

AUTODETERMINACIÓN Y SECESIÓN EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL. LOS CASOS DE QUEBEC, ESCOCIA Y CATALUÑA.

DANIEL GUERRA SESMA (UNED).

guerdaniel@gmail.com

En el presente trabajo se analiza la regulación jurídica internacional del derecho de autodeterminación y su evolución formal e interpretativa desde el proceso de descolonización de los años 50-60 hasta la actualidad. Asimismo, la consideración jurídica de la secesión en los Estados democráticos, partiendo del derecho internacional y de los tratados de la UE, para estudiar su viabilidad en los casos de Quebec, Escocia y Cataluña. Estudiaremos el conjunto de normas que regulan ambas situaciones y en qué medida los derechos internacional y comunitario son suficientes para regularlas, o bien hay que adoptar medidas políticas para resolver un problema político derivado de una voluntad colectiva. Teniendo en cuenta que los textos normativos combinan el derecho de autodeterminación con el principio de soberanía estatal y de respeto a la integridad territorial de los Estados, que son al fin y al cabo los creadores del citado derecho.

Daniel Guerra Sesma (Barcelona, 1967). Doctor en Ciencias Políticas por la UNED. Politólogo. Profesor-tutor de la UNED en Asturias. Autor de *Socialismo y cuestión nacional en España (1873-1939)* y *Socialismo español y federalismo (1873-1976)*.

Palabras clave: autodeterminación, secesión, colonialismo, Estado, soberanía.

1. El derecho de autodeterminación.

El final de la II Guerra Mundial marcó el inicio de un gran proceso descolonizador que tuvo sus epicentros en el sureste asiático y el continente africano. Podemos hablar de un tercer proceso tras los protagonizados por el Norte y el Sur de América (con respecto a los imperios británico y español) y por los países que surgieron de la desmembración del Imperio Otomano tras la I Guerra Mundial. El hecho de que las grandes potencias, algunas de ellas coloniales, se enfrentaran en la conflagración mundial estimularon los deseos de independencia de los movimientos nacionalistas que llevaban tiempo esperando el momento oportuno para llevarlos a la práctica. Empezando por la India, las colonias de los imperios británico y francés, sobre todo, fueron planteando seriamente la necesidad de proseguir libremente su propia andadura, lo que llevó a la comunidad internacional a establecer la descolonización no solo como un hecho inevitable sino como un objetivo fundamental, sobre todo a partir de 1960. La emergencia de los EE.UU. y de la URSS como nuevas superpotencias en detrimento del Reino Unido contribuyó a definir este objetivo internacional. Los EE.UU., unión de antiguas colonias, deseaba ocupar el vacío dejado por el viejo imperio británico con su propio imperialismo, mientras que la URSS quería aprovechar las tensiones coloniales que afectaban a las potencias occidentales para extender su expansionismo en Europa Oriental y su influencia ideológica entre los nuevos movimientos de liberación nacional.

La autodeterminación como principio ya se contemplaba en la Carta del Atlántico de 1941, firmada por Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill a bordo del *USS Augusta* “mientras navegaban en algún punto del Atlántico”. En parte, como rescoldo del antiguo principio de las nacionalidades de W. Wilson tras la Primera Guerra Mundial. Esta declaración anticipaba el nuevo orden que, presumían sus firmantes, surgiría de la Segunda Guerra Mundial.

Como derecho efectivo se reconoció en la Carta Fundacional de la ONU¹, que en el punto 1.2 recoge la libre determinación de los pueblos como propósito y principio básico. Sin embargo, la propia carta, en el art. 2.7, consagra el que será otro de los principios fundamentales del derecho internacional posterior y que limitará aquél: el de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el respeto a la integridad territorial de los mismos.

En el capítulo XI de la Carta se regula el tratamiento de los “territorios no autónomos”, eufemismo para denominar a las colonias. Se trata básicamente de territorios que no forman parte, ni geográfica ni políticamente, del Estado metropolitano, y que tienen un reconocimiento no sólo constitucional de éste sino un reconocimiento jurídico

¹ <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>

directo de la comunidad internacional, a través del Comité de Descolonización de la ONU creado en 1961. Así pues, a diferencia de los territorios autónomos de los Estados compuestos, las colonias también gozan de status y protección internacionales y son sujetos de derecho internacional.

La resolución 1514 (XV) de la AG de la ONU, de 14 de diciembre de 1960², reconoce que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación [...] reconociendo el apasionado deseo de libertad que abrigan todos los pueblos dependientes”. Es decir, las colonias. Así, la resolución 1541 del 15 de diciembre³ especifica que “los autores de la Carta de las Naciones Unidas tenían la intención de que el Capítulo XI se aplicara a los territorios considerados entonces de tipo colonial”, lo que la propia resolución no corrige.

Posteriormente, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos de 1966⁴ parecen ampliar el concepto al establecer en su artículo 1.3 que “los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.” De lo que puede deducirse que todos los Estados, independientemente de que tengan colonias a no, han de promover, y no sólo respetar, el derecho de libre determinación. Pero añadiendo que debe hacerse de conformidad con lo estipulado en la Carta de la ONU, que reservaba dicho derecho a los pueblos coloniales.

La resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970⁵, aprobada para reforzar el arreglo pacífico de controversias entre Estados y el fin del colonialismo, se muestra convencida de que “la libre determinación de los pueblos constituye una importante contribución al Derecho Internacional contemporáneo, y de que su aplicación efectiva es de la suprema importancia para fomentar entre los Estados las relaciones de amistad basadas en el respeto del principio de la igualdad soberana”. Sin embargo, a continuación muestra el mismo convencimiento “de que todo intento de quebrantar parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un Estado o país o su independencia política es incompatible con los propósitos y principios de la Carta”. En el desarrollo de estos principios la resolución recuerda, siguiendo la estela de los Pactos de 1966, que todos los Estados deben respetar y promover el derecho de

² <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>

³ <http://academic.uprm.edu/jschmidt/id140.htm>

⁴ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

⁵ <http://www.aloj.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/resolucion2625.htm>

autodeterminación, pero que esto no debía entenderse “en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color”.

La 2625, de acuerdo con toda la doctrina anterior, mantiene pues el derecho de autodeterminación en el contexto colonial, y consagra la integridad territorial de los Estados como principio estructural que limita seriamente su ejercicio fuera de dicho contexto, siempre que los mismos respeten los derechos de las minorías. Es interesante observar que el texto no plantea la autodeterminación solo como acceso a la independencia, sino también como asociación o incluso integración voluntaria a un Estado independiente -incluido el colonial-, lo que ya se reflejaba en la resolución 1541 de 1960.

Sea como fuere, el proceso descolonizador posterior a la II Guerra Mundial ha sido progresivo aunque ha tenido distintas facetas, desde las más violentas (Indochina, Argelia), hasta las paccionada (siendo Nueva Caledonia, que accederá a la independencia en 2014, el último ejemplo), pasando por la vía del referéndum (Namibia en 1990 y Timor Oriental en 1999). Actualmente quedan registradas dieciséis colonias por el Comité Descolonizador, lo que suponen dieciséis casos pendientes de resolver. En este sentido, hay que apuntar que, como se ha dicho, si bien la doctrina general de la ONU ha sido la de primar el derecho de autodeterminación de los pueblos coloniales, esto no es así en los casos de Gibraltar y las islas Malvinas, por cuanto se considera que no son los restos de imperios que los ocuparon como *terra nullius* (esto es, sin población estable políticamente organizada), sino que fueron adquiridos a otro Estado anteriormente soberano ya mediante acuerdo o por la fuerza. Ciñéndonos al caso del Peñón, la doctrina de la ONU se ha basado en dar validez al Tratado de Utrecht de 1713⁶ y recomendar la resolución del conflicto bilateralmente, reconociendo el derecho de España a la recuperación de su integridad territorial (*principio de retrocesión*) como antiguo soberano, por encima de la libre determinación de los llanitos (así, las resoluciones AG/ 2231 (XXI), de 1966⁷; 2353 (XXII), de 1967⁸; y la 2429 (XXIII), de 1968⁹, entre otras).

⁶ <http://www.mgar.net/docs/utrech.htm>

⁷ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/007/66/IMG/NR000766.pdf?OpenElement>

⁸ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/30/IMG/NR024030.pdf?OpenElement>

2. La secesión.

Parte de la doctrina ha interpretado que algunos de los incisos recogidos en los pactos civiles y políticos de 1966 y en la resolución 2625 de 1970 apuntan a la ampliación del concepto de libre determinación de los pueblos hacia su ejercicio interno por parte de minorías nacionales e indígenas que forman parte de Estados pluriétnicos. Ampliación que sería más palpable con las resoluciones AG/47/1965 (1992) y 61/295 (2007), referidas a los derechos de las personas pertenecientes a minorías y a los pueblos indígenas. La primera reconoce la categoría del Estado plurinacional, y de acuerdo con los principios de la Carta fundacional y de los Pactos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (de aprobación simultánea a los Civiles y Políticos), ampara la naturaleza colectiva de sus singularidades y de las personas y pueblos que las defienden y mantienen, pero sin citar el derecho de autodeterminación. Donde sí lo contempla es en la resolución referida a los pueblos indígenas, pero de manera distinta a los pueblos coloniales. Así, indica en el artículo 3 que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Pero este derecho queda acotado en el artículo siguiente, cuando afirma: “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”. De tal manera que la autodeterminación indígena se enmarca en la autonomía dentro del Estado, no en la independencia, asociación o integración en otro Estado, como se reconocía a los pueblos coloniales. El art. 46, igual que hiciera la resolución 2625, se encarga de recordar que la defensa de la singularidad étnica o nacional no se puede entender “en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”. Lo que no les evita la obligación, como ya se ha dicho, de respetar y promover dichas particularidades. Así pues, en este caso estaríamos ante lo que se ha dado en llamar “libre determinación interna”, dentro del Estado, frente a la externa, propia de las colonias.

⁹ https://7a54defe-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/fsantaella/varios/archivos/archivo-de-normas/AGRes2428-2429-GibratlalfniyS%C3%A1hara.pdf?attachauth=ANoY7cggNyCuYUcBe_lgfdGXWdVTTI-Vn-SKWOkEmkepPf4CpSXXFIN4Le6m_rQntOlap-UZUwxDO76QT43iQTY8jLEE5riGsjR0Bpl0jZ7RKKmtfoF2DV6tJKVHLRFgjitHC4pSxdcoHjUx8a7-ZdeeqBC_H4PEg2No7UbmFZG8pOFW3XgEdAndc7hlGIBS9glZ6C2hhxISyGbbzj3tC-jpBaWFnbc7coEITLAAJbTIR2QLVbre1rvMfcZgsiYDPcYq1FydhVp572HcivR1F5upvMajvoEuXBTfOIlphc8ULS7J6GiYgc%3D&attredirects=0

Este esquema encaja con la propuesta del *federalismo plurinacional*, que pretende que los Estados con identidades colectivas plurales reconozcan internamente las particularidades de las mismas mediante la correspondiente atribución de soberanía (Kymlicka, 2004; 2006). Convirtiéndose en naciones políticas dentro del Estado plurinacional, éste mantendría su unidad y aquéllas no tendrían necesidad de plantearse la constitución de un Estado propio. Hay que advertir que esta propuesta recomienda atribuir soberanía política a determinadas colectividades internas del Estado a partir de su reconocimiento desde parámetros culturales, étnicos, lingüísticos o religiosos, lo que coincide con los nacionalismos de base cultural. En las sociedades modernas dentro de un mundo cada vez más globalizado, el problema reside en localizar identidades colectivas que cumplan claramente estos criterios “objetivos” y que no estén sometidas a progresivos procesos de mestizaje étnico y cultural. La acción de los movimientos nacionalistas de estos territorios consiste normalmente en acentuar la homogeneidad étnico-cultural interna y los rasgos diferenciales con respecto a los demás territorios del Estado. La pluralidad, hecho innegable, es cada vez más transversal, y los nacionalismos culturales pueden tener dificultades en demarcar territorialmente una identidad cultural colectiva tan distintiva.

El derecho internacional, si bien sí regula la libre determinación de los pueblos, aunque como hemos visto de una manera asaz genérica, no contempla la secesión como derecho. Antes al contrario, consagra el principio de integridad territorial de los Estados como estructural. Es lógico partiendo de la base de que la comunidad internacional la conforman los Estados, y que éstos son la fuente del propio derecho internacional, a la vez que sus destinatarios directos. No hay un poder legislativo internacional, un parlamento global que elabore las leyes y las imponga a los Estados, sino que son éstos a la vez creadores y receptores del derecho internacional. De ahí la limitación a su efectividad y que siga siendo un derecho en construcción, un derecho que por encima de todo protege la naturaleza y los intereses de sus creadores, los Estados, como los sujetos internacionales más importantes. Normalmente, tanto la comunidad internacional como sus organizaciones regionales son reticentes a admitir la disgregación de sus Estados miembros. En ocasiones lo ha hecho ante procesos inevitables (desmembración de la URSS) o porque han sido pactados internamente (separación de Chequia y Eslovaquia). Pero, como hemos visto, ha ceñido la aplicación del derecho de autodeterminación al hecho colonial y no ha visto con buenos ojos las pretensiones secesionistas de una parte de un Estado constituido, por ser éste miembro de la propia comunidad y porque muchas veces dichas pretensiones derivan de ideologías nacionalistas, religiosas o etnicistas que no son bien comprendidas por una buena parte de la misma.

Por su parte, en la Opinión Consultiva de 26 de julio de 2010 sobre Kosovo¹⁰, la Corte Internacional de Justicia afirma que la declaración de independencia de la Asamblea de Kosovo “no vulneró ninguna norma aplicable del derecho internacional”, toda vez que la declaración, aun en la sede de dicha Asamblea, no fue formulada por la misma al ser un órgano de administración internacional provisional, así como tampoco vulneró la resolución 1244 (1999) del CS ni el Mandato constitucional de la UNMIK derivado de ella. Sin embargo, la propia Corte aclara en el punto 83 que no se manifiesta sobre el derecho de libre determinación ni sobre el derecho general a la secesión.

Dicha consultiva se refería a un punto muy concreto, si la declaración de independencia formulada por un órgano determinado vulneraba o no el derecho internacional, sin prejuzgar la cuestión con carácter general y limitándose al contexto particular de la administración provisional del Kosovo.

3. Quebec

En el caso del Quebec, aunque la Corte Suprema Canadiense reconoció su singularidad idiomática, basó la posibilidad secesionista en la voluntad subjetiva de sus habitantes por encima de los rasgos culturales objetivos. El proceso histórico es conocido. Al compás de la industrialización de los años 60, el Partido Liberal quebequés propició la ampliación de una conciencia propia de tipo cultural y económico que se tradujo en una apuesta de signo autonomista. La imposibilidad de una modificación de su status constitucional dentro del Canadá radicalizó a algunos sectores sociales y del propio partido que constituyeron el Parti Québécoise, de signo independentista y que ganó las elecciones provinciales de 1976. En 1980 el PQ impulsó un primer referéndum en el que se proponía una fórmula híbrida de “soberanía para libre asociación” con el Canadá, lo que confundió al electorado. La propuesta de reforma constitucional hacia un federalismo más flexible realizada por el primer ministro Pierre Trudeau contribuyó también a desanglar los afanes separatistas del momento, lo que se tradujo en una derrota de la propuesta del PQ de un 60% a un 40%, en cifras redondas.

La reforma constitucional de Trudeau fue aceptada por las nueve provincias anglófonas pero no por el Quebec, pretendiendo un derecho de veto a la misma. El 6 de diciembre de 1982 la Corte Suprema canadiense sentenció que no era exigible, aunque sí recomendable, la unanimidad de las diez provincias para reformar la constitución, por lo que negó el veto quebequés. Dos intentos posteriores de reforma

10

http://www.uclm.es/profesorado/vballesteros/ARCHIVOS/ARCHIVOS_DIP_I/tablonanunciosDIPI/4.%20Dictamen%20CIJ%20sobre%20KOSOVO.pdf

constitucional, en 1987 y 1992, fueron igualmente rechazados por los electores, por lo que el conflicto se encaminaba a la polarización entre dos posturas que se reafirmaban en el tiempo: la nacionalista de Quebec, orientada hacia la separación mediante otro referéndum, y la del resto de provincias canadienses, cada vez más intransigentes con las posiciones quebequesas y firmes partidarias de cerrar el federalismo canadiense de una vez por todas.

El referéndum, finalmente celebrado en 1995, arrojó un resultado de 50'56% contrario a la separación y un 49'44% favorable. Una diferencia de 50.000 votos que reflejaba la polarización de la sociedad quebequesa, cada vez más preocupada por la desindustrialización de su territorio. Sin embargo, el PQ volvió a ganar las elecciones provinciales, y ante la posibilidad de un tercer referéndum el Gobierno federal entendió que lo mejor era poner el pleito en manos de la Corte Suprema, a la que en una consultiva preguntó:

- 1) ¿Permite la Constitución canadiense la secesión unilateral de Quebec?
- 2) ¿Protege el Derecho internacional una secesión unilateral de Quebec?
- 3) Si las respuestas a las dos preguntas anteriores fueran contradictorias ¿qué Derecho debería aplicarse preferentemente?

La Corte Suprema anuncia en su sentencia (*Reference Re Secession of Quebec*)¹¹ que la fuente de la misma no es únicamente jurídica ("La Constitución no es solo lo que está escrito"), sino que tiene en cuenta el contexto socio-político para arbitrar un pronunciamiento no sólo constitucional sino también viable, de acuerdo con las fuentes del federalismo, la democracia, la constitución, la primacía del derecho y el respeto a las minorías. En puridad, la Corte contestó negativamente a las dos primeras preguntas, dejando sin efecto la tercera: ni el Quebec tiene derecho a la secesión unilateral ni el derecho internacional la ampara. Sin embargo, la inconstitucionalidad de la unilateralidad no niega -afirma la Corte- la posibilidad de la secesión si ésta es el resultado de una voluntad clara y manifiesta, lo que obligaría a ambos gobiernos, el de Quebec y el de Canadá, a negociar un proceso reglado para poder expresarla y encauzarla legalmente mediante la oportuna reforma constitucional.

La Corte parte de la validez del referéndum siempre que la pregunta sea clara - condición que no se cumplió en las dos consultas anteriores- y que haya también una amplia mayoría favorable a la secesión, pues se trata de una decisión de especial trascendencia toda vez que modifica el status político de todo el Estado y afecta a la condición civil y política de muchas personas. Si el resultado es favorable a la

¹¹ <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>

separación en esos términos, la Corte afirma que la obligación de negociación del proceso posterior corresponde tanto al gobierno de Quebec como al del Canadá, que no puede escudarse en el texto constitucional para desoír la voluntad de la población quebequesa. Así, el proceso de separación, nunca unilateral, exige el pacto entre el gobierno de la parte que desea separarse y el del conjunto del Estado, pues una separación territorial a todo el Estado afecta. Un pacto que debe traducirse en un proceso de reforma constitucional recogido en los artículos 38 a 49 de la Ley Constitucional de 1982, y por lo tanto sancionado también por el resto de provincias canadienses (Dion, 2013).

Tras negar la unilateralidad y exigir el pacto para la separación del territorio, la Corte afirma, tal como hemos explicado en el presente trabajo, que el derecho internacional de autodeterminación está básicamente considerado para los casos coloniales, y no para la separación de un territorio de un Estado ya constituido, sobre todo si éste es democrático y respeta tanto los derechos individuales como las singularidades de tipo cultural. La comunidad internacional consideraría la pretensión de Quebec como un asunto interno canadiense y solo ampararía su separación como consecuencia del pacto ya descrito o en caso de opresión política y cultural, lo que en el caso del Canadá no sucede.

Como es sabido, la doctrina de la Corte Suprema canadiense inspiró la Ley de Claridad de 2000. El gobierno canadiense entendió, frente a las protestas de los nacionalistas quebequeses, la conveniencia de legislar dicha doctrina para establecer claramente los límites de posibles nuevos intentos secesionistas de las provincias. Ello nos lleva a constatar que, ante otras opciones separatistas de territorios que no son colonias sino que forman parte de Estados democráticos, no es el derecho internacional el que marca el rumbo que seguir, como debiera ser, sino un derecho constitucional y por lo tanto interno, en este caso el canadiense.

4. Escocia.

La base histórica de la cuestión de Escocia es distinta a la quebequesa y parte de su existencia como reino independiente que se une a la Gran Bretaña en 1603, cuando Jaime VI al morir sin descendencia Isabel I, y luego en 1707 a través de la Union Act. El proceso de autogobierno escocés ha consistido en la paulatina devolución (*devolution*) de los antiguos poderes, lo que ha llevado a la recuperación de un parlamento y de un gobierno propios con determinadas competencias legislativas y ejecutivas.

El proceso se inició tímidamente en los años 70, con la redacción del informe *Killbrandon*, de 1973, que proponía la devolución competencial y la elección de un Parlamento y Gobierno propios. La *Scotlan Act* de 1978, ley resultante de dicho

informe fue sometida a referéndum popular ese mismo año, pero no se llegó al 40% de quórum requerido (solo votó el 32%), por lo que la ley fue derogada. Hubo que esperar a 1995 y a un nuevo informe –el *Scotland's Parliament, Scotland's Right-*, más ambicioso que el de 1978. En 1997, el nuevo gobierno de Tony Blair impulsó el proceso y el informe se aprobó en referéndum de 11 de septiembre, votando un 74'3% de electores a favor de recuperar el Parlamento y un 60'2% por tener algunas competencias fiscales, lo que dio como resultado el *Scotland Bill* de 1997 y la *Scotland Act* de 1998¹². Ambos textos reconocen la autonomía escocesa dentro de la unión del Reino Unido, la jefatura del Estado de la Reina y la preeminencia soberana del Parlamento de Westminster, al que se reservan importantes competencias reservadas y por lo tanto no devueltas.

Las primeras elecciones de mayo de 1999 dieron como resultado una coalición entre el *Labour* y los liberal-demócratas, fórmula que se repitió tras las elecciones de 2003, en las que el *Scottish National Party* tuvo un retroceso de 35 a 27 escaños. En 2007 el SNP formó gobierno en minoría al obtener 47 escaños, uno más que los laboristas, que sufrían una profunda crisis de liderazgo. Finalmente, en las de 2011 el SNP alcanzó la mayoría absoluta con 69 escaños, lo que le permitió cumplir con su promesa de celebrar un referéndum de independencia.

A las pretensiones separatistas del SNP, ya expresadas en 2007, respondió el Partido Laborista con un programa de corte federal denominado *Devo Plus*¹³, que condujo a la creación de una comisión del Parlamento escocés para estudiar el futuro de Escocia con más autogobierno pero dentro del Reino Unido. El SNP no participó porque no se contemplaba la opción independentista. Los rasgos básicos del documento de la comisión, el llamado *Informe Calman*, son:

- Incremento de la corresponsabilidad fiscal
- Más autonomía presupuestaria y financiera
- Aumento competencial
- Revisión de los mecanismos de cooperación institucional

Recogiendo estos puntos básicos, el nuevo gobierno de Gordon Brown elaboró un informe, el *Scotland's Future in the United Kingdom: Building on ten yearsof Scottish devolution*, en el que se reconoce la plurinacionalidad del Reino Unido y la necesidad de mayor autogobierno para Escocia sin llegar a la separación. El gobierno de David

¹² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>

¹³ <http://www.devoplus.com/>

Cameron, por su parte, respondió con un nuevo *Scotland Bill* en 2010, inspirado en el programa *Devo Plus* y que fue apoyado en el parlamento británico por el SNP. Sin embargo, éste respondió con el *Manifiesto 2011* y el *Your Scotland, Your Referendum*¹⁴, tras la mayoría absoluta obtenida en las elecciones de 2011, proponiendo claramente el referéndum y la independencia. El anexo *-Draft Bill 2012-* propone una regulación del referéndum, desde su convocatoria hasta su celebración.

- En cuanto al poder de convocatoria, el SNP la atribuye al Parlamento escocés.
- En cuanto a la pregunta, los nacionalistas, teniendo en cuenta la tibieza de los sondeos, ofrecían tres opciones graduales: status actual, más autogobierno fiscal y legislativo (*Devo Max*), o independencia.
- En cuanto a la mayoría requerida, será simple.
- En cuanto a la mayoría de edad, 16 años.
- En cuanto a la fecha, octubre de 2014.
- En cuanto a las consecuencias políticas: dos años de período transitorio, consideración de Escocia como Estado sucesor y en consecuencia mantenimiento en la UE, permanencia de Su Majestad la Reina como jefa de Estado al serlo de toda la Commonwealth.

La respuesta del Gobierno Cameron/Clegg fue la de proponer un acuerdo de celebración del referéndum partiendo de dos premisas: que el Reino Unido era un Estado plurinacional históricamente satisfactorio que debía seguir unido, y que las elecciones escocesas de 2011 dieron un triunfo claro a la opción soberanista encarnada por el SNP. A partir de aquí asumieron, con el apoyo del Partido Laborista, la conveniencia de la celebración del referéndum, lo que facilitó el acuerdo con el gobierno escocés en octubre de 2012. Los puntos básicos del acuerdo entre los Gobiernos británico y escocés son:

- la convocatoria le correspondía plenamente, y una convocatoria unilateral por parte del Parlamento escocés sería ilegal y por lo tanto impugnabile ante la *Supreme Court*. Solo cabía una reforma legislativa o, lo más rápido, una *Order in Council*, esto es, una delegación competencial especial para dicha convocatoria a favor del Parlamento escocés de acuerdo con el artículo 30 de la *Scotland Act*, solución que es la que finalmente se ha adoptado;
- en cuanto a la pregunta, solo se contempla las opciones del Sí o No a la independencia, eliminando la opción intermedia de concierto fiscal;

¹⁴ <http://www.scotreferendum.com/consultation/>

- las normas electorales serán las vigentes en el Reino Unido y la edad mínima para votar, 16 años.

- fecha: 18 de septiembre de 2014.

En este sentido, y sin entrar en las consideraciones generales que dejamos para el final del trabajo, hay que reconocer que la respuesta del Gobierno Cameron al desafío separatista escocés cumple con dos exigencias básicas de la doctrina de la Corte Suprema canadiense: aplicación del principio democrático por acuerdo bilateral y pregunta clara.

5. Cataluña.

A diferencia de Quebec (antigua colonia) y de Escocia (antiguo reino), la base de partida histórica de Cataluña es la de un territorio con instituciones políticas propias dentro de la Corona de Aragón, que tras la unión personal con la Corona de Castilla mediante la boda de los Reyes Católicos en 1469, sufre una unión forzada tras la Guerra de Sucesión (1702-1714). El nuevo rey triunfante, Felipe V, asumiendo los planteamientos del absolutismo monárquico centralista, mantiene la existencia jurídica de la Corona de Aragón pero suprime parte de las instituciones y particularidades de sus territorios mediante los Decretos de Nueva Planta, asimilándolas a las castellanas.

Dos premisas históricas hay que reseñar para analizar el nacionalismo catalán:

1º. Algunas medidas adoptadas por la monarquía borbónica del siglo XVIII estimularon la economía catalana y alentó el surgimiento de una activa burguesía comercial y financiera. Especialmente, la libertad del comercio con las colonias americanas decretado en 1755 por Fernando VI, lo que favoreció a los puertos de Barcelona y Valencia. Esta clase será la protagonista de la irrupción del nacionalismo catalán a finales del siglo XIX.

2º. Quizá por ello, la antigua oposición austracista languideció durante el siglo XVIII y Cataluña compartió con naturalidad la conciencia nacional española que se iba consolidando al albur del centralismo borbónico. Prueba de ello es la participación de Cataluña en la Guerra de la Independencia y en la constitución de la Nación española en 1812.

Sin embargo, la escasa nacionalización y el limitado desarrollo del Estado liberal español del siglo XIX, sumado a la pérdida de las colonias y a la sensación de fracaso colectivo, propiciaron la aparición de los nacionalismos periféricos. En el caso catalán, la burguesía percibió la incapacidad de un Estado que ya no le proporciona los

mercados coloniales, que no estimula el mercado interior y que no es capaz de reformarse política y económicamente. Esta burguesía, y la sociedad civil catalana en su conjunto, comenzará a reclamar un régimen de autonomía para gestionar parte de sus asuntos, y se debatirá entre el aislacionismo con respecto al destino del resto de España o su intervencionismo activo para intentar liderar su transformación en un Estado liberal moderno. Ante las reticencias de las élites gobernantes madrileñas a cualquier reivindicación particularista, el nacionalismo catalán evolucionará a lo largo del siglo XX con esa doble pulsión: la rupturista o la pactista, predominando tradicionalmente la segunda.

Tras la breve experiencia autonómica de la Segunda República y la de la actual democracia, el nacionalismo catalán manifiesta su insatisfacción ante la negativa del Tribunal Constitucional a que el pueblo de Cataluña pueda reformar su Estatuto político libremente. A ello se suman dos reivindicaciones permanentes en los últimos años: la desatención del Estado en materia de inversión pública y el llamado “déficit fiscal”.

El discurso actual del nacionalismo es que, tras el intento de integrarse en el destino general de España, contribuyendo incluso a su gobernación, el Estado no responde con la misma moneda, lo que causa una sensación de agravio que, ante la imposibilidad de participar en el proyecto común español como un pueblo soberano, lleva a la ruptura definitiva y a la búsqueda de la soberanía plena para decidir crear o no un Estado propio.

El problema que se plantea ante una reivindicación soberanista es que el constitucionalismo español, a diferencia del canadiense o británico, es codificado, más sistemático y cerrado, y que el concepto de soberanía nacional, basado en la voluntad general roussoniana, ha adquirido un desarrollo más completo. En la Europa continental, la soberanía nacional es un concepto revolucionario, supone el paso radical del poder real al poder popular, la “nación”, tránsito devenido de revoluciones liberales y civiles que representó de hecho el germen del moderno constitucionalismo. La constitución no es solo una compilación de normas de convivencia y de funcionamiento institucional, sino además un sistema de principios casi inalterables que marcan la identidad definitoria de un pueblo soberano, de un Estado. En nuestro caso, el español.

Así, la respuesta del Gobierno ha sido negar la posibilidad de la soberanía catalana porque no está reconocida en la Constitución. Ésta consagra el carácter unitario y descentralizado de la Nación española, y la soberanía también única del pueblo español. Los procesos constituyentes españoles, desde 1812, nunca han sido federales sino unitarios, aunque en los de 1931 y 1978 se contempla el reconocimiento de las

autonomías regionales¹⁵. La Constitución de 1978 no reconoce el derecho de autodeterminación y regula un proceso estatutario para las comunidades autónomas que incluye revisión por parte de las Cortes Generales y control de constitucionalidad. Y, como se ha dicho, niega la posibilidad de soberanía ajena a la del pueblo español en su conjunto, también para celebrar referéndums de autodeterminación. Así, lo que fue asumido por los gobiernos canadiense y británico como un mecanismo necesario para conocer la voluntad de un pueblo e iniciar así el proceso político, se convierte en España en un objetivo en sí mismo, negado por los defensores del constitucionalismo en sus términos actuales.

El Gobierno central también ha respondido al desafío soberanista con el texto de los tratados europeos, que no prevén la opción de la secesión de una parte de un Estado miembro ni la entrada automática del nuevo Estado secesionado. Así pues, podemos decir que frente a la reivindicación política del nacionalismo catalán, el Gobierno español, apoyado en este caso por el principal partido de la oposición, el PSOE, ha respondido con la legalidad formal vigente. En cambio, los gobiernos canadiense y británico, aun reconociendo la ilegalidad de un proceso de separación unilateral, han comprendido la fuerza social y política de las reclamaciones soberanistas en Quebec y Escocia y lo han asumido como un hecho político en sí mismo más allá de las formalidades legales, dando vía libre al referéndum como mecanismo para iniciar un proceso pactado.

Ante la debilidad del argumento del derecho de autodeterminación como derecho fundamentalmente colonial, el nacionalismo catalán ha contestado con el llamado *principio democrático*. En virtud del mismo cualquier pueblo que se considere como tal, aun sin tener reconocida la soberanía constitucional, puede decidir su estatus jurídico-político mediante un referéndum democrático. Como se ha dicho, Canadá y Reino Unido aceptaron parcialmente este argumento pero considerándolo como una iniciativa que requería el pacto con el Estado y nunca como consecuencia de una supuesta soberanía propia. De tal manera que para los gobiernos canadiense y británico, la celebración acordada del referéndum no supone en sí misma el reconocimiento de ninguna soberanía quebequesa o escocesa, sino que supone un mecanismo de inicio del proceso político que puede, dependiendo de su resultado, derivar en dicho reconocimiento. En el caso británico, el Gobierno incluso constató desde un principio que tanto la convocatoria como la celebración unilaterales del referéndum presentaban problemas legales, pero en lugar de contraponer la ilegalidad formal como argumento de rechazo al mismo, optaron por arbitrar una fórmula que la salvase.

¹⁵ La federalización de la Primera República en 1873 no pudo llevarse a cabo.

El nacionalismo presenta el principio democrático como la constatación del contraste entre una voluntad popular y una legalidad formal. Sin embargo, esta legalidad surgió de la voluntad también democrática del pueblo español en su conjunto en 1978, por lo que habría que hablar más bien del contraste entre dos voluntades, una que se quiere expresar mediante un referéndum y la otra que se expresa a través de sus representantes políticos y de la legalidad vigente. El problema es que estas dos voluntades puedan alejarse y pertrecharse detrás de sendos nacionalismos, el catalán y el español. Esa dialéctica no favorece presentar una propuesta de reforma constitucional hacia una vía federal, como ha hecho el PSOE. La vía federal de constitucionalización y de definición del Estado Autonómico implica una racionalidad administrativa y una lealtad institucional, conceptos que en este contexto pueden quedar desdibujados. Si más allá de la formalidad legal no hay una solución política satisfactoria, la controversia puede polarizarse aún más y los dos nacionalismos radicalizarse y agrupar a más actores políticos y sociales en torno a conceptos identitarios que pueden tener poco que ver con los problemas reales de las personas.

El de las dos voluntades es un problema que se sustanció en la controversia parlamentaria entre Azaña y Ortega en verano de 1932, en torno a la discusión sobre el Estatuto de Autonomía catalán. Si bien Azaña, más optimista, defendió que el nacionalismo catalán era un problema político que requería una solución política en forma de autogobierno reconocido y garantizado por la República, Ortega señaló que el particularismo (como él lo llamaba) era un sentimiento que no se resuelve legal ni políticamente, sino que permanece mientras no alcance su objetivo final. Si Azaña decía que lo que querían los catalanes era vivir en la República a su manera, Ortega decía que este “a su manera” afectaba a toda la República, porque eso implicaba que la República tenía que ser como ellos quisieran (Azaña, 2005; Ortega, 2005).

En términos actuales, los nacionalismos periféricos defienden que para mantenerse dentro del Estado éste tiene que ser plurinacional, esto es, reconocer la soberanía política de las naciones que lo integran, no sólo sus particularidades culturales. La opción que se plantea en caso contrario es la de la independencia, aunque hay que reconocer que el nacionalismo catalán ha primado tradicionalmente la voluntad de transformación de España sobre la de la ruptura. Pero el problema entonces es hasta qué punto una parte del territorio puede definir la naturaleza política del Estado más allá de su capacidad reconocida para definir su propio autogobierno a través del Estatuto de Autonomía.

Parece clara la naturaleza democrática de una voluntad separatista cuando se basa en la opinión libre de los ciudadanos. Pero eso no excluye la naturaleza igualmente democrática de la voluntad que defiende el mantenimiento de la unidad nacional si ésta se ha producido en un proceso constituyente basado también en la voluntad libre

de los ciudadanos, aunque haya sido de manera unitaria y no federal. No hay que olvidar que incluso el federalismo clásico niega la separación a los territorios federados una vez conseguida la unidad nacional. Ninguna constitución federal reconoce el derecho de separación, e incluso Pi y Margall (2002: 201) recomendó el uso coercitivo de la violencia estatal para evitar tal posibilidad. El argumento, que se presenta también como democrático, es el del respeto a los pactos políticos¹⁶.

Sin embargo, una cosa es defender el principio de la unidad nacional, y otra impedir que una parte del mismo pueda expresar libremente su voluntad de permanecer en ella o no, incluso aunque no esté formalmente reconocida esa posibilidad. Al debate doctrinal en el derecho político sobre el alcance de la soberanía de un pueblo para actuar al margen o incluso contra la constitución que se ha impuesto a sí mismo, se añade en este caso que no es el pueblo reconocido como tal el que actuaría al margen de la norma suprema, sino una parte del mismo. Si bien la recomendación más sensata sería la de iniciar un proceso de reforma constitucional desde Cataluña, el resultado que ofrece el intento de cumplir con el proceso establecido para la reforma estatutaria de 2006 no alienta al nacionalismo catalán a repetir esa vía, sino más bien a adquirir directamente cotas de soberanía como mínimo para expresarse libremente. En este caso, y siguiendo la estela del gobierno británico, solo la interpretación forzada del art. 92 de la Constitución podría permitir la celebración de un referéndum catalán autorizado por las Cortes. La Constitución no contempla los llamados “referéndums territorializados”, y el citado art. 92 prescribe, para los asuntos de especial trascendencia, el referéndum “entre todos los ciudadanos”, se entiende españoles.

Por otra parte, el nacionalismo catalán no aclara las consecuencias de su iniciativa en lo que se refiere al mantenimiento de Cataluña dentro de la Unión Europea. Si bien es cierto que ni el Tratado de la Unión Europea¹⁷ ni el Tratado de Funcionamiento¹⁸ contemplan la opción de secesión del territorio de un Estado miembro, no parece recomendable aplicar aquí el principio de que lo que no regula el derecho vale. El artículo 4.2 del TUE señala que la Unión “respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial”. El 49 TUE

¹⁶ “En la voluntad descansan los contratos y no se anulan y rescinden por la de uno de los contratantes. Por el mutuo consentimiento se formaron, y sólo por el mutuo disenso se disuelven cuando nos e ha cumplido el fin para que se hicieron ni los afecta ninguno de los vicios que los invalidan. Otro tanto sucede con las confederaciones, que no son más que pactos de alianza. Podrían disolverse por el mutuo disenso de los que las establecieron, no por el de uno o más pueblos. Están así en su derecho cuando caen espada en mano contra los Estados que por su sola voluntad intentan separarse”.

¹⁷ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/tue.html

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF>

establece que la aceptación de un nuevo Estado miembro requerirá la unanimidad del Consejo y la ratificación de todos los demás Estados miembros.

Por su parte, el Convenio de Viena de 1978 sobre Sucesión de Estados en materia de tratados¹⁹ distingue entre separación (Chequia y Eslovaquia) y disgregación (Yugoslavia, URSS) de un Estado. Frente a lo que diversas voces del nacionalismo catalán pregonan, es claro que si Cataluña se separa, el resto de España seguiría siendo el Reino de España, y por lo tanto Estado sucesor de sí mismo a los efectos internacionales. Tampoco estaríamos ante una partición o disgregación del Estado, sino ante la secesión de una parte del mismo. En este caso, Cataluña tendría que recomponer sus relaciones internacionales y no podría invocar el carácter sucesorio para mantener los tratados suscritos por el Reino de España a menos que éste lo aceptara. Al respecto, cabe reseñar lo siguiente:

- Como principio general, los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales se aplican al Estado sucesor pero “sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización (art. 4ª). Lo que deja en manos del tratado de la organización la admisión del nuevo Estado, siempre que sea considerado como sucesor;
- En cuanto a la permanencia en tratados multilaterales, un Estado sucesor, mediante nota de sucesión, podrá mantener el tratado del Estado predecesor, pero “cuando en virtud de las estipulaciones del tratado o por razón del número reducido de Estados negociadores y del objeto y el fin del tratado deba entenderse que la participación de cualquier otro Estado en el tratado requiere el consentimiento de todas las Partes, el Estado de reciente independencia podía hacer constar su calidad de Parte en el tratado sólo con tal consentimiento” (art. 17.3). Lo que, en el caso de la UE, deja en manos de los Estados miembros la aceptación o no del nuevo Estado, siempre que sea reconocido como sucesor.
- En cuanto a la separación de una parte del territorio: el principio general es el del mantenimiento del tratado multilateral que cubría todo el territorio, “a menos que los Estados interesados convengan en otra cosa” (art.34.2ª), lo que daría a España, como Estado interesado, capacidad de veto.

19

http://es.wikisource.org/wiki/Convenci%C3%B3n_de_Viena_sobre_la_Sucesi%C3%B3n_de_Estado_en_materia_de_Tratados

- Finalmente, el art. 35 establece que “cuando, después de la separación de una parte del territorio de un Estado, el Estado predecesor continúe existiendo, todo tratado que en la fecha de la sucesión de un Estado estuviera en vigor respecto del Estado predecesor continuará en vigor respecto del resto de su territorio”.

Otra cosa es que con la UE pueda abreviar su integración mediante un estatus provisional, invocando el acervo comunitario había adquirido como comunidad española, o mediante acuerdos de asociación preferencial de tipo comercial o para mantener el euro como moneda. En todo caso, la propia Comisión, ya con un pronunciamiento claro de Romano Prodi en 2004, reiterados recientemente por Durao Barroso y los comisarios Reding y Almunia, entre otros, ha declarado que la separación de un Estado miembro de la UE implica la separación de la UE.

El nacionalismo catalán soslaya la cuestión y no cumple anticipadamente con el precepto de pregunta clara exigido por la Corte canadiense cuando el presidente de la Generalitat, Artur Mas, ha afirmado que la pregunta podría ser si la ciudadanía catalana querría un Estado propio “dentro de la UE”. Una cosa es querer un Estado propio, lo que sí podría estar en manos del pueblo catalán, y otra que ese Estado permanezca o no dentro de la UE, lo que depende de la propia UE, es decir, de todos los Estados miembros incluyendo a España. La integración, acaso, sería al cabo de años y tras el debido proceso de negociación, pero no automáticamente.

De hecho, en la mayoría de encuestas se pregunta si se quiere el Estado propio dentro o fuera de la UE. El resultado es distinto, pues una parte de los ciudadanos que quieren la separación de España se muestran reticentes a la misma si también supone la separación de la UE. Invocando el mismo principio democrático, no se puede obviar esta cuestión a los ciudadanos, sino informar honestamente de todas las consecuencias previsibles de la independencia.

6. Conclusión.

Puede que no sea suficiente una respuesta estrictamente formal cuando hay una voluntad colectiva de separación más o menos reconocible. Si, de acuerdo con la tesis de la Corte canadiense y del Gobierno británico, no se atiende de alguna manera la expresión de dicha voluntad, ésta puede mantenerse y aun incrementarse. Sólo una negativa legalista, con ser formalmente acertada, no excluye el conflicto político de fondo. Atendiendo al texto constitucional, está claro que la soberanía reside en el pueblo español y que la competencia para convocar referéndums es del Estado central. Pero eso no quita que una parte más o menos importante de la ciudadanía catalana siga queriendo expresarse al respecto. En términos políticos, dependerá de la

persistencia de este movimiento el que el conflicto se prolongue o que vaya declinando con el tiempo si la respuesta negativa del Gobierno central se mantiene intacta. Hay que recordar que la doctrina de la Corte canadiense obliga a negociar no sólo al territorio que se quiere separar, sino también al Gobierno del Estado si se constata una voluntad clara de separación.

El nudo gordiano actual es que en España, a diferencia de Canadá y del Reino Unido, se ha planteado el tema como que la celebración del referéndum ya supone el reconocimiento de una soberanía distinta a la del pueblo español, mientras que en los dos países citados era precisamente el modo de saber si había que reconocerla o no. El constitucionalismo como opción política partidista no existe en los países de *common law*, en los que ha penetrado con mayor facilidad la teoría pragmática de Rorty. Los asuntos políticos son tratados con más flexibilidad y menos dogmatismo que en nuestro país. A pesar de la teoría de la supremacía parlamentaria de Dicey (Breda, 2013), el Gobierno británico encontró una solución flexible al margen del Parlamento y que sorteaba la legalidad, pero que encontró la comprensión de todos los partidos unionistas porque era adecuada para resolver el problema político de fondo, que es de lo que se trata.

BIBLIOGRAFÍA.

AZAÑA, Manuel. 2005. *Sobre la autonomía política de Cataluña*. Madrid: Tecnos.

BREDA, Vito. 2013. "La Devolution De Escocia y el referéndum de 2014: ¿cuáles son las repercusiones potenciales en España?", *Teoría y realidad constitucional*, 31, 69-88.

DION, Stephan. 2013. "Secesión y democracia: una perspectiva canadiense", Real Instituto Elcano, 9 de abril, Madrid:
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6d0655804f396806950edf09dfd350c4/Stephane-Dion-secesion-democracia-Canada.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6d0655804f396806950edf09dfd350c4>

KYMLICKA, Will. 2004. *Estados, naciones y culturas*. Córdoba: Almuzara.

- 2006. *Fronteras territoriales*. Madrid: Trotta.

ORTEGA Y GASSET, José. 2005. *Dos visiones de España*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de lectores.

PI Y MARGALL, Francisco. 2002. *Las Nacionalidades*. Madrid: Biblioteca Nueva.