els votants s'han d'enfrontar a una pregunta directa perquè el seu vot expressi un mandat clar. Quan es tracta de secessió la pregunta ho ha de mostrar amb claredat, tot i que la redacció final pot reflectir el context específic i el llenguatge polític del país. Les dades també suggereixen que

malgrat que alguns casos tractin d'oferir a l'electorat quelcom més que una tria binària, això sovint va en detriment de la claredat, ja que implica el compromís d'un tercer actor que no sempre està disposat a negociar o acceptar els termes del debat. Tanmateix, aquest aspecte planteja una qüestió rellevant per a la discussió: hi ha una bretxa entre una pregunta clara i neutral presentada a l'electorat i la pregunta que inclou totes les alternatives rellevants i viables que reflecteixen millor les preferències dels votants?

Les conseqüències inesperades d'establir llinars. Si hi ha una gran majoria que dona suport a alguna preferència, la nostra intuïció pot suggerir que els llinars d'aprovació i de participació reforçarien la legitimitat d'una decisió presa per referèndum. Ara bé, una anàlisi més matisada dels incentius per als actors oposats a un referèndum i dels escenaris posteriors al referèndum recomanen no posar un èmfasi excessiu en aquests elements. Hi ha arguments a favor de la introducció de llinars determinats, doncs? N'hi ha per introduir un llinar de participació més elevat que el d'aprovació? Les preocupacions per la introducció de llinars s'encaren millor amb altres mecanismes de política pública i dret internacional, com ara la protecció dels drets fonamentals i de les minories o el compliment obligatori de les normes internacionals¹⁸?

La qualitat d'un referèndum pot tenir implicacions en un escenari postsecessió. Algunes de les objeccions a la secessió que es troben en la literatura acadèmica sorgeixen de situacions en

18 Vegeu, per exemple: la *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV))*, on se'ns recorda que «Res en els paràgrafs anteriors no s'entendrà com que autoritza o fomenta cap acció encaminada a desmembrar o trencar, totalment o parcialment, la integritat territorial o la unitat política dels Estats sobirans i independents de conformitat amb el principi de la igualtat de drets i la lliure determinació dels pobles, que figura més amunt, i, per tant, dotats d'un govern que representa la totalitat del poble pertanyent al territori sense distinció de raça, credo o color».

les quals els drets fonamentals poden veure's afectats en el nou Estat; en particular, els dels grups potencialment vulnerables o minoritaris. Aquests elements també estan presents en el procés que condueix al referèndum: la definició del *demos* (població amb dret a vot), l'accés a la nacionalitat, una pregunta clara per als votants perquè emetin una opinió informada, les regles del referèndum, etc. Per tant, el resultat d'un referèndum de secessió també s'ha d'analitzar en termes de si el nou Estat preservarà els drets socials i polítics de la seva població, inclosos els qui tenen dret a vot —una població que havent participat en el referèndum pot no accedir automàticament a la ciutadania— i els qui tenen potencialment els drets de ciutadania però que no eren votants habilitats en el referèndum. En el marc de la Unió Europea aquesta distinció pot prendre formes particulars: en primer lloc, els residents en el nou Estat que no estan habilitats per a la nova ciutadania però que romanen com a ciutadans de l'Estat restant; en segon lloc, els ciutadans d'altres països de la Unió Europea que, si el nou Estat romangués dins el marc europeu, tindrien drets específics; i tercer, els ciutadans de països no pertanyents a la Unió Europea amb estatus legal com a residents.

Minories noves dins d'Estats nous. Els drets de les minories en els diversos Estats membres de la Unió Europea ofereixen informació sobre aquests aspectes. Un exemple d'això és la situació de les minories russes a Letònia i, en menor mesura, a Estònia. Per exemple, un terç de la població de Letònia pertany a la minoria russa. En el referèndum de secessió, el dret a vot incloïa els ciutadans que tenien un passaport soviètic intern i que estaven registrats al país. Després de la independència i la dissolució de l'URSS, més d'una quarta part de la població va perdre el seu passaport soviètic sense que alhora complís amb els requisits per a la ciutadania, ja que no era descendent de ciutadans letons d'acord amb la Llei de Ciutadania de 1919. Si bé aquest grup de població tenia dret a vot en el referèndum sobre la independència, es va haver de fer una legislació especial posterior per a crear un estatus de transició abans no estiguessin en disposició d'obtenir la ciutadania letona.

El 2015, aproximadament el 10% de la població de Letònia encara manté aquest estatus, tot i que l'Estat rus també ha interferit en el procés proporcionant nous passaports per a aquests grups amb la condició que renunciïn a la doble nacionalitat¹⁹.

19 Vegeu, per exemple: la *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV))*, on se'ns recorda que «Res en els paràgrafs anteriors no s'entendrà com que autoritza o fomenta cap acció encaminada a desmembrar o trencar, totalment o parcialment, la integritat territorial o la unitat política dels Estats sobirans i independents de conformitat amb el principi de la igualtat de drets i la lliure determinació dels pobles, que figura més amunt, i, per tant, dotats d'un govern que representa la totalitat del poble pertanyent al territori sense distinció de raça, credo o color».

7. Punts destacats

Redacció:

- Els ciutadans han de contestar una pregunta clara i neutra que generi un mandat inequívoc.

Llindars:

- Malgrat que una majoria reforçada sigui aparentment positiva per a obtenir un resultat més legítim, els contres poden ser més importants que els pros potencials.
- Els arguments a favor d'un llindar de participació són més consistents que els arguments a favor d'un llindar d'aprovació.

Cens electoral:

- Una diferència fonamental entre qualsevol tipus de referèndum i un referèndum de secessió és que aquest

últim posa en qüestió la definició mateixa del *demos* i, per tant, planteja la qüestió de qui ha de votar.

- Un referèndum de secessió no s'ha d'estendre a tot ciutadà que visqui a l'Estat matriu.
- S'han de tenir en compte tres tipus de col·lectius diferents: l'electorat actual de la regió subestatal (*demos*), la comunitat nacional sense Estat que busca l'autodeterminació (*ethnos*) i els ciutadans potencials del possible nou Estat (ciutadans putatius).
- És especialment rellevant distingir entre els ciutadans potencials d'un nou Estat i els possibles votants en un referèndum de secessió. El primer grup depèn de les polítiques de naturalització del possible nou Estat i el segon, de l'acord entre el govern central i la regió secessionista, si és el cas. Si no s'ha arribat a un acord d'aquest tipus, el cens electoral ha de reflectir criteris democràtics clars.

8. Taules

Taula 1. Redacció de la pregunta

Quebec 1980	<i>El Govern del Quebec ha fet pública la seva proposta de negociar un nou acord amb la resta del Canadà, sobre la base de la igualtat de les nacions; aquest acord permetria al Quebec adquirir la facultat exclusiva de fer les seves lleis, imposar els seus impostos i establir relacions a l'estranger — en altres paraules, sobirania— i al mateix temps mantenir amb el Canadà una associació econòmica que inclouria una moneda comuna; qualsevol canvi en l'estatus polític resultant d'aquestes negociacions només s'implementarà amb l'aprovació popular mitjançant un altre referèndum; en aquests termes, dona al Govern del Quebec el mandat per a negociar l'acord proposat entre el Quebec i el Canadà?</i>
Quebec 1995	<i>Està d'acord que el Quebec ha d'esdevenir sobirà després d'haver fet una oferta formal al Canadà per a una nova associació econòmica i política en l'àmbit del projecte de llei sobre el futur del Quebec i de l'acord signat el 12 de juny de 1995?</i>

Croàcia 1991

Aprova que, com a Estat independent i sobirà, la República de Croàcia, que garanteix l'autonomia cultural i els drets civils als serbis i a les altres nacionalitats dins de Croàcia, es pugui unir amb altres repúbliques (tal com han proposat les repúbliques de Croàcia i d'Eslovènia per a la solució de la crisi estatal de la RFSI)?

Està a favor que la República de Croàcia romangui a Iugoslàvia com a Estat federal (com la República de Sèrbia i la República Socialista de Montenegro, a fi de solucionar la crisi estatal de la RFSI)?

Eslovènia 1990

La República d'Eslovènia ha d'esdevenir un Estat independent i sobirà?

Lituània 1991

L'Estat lituà ha de tenir un govern independent i democràtic?

Estònia 1991

Vol la restauració de la independència i la sobirania nacionals de la República d'Estònia?

Letònia 1991

Dona suport a la condició d'Estat democràtic i independent de la República de Letònia?

ARI Macedònia 1991

Està a favor de la creació d'una república independent i sobirana de Macedònia, i del seu dret d'unir-se a una futura unió d'Estats sobirans de Iugoslàvia?

Ucraïna 1991	<i>Dona suport a l'Acta de Declaració d'Independència d'Ucraïna?</i>
Bòsnia i Hercegovina 1992	<i>Està a favor d'una Bòsnia i Hercegovina independent i sobirana, una república igualitària entre ciutadans i pobles de Bòsnia iguals —musulmans, serbis, croats i persones que pertanyen a altres nacions— que hi viuen?</i>
Timor Oriental 1999	<i>Accepta l'autonomia especial proposada per al Timor Oriental dins de l'Estat unitari de la República d'Indonèsia o rebutja l'autonomia especial proposada, cosa que porta a la separació del Timor Oriental d'Indonèsia?</i>
Montenegro 2006	<i>Vol que la República de Montenegro sigui un Estat independent amb una personalitat internacional i legal plena?</i>
Sudan del Sud 2011	Dues opcions sense pregunta. Les dues eleccions van consistir en imatges que representaven unitat o separació.
Escòcia 2014	<i>Escòcia ha de ser un país independent?</i>
Catalunya 2014	<i>Vol que Catalunya esdevingui un Estat? En cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?</i>

Taula 2. Llindars

	Llindar de participació	Llindar d'aprovació	Participació	Resultat
Quebec 1980	Cap	Majoria dels vots	85,40%	Sí 40,44%
				No 59,56%
Quebec 1995	Cap	Majoria dels vots	93,52%	Sí 49,42%
				No 50,58%
Eslovènia 1990	Cap	50% del cens	93,31%	Sí 94,69%
				No 4,24%
Croàcia 1991	50%	Majoria dels vots	83,56%	Sí 93,24%
				No 4,15%
Lituània 1991	Cap	Majoria dels vots	84,52%	Sí 93,24%
				No 6,76%
Estònia 1991	50%	Majoria dels vots	82,86%	Sí 78,41%
				No 21,59%
Letònia 1991	50%	Majoria dels vots	87,56%	Sí 74,90%
				No 25,10%
ARI de Macedònia 1991	50%	Majoria dels vots	75,74%	Sí 96,46%
				No 3,54%
Ucraïna 1991	50%	Majoria dels vots	84,14%	Sí 92,26%
				No 7,74%
Bòsnia i Hercegovina 1992	50%	Majoria dels vots	63,73%	Sí 99,7%
				No 0,19%

	Llindar de participació	Llindar d'aprovació	Participació	Resultat
Timor Oriental 1999	Cap	Majoria dels vots	98,60%	Sí 21,50%
				No* 78,50%
Montenegro 2006	50%	55% dels vots	86,49%	Sí 55,49%
				No 44,51%
Sudan del Sud 2011	60%	Majoria dels vots	97,58%	Sí 98,83%
				No 1,17%
Escòcia 2014	Cap	Majoria dels vots	84,59%	Sí 44,70%
				No 55,30%

*A Timor Oriental el suport a la independència era l'opció del «no».

Taula 3. Cens

	Canvis respecte a eleccions/ referèndums previs	Edat	Cens electoral	Llista de residents a l'estranger
Quebec 1980	No	18	Els ciutadans canadencs que residien al Quebec	No
Quebec 1995	No	18	Els ciutadans canadencs que residien al Quebec	Sí
Eslovènia 1990			Els ciutadans eslovens (ciutadania interna proporcionada en els carnets d'identitat)	
Lituània 1991	Sí	18	Els nacionals de Lituània: les persones que tenien la nacionalitat de Lituània abans de l'ocupació soviètica de 1940 i els seus descendents. Els nacionals de l'URSS amb residència legal a Lituània que van renunciar a la seva nacionalitat soviètica durant el període de dos anys des de la Llei de Nacionalitat (1989). Els militars soviètics i el personal de serveis especials no van ser considerats residents legals de Lituània.	No
Estònia 1991	No		Les persones amb una targeta soviètica de residència permanent a Estònia	

	Canvis respecte a eleccions/ referèndums previs	Edat	Cens electoral	Lista de residents a l'estranger
Letònia 1991		18	Les persones amb una targeta soviètica de residència permanent a Letònia	
ARI Macedònia 1991	No	18	Els ciutadans macedonis (ciutadania interna proporcionada en els carnets d'identitat) que residien a Macedònia o a l'estranger ¹⁹	Si
Ucraïna 1991		18	Els residents a Ucraïna. L'electorat també va incloure els soldats soviètics establerts a Ucraïna	
Bòsnia i Hercegovina 1992		18	Els ciutadans iugoslaus que havien establert la seva residència permanent a Bòsnia i Hercegovina	Si

¹⁹ Els ciutadans a l'estranger podien votar en el seu últim lloc de residència a Macedònia o en una oficina consular de la República Federal Socialista de Iugoslàvia. Els ciutadans que feien el servei militar en una altra ex-república iugoslava podien votar a les casernes militars.

	Canvis respecte a eleccions/ referèndums previs	Edat	Cens electoral	Llista de residents a l'estranger
Timor Oriental 1999		17	Les persones nascudes a Timor Oriental, les persones no nascudes a Timor Oriental però amb un progenitor nascut a Timor Oriental i les persones els cònjuges o els sogres de les quals fossin nascuts a Timor Oriental	Sí
Montenegro 2006	No	18	Les persones amb un mínim de 24 mesos de residència permanent a Montenegro i nacionalitat de Sèrbia i Montenegro.	
Sudan del Sud 2011		18	Els residents permanents al Sudan del Sud i les persones els pares o els avis de les quals en fossin residents permanents des de 1956	No
Escòcia 2014	Sí	16	Els residents a Escòcia i amb nacionalitat britànica, de la Unió Europea o de la Commonwealth	Sí
Catalunya 2014	Sí	16	Els residents a Catalunya i amb nacionalitat espanyola, de la Unió Europea, de l'Espai Econòmic Europeu o suïssa	Sí

9. Referències

Referències acadèmiques

Bauböck, Rainer. (2014). “Regional citizenship and self-determination”. In Ruví Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?* European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

<http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/1157-independence-referendums-who-should-vote-and-who-should-be-offered-citizenship?showall=&start=2>

Butler, D. & Ranney, A. (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Houndmills & London: MacMillan.

López, J., & Requejo, F. (2009). Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007). Bilbao, IVAP.

Mueller, D. C. (1996). *Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Scelle, G. (1934). *Précis de droit des gens – Principes et systématique*. T. II, Paris, Sirey, 1934.

Qvortrup, M. (2014). *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Scelle, G. (1934). *Précis de droit des gens – Principes et systématique*. Paris: Sirey.

Tierney, S. (2009). “Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry”. *The Modern Law Review*, 72(3), 360–383.

Vidmar, Jure. (2014). “Scotland’s independence referendum, citizenship and residence rights: Identifying ‘the people’ and some implications of *Kurić v Slovenia*” In Ruvi Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?*) European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

Ziegler, Ruvi. (2014). “Independence Referendums and citizenship *ab initio* – A rejoinder” In Ruvi Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?* European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

Documents oficials

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV))

<http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998 CanLII 793 (SCC)

<http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>

Clarity Act (Bill C-20). An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference. [Assented to 29th June, 2000]

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2330462&File=11>

Bill 99 (2000, chapter 46) Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec.

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46F.PDF>

Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States – Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the

Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005). CDL-AD(2005)034-e

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e)

Opinion no. 343 / 2005 on the *Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro Concerning the Organisation of Referendums with Applicable International Standards*. Adopted by the Venice Commission at its 65th Plenary Session, (Venice, 16-17 December 2005)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)041-e)

Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland. Edinburgh, 15 October 2012.

<http://www.gov.scot/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>

The Referendum on Independence for Scotland: Advice of the Electoral Commission on Proposed Referendum, 30 January 2013.

https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf

Coordinador: Joan Vergés-Gifra
Disseny cobertes: Documenta Universitaria

© texts: els autors
© publicació: Càtedra Ferrater Mora de Pensament Contemporani de la Universitat de Girona
Documenta Universitaria®

Dipòsit Legal: GI-841-2017

Girona, maig 2017
Imprès a Catalunya