

# **ESTADO *VERSUS* NACIÓN. EL FIN DE LA ERA DE LOS NACIONALISMOS EN EUROPA**

## **STATE *VERSUS* NATION. THE END OF THE ERA OF NATIONALISM IN EUROPA**

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Profesor de Derecho Administrativo de la UNED

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: UN EJEMPLO DE SECESIÓN PACTADA, PACÍFICA Y CONSTRUCTIVA. III. LA SECESIÓN O LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. IV. ¿ES POSIBLE LA SECESIÓN DE TERRITORIOS ESPAÑOLES DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN DE 1978? V. LAS RAZONES O SIN RAZONES DE LAS PRETENSIONES SECESIONISTAS. NACIONALISMO. INSOLIDARIDAD. AMBICIONES DE LAS CLASES DIRIGENTES: 1. La secesión fundamentada en la existencia de una nación. 2. La insolidaridad como causa del secesionismo. VI. EL FIN DEL NACIONALISMO. LA VIGENCIA DEL ESTADO DE VALORES, PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES.

### **I. INTRODUCCIÓN**

La geografía política del mundo ha sido, y sigue siendo, inestable. O, si se prefiere, en constante cambio para unos y en evolución para otros. Si tomamos como referencia temporal la Grecia clásica, desde entonces han emergido y sucumbido civilizaciones, imperios, reinos, principados, estados; y otras tantas organizaciones políticas sobre territorios y poblaciones. El nacimiento, la existencia y la liquida-

ción de las formas político-organizativas, impuestas o elegidas libremente por los pueblos o por los ciudadanos, han sido, por lo general, todo menos pacíficos<sup>1</sup>.

En el continente europeo las guerras han sido la norma, y la paz la excepción, hasta la creación en 1951 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, antecedente de la Unión Europea<sup>2</sup>. Y si una constante de la historia de Europa son los conflictos armados, una regla, que no una excepción, es la incapacidad que tenemos los humanos para prever los cambios que se fraguan lentamente, o que irrumpen de modo imprevisible. La teoría del *cisne negro* de TALEB<sup>3</sup> es un intento de explicación de dicha incapacidad, de esa deficiencia que pudiera ser genética.

Si hiciéramos caso de la experiencia, lo que raramente sucede entre los humanos, no trazaríamos los mapas políticos del mundo con tinta indeleble sino con lápiz, de manera que hiciera posible rectificar las fronteras de los Estados y las denominaciones de los mismos.

Europa no es una excepción en el mundo, al contrario; en Europa la regla ha sido la movilidad de las fronteras y la inestabilidad de las organizaciones estatales. Las guerras internas y externas han determinado que Europa haya sido, desde la caída del Imperio Romano, un auténtico puzzle de estados, por lo general inestables. En nuestro pequeño continente europeo, salvo estados como el español, el francés, el portugués o el inglés, construidos sobre territorios relativamente estables desde hace varios siglos (al margen de lo concerniente a sus posesiones coloniales o neo coloniales), la inmensa mayoría de estados europeos que conocemos en la actualidad han sido creados o sufrido grandes alteraciones en los últimos siglos<sup>4</sup>. Esa inestabilidad ha afectado a los pequeños y a los grandes estados europeos. Así, por ejemplo, la Alemania que conocemos en la actualidad, hasta finales del siglo XIX era un conjunto de reinos, grandes ducados, ducados, principados y ciudades libres<sup>5</sup>, e Italia desde el fin del Imperio romano permanecerá fraccionada y dominada por potencias extranjeras hasta su unificación a finales del siglo XIX. La inestabilidad se sigue dando dentro de las fronteras de la Unión. Ejemplos significativos son los del Reino Unido que se enfrenta con la pretendida secesión de Escocia, postulada por los nacionalistas de dicho territorio, y con el conflicto territorial permanente en Irlanda del Norte. En Bélgica las tensiones entre las dos grandes comunidades,

---

<sup>1</sup> El *Estudio de la Historia* de A. TOYNBEE, al margen de que no pueda considerarse como una teoría general de la historia de la humanidad, es una excelente recopilación de historias de civilizaciones que existieron y que ahora no son sino un recuerdo vago.

<sup>2</sup> En un curioso trabajo Charles TILLY analiza los centenares de conflictos armados que han tenido lugar entre europeos en el período 1492 y 1992.

<sup>3</sup> Nassim Nicholas TALEB, *El Cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*, Paidós, Barcelona, 2008.

<sup>4</sup> Una visión panorámica de los cambios puede verse en cualquiera de las ediciones del *Atlas Histórico Mundial* debido a H. ZINDER y W. HILGEMANN, editado en castellano por Ediciones Istmo (la decimocuarta edición es de 1988).

<sup>5</sup> La Confederación Germánica (1815-1866) y la Confederación de Alemania del Norte (1867-1871) son preludio del Imperio Federal de 1871.

flamenca y valona, pueden causar la ruptura del Estado. En España, los nacionalismos catalán y vasco<sup>6</sup> han cobrado una actividad extraordinaria en las últimas décadas. Y, cómo no, más allá de las fronteras de la Unión la inestabilidad persiste en la antigua Yugoslavia.

Las organizaciones políticas, sus formas, los territorios sobre los que operan no tienen, a mi juicio, nada de trascendental si nos situamos en un escenario en que consideremos que los seres humanos ocupan el centro de referencia de toda comunidad política. Desde esta perspectiva —la única posible en un contexto democrático (aunque parece olvidarse con frecuencia), para los hombres y mujeres contemporáneos— lo fundamental es que las organizaciones políticas en que se organizan garanticen el bienestar material así como la libertad, la igualdad, la solidaridad y los derechos fundamentales. Es decir, la finalidad de las organizaciones políticas no es otra que conseguir que los humanos nos convirtamos en ciudadanos plenos. Por eso, uno de los objetivos de mi intervención es situar la pasión nacionalista en el lugar secundario que le corresponde. Pasión nacionalista que se manifiesta tanto entre los que subliman a los estados-nación existentes (nacionalismo centralista) como entre los que pretenden crear estados-nación dentro de estados-nación (nacionalismo periférico). Así, postular al Estado democrático como organización política desprovista de toda sustancia nacionalista no debe entenderse como un discurso neohegeliano enfrentado a la concepción individualista kantiana, sino al contrario como la reivindicación de un espacio político en que puede encontrarse el equilibrio entre el individuo y la sociedad.

Nuestro análisis deberá tener en cuenta los escenarios internacional y nacional para poder alcanzar la conclusión que se enuncia antes. Se podría decir que la secesión de estados soberanos de organizaciones internacionales y de territorios en el interior de un estado son fenómenos políticos que tienen causas y regímenes jurídicos diferentes en el Derecho internacional y en el Derecho de la Unión Europea. Vamos a analizar ambos fenómenos.

## **II. LA SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: UN EJEMPLO DE SECESIÓN PACTADA, PACÍFICA Y CONSTRUCTIVA**

La secesión de Estados miembros de una organización internacional está prevista en la mayoría de los tratados que rigen las organizaciones internacionales. Y cuando dichos tratados silencian esta cuestión debe entenderse aplicable la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, que

---

<sup>6</sup> Para una visión retrospectiva del nacionalismo periférico en España puede verse mi trabajo «La ideología regionalista», en *1 Las autonomías regionales*, Instituto Nacional de Prospectiva. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, págs. 247 a 298 y la bibliografía que en el mismo se cita.

dedica su Sección 3 a la «Terminación de los Tratados y suspensión de su aplicación» (artículos 54 a 64). En su artículo 56 dicha Convención prevé la «Denuncia o retiro en el caso de que el tratado no contenga disposiciones sobre la terminación, la denuncia o el retiro». Dicho artículo prevé la denuncia en dos supuestos: a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o b) que el derecho de denuncia pueda inferirse de la naturaleza del tratado. Y el artículo 57 que prevé la suspensión de un tratado respecto de todas o una de las partes, en cualquier momento: «por consentimiento de todas las partes previa consulta con los demás estados contratantes». La Convención prevé otras causas de terminación y suspensión de los tratados, entre otras, la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento (art. 61), o por cambio fundamental de las circunstancias (art. 62). En conclusión, se podría decir que se ha previsto, en la citada Convención, una casuística que permite sostener que en el ámbito de las organizaciones internacionales se sigue considerando que los estados soberanos disponen de libertad para incorporarse y para retirarse de las organizaciones internacionales. Y, por otra parte se prevé, salvo excepciones, que los Estados miembros de las organizaciones internacionales puedan ser expulsados de las mismas.

La Unión Europea constituye un caso singular en el panorama internacional, no en vano se trata de una organización que hemos calificado de naturaleza intraestatal alejada de las organizaciones internacionales convencionales. Así, hasta el Tratado de Lisboa de 2009 las Comunidades Europeas, y después la Unión Europea, no prevenían la secesión de los Estados miembros de la Unión. Los estados que ingresaban en la Unión Europea contraían un compromiso permanente con la Unión Europea, en la medida en que todos los tratados originarios de la Unión se concluían «por un período de tiempo ilimitado»<sup>7</sup>, a excepción del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que previó que su duración fuera de 50 años, período en el que tampoco se prevenía la secesión de Estados miembros. Un sector de la doctrina, entre el que me encuentro, consideró que dicho compromiso permanente suponía que la Unión Europea se constituía en una organización en que la salida de los Estados miembros de la misma exigía el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adhesión, es decir, la unanimidad de los Estados miembros que la integran. Por lo demás, ningún obstáculo jurídico puede oponerse a que los Estados miembros de la Unión renunciaran a la potestad soberana de retirarse de una organización intraestatal, en un proceso constructivo en que los Estados miembros han ido cediendo a la Unión facultades que se han identificado en los últimos siglos con el núcleo duro de la soberanía<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Ver como ejemplos los artículos 51 del TUE y 312 del TCE, que dicen: «El presente Tratado se concluye por un período de tiempo limitado».

<sup>8</sup> A mi juicio es difícil sostener que en los Estados miembros de los tratados de las Comunidades Europeas pudieran concurrir algunos de los supuestos previstos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969 para la denuncia o retiro, particularmente si se tiene en cuenta que el TCCECA, que es el precedente de los Tratados de Roma de 1957 previó la duración limitada del mismo. Más adecuada podría ser la aplicación del artículo 57 de la Convención que prevé la suspensión de un tratado respecto de todas o una de las partes, en cualquier momento,

No obstante, el Reino Unido convocó en 1975 un referéndum sobre la permanencia de dicho Estado en la Unión, que arrojó un resultado positivo, de manera que no tenemos precedente que nos ayude a dilucidar que hubiera sucedido si los ciudadanos del Reino Unido hubieran decidido la salida de la Unión, entonces Comunidades Europeas.

Pero, es el caso que el artículo 50 del Tratado de la Unión, tras la reforma del Tratado de Lisboa, ha previsto expresamente la retirada unilateral de los Estados miembros de la Unión Europea, de acuerdo con sus normas constitucionales. La previsión del artículo 50 tiene una particularidad que distingue la secesión de estados en la Unión Europea de cualquier otra secesión de un estado de organizaciones internacionales (si bien no se ha contemplado en el Derecho de la Unión la expulsión de la misma de los Estados miembros, al margen de las sanciones previstas en el artículo 7 del TUE). Podríamos decir que se ha diseñado en el artículo 50 del TUE una *secesión pactada, pacífica y constructiva*. La Unión, de acuerdo con el citado precepto, negociará con el estado secesionista la forma de la retirada y las relaciones futuras del estado separado con la Unión Europea, estando implícito en dicho precepto que el estado secesionista y la Unión seguirán teniendo relaciones que pueden ser muy estrechas en diferentes ámbitos competenciales. La secesión no significa, de acuerdo con el artículo 50 del TUE, una ruptura traumática entre la Unión y el estado secesionista sino una retirada de un proceso, del proceso de construcción europea, que permite mantener relaciones muy estrechas entre el estado en cuestión y la Unión. Se trataría de todo un ejemplo de ruptura civilizada.

He considerado en otros lugares, de modo reiterado, que la previsión de secesión de Estados miembros de la Unión es uno de los retrocesos más significativos en la construcción europea, pues podía vaticinarse, como ha sucedido, que el derecho a la secesión del artículo 50 del TUE se iba a utilizar por algunos estados como instrumento de amenaza para obtener ventajas o privilegios o, lo que es más grave, para intentar detener la construcción europea<sup>9</sup>. Esto está sucediendo con el gobierno británico de CAMERON que ha previsto, en el caso de que venza en las próximas elecciones generales, la celebración de un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión. Y la inmensa mayoría de los analistas consideran que el gobierno británico lo que persigue es ejercer una suerte de presión sobre la Unión que le permita mejorar su posición o, lo que es más grave, someter a los otros 26

---

«por consentimiento de todas las partes previa consulta con los demás Estados contratantes». La Convención prevé otras causas de terminación y suspensión de los tratados que, aunque muy forzadamente (arts. 61 y 62), podrían haber sido utilizadas para justificar la no transferencia de la potestad soberana de retirarse de una organización política de naturaleza intraestatal.

<sup>9</sup> El Tribunal Constitucional español, por ejemplo, entendió que la soberanía española quedaba a salvo por virtud de lo establecido en el artículo I-60 de la Constitución Europea (idéntico al artículo 50 del TUE), y, entre otros, dicho precepto permitía al Tribunal Constitucional pronunciarse positivamente sobre la ratificación del Tratado Constitucional Europeo. Así, la soberanía se convierte en un concepto talismán, un dogma, que hace que nadie discuta la posibilidad de que un estado se separe de una organización internacional. Ver la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 3 de 4-1-2005).

Estados miembros a su voluntad consistente en que se detenga la construcción europea, e incluso en que se retroceda algunas décadas volviendo a la situación anterior al Tratado de la Unión Europea. El análisis de la posición del Reino Unido desde su incorporación a la Unión Europea, tras el fracaso de la EFTA que fuera patrocinada por aquel, arroja como resultado que el Reino Unido lo que pretende es conducir a la Unión Europea al modelo EFTA. Y lo cierto es que el Reino Unido ha conseguido desvirtuar el proyecto originario concebido por los fundadores de la Unión conduciéndonos a un escenario cada vez más inmanejable y falto de dirección al que sin duda han contribuido de modo inestimable los líderes europeos de modo activo y los ciudadanos de modo pasivo.

El Reino Unido constituye en la actualidad un observatorio extraordinario de las tensiones centrípetas y centrífugas en el ámbito europeo y en el estatal. Se advierte que el gobierno de CAMERON defiende a la vez una cosa y la contraria. Quiere convencer a los ciudadanos de Escocia de los riesgos de una secesión del Reino Unido y, a la vez, sostiene la secesión del Reino Unido de la Unión Europea. Y digo que el gobierno de CAMERON se contradice en la medida en que los argumentos que utiliza para defender la permanencia de Escocia en el Reino Unido<sup>10</sup> son igualmente útiles para justificar la permanencia del Reino Unido en la Unión, pues la secesión, sin duda, tiene mayores riesgos para los británicos que para el resto de los europeos.

Hay que señalar que en los últimos meses se ha producido un ligero cambio en el escenario de las posiciones políticas frente a la amenaza británica, en el sentido de que los grandes estados fundadores de la Unión parecen preparados para afrontar la secesión británica hasta el punto de ofrecerles a los británicos la puerta abierta para la salida de la Unión. Sin embargo, el Reino Unido es, con frecuencia, un aliado de posiciones antieuropeistas de otros Estados miembros, valga de ejemplo la alianza de Alemania con Reino Unido en el Consejo Europeo que tuvo lugar los días 7 y 8 de febrero de 2013 para reducir el modesto presupuesto de la Unión Europea por primera vez a lo largo de la historia de la construcción europea.

El caso británico es de gran interés como ejemplo de una sociedad dividida, pues es evidente que existe un porcentaje importante de población británica que sintoniza con la idea de la construcción europea, por convicción o por sentido práctico. Pero, es igualmente cierto que un amplio sector de la población británica, que pudiera ser mayoritaria, alentada por políticos y medios de comunicación antieuropeistas, es partidaria de la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

No creo que la construcción europea pueda hacerse con porcentajes muy amplios de desafectos a la unidad europea, por mucho que se considere que dicha posición se fundamente en caducas sensibilidades nacionalistas, o en la nostalgia de

---

<sup>10</sup> Ver el Informe presentado al Parlamento británico por el Secretario de Estado para Escocia, en febrero de 2013: *Scotland análisis: Devolution and the implications of Scottish independence*, que incluye como anexo el Dictamen *Referendum on the Independence of Scotland-International Law Aspects*, debido a J. CRAWFORD y A. BOYLE, pueden consultarse en Internet en la páginas del Gobierno británico ([https:// www.gov.uk](https://www.gov.uk)).

imperios del pasado, ya sean británicos o de otros Estados miembros. De manera que lo más razonable es que los Estados miembros en que la mayoría de sus ciudadanos rechazan la Unión y, en particular, los Estados miembros que se niegan a que siga la construcción europea en la dirección de una mayor unidad política, social y económica, utilicen el artículo 50 del TUE. Dicho precepto permite alcanzar un acuerdo de asociación especial muy intensa con la Unión, como los que existen, por ejemplo, con los estados del Espacio Económico Europeo (EEE).

Probablemente, un tratado singular de la Unión Europea con los estados menos europeístas hubiera sido la mejor solución desde el inicio, pues hubiera favorecido la construcción de la Unión Europea que en nuestros días está en entredicho. Pero esta reflexión debiera aplicarse también a los muchos estados que todavía pretenden incorporarse a la Unión sin que concurran en los mismos las exigencias previstas en los tratados.

En conclusión, no obstante los reproches que he hecho antes, el artículo 50 del TUE es un ejemplo de previsión *de secesión pactada, pacífica y constructiva* de los Estados miembros de la Unión con la Unión, que sintetiza los principios que dieron origen a la Unión Europea. Es un ejemplo que debiéramos tener en cuenta en el interno de los Estados miembros, en la medida en que la Unión Europea se parece cada vez más a un estado integrado por estados que integran, a su vez, una diversidad considerable de razas, lenguas, religiones, culturas, que, sin embargo, encuentran su identidad en los valores, principios y derechos fundamentales que lucen en los tratados de la Unión, en las constituciones de los Estados miembros y en los Tratados internacionales sobre derechos fundamentales.

### III. LA SECESIÓN O LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

En el Derecho internacional tan solo los estados son sujetos con derechos y obligaciones, y las naciones no son un referente jurídico, no son titulares de derechos. Sin embargo, el artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas proclama el derecho a la libre determinación de los pueblos, derecho reiterado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus respectivos artículos 1. Estos preceptos, en los que se pretende fundar el derecho a decidir, han sido estudiados muy recientemente por CARRILLO SALCEDO<sup>11</sup>, y se puede coincidir con dicho autor en que tal derecho se consagra en 1945 y se reitera en 1966 con la mirada puesta en las situaciones coloniales existentes en todos los continentes, lo que corrobora entre otras la Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 dirigida a las situaciones coloniales.

---

<sup>11</sup> J. A. CARRILLO SALCEDO, «Sobre el pretendido *derecho a decidir* en el Derecho internacional contemporáneo», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 33, enero, 2013.

Pero, la cuestión, que no es frecuente que se planteen los autores, es la de si, al margen de las situaciones coloniales o neocoloniales, el derecho a la libre determinación de los pueblos es aplicable en el interno de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Es bien sabido que, más allá de las intenciones originarias de todo legislador, las normas cobran vida propia y los preceptos citados podrían ser aplicables a otras realidades. El caso de la declaración unilateral de independencia de Kosovo<sup>12</sup>, de 17 de febrero de 2008, podría ser un ejemplo de la ultraactividad normativa de los preceptos citados, como se deduciría del Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010, en que se concluye que dicha declaración unilateral no es contraria ni al Derecho internacional general ni a la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se trata por tanto de un precedente de una gran trascendencia que no es aminorada por las circunstancias extraordinarias que concurren en el caso.

Volviendo a la tesis ortodoxa diríamos que el derecho a la libre determinación de los pueblos ha conducido a diferenciar entre autodeterminación externa y autodeterminación interna. De acuerdo con esta diferenciación la determinación externa de los pueblos estaría reservada para las situaciones coloniales clásicas o para situaciones sobrevenidas de naturaleza similar, mientras que la determinación interna sería la que los ciudadanos llevan a cabo a través de sus pronunciamientos en las elecciones y consultas internas.

Así, el derecho a la determinación externa no podría fundarse en el interior de una democracia formal en las mismas causas en que se fundamenta en las situaciones coloniales. Si prestamos atención a cualquiera de los Estados de la Unión Europea podremos comprobar que en la inmensa mayoría se puede constatar que se integran por territorios que han sido en el pasado mediato o inmediato, reinos, repúblicas u otros tipos de organización política independientes, con culturas, lenguas, dialectos y religiones diferenciadas y adornadas, en la mayoría de los casos, con el atributo de la soberanía. Pero, en ninguno de ellos puede apreciarse la subyugación, la dominación, la explotación o la violación de derechos fundamentales de unos pueblos o de ciudadanos por otros pueblos o ciudadanos del mismo estado, o por organizaciones políticas de la naturaleza que fueren. En los estados de la Unión los derechos y libertades de todos los ciudadanos están garantizados por el Derecho interno, por el Derecho de la Unión Europea y por el Derecho internacional, e igualmente está garantizada la protección y el fomento de diversidad cultural.

En el Derecho de la Unión Europea, tanto originario como derivado, nunca se ha regulado la secesión de territorios de los Estados miembros, ni tampoco la incorporación de territorios o estados por otros estados existentes. En principio, debería decirse que la Unión no tiene competencia en una materia que es de competencia exclusiva de los Estados miembros.

---

<sup>12</sup> Un análisis extenso puede verse en R. BERMEJO GARCÍA y C. GUTIÉRREZ ESPADA, *La independencia de Kosovo a la luz del derecho a libre determinación* (DT núm. 7/2008, de 14-2-2008).

El único precepto que guarda alguna conexión con el tema que nos ocupa es el artículo 4.2 del TUE. Sin embargo, lo único que dice dicho precepto, que tenga relación con el tema que nos ocupa, es que la Unión Europea respetará las funciones esenciales de los Estados miembros entre las que se menciona la de garantizar su integridad territorial. En definitiva, en dicho precepto se proclama la no ingerencia de la Unión Europea en una serie de asuntos. En consecuencia, nada se dice sobre la secesión de territorios de un estado, ni de las consecuencias que dicha secesión puede tener para el estado residual, ni para los nuevos estados que surjan de la secesión, ni tampoco de las consecuencias de un fenómeno de esta naturaleza para la Unión Europea.

No existe precedente alguno de secesión de un territorio europeo de un Estado miembro<sup>13</sup>, por el contrario tenemos un ejemplo de absorción por un estado de otro estado; me refiero al caso de la República Federal de Alemania que absorbió a la República Democrática Alemana. Al margen de las razones históricas que puedan esgrimirse sobre la unidad de Alemania, es el caso de que un Estado miembro de la Unión absorbió a otro estado no miembro de la Unión, de manera que resulta difícil sostener que el resultado final, la Alemania unificada, fuera el mismo. Sin embargo, no se obligó a la República Federal de Alemania a solicitar, de nuevo, su ingreso en la Unión, ni en ninguna organización internacional. La circunstancia de que los Tratados de la Unión Europea no se refirieran al fenómeno mencionado, así como la situación privilegiada de Alemania, probablemente, explican lo sucedido. Pero lo sucedido con el caso de la fusión de las dos Alemanias es un indicador de que en la Unión Europea caben soluciones a los problemas más allá de lo previsto en los tratados; las mutaciones recientes del Derecho de la Unión Europea que hemos estudiado en el número 23 de esta revista son un buen ejemplo de las soluciones imaginativas que se pueden dar a los nuevos retos al margen del Derecho de la Unión.

En el caso hipotético de que se produjera la secesión de un territorio europeo de un Estado miembro, por ejemplo: Escocia, Gales, Vèneto, Nápoles, Sicilia, Baviera, Prusia, las ciudades Hanseáticas, Cataluña, País Vasco, Galicia, y hasta un total de más de un centenar de regiones europeas de entidad semejante a las señaladas, las consecuencias no están previstas en los Tratados de la Unión.

Para establecer el principio de que los territorios separados de un Estado miembro quedarían fuera de la Unión se han utilizado meros criterios de autoridad, pues ni hay precedentes ni existe previsión normativa al respecto. Así, con reiteración se cita la opinión de PRODI, el que fuera presidente de la Comisión Europea, o más recientemente las opiniones de algunos comisarios europeos. Pero, las cosas no son tan sencillas. Lo cierto es que ninguna de las Instituciones de la Unión Europea singularmente consideradas tiene la competencia para tomar decisiones al respecto; y mucho menos las personas que integran y dirigen las instituciones, ya sean presidentes de la Comisión, del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo, jefes de

---

<sup>13</sup> Los casos de Groenlandia y del Sarre tienen un interés menor para el caso que nos ocupa.

estado o de gobierno, comisarios, o parlamentarios europeos. Y tampoco existen soluciones en el Derecho internacional general. Si se produjera una gran secesión o una serie de secesiones de territorios de los Estados miembros de la Unión no solo se tambalearía la exclusividad competencial de los Estados miembros en la materia, sino que la Unión Europea entraría en crisis.

Hagamos algunas pruebas. Imaginemos que se pretende separar de la República Federal de Alemania el territorio correspondiente al antiguo Reino de Baviera, y que tal separación se produjera, sin que por el momento nos importe el procedimiento de dicha separación sino el resultado final. La primera pregunta sería ¿se debe hablar de secesión o de ruptura de la República Federal de Alemania? Cuando menos sería discutible que pudiera sostenerse que la República Federal de Alemania fuera tal sin el territorio del antiguo Reino de Baviera, con más de 70.000 kilómetros cuadrados, más de 400.000 millones de PIB y más de 12 millones de habitantes. Y si se produjera la ruptura de Bélgica y se crearan dos o tres estados, correspondientes a las comunidades valona, flamenca y germana ¿cuál sería el estado residual que heredara los derechos y obligaciones del Estado belga? ¿Acaso no estaríamos en este caso ante dos o tres estados con iguales derechos y obligaciones? Y si nos fijamos en el caso de España, si se produjera la separación de Cataluña del resto de España, ¿estaríamos ante una secesión o ante la ruptura de España? Cataluña representa el 18,5% del PIB español (alrededor de 200.000 millones de euros), el 16% de la población española (unos 7.5 millones) y el 6,3% del territorio de España (unos 32.000 kilómetros cuadrados). ¿Estaríamos ante un estado mutilado y otro nuevo, o ante dos estados al mismo nivel, o de diferentes niveles, herederos del antiguo Estado español? ¿Se puede hablar de España al referirnos a un territorio en que falta el territorio de Cataluña y los ciudadanos que en ella habitan? Y las mismas preguntas pueden formularse en lo relativo al País Vasco, aunque su PIB, población y territorio sean menores que los de Cataluña. La ruptura de un Estado no solo atiende a criterios cuantitativos sino a criterios cualitativos. Por mi parte, me costaría reconocer al Estado español, a España, sin Cataluña, sin el País Vasco o sin otras regiones españolas que han tenido y siguen teniendo un lugar relevante en la historia de España. Y si se plantearan a la vez o sucesivamente secesiones como las que hemos puesto de ejemplo la Unión entraría en una profunda crisis.

Por lo demás, en el caso de secesiones aisladas no solo deberíamos plantearnos cómo queda el estado nuevo, sino cómo queda el estado residual. Si se alcanza la conclusión de que las secesiones de territorios de un Estado miembro son realmente una ruptura de estado originario que daría lugar a la creación de dos nuevos estados (o varios), los estados resultantes podrían considerarse herederos del estado originario, lo que traería consigo que los dos estados resultantes tuvieran que solicitar, en su caso, la incorporación a la Unión Europea, y a los cientos de organizaciones internacionales de las que antes formaban parte. Pero no sería descabellado que se alcanzara un acuerdo entre los dos estados resultantes consistente en solicitar la permanencia de ambos en las organizaciones internacionales de las que era miembro el estado originario, ajustando la participación y permanencia de ambos en el

conjunto de instituciones internacionales a las que pertenecía el estado originario. Aunque de nada serviría el acuerdo interno sin el consenso unánime del resto de los Estados miembros de la Unión para que dicha operación fuera viable. El procedimiento tendría una gran complejidad pero no es imposible.

Si, por el contrario, se alcanza la conclusión de que tras la secesión de un territorio de un Estado miembro el estado residual seguiría siendo el titular de los derechos del estado originario en la comunidad internacional, por tanto en la Unión Europea y en las organizaciones internacionales, lo que se corresponde a la posición mayoritaria de la doctrina y práctica internacionales. El estado secesionado sería, a todos los efectos, un nuevo estado que tendría que solicitar su incorporación a la Unión Europea y al resto de los centenares de organizaciones internacionales, salvo que eligiera el más absoluto de los aislacionismos. No obstante, los problemas que se plantean en este supuesto para el estado residual tampoco son fáciles de resolver. Por de pronto, la disminución en el estado originario de población, de producto interior bruto y de territorio tiene grandes repercusiones en algunas organizaciones internacionales. En el caso de la Unión Europea no sería posible sostener que le seguirían correspondiendo al estado originario o residual los mismos diputados europeos, los mismos votos en el Consejo, los mismos recursos procedentes del presupuesto de la Unión, la misma contribución, por ejemplo, al capital del Banco Central Europeo, etc., etc., etc. Sería precisa una reforma de los Tratados de la Unión y del Derecho derivado para ajustar la posición del estado residual, resultante u originario. Una situación que no tiene precedente.

De manera que en caso de ruptura de un Estado miembro que dé como resultado dos estados, ya se considere que uno se ha secesionado del otro, o que son dos nuevos estados surgidos de un estado originario, la reforma de los tratados de la Unión resulta imprescindible para acomodar la nueva realidad a los tratados de la Unión.

Los problemas no acaban en los enunciados. Pensemos, por ejemplo, en el caso del Parlamento Europeo. ¿Qué sucede con los parlamentarios convertidos en ciudadanos de otro estado no miembro de la Unión Europea, correspondiente al estado secesionado? ¿Acaso cesarían automáticamente como parlamentarios como consecuencia de su nueva y forzada nacionalidad? ¿No podrían los parlamentarios europeos elegir su nacionalidad con independencia de que el territorio en que residen se haya secesionado del estado residual? Nada hay previsto, y resultaría difícil justificar el cese de los diputados elegidos, particularmente en Estados miembros con distrito único nacional para las elecciones europeas. Es más, ¿y si resultara que en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el Tribunal General, en el Comité de las Regiones, en el Comité Económico y Social, etc. existieran ciudadanos de los territorios del estado secesionado? Las cosas serían muy complicadas tanto en el caso de secesión de un territorio de un estado originario que determina la existencia de un estado residual y un nuevo estado secesionado, como en el caso de que se considere que se ha producido la ruptura de un estado originario que da origen a dos nuevos estados.

Pero, al margen de lo señalado, que es una especulación jurídica, resulta improbable que se repitiera en la actualidad la actitud de la mayor parte de los estados de la Unión reconociendo a Kosovo tras su declaración unilateral de independencia. Dicho de otro modo, el caso de Kosovo pone de evidencia que los estados de la Unión no tienen una posición unánime sobre su declaración unilateral de independencia<sup>14</sup>.

De manera que en la medida en que la incorporación de nuevos estados a la Unión Europea siga exigiendo la unanimidad de los Estados miembros, la posibilidad de que territorios secesionados mediante declaraciones unilaterales se incorporen a la Unión, es del todo improbable; no solo por la oposición del estado residual. Y tampoco puede garantizarse que los estados secesionados de modo pacífico, con el consentimiento del estado residual, tengan garantizada su incorporación a la Unión, ya que muchos Estados miembros verían en la incorporación de nuevos Estados miembros fruto de secesiones el comienzo de un proceso imparable de secesiones que, por lo demás, sería el fin de la Unión.

La secesión en el territorio de cualquier Estado miembro de la Unión tendría un efecto llamada al secesionismo en decenas de territorios europeos, lo que supondría el fin del proyecto de construcción europea. De manera que es del todo previsible que los estados rotos y en particular los estados secesionistas se encontraran con la oposición de la mayoría de los estados de la Unión, con el riesgo de convertirse en estados marginados. Aquí se encuentra, a mi juicio, el impedimento crucial para que tengan lugar secesiones en el interior de los Estados miembros de la Unión.

Los secesionistas parten de una concepción que puede calificarse de ingenua, de pretenciosa o de ignorante, cual es la de pensar que el fundamento desde el que se postula la secesión es singular, único, en el contexto europeo. Resulta ser del todo ingenuo, en la más favorable de las apreciaciones, que los habitantes de uno de los cientos de territorios singulares que integran el conjunto de los Estados miembros de la Unión llegaran a la conclusión de que su caso sería excepcional. Nada de excepcional tiene el territorio del antiguo Reino de Baviera si lo comparamos con el antiguo Reino de las dos Sicilias, con la República de Venecia, con el antiguo Reino de Escocia, con el antiguo Reino de Valencia, y con una larga serie de territorios sobre los que han existido reinos, principados, repúblicas, etc.

La Unión Europea es incompatible con una concepción de la Europa de las regiones, cientos de ellas, que a todas luces harían inmanejable los intereses de las sociedades y los ciudadanos europeos. Y, aunque sean posibles varias interpretaciones jurídicas de los tratados, como he apuntado más atrás, es seguro que los gobiernos de los Estados miembros actuales apoyarían al estado residual, y no al estado secesionado, en defensa de sus propios intereses<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> En abril de 2013, con los auspicios de la Unión Europea los gobiernos serbio y kosovar parecen haber llegado a un acuerdo que pone fin al conflicto entre Serbia y Kosovo.

<sup>15</sup> Ver I. MOLINA, «Independentismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado», en Real Instituto Elcano, ARI 80/2012, de 22-11-2012.

#### IV. ¿ES POSIBLE LA SECESIÓN DE TERRITORIOS ESPAÑOLES DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN DE 1978?

Cada generación tiene que poder decidir libremente su destino. Las generaciones que aprobamos la Constitución española en 1978 no tenemos derecho a vincular de modo permanente a las generaciones que no la votaron, e incluso podría sostenerse que una misma generación debe poder pronunciarse cómo quiere que sea su propio destino, tal y como postulara JEFFERSON<sup>16</sup>. Pero, claro está, no resulta posible considerar que dicho derecho pueda ejercerse sin una regulación adecuada. A ninguna sociedad organizada políticamente le puede convenir la incertidumbre constante sobre sí misma. Las reformas de las constituciones son, en cierto modo, la realización de la utopía de JEFFERSON, en la medida en que, si los representantes de los ciudadanos interpretan adecuadamente la necesidad de introducir cambios en la Constitución, y se acometen las reformas necesarias a la misma se garantiza ese derecho de los ciudadanos a configurar su propio destino de modo continuado<sup>17</sup>.

Una lectura elemental de la Constitución española conduce a la conclusión de que la secesión de territorios españoles<sup>18</sup>, con la finalidad de convertirse en nuevos Estados, no está prevista expresamente, aunque tampoco está excluida expresamente (en lo que se produce coincidencia con la mayoría de las constituciones europeas). Pero profundicemos algo más. Resulta indubitado que la secesión de territorios no está prevista expresamente. Aunque tampoco está expresamente excluida. El único precepto que está relacionado con el tema que nos ocupa es el artículo 2 de la Constitución que dice: *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*. Pues bien, en contra de la mayoría de las lecturas que se han hecho de este precepto, desde el que se afirma la prohibición de futuras secesiones, se pueden postular otras lecturas. Obsérvese que la indisolubilidad se proclama de la «nación», y en la medida en que la nación nos remite en su sentido más claro al «conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente tienen un mismo idioma y tienen una tradición común», en nada afecta a la indisolubilidad proclamada de un conjunto de personas la existencia de otro conjunto de personas que se considere nación, ambos en un mismo territorio. La

<sup>16</sup> Ver «Carta a James Madison, de 6 de septiembre de 1789», en M. PETERSON (ed), *The Portable Jefferson*, Viking, 1975, pág. 580, también, «Carta a J.W. Eppes, de 24 de junio de 1813», en W. WHITMAN (ed), *Jefferson's Letters*, Hale, sin fecha, pág. 287.

<sup>17</sup> Ver «Carta a W.F. Dumas, de 9 de septiembre de 1787», en W. WHITMAN (ed), *Jefferson's Letters*, Hale, sin fecha, pág. 79.

<sup>18</sup> De modo explícito algunas constituciones de Estados miembros de la Unión se refieren a la integridad territorial. Ver como ejemplo la Constitución de Austria en su artículo 2, y la Constitución de Finlandia en su artículo 3. Por lo demás son escasas las referencias de las constituciones de los estados de la Unión a la integridad o invisibilidad del territorio nacional. El caso de la Constitución belga tiene como particularidad la previsión de que por ley puedan modificarse o rectificarse los límites del estado, de las provincias y de los municipios (art. 7).

asociación entre nación y territorio no es imprescindible. Si aceptamos el concepto de nación que luce en el *Diccionario de la Academia*, una nación podría existir en varios territorios y en un territorio podrían existir varias naciones. Los alemanes y los italianos así lo creyeron construyendo un Estado que agrupaba a todos los que se consideraban alemanes o italianos que habitaban en diferentes estados, solidamente constituidos, desde hacía siglos, sin la existencia de un estado originario en el pasado. Y es aceptado generalmente que los kurdos, por ejemplo, integran una nación que se extiende por varios estados.

Claro está, el artículo 2 de la Constitución española es más complejo, en la medida en que parece considerar que existen nacionalidades y regiones con derechos. Nacionalidades y regiones que del precepto no se deduce, con la claridad que debiera, si integran el Estado español surgido de la Constitución o la Nación española. Esta cierta ambigüedad no es excepcional, así en el caso de la Constitución francesa su artículo primero se refiere a la indivisibilidad de la República, lo que se presta a varias interpretaciones.

Pero, al margen de las especulaciones que suscita la redacción del artículo 2 de la Constitución, considero que la integridad del territorio español es un principio de Derecho constitucional *metapositivo no positivizado*, categoría de derecho elaborada con acierto por la doctrina alemana<sup>19</sup> para explicar, entre otras cosas, los pactos que subyacen en un texto constitucional que deben considerarse por encima de la literalidad de su texto. De manera que la integridad del territorio español sobre el que se constituye el Estado autonómico no se deduciría del artículo 2 de la Constitución ni de ningún otro u otros preceptos<sup>20</sup>, sino que tendría una mayor potencia en un principio que subyace como presupuesto de la Constitución española. Nada es inamovible, ni siquiera los presupuestos constitutivos del Estado democrático que nace con la Constitución española, pero las modificaciones tienen que producirse de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en las leyes.

La circunstancia de que pueda alcanzarse la conclusión de que ni la Constitución ni las leyes permiten la secesión de territorios no debe significar que deba negarse sin más la posibilidad de secesión a una mayoría muy cualificada de ciudadanos españoles de un determinado territorio del Estado. La conclusión, una vez verificada una voluntad mayoritaria de secesión, no puede ser la de la ciega legalidad que rige en un momento determinado. Si ese criterio hubiera sido seguido a partir de la muerte del dictador FRANCO en 1975 no hubiéramos salido de la dictadura, pues la legalidad vigente a la muerte de FRANCO estaba integrada por una serie de leyes que se denominaban fundamentales que se habían atribuido el carácter de inmodificables.

Debe recordarse que el tránsito a la democracia se hizo cumpliendo la legalidad vigente. Así, se dictó una nueva Ley Fundamental de reforma de las Leyes Funda-

---

<sup>19</sup> Una exposición de esta categoría puede verse en O. BACHOF, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, Palestra, Lima (Perú), 2010, en que se analiza la doctrina alemana sobre el tema.

<sup>20</sup> No encontraría su fundamento en el artículo 8 de la Constitución que debe interpretarse en el exclusivo contexto de las agresiones de potencias extranjeras.

mentales (la séptima Ley Fundamental) que permitió las elecciones generales de 1977, y, a consecuencia de éstas, se elaboró una Constitución que derogó todas las leyes fundamentales franquistas.

Nada impide la modificación de la Constitución al margen de la voluntad del pueblo español, aunque dicha modificación alcance aspectos sustanciales de la misma. Y un aspecto sustancial en que se fundamenta nuestro Estado democrático es la integridad del territorio español. De manera que el pueblo español debe decidir en qué condiciones sería aceptable la secesión de territorios españoles para convertirse en nuevos estados. Una previsión constitucional de esta naturaleza no tiene precedente en nuestra historia. De manera que resulta improbable que concurra la primera de las premisas que debe cumplirse, esto es: que el pueblo español permita la posibilidad de secesiones de territorios españoles con la finalidad de convertirse en Estados independientes. Pero, en el caso utópico de que tal posibilidad se contemplara a imagen y semejanza de lo prescrito en el artículo 7 de la Constitución de Bélgica<sup>21</sup> son muchos los extremos que sería necesario dilucidar en la ley que regulara la modificación de los límites del Estado español. Y sin duda, a tal efecto pueden servir de guía los procesos secesionistas que han tenido o están teniendo lugar en Canadá y en el Reino Unido, procesos que son analizados en otros trabajos contenidos en este número de la *REDUE* a los que me remito.

No obstante voy a señalar algunos de los extremos que debiera contemplar la normativa relativa a posibles secesiones de territorios españoles. Sería necesario establecer quién es el titular del derecho a iniciar un proceso de secesión, así como el titular del ejercicio del derecho, pues ambos titulares no tienen por qué ser coincidentes. Son muchas las opciones. Una primera sería que la titularidad de la iniciativa correspondiera al Parlamento o Asamblea legislativa de cada comunidad autónoma. Pero, entre otras muchas, serían también posibles las previstas en los artículos 143 y 151 de la Constitución que sirvieron para la iniciación del proceso autonómico. E, incluso, la celebración de un referéndum en que se pronunciaran los ciudadanos del territorio en cuestión. En todo caso sería necesario establecer los porcentajes necesarios para que pudiera entenderse iniciado el proceso. Obviamente serían necesarias mayorías reforzadas, por ejemplo de dos tercios de los diputados, o en el caso de referéndum tendría que exigirse la concurrencia de un quórum considerable de votantes y una mayoría reforzada de votos favorables a la secesión.

En segundo lugar, habría que determinar quién es el titular de la decisión final sobre la secesión. Una posibilidad sería que dicho titular fuera el pueblo español. Otra, por el contrario, sería que la decisión recayera en los ciudadanos del territorio que pretenda la secesión. Existen numerosos argumentos a favor tanto de una como de otra opción. Pero resulta necesario diferenciar entre los que les gustaría decidir y los que deben decidir. En una secesión no me cabe duda de que deben decidir los que quieren romper con el Estado originario. Sostener que deben decidir todos los ciudadanos me recuerda lo que sucedió con la tramitación del divorcio, en que la

<sup>21</sup> El artículo 7 de la Constitución de Bélgica dice así: sólo por ley podrán modificarse o rectificarse los límites del Estado, de las provincias y de los municipios.

derecha española no admitía la posibilidad de la sola voluntad de uno de los cónyuges fuera suficiente para divorciarse. Y más grave sería, siguiendo con el ejemplo del divorcio, que no se concibiera una secesión pactada, amigable. Del mismo modo en que no es civilizado fundar el divorcio en la culpabilidad de uno de los cónyuges, tampoco puede fundarse la secesión en el agravio.

Si en un estado los ciudadanos de determinados territorios no quieren seguir con el proyecto común, la unión debe disolverse. No tiene sentido la unión forzosa. Y en España se han producido desafectos cada vez más profundos entre los catalanes y el resto de los españoles. Se podrá decir que este desafecto es el fruto de las ideologías nacionalistas centralistas y periféricas. Pero el caso es que existe y, o bien se produce una reconciliación, o lo adecuado es disolver la asociación.

También habría que establecer las condiciones exigibles necesarias para la secesión. Es decir, situación en que quedarían los ciudadanos<sup>22</sup> (los que fueron parti-

---

<sup>22</sup> Se plantea una cuestión interesante cual es la de la nacionalidad de los ciudadanos de un Estado catalán. Claro está que el Estado catalán crearía la ciudadanía catalana. Pero ¿impediría el Estado catalán que sus ciudadanos conservaran la nacionalidad española en el caso de que la doble nacionalidad fuera posible? Y, desde el punto de vista contrario: ¿acaso el Estado español privaría a los ciudadanos de Cataluña de la nacionalidad española? Debe recordarse que la República de Irlanda atribuye la nacionalidad irlandesa a los ciudadanos que hayan nacido en Irlanda del Norte (el artículo 3 de la Constitución de Irlanda prevé el efecto extraterritorial de las leyes del Estado Libre de Irlanda hasta la total reconstitución del territorio nacional). Es decir, nada impide que el Estado español siguiera reconociendo la nacionalidad española de los ciudadanos españoles convertidos en ciudadanos catalanes, salvo que éstos renunciaran a la misma, o que el nuevo estado obligara a sus ciudadanos a renunciar a la ciudadanía española. Es decir, nada impide que los ciudadanos catalanes, de un hipotético Estado catalán, tuvieran dos nacionalidades antes y después de que Cataluña se integrara en la Unión Europea.

La doble nacionalidad plena estaría más que justificada por los lazos históricos de los catalanes con el Estado español, con España, a lo largo de los siglos. Y, sin duda alguna, sería la mayor de las garantías para los ciudadanos, entonces catalanes, que no estuvieron de acuerdo con la secesión de Cataluña pero que no pudieran o no quisieran abandonar Cataluña, o que quisieran seguir teniendo lazos especiales con España.

De ser esto así se podría producir una diferencia notable con el caso irlandés, a que antes me he referido, en la medida en que los irlandeses de Irlanda del Norte pueden ser a la vez británicos e irlandeses (o ser solo británicos aunque hayan nacido en Irlanda del Norte) y en todo caso ciudadanos europeos, al ser tanto Irlanda como el Reino Unido Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, aunque Cataluña no se incorporara a la Unión Europea, el Estado español podría otorgar a los ciudadanos de Cataluña la nacionalidad española y en esa medida todos los derechos derivados de la ciudadanía europea, lo que no dejaría de ser una paradoja jurídica.

Obsérvese que el artículo 20 del TFUE establece que será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que la atribución de nacionalidad es una competencia exclusiva de los estados (ver entre otras la STJUE de 19 de octubre de 2004, asunto C-200/02, caso Zhu y Chen). Esto es lo que permite que el estado español atribuya la nacionalidad española a hijos o nietos de españoles nacidos en el extranjero, sin pérdida de su nacionalidad, y en la mayoría de los casos sin que hayan estado nunca en España, ni paguen en España sus impuestos, ni cumplan con ninguno de los deberes que conlleva la ciudadanía española. Situación ésta más paradójica que la señalada anteriormente.

Ver más ampliamente sobre los efectos de la secesión de territorios para los ciudadanos de la Unión el trabajo de Manuel MEDINA que se publica este mismo número de la *REDUE*.

darios y los que fueron contrarios a la secesión), condiciones de la liquidación de la unión, etc., etc., etc. Una unión de siglos no puede resolverse sin hacer las cuentas económicas, financieras, culturales, etc.

La cuestión, dicho lo anterior, es la de si Cataluña es viable como estado independiente. La respuesta a esta cuestión está totalmente dividida e igualada entre los que consideran que es viable y los que opinan que no es viable. De manera que creo que merece la pena detenernos en esta cuestión y que debemos afrontarla con independencia de quienes sostengan una u otra postura, pues el sectarismo que impregna la mayoría de las opiniones llega, incluso a desvirtuar los mejores argumentos.

Un pronunciamiento sobre este asunto exige contextualizar el problema y enfocarlo desde distintas perspectivas. El contexto en que se pudiera producir la independencia de Cataluña es, sin duda, el europeo. Y no sólo porque Cataluña es parte geográfica de Europa, sino porque lo es en el sentido político, económico y sociológico, como lo son las demás comunidades autónomas que integran el Estado español. Pero, sobre todo, porque los independentistas catalanes tendrían, aparentemente, una acusada vocación europeísta. Por tanto, no estaríamos, aparentemente, ante un supuesto de rechazo a los valores y principios que rigen en los estados de la Unión y en la propia Unión, sino que nos encontraríamos en un escenario de auténtica vocación europeísta, que compartirían con las demás tendencias ideológicas que tienen representación en el Parlamento catalán. Esta observación puede considerarse superflua, pero a mi juicio no lo es; no debemos olvidar el surgimiento o fortalecimiento de sentimientos antieuropeístas en varios estados de la Unión.

Un vistazo somero por los estados europeos actuales, de la Unión Europea y fuera de la Unión, pone de evidencia que Europa está integrada por estados de diferente entidad en cuanto a territorio, población, PIB, u homogeneidad cultural, factores estos que son determinantes de la mayoría de los demás indicadores, con las oportunas correcciones. Pues bien, al menos es posible clasificar a los estados por su tamaño y población en diferentes categorías, desde muy pequeños, pequeños, medianos y grandes<sup>23</sup>. Pueden hacerse otras clasificaciones pero, en todo caso, el resultado será la existencia de grandes diferencias entre estados y la posibilidad de formar grupos por población, por dimensiones del territorio, por PIB, o por otros instrumentos de medición. La Unión Europea no solo no ha obstaculizado la in-

---

<sup>23</sup> Son, por ejemplo estados muy pequeños, con menos de un 1 millón de habitantes: Malta (0,416), Luxemburgo (0,524), Chipre (0,862) (e Islandia, San Marino, Mónaco, Liechtenstein, Montenegro, Kosovo fuera de la Unión). Son estados pequeños, de entre 1 y 8 millones de habitantes: Estonia (1,339), Letonia (2,041), Eslovenia (2,055), Lituania (3,007), Irlanda (4,582), Finlandia (5,401), Eslovaquia (5,404), Dinamarca (5,580) y Bulgaria (7,327). Son estados medianos, de entre 8 y 21 millones de habitantes: Austria (8,443), Suecia (9,482), Hungría (9,957), República Checa (10,505), Portugal (10,541), Bélgica (11,041) Grecia (11,290), Países Bajos (16,730) y Rumania (21,355). Y pueden considerarse estados grandes, de más de 35 millones Polonia (38,538), España (46,196), Italia (60,820), Reino Unido (62,989), Francia (65,397) y Alemania (81,843). Ver la Decisión del Consejo de 14 de enero de 2013 por la que se modifica su Reglamento interno en que se establecen las poblaciones de los Estados miembros válidas para el período entre el 1-1-2013 y 31-12-2013 (*DOUE* L 16, de 19-1-2013).

corporación a la Unión de estados muy pequeños o pequeños sino que la ha fomentado. Incluso ha incorporado a Chipre, un estado que soporta la ocupación del ejército turco hace varias décadas. No es este lugar para cuestionar la política de ampliación de la Unión Europea, pero lo cierto es que no solo no ha sido afortunada en los parámetros en que se ha producido hasta la fecha sino que sigue de acuerdo con los mismos parámetros, es decir, reincidiendo en los mismos errores.

Si tenemos en cuenta población, territorio y PIB, Cataluña ingresaría en el grupo de los estados pequeños. En torno al número 16 o 17 de los 27 existentes. De manera que sostener que Cataluña no es viable dentro de la Unión supondría afirmar que de 10 a 14 Estados de la Unión Europea, y media docena de Estados europeos que no forman parte de la Unión, no son viables, aunque resulte evidente que lo son.

Cataluña es viable en el seno de la Unión Europea, pero dicha viabilidad es cuestionable fuera de la Unión<sup>24</sup>. Al margen de especulaciones jurídicas favorables

---

<sup>24</sup> No deja de ser menos cierto que la independencia de Cataluña podría suponer un período de tiempo de grandes penalidades para los ciudadanos catalanes. Es muy probable que sus empresas, que han tenido siempre como mercado preferente al del resto de España, sufrieran contracciones muy considerables. Su sistema financiero podría entrar en quiebra, como consecuencia de una retirada de depósitos masiva del resto de los españoles, sus empresas en general sufrirían pérdidas considerables, pues sería previsible una reacción desfavorable de los consumidores. El incremento de gasto de Cataluña sería muy elevado, pues no es lo mismo ser una comunidad autónoma que un estado, un estado con ciertas pretensiones. No es improbable que los grandes capítulos de gastos que exige la defensa, la diplomacia, la policía, la judicatura, la sanidad, la docencia, la investigación, etc. incrementaran de modo considerable el gasto que sería insusceptible de ser financiado a corto y medio plazo. No parece que los nacionalistas hayan previsto la descapitalización impresionante, en todos los órdenes, que tendría lugar como consecuencia de una secesión. Una Cataluña fuera de la Unión Europea sería viable como un estado precario que tardaría décadas en recuperar los índices de bienestar que todavía tiene en la actualidad, pese a la crisis económica.

¿Creen los nacionalistas catalanes que el sistema de inmersión cultural que se proponen, con desprecio absoluto a las culturas de alrededor del 50% de la población, serían toleradas por las minorías, aunque fueran muy exiguas en un escenario diferente al de una comunidad autónoma? No lo creo. No es lo mismo, sentirse catalán y español perteneciendo a España, que perteneciendo solo a Cataluña. Las reacciones pueden ser pacíficas, una especie de éxodo a España, o pueden ser violentas, o muy violentas de las minorías que se podrían sentir marginadas, discriminadas.

Pero, no obstante las muchas penalidades que pudieran sufrir los ciudadanos españoles convertidos en ciudadanos catalanes, no tengo la menor duda de que Cataluña a largo plazo es viable. Si la población está dispuesta a pasar por penalidades considerables durante varias décadas, es muy probable que Cataluña pudiera obtener un lugar, modesto, muy modesto, pero digno en la comunidad internacional, como el que ocupan los estados pequeños europeos.

A mi juicio los obstáculos a la incorporación de Cataluña a la Unión Europea vendrían más de otros estados de la Unión que de la España residual. En efecto, la España residual no solo no debería oponerse a la entrada de Cataluña en la Unión Europea, en el caso de que se pactara la secesión de la misma, sino que tendría que favorecerla. Y esto por varias razones. En primer lugar porque la defensa de los intereses de los españoles que no votaron la independencia solo puede protegerse adecuadamente mediante la entrada de Cataluña en la Unión Europea, en el Consejo de Europa, en la ONU, en la OTAN, etc., etc., etc. Además, porque producida la independencia, la actitud más responsable, honorable y pragmática será la del buen entendimiento con un vecino con cuyos habitantes y los antecesores de estos, cuya relación ha sido fraternal durante siglos, por muchos conflictos que se hayan

a la posible permanencia de Cataluña en la Unión, tras la secesión, o a su pronta incorporación tras la misma, la tesis que tiene mayores probabilidades de prosperar es la ortodoxa<sup>25</sup> que considera que Cataluña quedaría fuera de la Unión. Y al margen de dicha tesis considero que puede sostenerse que la secesión de territorios de Estados miembros es contraria a los principios que informan la idea misma de Europa como trataré de acreditar a continuación.

## **V. LAS RAZONES O SIN RAZONES DE LAS PRETENSIONES SECESIONISTAS. NACIONALISMO. INSOLIDARIDAD. AMBICIONES DE LAS CLASES DIRIGENTES**

He dejado para el final la parte que considero sustancial de este trabajo. Pues trataré de rebatir en este apartado las causas más profundas que sustentan el nacionalismo de nuestros días y su oposición a los principios y valores europeos.

Habida cuenta de que la secesión en territorios de Estados miembros de la Unión no es posible fundarla en situaciones coloniales o de naturaleza semejante, es decir, al no ser posible fundar el secesionismo de territorios de Estados miembros de la Unión Europea en la existencia de ciudadanos subyugados, oprimidos o privados de los derechos fundamentales, los nacionalistas han fundado sus pretensiones secesionistas en otro argumentario. Esto es, desde una perspectiva formal se puede y se debe respetar que millones de ciudadanos pretendan crear un nuevo estado separándose o rompiendo un estado originario, pero esta consideración formal no impide que pueda rebatirse el fundamento de dicha posición secesionista, que invalidaría dicha pretensión.

La causa principal, la causa de las causas de todos los movimientos nacionalistas (que son en torno a un centenar en Europa<sup>26</sup>), se encontraría en la existencia de naciones en el interior de un determinado territorio estatal. El argumentario es muy sencillo: las naciones tendrían el derecho a constituirse como estados; una especie de derecho natural. La sencillez de la proposición, su propia inconsistencia, paradójicamente, es responsable de su éxito.

---

producido. ¿Acaso los portugueses han impedido a los empresarios españoles invertir y actuar en su territorio con la mirada en los años en que fue un territorio unido al de la España actual? ¿O, acaso los españoles del nuevo estado democrático surgido de la Constitución de 1978 miramos atrás y dificultamos las relaciones con franceses, ingleses, holandeses, belgas o norteamericanos por nuestras guerras pasadas con ellos? O ¿acaso no rehicimos las relaciones con los estados iberoamericanos que se independizaron de España en el siglo XIX?

<sup>25</sup> Ver a tal efecto el trabajo de Araceli MANGAS que se publica en este número de la *REDUE*.

<sup>26</sup> Entre los más significativos los nacionalismos: bávaro, prusiano, flamenco, franco-valón, de la comunidad germanófona, feroés, inuit, andaluz, aragonés, asturiano, castellano, canario, catalán, gallego, portugallego, occitano, valenciano, vasco, Aland, sami, alsaciano, arpitano, borgoñés, bretón, caledonio, corso, flamenco, normando, tahitiano, magiar, irlandés, arpitano, lombardo, napolitano, pagano, sardo, siciliano, tirolés, véneto, frisón, silesio, mirandés, cornualles, escocés, galés, inglés, manx, moravo, etc.

Pero, claro está, tenemos que profundizar en este tema, pues el requisito previo de dicho argumentario es la existencia de una nación de la que derivaría el derecho a crear un estado. Ambas cuestiones no pueden depender de la mera afirmación.

## 1. La secesión fundamentada en la existencia de una nación

El nacionalismo centralista español no perdonó al que fuera presidente del Gobierno en la anterior legislatura que dijera en una ocasión, en el Congreso de los Diputados, algo así como que el concepto de nación era discutido y discutible. No me cabe duda de que el Congreso de los Diputados no era el lugar idóneo para plantear un tema que debiera ubicarse en el marco de unas jornadas universitarias, pues en la universidad todo puede ponerse en cuestión, incluso cuando el rigor no acompañe el cuestionamiento de los conceptos. Pero, no por ello deja de ser cierto que el concepto de nación es uno de los más discutidos y confusos de los conceptos políticos; que como concepto doctrinario tiene tantas versiones como doctrinarios. En términos jurídicos hay que decir que el concepto de nación no es un concepto jurídico, sino que se trata de un concepto político e incluso metapolítico. Para el Derecho internacional son los estados los titulares de derechos. Y en el Derecho constitucional occidental las referencias a la nación son muy escasas, los casos de las constituciones española, francesa y belga son una excepción entre las constituciones europeas en que las referencias a la nación son escasas<sup>27</sup>.

La confusión entre los conceptos de estado y nación es de tal naturaleza que alcanza al *Diccionario de la Academia*. Así, en su primera acepción para la Academia nación es: «Conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno», concepto que se corresponde mejor al de estado, mientras que en su tercera acepción dice la Academia que nación es: «Conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente tienen un mismo idioma y tienen una tradición común», que se correspondería al concepto romántico de nación que ha sobrevivido hasta nuestros días.

La idea del estado-nación ha sido una de las construcciones más perversas de la historia política en dos sentidos divergentes. Por una parte, porque cuando sobre

---

<sup>27</sup> En el caso de la historia constitucional española la utilización del término nación es particularmente significativa en la Constitución de Cádiz de 1812 y de la Constitución de 1978. La Constitución de Cádiz hace reiteradas referencias a la nación, lo que en aquella época tuvo un significado revolucionario al atribuir los poderes del Estado a la «Nación Española», poniendo fin al «Antiguo Régimen» y al caracterizar a la nación como «la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios». De manera que el concepto de nación utilizado en la Constitución de 1812 poco tiene que ver con el de nación étnica, cultural, etc. que se afianza a lo largo del siglo XIX y se aproxima al concepto de estado. Lo mismo puede decirse de la utilización, mucho menos precisa y profusa, del concepto de nación en las demás constituciones españolas del siglo XIX. En la Constitución de 1931, por el contrario, no figurará la referencia a la nación que se sustituye por la referencia al pueblo español. Y la Constitución de 1978 alcanza un equilibrio entre las concepciones de la Constitución de Cádiz y la de 1931 mediante la utilización de los conceptos de nación española y de pueblo español, aunque la soberanía se atribuye a este último.

un territorio sin homogeneidad (de lengua, cultura, raza y religión) se construye la categoría estado-nación se produce la elección de una lengua, una cultura, una raza, una religión, que se tratan de imponer a las demás lenguas, razas, culturas y religiones existentes en el mismo territorio. Se trataría del fenómeno del nacionalismo centralista que hemos sufrido en España en muchos períodos de su historia, y que todavía cautiva a muchos, aunque no encuentre fundamento en la Constitución española de 1978. Y, por otra parte, la idea del estado-nación es una tentación permanente de las clases políticas nacionalistas de territorios dentro de un estado, en que existe una lengua, cultura, raza y religión predominantes, que perseguirán ineluctablemente convertir a dicho territorio en estado-nación, a imagen y semejanza del estado-nación del que pretenden separarse. El resultado, en ambos casos será el de la intolerancia.

Puede negarse que esto sea así, pero no es fácilmente rebatible que el que pretende construir un estado, a partir del concepto de nación, sobre un territorio que forma parte de un estado existente previamente está eligiendo determinados caracteres identitarios que se dan en dicha porción del territorio, caracteres que se confrontan con otros caracteres identitarios de habitantes de dicho territorio y de otros territorios del mismo estado o de otros estados. La construcción de la pretensión de secesión en la existencia de la nación en una parte de la población y del territorio de un estado, despreciando las identidades de otros sectores de la población, es de una gravedad extraordinaria.

Por esas razones el nacionalismo es una ideología contraria a los más elementales valores y principios que rigen en la actualidad nuestras sociedades occidentales. Los valores y principios de nuestras sociedades son los que lucen en las declaraciones de derechos fundamentales y libertades públicas, desde las norteamericana y francesa en el siglo XVIII hasta las declaraciones de derechos del siglo XX: la Declaración Universal de Derechos del Hombre y los pactos que derivan de la misma, el Convenio Europeo de Derechos y Libertades Públicas, las declaraciones de derechos de los Estados de la Unión, entre las que destaca la Constitución española, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En esos documentos está escrito nuestro código genético, y no en la lengua que hablemos, la cultura de la que procedamos, nuestra raza o la religión o creencias que profesemos.

Formo parte de un número cada vez mayor de ciudadanos occidentales que rechazan todo nacionalismo central o periférico, que pretenda poner fronteras entre los hombres, que sublime el pasado y convierta los instrumentos que utilizamos para expresarnos (la lengua) o las creencias irracionales, en valores superiores de personas y sociedades, en vez de situarlas en un nivel secundario en relación con el que es principal. Y lo principal, lo que nos hace iguales a todos los hombres, es el conjunto de valores, principios, derechos y libertades que nos configuran de modo explícito.

Por lo demás, el concepto de nación que manejan los nacionalistas es de difícil aplicación tanto a la población y territorio españoles en su conjunto como a la población de las distintas nacionalidades o regiones españolas. En el territorio de

España, como realidad geográfica, o si se prefiere en el territorio del Estado español, se han producido tantos intercambios de personas de los distintos puntos de su geografía a lo largo de los siglos, y han sido tantas las oleadas de migraciones e invasiones de diferentes procedencias, que estas circunstancias invalidan el primero de los requisitos para que se pueda hablar de nación, pues el origen de los españoles es extraordinariamente variado, sin que se haya producido una síntesis que nos permita hablar de una raza española. Por otra parte, lejos de ser un territorio, el del Estado español, en que se hable una sola lengua son muchas las lenguas que se hablan en España, y no me refiero solo a las que se consideran lenguas oficiales de acuerdo con la Constitución y los estatutos de autonomía, sino también a las lenguas de los inmigrantes, que se cuentan en la actualidad por millones, que han ido llegando al territorio español en las últimas décadas. En cuanto a las costumbres, la diversidad es absoluta entre los españoles; sirvan de ejemplo las diferentes costumbres culinarias o festivas de los españoles. Y lo mismo puede decirse de la cultura, las tradiciones o las creencias de los españoles, que son cada vez más numerosas.

Pero, si la observación de la población del territorio español arroja el resultado de que el concepto de nación es incompatible con la realidad, el mismo resultado se obtiene si se analizan cada una de las denominadas nacionalidades y regiones españolas. En ninguna es posible alcanzar la conclusión de que existan naciones, sea cual sea el criterio que se elija, porque sus poblaciones son mestizas, se hablan lenguas diferentes, y se practican religiones y tradiciones diferentes.

España se ha ido construyendo como un estado desde hace cinco siglos con formatos diferentes, confederal, federal, centralista y regional, que en todo caso ha evidenciado una realidad plural que se ha incrementado y no aminorado con el paso del tiempo. España nunca ha sido una nación; afortunadamente ha sido siempre un estado integrado por una considerable diversidad de culturas entremezcladas. Eso mismo sucede en Estados Unidos de América, que tampoco es una nación, y lo mismo puede decirse de la inmensa mayoría de los grandes, de los medianos y de los pequeños estados europeos.

Si la Unión Europea es el paradigma de un estado, en el sentido de que sus más de quinientos millones de habitantes tienen orígenes, lenguas, costumbres, tradiciones y religiones diferentes, cada uno de los estados de la Unión es también paradigma de estado y no de nación. En ese conjunto lo único que puede unirnos, lo único que nos une a los europeos son los valores, principios y derechos y libertades que lucen en los tratados de la Unión, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en las constituciones de los Estados miembros. Es más, se trata de valores, principios, derechos y libertades que reconocen la diversidad. La causa de dichos valores, principios, derechos y libertades es nuestra única señal de identidad: es la identidad común, que nos une, que reconoce la diversidad.

Los nacionalismos, centralistas o periféricos, se basan en lo que nos separa (el origen, la cultura, la lengua, la religión, etc.). De manera que las pretensiones identitarias de los nacionalistas son contrarias a la esencia del europeo. Lo que nos identifica, por ejemplo, es el derecho a la libertad de creencias, incluida la religio-

sa. Pero las religiones y creencias nos separan. De la libertad de creencias no puede deducirse que se creen estados integrados por ciudadanos que profesen las mismas creencias. Las creencias se producen en el ámbito de lo privado, y no pueden configurar lo público. Estados teocráticos, que por cierto existen, son contrarios a la libertad religiosa. Y lo mismo puede decirse de la raza, la lengua y las costumbres. El signo de nuestro tiempo es la apertura de los ciudadanos, de las sociedades y de las organizaciones políticas. Y sería un atentado a la libertad querer parar la historia y retroceder rememorando una imagen romántica que nunca existió, una imagen que ni siquiera existió en la Alemania concebida por HERDER<sup>28</sup> y FICHTE<sup>29</sup>, pues el *espíritu del pueblo* (*Volksgeist*) ideado por HERDER, y del que son tributarios los nacionalismos, no es sino una ensoñación. Así, considero que, desde la perspectiva que ahora analizamos, la creación de nuevos estados sobre la existencia de supuestas naciones supone un atentado gravísimo a los principios y derechos que constituyen el ADN de los hombres y mujeres de nuestro tiempo.

Para los nacionalistas «*La nación ( ) es un organismo que tiene finalidades, vida y medios de acción superiores por su potencia y duración a los de los individuos –disociados o reunidos– que la componen. Es una unidad moral, política y económica que actúa íntegramente en el Estado ( )*». Pero, ¿saben ustedes?, los dos paréntesis que he dejado en blanco deben llenarse, para una transcripción fiel del texto de referencia, con las palabras «italiana» y «fascista» pues el párrafo que les he transcrito es el artículo 10 de la Carta del Lavoro de MUSSOLINI.

## 2. La insolidaridad como causa del secesionismo

Otra de las causas que subyacen en el secesionismo, que deriva de la anterior, es la insolidaridad de los ciudadanos de unos territorios en relación con los de otros territorios. La solidaridad es uno de los principios que constituyen el sistema democrático español y también el proyecto europeo. Los secesionistas catalanes han utilizado en los últimos tiempos, como instrumento para fomentar dicha ideología, un supuesto déficit fiscal de Cataluña. De acuerdo con esta tesis, Cataluña estaría contribuyendo de manera extraordinaria al bienestar de otras regiones españolas y perseguiría no hacerlo.

Hablar de contribución fiscal de Cataluña, en la medida en que existe un único territorio fiscal (con la excepción del País Vasco y Navarra, que son ejemplo de confederación fiscal) y que no contribuyen los territorios sino las personas, tiene poco sentido. En Cataluña, como en el resto del territorio español, existen ciudadanos ricos y ciudadanos pobres, ciudadanos que contribuyen considerablemente

<sup>28</sup> Ver Johann GOTTFRIED HERDER, *Ideas sobre la filosofía de la historia de la humanidad* (1784-1791)

<sup>29</sup> Ver Johann GOTTLIEB FICHTE, *Discursos a la nación alemana*, 1807-1808 (*Reden an die deutsche Nation*), editada en castellano por Tecnos, 1988.

a las arcas públicas, ciudadanos que contribuyen poco y ciudadanos que reciben la solidaridad de los demás ciudadanos españoles, catalanes o no. Y estas mismas consideraciones se pueden hacer de los ciudadanos que viven en cualquier parte de España.

Hay que reconocer que el argumento, que es del todo engañoso por lo dicho anteriormente, es de gran simplicidad y eficacia. Pero, aunque aceptáramos la existencia de una especie de persona jurídica «Cataluña», que daría al Estado más de lo que recibe del Estado, las objeciones a dicho postulado serían muchas. En primer lugar, el estudio riguroso de las cifras arroja un resultado bien diferente al que proclama la propaganda nacionalista<sup>30</sup>, aunque podamos coincidir en la necesaria reforma del Estado de las Autonomías y, en particular, de la financiación de las comunidades autónomas. En segundo lugar, en el sistema de intercambios entre territorios no es posible tener en cuenta únicamente el intercambio que podríamos denominar fiscal. Los intercambios en el territorio de un estado han sido y siguen siendo de diferente naturaleza. Así, es evidente que el bienestar de los ciudadanos españoles que viven en el territorio catalán se debe en buena parte al déficit humano que se ha producido en otras regiones españolas, lo que es igualmente aplicable, en especial, a los ciudadanos de los territorios madrileño, vasco o balear, que se han beneficiado de la emigración que ha tenido lugar en el interior del territorio español, particularmente en los últimos cien años. E igualmente, el bienestar de los ciudadanos de las regiones con mayor producto interior bruto se debe a la existencia de un mercado interior español en que circulan libremente las mercancías, los servicios y capitales, antes y después de que España se incorporara a las Comunidades Europeas.

Al margen de las observaciones anteriores, de lo que se olvidan los nacionalistas es de que uno de los principios constitutivos de las sociedades democráticas contemporáneas: la solidaridad. La solidaridad se consagra en la Constitución española y en los tratados de la Unión. Y lo que resulta más grave, los nacionalistas verían con buenos ojos la solidaridad si sus territorios son los receptores de la misma y no los dadores. Les parecería bien a los nacionalistas periféricos la solidaridad europea que ha supuesto para el conjunto de España más de un billón neto de pesetas durante cerca de 25 años, o la solidaridad del resto de los españoles para afrontar el enorme déficit de sus regiones. Pero rechazarían la solidaridad de los ciudadanos catalanes con los ciudadanos andaluces, extremeños o castellano-manchegos.

Y no puede dejar de mencionarse que tras el nacionalismo se encuentra la ambición de clases políticas que quieren dar un paso cualitativo que sólo a ellos pudiera beneficiarles, aunque sea a costa de producir un perjuicio irreparable en los ciudadanos de sus sociedades que nada tienen que ganar y mucho tienen que perder con la separación de los demás españoles con los que están conviviendo en un Estado democrático.

---

<sup>30</sup> Ver entre otros, A. DE LA FUENTE y S. RODRÍGUEZ MORA, «Las cuentas de la lechera», en *El País* de 24-9-2012 y A. ZABALZA, «Malentendidos del saldo fiscal catalán» en *El País*, de 19 de noviembre de 2012.

## VI. EL FIN DEL NACIONALISMO. LA VIGENCIA DEL ESTADO DE VALORES, PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Los nacionalismos son reliquias del pasado desprovistas de sentido. Pero resulta obvio, de los hechos, que no puede ignorarse que se trata de una ideología que todavía tiene un gran poder de sugestión. A mi juicio, se trata de una de las facetas más negativas de los humanos. El nacionalismo centralista o periférico busca las diferencias, las enfatiza y construye sobre dicha diferencia la separación de los demás.

La Unión Europea hasta la fecha ha fomentado el nacionalismo más allá de sus fronteras. Lo ha fomentado la Unión como organización y algunos estados europeos como Alemania que propiciaron, en vez de impedir, la descomposición de Yugoslavia. Por el contrario, al mismo tiempo se producía la reunificación de Alemania. Bien es cierto que la Unión Europea, por la mera circunstancia de permitir la adhesión a la misma de pequeños estados esta frenando la ideología nacionalista, en la medida en que la Unión Europea es la negación del nacionalismo a través del mercado interior, la moneda única, los derechos fundamentales y otros tantos signos de identidad europea.

La creación de nuevos estados allí donde ya existen estados no reporta ningún beneficio para los nuevos ciudadanos si en los estados existentes están representados todos los ciudadanos por igual en las instituciones del Estado, son considerados iguales todos los ciudadanos y son respetadas las culturas de los pueblos que los integran. La separación de territorios de estados no es susceptible de producir efectos desfavorables para los ciudadanos de los estados secesionados, pues nada favorable suele derivar de los fraccionamientos de los mercados. Y, además, la secesión unilateral o consensuada no garantiza la incorporación de los nuevos estados a la Unión Europea. La secesión de territorios en nuestro tiempo presente, cuando en Europa se dilucida dar pasos decisivos para la unidad política, es una aventura temeraria que pone de manifiesto un escaso sentido de la historia. La nuestra es una época en que debemos afrontar las deficiencias de nuestros regímenes democráticos (internos y europeo), que son muchas, para alcanzar el estatus de ciudadanos responsables y comprometidos con nuestro presente y futuro.

Pero, debo decir que si la inmensa mayoría de los ciudadanos de un determinado territorio quieren constituirse en estado independiente y lo manifiestan con claridad y rotundidad y, además, quedan garantizados los valores, principios y derechos fundamentales que rigen en la actualidad en España, fruto de su Constitución, de sus leyes, del Derecho de la Unión Europea y del Derecho internacional, en particular para los ciudadanos que estuvieron en contra de la secesión, nada debe impedir que se creen dichos estados, pues por muy lamentable y equivocada que me pueda parecer dicha decisión los ciudadanos tienen derecho a elegir sus organizaciones políticas; tienen el derecho a acertar o a equivocarse.

Con melodramáticas palabras Rabindranath TAGORE escribió en su libro titulado *Nacionalismo*: «Cuando prevalece el espíritu del nacionalismo occidental, se enseña desde la infancia al pueblo entero a fomentar odios y ambiciones por todos

*los medios: fabricando mentiras y verdades a medias sobre los hechos históricos, presentando desfavorablemente a otras razas y cultivando sentimientos de animadversión hacia ellas, conmemorando sucesos que a menudo son falsos y debieran ser olvidados rápidamente por el bien de la humanidad, tramando constantemente malévolas amenazas contra sus vecinos y contra otras naciones. Eso es lo que está envenenando la fuente misma de la humanidad y desacreditando los ideales que surgieron del ejemplo de las vidas de nuestros mejores y más grandes hombres».*

**RESUMEN:** En este trabajo se analiza con carácter general el tratamiento de la secesión de estados, de organizaciones internacionales y de la Unión Europea y de territorios de estados soberanos. A tal efecto se analiza el Derecho internacional, el Derecho de la Unión Europea, y el Derecho interno. Y de tal análisis se llega a varias conclusiones. Por una parte, que la Unión Europea a través de su artículo 50 ha concebido un sistema de separación pacífica y pactada de Estados miembros de la Unión Europea que debiera servir de ejemplo. Por otra parte, se concluye que en el Derecho internacional, en el Derecho de la Unión Europea y en el Derecho interno español no pueden fundarse las pretensiones secesionistas de territorios españoles. Finalmente, se alcanza la conclusión de que los nacionalismos tanto centralistas como periféricos son contrarios a los valores y principios que han servido para construir la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** Autodeterminación externa, autodeterminación interna, estado, libre determinación de los pueblos, nación, nacionalismos centralistas, nacionalismos periféricos, valores y principios de la Unión Europea, secesión, secesión civilizada.

**ABSTRACT:** This paper analyses generally the treatment of the secession of states of international organizations, and the European Union, and territories of sovereign states. To this end we analyze the international law, European Union law, and the internal law. And in such analysis yields several conclusions. On the one hand, the European Union through its Article 50 has devised a peaceful separation system and Member States agreed to European Union should serve as an example. Moreover, it is concluded that in international law, in European Union law and Spanish law claims can not be based secessionist Spanish territories. Finally, the conclusion is reached that both centralist and peripheral nationalisms are contrary to the values and principles which have served to build the European Union.

**KEYWORDS:** External self, inner self, state, self-determination of peoples, nation, nationalism centralist, peripheral nationalism, values and principles of the European Union, secession, secession civilized.

Recibido: 10 de abril de 2013

Evaluado: 29 de abril de 2013

Aceptado: 7 de mayo de 2013