

Investigador de la UOC

Ivan Serrano

Escòcia: el pendent cap a la independència?

Ivan Serrano, polítleg i bon coneixedor de la realitat sociopolítica escocesa, és autor d'una tesi doctoral presentada recentment en què estudia, des d'una aproximació comparada, els processos de *devolution* i de *décentralisation* a Escòcia i a Còrsega, respectivament. En aquest article, no només ens ofereix alguns elements d'anàlisi per a valorar els possibles escenaris als que s'enfronta Escòcia arran de la victòria de l'*Scottish National Party* (SNP) a les eleccions del maig passat, sinó que fa un balanç dels deu anys del procés de *devolution* impulsada per Tony Blair a partir de 1997. Segons Serrano, un cert èxit en la implementació dels canvis institucionals i en el desenvolupament global d'aquest procés ha fet que paradoxalment –més enllà de la diagnòsi que es pugui fer dels darrers resultats electorals–, la *visió* laborista sobre el futur d'Escòcia sigui la que més suport obté avui entre la població.

Les terceres eleccions d'enguany al restituit Parlament d'Escòcia coincidien amb els tres-cents anys de la Unió, i la qüestió escocesa se situava en el primer pla del debat polític britànic. L'any 2007 també ha estat l'any en què Tony Blair, l'impulsor de la *devolution* a Escòcia i Gal·les, ha dimitit com a primer ministre, i ha deixat pas a l'escocès Gordon Brown al capdavant del Labour Party i del Govern de la Gran Bretanya.

Els resultats electorals de maig han donat lloc a un nou escenari polític a Escòcia. Per primer cop l'*Scottish National Party* ha estat el partit més votat i ha estat l'encarregat de formar nou govern per al Parlament de Holyrood.

Malgrat que les enquestes havien apuntat a un marge més ampli, la històrica victòria dels independentistes els ha situat al Parlament escocès només amb un diputat de diferència respecte als laboristes. De fet, en el seu conjunt els partits unionistes no han patit una gran davallada i continuen sent majoria al Parlament. Això obre un escenari incert perquè l'SNP pugui dur a terme la seva principal proposta programàtica; la convocatòria d'un referèndum per donar veu a la societat escocesa sobre la forma política amb què es vol organitzar. A la vista dels resultats, podríem concloure que Escòcia no està baixant l'anomenat pendent relliscós (*slippery slope*) cap a la independència que alguns esperaven i d'altres volien evitar amb el projecte de *devolution* aprovat el 1997.

L'expressió *slippery slope* es fa servir en política britànica per descriure els possibles efectes que el procés de *devolution* pot generar en el cas escocès. En teoria política, la pregunta podria formular-se com la mesura en què els processos de *devolution* fomenten o neutralitzen el secessionisme. És a dir, ¿un arranjament institucional que reconegui les demandes d'una minoria nacional és més aviat un pas cap a l'enfortiment de l'estat, o aquest reconeixement de la pluralitat genera més aviat un incentiu a les demandes d'autogovern?

Cal recordar que justament Tony Blair va guanyar les eleccions britàniques el 1997 amb un programa que incloïa el procés de *devolution* com un dels seus principals punts, amb la qual cosa es reprenia la qüestió de l'acomodació d'Escòcia a la Gran Bretanya, amb l'objectiu d'atendre les demandes d'autogovern escoceses i alhora enfortir la Unió. Havien passat gairebé vint anys des del fracassat referèndum celebrat a final dels anys setanta, poc abans de l'arribada dels conservadors liderats per Margaret Thatcher al Govern de la Gran Bretanya que exclourien durant el seu mandat qualsevol possibilitat d'avenç en l'autogovern escocès. Els laboristes, amb una sòlida presència a Escòcia, van reforçar durant els anys vuitanta el seu compromís amb la descentralització i amb la *devolution* escocesa, com a resposta a les polítiques centralitzadores dels governs de Margaret Thatcher. Els laboristes van anar superant progressivament les dissensions internes que la qüestió suscitava al si del partit, sobretot a partir del 1992 quan, en contraposició a l'avenç de l'SNP, van aturar la línia ascendent que havien experimentat en les anteriors eleccions, i van fer retornar la seva atenció cap a la qüestió de la *devolu-*

Escòcia no està baixant l'anomenat pendent relliscós -*slippery slope*- cap a la independència.

tion. El projecte que lideraria Tony Blair es fonamentava en les reivindicacions sorgides d'iniciatives com la Campaign for a Scottish Assembly o l'Scottish Constitutional Convention, remarcant, però, els motius d'eficiència administrativa i subsidiarietat de la *devolution* com a part de la seva iniciativa per ree laborar el projecte d'identitat nacional britànica. Així, juntament amb el reconeixement d'Escòcia com una identitat diferenciada en el marc de la Gran Bretanya, Blair formula en paral·lel un discurs nacionalista britànic, un projecte nacional que havia de permetre a la Gran Bretanya afrontar amb èxit els reptes de la modernitat com una «una veritable nació».¹ És il·lustratiu, en aquest sentit, el fet que els laboristes contemplaven introduir un element de simetrització en el projecte, tot estenent les reformes de descentralització també a Anglaterra. El procés de *devolution* va acabar per mantenir l'asimetria

La tradició democràtica del sistema polític britànic fa que el debat sobre el futur de la sobirania escocesa no sigui tabú

en el contingut de les reformes, atesa la dificultat d'introduir un element polític pel que fa a la regionalització d'Anglaterra, que es va concretar finalment en un seguit de millores funcionals, com ara agències de desenvolupament regional, però sense el component electoral que es preveia.

Per acabar de descriure el context de l'autogovern escocès, podríem dir que hi ha dos claus interpretatives fonamentals per, al meu parer, entendre el procés d'acomodació d'Escòcia en el marc de la Gran Bretanya. D'una banda, la concepció d'Escòcia en el marc d'aquest procés com a nació, i no com a regió. És a dir, el procés de *devolution* s'ha desenvolupat sobre unes bases en les quals Escòcia es reconeix com a nació, i aquesta qualitat de *demos* és la que legitima les seves reivindicacions d'autogovern. Concebre el subjecte de la reforma com a nació o com a regió no és una qüestió historiogràfica, sinó que defineix el procés de devolució política com a millora de les institucions en termes administratius i funcionals, o com a procés polític de reconeixement de la identitat escocesa. Cal notar aquí que l'èmfasi no només es posa en com es gestiona –amb idees com la descentralització, la subsidiarietat o la democràcia local–, sinó també en per què es vol gestionar. El segon element el trobem lligat a la idea d'asimetria. El procés de *devolution* a Escòcia presenta un doble element asimètric, tant en el procés com en el seu contingut. El procés ha estat finalment bilateral, Escòcia-Gran Bretanya, malgrat l'element de simetrització que preveia el projecte laborista. Cal tenir en compte un element addicional vinculat a la

peculiaritat constitucional britànica, i és que els arranjaments institucionals escocesos no són estàtics, sinó que poden evolucionar cap a situacions diverses.

El debat sobre Escòcia i la Unió

La tradició democràtica del sistema polític britànic fa que els debats sobre la nació o la sobirania escocesa i de la seva relació amb el Regne Unit no sigui un tema polític tabú. Els partits tenen, a més, posicions força explícites al respecte, cosa que clarifica les opcions i les conseqüències que pot tenir el vot dels ciutadans, ja que poden esperar amb una certesa acceptable les conseqüències del seu vot. Hi ha tres grans visions sobre les relacions entre Escòcia i la Gran Bretanya, que ens remetent a la pregunta de si la *devolution* fomenta la voluntat d'independència o si ofereix la possibilitat d'una acomodació estable dins l'Estat britànic. Si ens situem en les expectatives que es van generar el 1997, trobaríem que els independentistes de l'SNP esperaven que la *devolution* acostés Escòcia al camí de la independència. Des de les posicions unionistes, els conservadors compartien aquesta diagnosi, malgrat que allò que els independentistes escocesos contemplaven com una esperança era per als *tories* un motiu de preocupació. Per als laboristes la *devolution* havia de servir per donar resposta a les demandes d'autogovern escocès, cosa que generaria un arranjament institucional estable. Amb els poders del Parlament escocès que s'afegien cal recordar l'especificitat que mantenia Escòcia en àmbits diversos com el sistema legal i local, l'ensenyament, o el reconeixement simbòlic a la seva identitat nacional, per exemple, en relació amb les seleccions esportives, es pot dir que la visió laborista ha estat la que de moment s'imposa en la política escocesa. El sentiment escocès o el desig d'independència no ha crescut exponencialment durant aquests anys, sinó que s'ha mantingut relativament estable, amb la qual cosa s'han acomplert les expectatives laboristes i, en particular, les de Tony Blair.

Ara bé, la situació a Escòcia és una mica més complexa, tant a nivell de les actituds socials com dels resultats electorals. Pel que fa al nivell social, els diversos estudis que s'han anat realitzant han reiterat la idea que els escocesos no semblen estar interessats en l'autogovern només perquè pensin que un govern escocès pogués fer una gestió més bona dels afers públics, sinó perquè senzillament volien «gestionar els seus propis assumptes», tal com

s'apuntava en una enquesta posterior a la restitució del Parlament. Hi ha, doncs, una diferenciació explícita entre l'autogovern com a gestió de la cosa pública i com a reconeixement polític a la identitat nacional escocesa. En segon lloc, el sentiment nacional escocès i el suport a la independència està només relativament relacionat amb el suport als partits polítics. Segons les diferents enquestes, fins a dos terços d'aquells qui voldrien una Escòcia independent no són votants de l'SNP, mentre que, d'altra banda, al voltant del 40 per cent dels electors d'aquest partit no es consideren independentistes. A més, en termes identitaris, al voltant de la meitat d'aquells qui se senten només escocesos no donarien suport a la independència ni voten l'SNP. Dit d'una altra manera, aproximadament un terç d'aquells qui recolzen la independència d'Escòcia són votants de l'SNP, mentre que la resta està repartida entre els altres partits, incloent-hi també els conservadors. D'altra banda, si bé el 1997, any de l'aprovació del referèndum sobre la *devolution*, més d'un 40 per cent dels escocesos pensava que disposar novament de parlament propi feia més probable que Escòcia acabés per separar-se del Regne Unit, aquesta percepció va baixar, en només tres anys i fins a poc, més d'un 25 per cent. Així, doncs, si s'observen les dades, es podria arribar a la conclusió que el pendent relliscós o *slippery slope* cap a la independència no s'estaria produint.²

Tanmateix –com dèiem–, la situació és més complexa. Si prenem una perspectiva més àmplia i analitzem les dades des del 1979, trobem que el suport a la independència –dins o fora de la UE, tal com es planteja la pregunta a les enquestes d'aquest tipus a Escòcia– ha presentat una evolució a l'alça, amb alguns alts i baixos, com el pic del 1997 quan va arribar al 37 per cent. La davallada que es produeix després de la *devolution* podria indicar que bona part dels escocesos es troben còmodes en els arranjaments establerts a l'Scotland Act i que, per tant, la independència és una opció que perd atractiu. Per la banda d'aquells que s'oposaven a la independència, el suport ha anat caient des de la quarta part dels ciutadans escocesos el 1979 fins a situar-se per sota del 10 per cent actualment, mentre que el suport genèric a la *devolution* es manté constant al voltant dels dos terços de la població. Que aquest darrer percentatge es mantingui estable i sumi més de la meitat dels enquestats és motiu per pensar que la no resolució de la *devolution* el 1979 i l'allargament de la qüestió fins al 1997 no obeïa a un canvi de suport social, sinó que més aviat es devia a qüestions de polítiques de partit i contingències electorals.

Amb aquestes dades també hi cap, però, una interpretació que qüestionari l'estabilitat dels arranjaments del 1997. Les dades dels extrems –aquells qui aposten per la independència i aquells qui s'hi oposen– s'han invertit des del 1979. Raonablement, es pot dir que el transvasament de suports entre una i altra opció no es produeix entre els extrems, sinó que una part important dels qui s'oposaven a la independència el 1979 ara donen suport a l'opció de la *devolution*. I si això és cert, una part gairebé idèntica d'escocesos que donaven suport a la *devolution* ara serien partidaris de la independència –sense tenir en compte la hipòtesi que les generacions més joves que progressivament es van incorporant a l'univers de l'enquesta manifestin una tendència més alta vers posicions independentistes.

En aquest context, la present legislatura serà clau per a l'SNP. En la mesura en què aconsegueixi establir una agenda de govern sòlida i pugui desenvolupar-la amb èxit, tot demostrant la seva capacitat de govern, contribuirà a legitimar el seu projecte polític davant l'electorat escocès.

El repte de l'SNP passa, doncs, per ser capaç d'eixamplar el seu suport més enllà del seu electorat, ja que –com hem vist– d'una banda, el suport a la independència, tot i que no és majoritari sí que és molt significatiu, però alhora l'SNP s'ha demostrat capaç d'obtenir suport electoral per part de votants que en principi no es mostren independentistes. Això faria que un eventual referèndum tingués un resultat obert, especialment si tenim en compte que el posicionament dels partits polítics a Escòcia és força clar i els ciutadans poden saber raonablement quins són els projectes polítics que els ofereixen.

La visió laborista ha estat la que de moment s'imposa en la política escocesa.

La *britishness* i Escòcia

Els partits polítics han de definir les seves estratègies per als propers anys davant el nou escenari que s'ha obert a Escòcia. L'SNP té un projecte polític definit, i són ara especialment els dos principals partits unionistes, el Labour i el Conservative, els que estan obligats a intentar situar el seu discurs vers Escòcia en la centralitat política. En oposar-se a la independència d'Escòcia, la seva estratègia ha passat tradicionalment en bona mesura per qüestionar la viabilitat econòmica d'una Escòcia independent, però a nivell propositiu el més interessant és analitzar com tots dos partits reforcen l'opció de refle-

xionar sobre el concepte de *britishness* que promouen com a projecte polític.³ En el cas dels laboristes, Gordon Brown impulsa i participa en diversos projectes sobre què significa la *britishness* avui i en quines polítiques s'ha de materialitzar, en una línia similar a la que seguia Tony Blair. En un recent discurs al Commonwealth Club de Londres⁴ –com anteriorment ja havia fet, per exemple, a la Fabian Society–, Brown caracteritzava la seva idea de la Gran Bretanya com un «estat multinacional», unit no per lligams de «raça o ètnia», sinó per valors compartits, i es donava una importància fonamental a les institucions. Tanmateix, Brown acaba per referir-se a trets «nacionals» britànics com ara l'himne, la monarquia o l'Església d'Anglaterra, i barreja un cert biaix anglocèntric –que ja havia denunciat el manifest *A Claim of Right for Scotland*, el 1988– amb l'intent de definir la Gran Bretanya com una nació de nacions, tal com també es desprenia del pensament de Tony Blair.

**El desig
d'independència no ha
crescut
exponencialment els
darrers anys**

David Cameron, per la seva banda, intenta desmarcar-se de les posicions vigents al seu partit durant l'època de Thatcher exercint una autocrítica explícita respecte a l'actitud del partit durant els darrers anys. Així, deixa de posar l'èmfasi només en la qüestió econòmica i admet que durant els tres segles de la Unió, tot i que ha «servit bé tots dos països», també s'ha produït una certa «erosió de la identitat escocesa».⁵ El tret més rellevant és, però, que Cameron atribueix l'allunyament dels conservadors i del seu projecte britànic en relació amb Escòcia als anys de governs conservadors durant els vuitanta i noranta, quan es va fer servir els escocesos com a «laboratori d'experimentació» en relació amb la Poll Tax, i posteriorment amb l'oposició a la *devolution*, tot i que havia quedat clar feia temps que el projecte obeïa a la «consolidada voluntat del poble» escocès. Per Cameron, igual que per Brown, la identitat britànica no passa pel lligam de l'«etnicitat», sinó pel projecte tradicional d'un «nacionalisme cívic inclusiu». Amb aquest horitzó, Cameron aposta per centrar el discurs conservador a Escòcia en les polítiques públiques, tenint en compte, però, que, a diferència dels laboristes, no és qüestió de si una Escòcia independent podria ser un país ric o pobre, sinó de tenir present que la Unió ha de ser un projecte d'identitat compartida que «apelli als cors» del conjunt dels britànics.⁶

Conclusions

Per resumir les visions actuals sobre Escòcia, podríem dir que els laboristes es troben còmodes en l'escenari competencial actual, mentre que els liberals demòcrates aposten per mantenir també aquest escenari, tot i que amb un aprofundiment significatiu en matèria de competències. Els conservadors encara juguen un paper secundari a Escòcia després dels anys Thatcher, a l'espera que, en tot cas, David Cameron pugui articular un discurs propi sobre la qüestió, apostant en tot cas per adaptar-se a la situació actual i donant per bo el marc definit pels arranjaments del 1997. L'SNP, per la seva banda, continua apostant per la secessió democràtica i negociada si els escocesos ho aproven en referèndum, tot i que és molt possible que no pugui obtenir els suports necessaris al Parlament escocès en aquesta legislatura per poder engegar el procés i convocar l'esmentat referèndum. Tanmateix, la legitimitat del Parlament escocès per convocar un referèndum és acceptada pel Govern britànic. I, de moment, sembla poc probable que aquest opti per prohibir la consulta, si així ho decideix la cambra escocesa.

La *devolution* ha demostrat ser un bon instrument polític per a l'autogovern d'Escòcia, sense que això signifiqui, però, tancar la qüestió de la possible independència del país. Ben al contrari, s'ha convertit en el centre d'un debat molt intens on no es pot descartar que un dia els escocesos puguin decidir encetar el primer procés de secessió democràtica a l'Europa occidental. El cas escocès posa de manifest que un debat ple de passions i on es contraposen posicions de manera molt intensa es pot produir de manera democràtica sense campanyes de desqualificació que posin en joc la legitimitat del sistema polític. A nivell social també es produeix aquesta situació, i els partits polítics no intenten generar tensió entre comunitats. És curiós, per exemple, passejar per Londres i no només trobar-se que l'omnipresent Royal Bank of Scotland utilitza desacomplexadament la seva *scottishness* en la seva imatge corporativa, sinó altres situacions potser anecdòtiques, però que són interessants d'analitzar, com ara els anuncis en grans tanques publicitàries que es podien trobar a la capital britànica recentment. En aquests anuncis una companyia energètica escocesa s'anunciava amb lletres grans fent servir només el seu nom: Scottish Power. Podem imaginar quines reaccions es podrien produir en altres estats

La legitimitat del Parlament escocès per convocar un referèndum és acceptada pel govern britànic

de la Unió Europea si es donés una situació similar? El futur d'Escòcia dins o fora de la Unió és una incògnita, però sembla probable que allà on vulguin anar els escocesos, si baixar o no el pendent de la independència, es decidirà amb bones dosis de debat polític, sense desqualificacions ni boicots, i qui sap si, fins i tot, amb un primer ministre escocès al capdavant del Govern britànic.

NOTES

1. BLAIR, Tony. «My Vision for Britain». A: RADICE, Giles [ed]. *What Needs to Change*. London: HarperCollins, 1996.
2. Les referències a les enquestes esmentades en aquesta secció són preses de BENNIE, Lynne G., BRAND, Jack i MITCHELL, James. *How Scotland Votes: Scottish Parties and Elections (Political Analyses)*. Manchester: Manchester University Press, 1997. També de BRAND, Jack. *The National Movement in Scotland*. London: Routledge and Kegan Paul, 1978. I McCRONE, David. «Redesigning the UK: The Politics of Devolution». A: GAGNON, Alain-G; GUIBERNAU, Montserrat; ROCHER, François [eds]. *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2003. La majoria d'aquests estudis empenen les dades de la British Social Attitudes Survey.
3. Cal considerar també que la reflexió al voltant de la idea de *britishness* obeeix també a la necessitat de reelaborar el projecte d'identitat britànic en relació amb els ciutadans originaris de les colònies britàniques, de la immigració i del terrorisme islamista.
4. Discurs pronunciat al Commonwealth Club el 27 de febrer de 2007.
5. Discurs pronunciat a Glasgow el 15 de setembre de 2006.
6. Article al *Daily Telegraph* de l'11 d'abril de 2007.