



Tras el periodo más largo de convivencia política y de desarrollo económico y social vivido en España, un periodo tan fructífero que ha aportado el proceso de descentralización más profundo llevado a cabo en su historia y el más alto nivel de vida y de bienestar que han llegado a gozar los españoles, hemos podido contemplar cómo un conjunto de crisis concatenadas amenazaban este dichoso panorama y contribuían a dismantelar parte de esos logros, alojando en la conciencia colectiva de los ciudadanos españoles la desconfianza, la desazón y un cierto alejamiento de los consensos básicos que sustentaban nuestra, hasta ese momento, feliz convivencia. Pero no podemos olvidar que el pacto constitucional de 1978 ha sido el soporte que facilitó tan espléndido periodo y que fueron las élites políticas de la transición quienes negociaron y alcanzaron esos consensos básicos que lo hicieron posible. Su actitud forma parte de una de las mejores lecciones de nuestra historia.

Al cabo de este periodo de treinta años, la profunda y duradera crisis económica que comenzó allá por el año 2008 y que aún no terminamos de superar, sirvió de catalizador para decantar la materialización de algunas otras crisis, larvadas en las entrañas del sistema. Primero fue la del liderazgo político y luego la siguieron la de los valores sociales, la del sistema político, la de la Unión Europea, la de la honestidad y la ética y, por último, el conflicto con las entidades territoriales. Y es de esta última cuestión, tan aguda en estos momentos con la radicalización del problema catalán, de la que vamos a ocuparnos.

Pero comenzaremos por afirmar que esta crisis territorial no es una crisis aislada o independiente de las demás. Ni respecto al contexto internacional, ni en la relación que entre ellas mismas mantienen. Sin los efectos brutales de la crisis económica, posiblemente la crisis territorial no se hubiese manifestado con tanta celeridad y de manera tan extrema. O sin la crisis política, de valores y de liderazgo, tampoco se habría explicitado con la magnitud alcanzada. O sin el deseo de una parte de la ciudadanía por castigar a los líderes políticos por su mala gestión de la crisis, tampoco se habrían alzado tantos escoceses y catalanes al reclamo de sus respectivos nacionalismos. O sin el debilitamiento de los consensos básicos en los que se apoya la estructura política y social, difícilmente se concibe el olvido de las

obligaciones públicas y la aquiescencia a un derecho universal e indefinido de decidir al capricho de la oportuna voluntad de un colectivo, sin reparar en los demás. Cuestiones todas ellas que nos inducen a pensar en las causas últimas de un conflicto político con muchas aristas y en el que las razones de afirmación de la propia identidad no dejan de ser una causa más.

¿Cómo abordar desde la disciplina académica este problema tan enraizado en nuestras conciencias que a todos nos motiva para opinar vehementemente? ¿Cómo reducir a términos racionales y previsibles lo que tan directamente afecta a nuestra convivencia inmediata? A responder estas preguntas se orientan las explicaciones que a continuación expongo, con el objetivo de contribuir a una guía con la que adentrarnos en el proceloso laberinto que deberemos recorrer para resolver un conflicto político de tan extrema gravedad para el futuro de nuestra convivencia.

Pero me gustaría formular, previamente, una reflexión que al final de mi intervención retomaremos. Hace bastantes años ya, antes de que se aprobase el Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla, asistimos a un conflicto político territorial que conmocionó la historia y la vida de esta ciudad. Todos recordaremos aquellos años, desde mediados de la década de los ochenta, en los que vivimos una situación tensa y muy delicada, al colisionar las aspiraciones de los melillenses por constituirse en Comunidad Autónoma con la posición de las instituciones estatales de conceder solamente un régimen local especial. Se puso en juego entonces algo más que unas alternativas políticas: la españolidad, por una parte, que se vinculaba exclusivamente con la opción de crear una Comunidad Autónoma idéntica a las ya constituidas y, por la otra, la oposición cerrada para que se pudiese constituir en autonomía. Ambas conducían a un callejón sin salida, si bien ni la españolidad estaba en juego sin una forma exclusiva de autogobierno, ni la culminación del sistema autonómico se podía obviar. Vivimos situaciones extremas que, al asistir al auge del problema creado por los nacionalistas catalanes, he vuelto a recordar, viéndolas asociadas y formando parte, una y otra, de lo que hoy denominamos conflictos de identidad territorial. De tal manera que creo que esa experiencia nos permite el poder entender mejor el problema catalán.

En cuanto al estudio de los conflictos políticos, lo primero que tenemos que señalar es que aparecen contenidos en una teoría general poco desarrollada y, en general, poco aplicable. Nos hallamos frente a un panorama formado principalmente por estudios sobre casos empíricos-concretos, que suelen analizar conflictos que se producen en condiciones muy determinadas. Si bien, como señala Ramón Cotarelo, *“el asunto de la teoría general no parece tan peliagudo si empezamos por reconocer que todos los conflictos tienen un elemento en común: se producen por la agresividad, innata al ser humano”*. (Cotarelo, *Teoría General del conflicto*)
Su teoría subraya especialmente que la condición del ser humano es esencialmente agresiva y mientras haya

seres humanos estarán en conflicto. En todo caso, lo que nos interesa reconocer dentro de este ámbito de estudio es el espacio que ocupan esos conflictos cuando adquieren una naturaleza política y conmocionan al conjunto del sistema. Y en esta cuestión la teoría coincide en reconocer que dentro de los conflictos políticos se incluyen todas aquellas ocasiones en las que algún grupo de personas realizan reivindicaciones colectivas públicas, en las que al menos una de las partes afectadas por la reivindicación es un gobierno (Tilly, 1998).

En buena medida esto es así porque las instituciones y, entre ellas, los gobiernos, son los encargados de encauzar los conflictos, y disponen de los recursos coercitivos para canalizarlos y para agregar las reivindicaciones conflictivas con los intereses de los demás individuos y grupos. Factores que se intensifican cuando el problema sobrepasa las reglas del juego del sistema político. Entonces nos encontramos ante conflictos que afectan al poder constituido y ello significa que nos alcanza a todos los que bajo ese pacto general convivimos.

Con este enfoque, una amplia corriente de analistas del conflicto político (Tilly, McAdam, Tarrow y otros investigadores) han ido reduciendo las barreras que dificultan efectuar la síntesis en el análisis de los conflictos y han estudiado las relaciones entre conflicto y cambios sociales, destacando cómo uno y otro se influyen mutuamente. De manera que van hallando analogías en una serie de campos entre los que se incluyen las identidades políticas asentadas, dentro de las que se consideran especialmente a los grupos nacionales. Y aquí nos encontramos ya con los nacionalismos, siempre muy próximos al conflicto.

Debemos hacer una previa puntualización en torno a los nacionalismos para matizar esta afirmación sobre su estrecha relación con el conflicto, pues los hay agresivos y no agresivos. En principio es conveniente reconocer que no su mera existencia no supone su agresividad, pero si echamos una mirada a la Historia podemos observar cómo en muchos casos, demasiados, han sido la causa de que, como decía Hegel, la Historia fuese un matadero.

La preocupación por el surgimiento y desarrollo de la violenta conflictividad que devastó el Planeta con dos guerras mundiales en el pasado siglo, dio origen a una serie de estudios sobre la formación de los grandes movimientos políticos que tan peligrosos habían sido, y cuya ideología y liderazgo habían amenazado el orden social y la paz mundial. Entre ellos destacó el que William Kornhauser publicó en 1955, en su libro *Politics of Mass Society*, en el que señalaba cómo al desmantelarse los lazos sociales reforzados por normas interiorizadas, esta disolución de los elementos coercitivos facilitaba las alianzas entre los líderes deseosos de poder y las ansias de estabilidad de sus seguidores, para hacerse con la dirección del sistema. O expresado de otra manera, la conjunción de la accesibilidad de la élite y la disponibilidad de las masas para ser movilizadas eran los dos factores centrales que promovieron los grandes

movimientos populares. De esta forma, apuntaba, la unión entre públicos vulnerables y líderes demagogos sin escrúpulos contribuyeron al nacimiento del fascismo, el nacional-socialismo, el comunismo, el macarthismo y otras formas de extremismo.

Sin refutar las supuestas causas que Kornhauser señalaba, estos argumentos se cuestionaron posteriormente por ser políticamente incorrectos, al derivarse de ellos efectos negativos que se proyectaban sobre la marginalización de la participación popular en la política, cuando en esa época eran los partidos de masas los que lideraban el sistema político. Y si bien esa teoría hoy en día ya no resulta atractiva, la visión que subyace en la misma reaparece bajo un aspecto académico cuando algunos terribles fenómenos se producen, tales como el genocidio, la limpieza étnica, la guerra civil o el terrorismo. Son supuestos en los que podemos observar, por un lado, la disolución de los lazos sociales integradores, sacudidos por el cambio social, y el carisma que demagogos sin escrúpulos provocan en amplios grupos de individuos desarraigados. (Tilly, 1998)

Bajo los inquietantes efectos que suelen derivarse de esta conjunción de voluntades, el estudio de los nacionalismos se ha orientado buscando respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Qué quieren los nacionalistas y cómo pueden conseguirlo?

El nacionalismo, en cuanto ideología y movimiento político es también, como el propio conflicto político, una realidad difícil de aprehender en el marco de una teoría explicativa de carácter global (Blas Guerrero, A. de, 1997). No resulta fácil encorsetar sus muchas variedades y formas en una teoría general. Parece que surgen en coyunturas políticas similares y que mantienen entre sí una gran influencia. Pero lo más significativo de los estudios sobre el nacionalismo es que ponen de manifiesto que todos ellos buscan el poder y tienen como meta definitiva su materialización en un Estado.

El elemento que subyace a tan complejos y contradictorios papeles políticos es el convencimiento de su funcionalidad cara al objetivo de conquista o mantenimiento del poder político en sus distintas plasmaciones territoriales (Blas Guerrero, A. de, 1997). De manera que los nacionalismos son vehículos a través de los cuales se pretende alcanzar un poder político en la forma, preferentemente, de un Estado. En este sentido, el nacionalismo es, pues, una ideología de autodeterminación. Una instancia privilegiada donde la confluencia de la ideología con un comportamiento que subordina el individuo a la colectividad nacional se organiza para tratar de construir un Estado-nación. Creemos al igual que en el estudio citado, que este es el enfoque que en la actualidad definiría mejor a los nacionalismos, en especial teniendo en cuenta las causas de las tensiones de signo secesionista que producen en el mundo actual.

Por otra parte, mientras que la política en un sistema liberal-democrático persigue que se

realice un equilibrio entre las obligaciones y los derechos públicos y privados, la política para los nacionalistas subordina el individuo a la colectividad. Su función principal será la de especificar su comunidad: la población agregada por sus propias señas de identidad y el territorio sobre el que pretenden crear un Estado soberano.

En la mayor parte de los casos las identidades territoriales tratan de justificarse con una especificidad étnica, pero también lo hacen, de manera exclusiva o conjuntamente, con otros elementos como son una lengua diferente, o una cultura, o bien una religión o una historia singularizada. Son, por regla general, justificaciones fronterizas que siempre están en litigio con las de otras minorías o mayorías que conviven en el mismo territorio. Es decir, suele suceder que sobre un mismo territorio confluyan identidades diferentes y es, precisamente, en el conflicto entre estas diferentes identidades donde reside uno de los problemas centrales de la teoría nacionalista. Aunque de estas tensiones pueden derivarse distintas situaciones: en principio, la más coherente, sería la de que los ciudadanos que conviven en ese territorio disfruten al mismo tiempo de las dos identidades (ser escocés y británico, a un mismo tiempo, es un plus de efectos nacionales e internacionales compatibles e indiscutible). Se trata de una opción en la que destaca la disponibilidad de todos a reconocer identidades dobles o múltiples; pero también puede darse una situación de desequilibrio latente, en la que una de las dos identidades niega la existencia de la otra y, en consecuencia, se niega la legitimidad de las otras opciones; y, por último, una situación que a veces trae causa de la anterior, en la que la identidad subsumida asume la intención de sustituir una identidad nacional por la otra, adoptando una postura separatista.

En la realidad, estas situaciones pueden existir de manera diferenciada, pero en los supuestos en los que las identidades entran en conflicto político, por lo general responden a una evolución en la que van pasando de una situación a otra.

Así, la identidad nacional de Quebec tiene su origen en 1759, cuando los ingleses expulsaron a la corona francesa de la América del Norte. La política de Inglaterra para con sus nuevos súbditos franceses osciló entre la asimilación y la conciliación. En este origen se fragua la identidad de los quebequeses, pero se basa además en otros elementos diferenciadores, el más importante de ellos es la lengua francesa. Tras un par de siglos, no es hasta el decenio de 1960 cuando cobró auge el nacionalismo en Quebec, en unas condiciones en las que el Estado quebequés, ampliado e intervencionista, se vio envuelto en una serie de disputas con Ottawa, cuyas ingerencias en las competencias provinciales, siguiendo un proceso de centralización, habían ido creciendo desde la década de 1930.

Por su parte, Escocia ha sido siempre un ejemplo de nación sin Estado (Leruez, 1983).

Rechazó las pretensiones de la corona inglesa durante el siglo XIV y afianzó sus propias instituciones monárquicas y parlamentarias. En 1603 el rey escocés Jacobo VI ascendió al trono de Inglaterra y con ello unió las dos coronas. Con motivos diferentes para ambas partes, en 1707 formaron la Unión. Esta forma no era ni un Estado unitario, al estilo francés, ni un sistema federal, sino algo diferente que se ha denominado “Estado unión” (Keating, 1996), en la que la institución principal era un nuevo parlamento unitario para Gran Bretaña. El nacionalismo escocés, aunque tiene una larga historia, hasta el decenio de 1930 no se organiza en un partido comprometido con la idea de un Estado independiente.

La identidad nacional catalana tiene sus orígenes en la edad media; su lengua vernácula se formó en los siglos X y XI, diferenciada del castellano y de la lengua occitana, sus vecinas. Desde 1137 Cataluña formó parte del Reino de Aragón, que floreció como potencia comercial mediterránea. A partir de 1469 Aragón estuvo unido en confederación dinástica con la corona de Castilla y en 1516 las dos coronas se fundieron para formar el reino de España. Desde entonces los catalanes han sido catalanes y españoles y han podido actuar a la vez en varios campos políticos y económicos: el catalán, el español, el mediterráneo y, durante algún tiempo, el imperial. Históricamente, han reconocido su pertenencia a la comunidad ibérica. A mediados del siglo XIX se produjo el renacer cultural y a las postrimerías de ese siglo adoptó una forma explícitamente política, en un principio como regionalismo. El catalanismo entraba en el siglo XX con una ambivalencia declarada, en la que aspiraba al gobierno de Cataluña pero al mismo tiempo quería catalanizar España en el sentido de modernizarla. En la Segunda República los nacionalistas tomaron la iniciativa y el problema de su integración en el Estado español se resolvió en el pacto constitucional de 1931 que, bajo la fórmula de Estado integral, restauró la Generalidad dentro de un sistema semifederal. Su historia fue breve y accidentada. Después de la transición a la democracia, el crecimiento de la identidad catalana ha sido un constante objeto de fomento por los nacionalistas, embarcados en un proceso de edificación nacional. Pero, a pesar de ello, el cambio más acentuado que han ido mostrando los sondeos ha sido el crecimiento de los partidarios de una doble identidad.

En todos estos casos, el nacionalismo, en principio minoritario e integrado, ha devenido en separatismo. De una forma u otra lo preconizado finalmente por los nacionalistas se configura como la reivindicación de un derecho de autodeterminación para los grupos nacionalistas. De manera que esta reclamación contra el Estado se convierte en uno de los conflictos políticos más radicales con los que ahora nos encontramos.

No existen reglas ni concretas ni generales a las que acogerse para resolver este conflicto. Tan solo resultarían aplicables aquellas que pudieran llegar a convenirse entre las partes, como ha sucedido entre Canadá y los quebequeses, o también, en su fórmula singular, entre los escoceses y el gobierno británico. A falta de estos criterios pactados, el conflicto es imposible de resolver si no se persigue el objetivo de alcanzar acuerdos racionales y ventajosos para

ambas partes. Pero algunos analistas insisten en mantener, que *las pretensiones nacionalistas son cuestiones de principio absoluto que no admiten negociaciones ni términos medios*, (por lo que

)

entonces cabe que no haya ninguna solución salvo la violencia

(Keating, 1996). Ello nos colocaría frente a un resultado siempre incierto y frustrante, que solo podría conducir al sometimiento por la fuerza o a la independencia forzada.

No obstante, antes de seguir con estas consideraciones, deberíamos volver al principio y recordar la confluencia de las diferentes crisis a la que nos vemos sometidos. Entre ellas es conveniente examinar la crisis que en los actuales momentos amenazan al Estado, erosionando sus competencias y sus poderes. Tomar conciencia de ello hace que podamos sentir que somos habitantes de un mundo complejo, inestable, inseguro y amenazado.

En principio, nuestra experiencia con la actual crisis económica, tan duradera, profunda e injusta, nos ha mostrado la debilidad y la erosión del poder que antaño poseía el Estado. Eso, sin contar con la mediocridad del liderazgo político y la crisis de sus instituciones, sino por sí mismo, en su propia organización, poderes y estructura. Somos conscientes de que su papel para adoptar decisiones económicas se ha visto muy menguado. Por arriba, la integración continental que ha supuesto la cesión de poderes a la Unión Europea y, con ella, debido a una improvisada construcción que nos dejó con la indefinición de su organización para hacer frente a las crisis, ha puesto de manifiesto la subordinación inherente de los Estados europeos. Además, al estar inmersos en la economía global hemos podido observar el papel que los denominados mercados ejercen sobre nuestra economía, sorteando las facultades y trabas que han intentado establecer los Estados. Es decir, los Estados están amenazados por arriba y sometidos a decisiones en las que en poco o nada participan.

Al mismo nivel de sus poderes, lateralmente, los procesos de descentralización han diversificado las relaciones de los ciudadanos con la estructura de poder. En nuestro caso, municipios y comunidades autónomas son los detentadores de las competencias que más directamente afectan a los ciudadanos y, por consiguiente, también los destinatarios de sus demandas y atenciones. Esta división de las relaciones en la diferenciada estructura de poder y la dependencia multiplicada de los ciudadanos, ha menguado significativamente la capacidad de las instituciones estatales, mermadas para movilizar la acción y la conciencia colectiva de sus ciudadanos.

Y por debajo, además de la descentralización y el consiguiente reparto del poder que ha menguado las competencias del Estado, están los efectos de la propia actividad continuada de los entes descentralizados y la reafirmación de las identidades subestatales, culminando las amenazas, en última instancia, con los conflictos políticos territoriales y las reclamaciones de mayores competencias e, incluso, de independencia o secesión.

Síntomas todos ellos de que los Estados han dejado de ser la autoridad indiscutible que existía dentro de un territorio. Aunque esto no quiere decir que los Estados estén amenazados con su extinción, ni mucho menos. Aún no existen alternativas de organización del poder semejantes a lo que el Estado representa y es. Los Estados significan el triunfo de una autoridad racional con modos jurídicos y estructurados que garantizan la paz y la soberanía para sus ciudadanos. De modo que estas llamadas “amenazas” contra el Estado no significan que se prevea su próxima desaparición, sino que se trata de advertir que las condiciones de ejercicio de sus poderes se están viendo sometidas a un necesario proceso de transformación. Y esto también ha de tenerse muy en cuenta a la hora de afrontar los retos que los nacionalismos representan. Ello, en uno y en otro sentido: para reforzar su papel integrador o para que se revisen y se adapten sus consensos básicos y esenciales a la nueva situación.

Y en este contexto teórico vamos a situar los tres casos que respecto a las aspiraciones secesionistas se han planteado recientemente: Quebec, Escocia y Cataluña. Debemos comenzar teniendo en cuenta que cada uno de ellos parte de una situación constitutiva diferente, que su forma de integración territorial en el Estado tiene un origen y unas reglas distintas.

Quebec quedó formal y jurídicamente incorporada a la dominación anglosajona por el Tratado de París de 1763, en base al que el Acta de Quebec de 1774 preservaría los elementos que definen la identidad de la sociedad francófona. En 1791 el territorio se dividió en dos provincias: Quebec y Ontario. Posteriormente, en 1840, el Acta de Unión supuso la reunión en una sola de las dos provincias creadas. La Constitución de Canadá no incluye ningún precepto semejante al que el artículo 2 de nuestra Constitución establece para “la indisoluble unidad de la nación española”, por lo que en principio podría ser divisible (Dion, 2013).

En el Reino Unido las cosas son muy diferentes. La ausencia de una Constitución escrita y la consecuente falta de limitaciones dado el origen estatal a partir de la Unión de las dos coronas, suponen que pueda considerarse la posibilidad de división entre los antiguos reinos. Resulta coherente deducir que existe la posibilidad de que Escocia se pronuncie sobre la Unión y de ahí el que los nacionalistas escoceses pactaran con el gobierno británico la autorización para la celebración del referéndum. A partir de ahí, las invocaciones sobre los beneficios de permanecer unidos y los perjuicios de la separación han colmado con su debate el sentido del voto expresado por los escoceses en las urnas.

En España ya hemos mencionado la existencia del artículo 2 de la Constitución. Recientemente el Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre la declaración soberanista que el Parlamento de Cataluña aprobó el 23 de enero de 2013, recordó que la soberanía del pueblo

de Cataluña se predicaba de un sujeto que se había "*creado en el marco de la Constitución, por poderes constituidos en virtud del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental*" , señalando que el sujeto de soberanía referido en la declaración catalana "*no es titular de un poder soberano, el cual es exclusivo de la Nación [española] constituida en Estado*".

¿Cuáles son entonces, a partir de estos condicionantes, las claves del proceso de secesión que se pretende llevar a cabo?

Según el independentismo catalán, la secesión se fundamentaría en un denominado "derecho a decidir". Empecemos por decir que este derecho ni existe en la Constitución ni en los Tratados Internacionales, ni en normas internas ni en normas internacionales, pero aún más, no está definido en ningún ámbito legal ni académico. No hay doctrina seria al respecto. Es una invención artificiosa que no existe ni en la Teoría del Estado ni en el Derecho Constitucional. Se está llamando derecho a lo que no es.

Sin embargo, el Parlamento de Cataluña, en su declaración de soberanía, acordó "*iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo*"

. Pero, si es un derecho sin objeto definido ni concreciones que lo circunscriban, podría ser invocado por cualquiera y sería un derecho sobre lo que cada uno quisiera decidir, sin límites ni obligaciones, por lo que, en este caso territorial, su declaración indiscriminada nos llevaría a que cada núcleo de población, por ejemplo, podría decidir por sí mismo lo que quiere ser, con lo que podríamos imaginarnos los efectos que la diversidad de decisiones producirían. No existe, pues, ningún derecho que garantice decisiones que puedan ir contra la Ley y no existe porque un derecho que permitiese decidir en contra de las leyes sería un derecho antidemocrático.

Es un término que se utilizó por primera vez, como eufemismo, en el País Vasco, cuando se quiso aprobar el Plan Ibarretxe. Parece querer fundamentarse en una legitimidad democrática, pero no existe legitimación para ningún derecho que no esté basado en una fundamentación jurídica.

Cuando esta manipulación se ha ido desvelando, los propios nacionalistas han acudido claramente al derecho de autodeterminación. Pero el derecho de autodeterminación si está normativizado y en el derecho español no existe, ni en virtud de la Constitución ni en virtud del derecho internacional. Seguramente el origen de este derecho se remonta a la independencia de los Estados Unidos y su idea se extendió en los procesos de unidad que siguieron Italia y Alemania en la segunda mitad del siglo XIX, pero su aceptación concreta se produjo por la Sociedad de Naciones como una vía para resolver la reorganización de los Estados surgidos de la descomposición de varios imperios al final de la Primera Guerra Mundial. Luego ha sido la ONU la que fue recogiendo en numerosos tratados surgidos en su seno y especialmente a

partir de su reconocimiento por el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Su desarrollo ha conducido a distinguir que su aplicación es diferente según sea en la dimensión interna de los Estados o en la internacional. En un Estado democrático este derecho equivale a la capacidad de sus ciudadanos para elegir libremente a través de su participación democrática, especialmente a través de sus periódicas elecciones. En su dimensión internacional está vinculado a la resolución sobre la independencia de los pueblos sometidos a potencias coloniales. En consecuencia, su vigencia se descarta en las democracias occidentales, conjugándose, además, con otro principio vigente en el orden internacional, el que protege la integridad territorial de los Estados. Por último, debemos señalar que ante el desmembramiento de la Unión Soviética, para el reconocimiento de los nuevos miembros en la comunidad internacional, en 1991 las Comunidades Europeas ratificaron estos principios diferentes de aplicación.

En cuanto a la aprobación de la convocatoria para celebrar un referéndum, la Constitución española atribuye al Estado en su artículo 149.1.32 la autorización para la convocatoria de consultas por vía de referéndum. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 103/2008, al resolver el recurso de inconstitucionalidad sobre la ley del Parlamento Vasco de convocatoria y regulación del referéndum incluido en el Plan Ibarretxe, recordó que la Constitución atribuye al Estado como competencia exclusiva la autorización para la convocatoria de referéndum, por lo que señalaba que la convocatoria vasca se llevaba a cabo sin apoyo en un título competencial expreso. Concluye el Tribunal que una consulta así *“no cabe en nuestro ordenamiento constitucional”*.

Pero también el TC entró a analizar el contenido de la consulta, y dijo que *“La cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta (art. 2 CE) al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de este puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional”*. Y más adelante que *“El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado”*.

Un referéndum así convocado

“no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en una nueva relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco

”, por lo que el asunto “

no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles”.

Respecto de la resolución de estos conflictos políticos podemos presentar las siguientes conclusiones:

El caso de Quebec ha supuesto un precedente de gran valor en un terreno tan proceloso y falto de reglas y compromisos. La búsqueda de principios concretos de aplicación a este conflicto político se origina en Quebec tras la celebración de dos referéndum. El primero de ellos en 1980, en el que el “NO” a la propuesta de negociar un nuevo estatus obtuvo un 59,56% de los votos, frente a el 40,44% del “SI”. Quince años más tarde se volvió a celebrar, en Octubre de 1995, otro referéndum sobre la soberanía-coparticipación de Quebec. El resultado del mismo supuso que el “NO” obtuviese la mayoría con el 50,6% de los votos y el “SI” el 49,4%. Un resultado muy ajustado al que solo separaban 54.288 votos de diferencia, con una participación alcanzada del 93,52% de los ciudadanos con derecho a voto. Ante lo ajustado de los resultados y el anuncio de sucesivas convocatorias de referéndum, el Gobierno de Canadá presentó una consulta al Tribunal Supremo sobre la soberanía de Quebec, en la que planteaba tres preguntas: ¿Permite la Constitución de Canadá la secesión unilateral de Quebec? ¿Otorga el derecho internacional ese derecho? ¿En caso de conflicto entre derecho interno y derecho internacional cual prevalece?.

El 20 de agosto de 1998 el Tribunal Supremo de Canadá emitió su opinión sobre la secesión de Quebec. Con su doctrina no sólo contestó a las preguntas del Gobierno canadiense sino que contribuyó a una visión coherente y profunda de carácter general, como un precedente doctrinal que aportara luz en un terreno tan oscurecido y poco transparente. Era una reflexión “*muy diferente a la visión simplista de la autodeterminación unilateral decidida en un solo día de referéndum*”

(Aja, 2014). Tal como reconoció el Tribunal canadiense, se le pedía examinar preguntas que afectaban al corazón mismo del sistema de gobierno constitucional, y contestarlas requería un examen profundo de los principios subyacentes que animan el conjunto de la constitución y guían una apreciación global de los derechos y obligaciones, los cuales quedarían afectados por el resultado de un referéndum.

La respuesta a la primera pregunta cuestionaba que un derecho a proceder a la secesión unilateralmente no podría basarse solo en el principio de la democracia. La simple regla de la mayoría aplicada exclusivamente para resolver esta cuestión comprometería los estrechos lazos de interdependencia (económica, social, política y cultural) que durante los muchos años de la Confederación se habían ido anudando en base a valores compartidos y, por ello, la secesión de una provincia no puede llevarse a cabo unilateralmente, sin negociaciones basadas en principios, con los demás participantes en la Confederación. “*Hay que hacer un*

examen más profundo de los principios subyacentes que animan el conjunto de nuestra constitución, o sea el federalismo, la democracia, la constitucionalidad y la primacía del Derecho, y el respeto a las minorías”

. Estos principios deben guiar la apreciación global de los derechos y obligaciones constitucionales que entrarían en juego.

Sobre la legitimidad del derecho de autodeterminación en Canadá, la sentencia señala que no está reconocido en la Constitución ni existe un derecho a la secesión unilateral en virtud del derecho internacional. *“Un derecho a la secesión no nace en virtud del principio de la autodeterminación de los pueblos en el Derecho internacional, sino en el caso de “un pueblo” sometido a la subyugación, a la dominación o a la explotación extranjera”*. La autodeterminación de los pueblos en derecho internacional permite la secesión solo cuando este es gobernado como parte de un imperio colonial, y Quebec no es un pueblo colonizado.

No obstante, reconoce que aún sin existir el derecho a la secesión unilateral, *“el orden constitucional canadiense no podría quedarse indiferente ante la expresión clara, por parte de una mayoría clara de quebequeses, de su voluntad de no seguir formando parte de Canadá”*. Pero sería a los actores políticos a quienes les correspondería determinar en que consiste *“una mayoría clara en respuesta a una pregunta clara”*, según las circunstancias en las cuales podría celebrarse un futuro referéndum. Las instituciones democráticas permiten un proceso continuado de discusión y de evolución, como lo demuestra el derecho reconocido por la Constitución a cada uno de los representantes en la federación a tomar la iniciativa en modificaciones constitucionales. La conciliación de los diversos intereses legítimos es necesariamente del ámbito político más que del jurídico, *“precisamente porque esta conciliación sólo puede realizarse por medio del juego de las concesiones recíprocas que caracteriza las negociaciones políticas”*.

Llegados a un punto en el que el conflicto político se extreme, no cabe duda que esta doctrina supone un precedente que introduce unas dosis de racionalidad que deberían tenerse en cuenta como patrón de comportamiento político que canalice las alternativas de las partes.

Recogiendo las conclusiones vertidas en la sentencia comentada, en el año 2000 el Parlamento de Canadá aprobó la llamada *“Ley sobre la claridad”*, en la que se precisan las circunstancias en las que el gobierno podría entablar una negociación con una provincia secesionista para realizar una consulta, la cual no se podría llevar a cabo sin que el Parlamento hubiese decidido que la pregunta del referéndum es clara antes de ser sometida a votación. También se le atribuye al Parlamento la facultad de determinar cual sería la mayoría clara con

la que se consideraría vinculante el referéndum, lo que parece implicar que algún tipo de mayoría reforzada sería necesaria. Y además, un poder de control, ya que podría anular la decisión alcanzada en referéndum si estima que se ha violado alguno de los principios de la ley de Claridad. Por último, la secesión requeriría una enmienda a la Constitución de Canadá.

En el caso de Escocia, la convocatoria del referéndum abrió un debate durante la campaña que puso de manifiesto los riesgos y las dificultades para su separación del Reino Unido. El 18 de septiembre se celebró la consulta, en la que participaron el 84,6% del censo, en el que estaban incluidos los mayores de 16 años. El resultado fue un 44,7% para el "SI", 1.617.989 votos, y un 55,3% para el "NO", con 2.001.926 votantes. Un 10,6% de los votos era la diferencia, 383.937 votos. Tras la votación, la Unión se ha consolidado y los escoceses tendrán, de acuerdo con la oferta que el primer ministro británico, David Cameron, un grado de autonomía más elevado, que era lo que los escoceses deseaban mayoritariamente desde el principio. Si la oferta y las negociaciones se hubieran abierto antes de convocar el referéndum, el conflicto se habría atenuado y el riesgo de secesión habría sido sólo un amago.

Queda pendiente el caso de Cataluña. En el momento presente la convocatoria del referéndum ha quedado suspendida por el recurso del gobierno al Tribunal Constitucional. Pero por otras vías la estrategia independentista ha seguido escalando su enfrentamiento contra el Estado. Puede ser, vistas las circunstancias, que el gobierno catalán hubiese convocado su propio referéndum imposible para provocar su prohibición. Ahora organiza otro tipo de consulta sin ningún tipo de garantías, que en términos de coherencia solo parece un derecho al pataleo y ganas de aumentar la tensión. Como si se estuviera escenificando el victimismo de Cataluña para mostrar que se le impide ejercer el mismo derecho que a Escocia. Pero las situaciones son muy diferentes. No sólo en cuanto a su origen y a su constitucionalidad, que ya hemos examinado, sino por las trampas y el juego sucio que aquí se ha estado utilizando, empezando por el chantaje unilateral con el que se rompieron las reglas del juego. ¿Tratan los soberanistas de acumular razones para justificar en el contexto internacional un acoso a sus deseos? Parece clara esa intención, pero no pueden obviar el ordenamiento constitucional. La independencia no puede imponerse contra la Constitución. *"Este atentado anticonstitucional, llevando a cabo una actuación que carece de amparo en la norma fundamental y usurpando al poder constituyente una decisión sobre la misma configuración del soberano, tiene, antes de nada, un significado antidemocrático que no puede obviarse, pues no hay democracia sin Constitución y un golpe contra la Constitución, precisamente contra su base misma –la decisión constitucional sobre el sujeto y el ámbito de la soberanía del Estado –, supone un golpe contra la democracia"* (Solozabal, J.J. 2014).

Por lo pronto la resistencia a debatir el fondo y centrarse en el procedimiento ha facilitado que no se produzca un verdadero y necesario debate sobre las razones de la independencia y sus efectos. Debatir seriamente el fondo de la cuestión sería lo razonable. Pero el conflicto, además de por el mencionado chantaje unilateral, está aquejado por la resistencia de las

principales partes a hablar del problema. Si las dificultades para negociar políticamente la situación siguen vigentes, la deriva del problema generará mucha más inestabilidad que su incorporación a una agenda política de negociación. Porque la frustración será una pesada carga, negativa para la convivencia futura; porque si la demanda de independencia se repite en el tiempo sin que se encuentre una salida al conflicto, enconará la vida política de los españoles; porque la democracia no puede ignorar una solicitud reiterada si es seria y alguna respuesta se le deberá dar; y, por último, como hemos visto reflejado en el análisis precedente y según muestra la evolución del discurso soberanista, no estamos ante un conflicto étnico, ni histórico, ni cultural, ni lingüístico, de difícil acomodación racional, sino ante la movilización nacionalista por un objetivo que persigue la conquista de mayor poder político, y el reparto del poder y su organización territorial es algo que solo se puede adecuar en una negociación política.

En todo caso, buscar una solución negociada siempre será lo mejor para todos. Al respecto conviene recordar y entender cuales son los límites intrínsecos de la celebración de un referéndum, límites que subsistirían aunque su celebración hubiese sido pactada. El referéndum no es una forma de participación verdadera, porque suele ser una solución extrema e irreparable. Y no supone una decisión positiva, porque todos los interesados no salen beneficiados de ella. Por el contrario, *“se define como una decisión de suma cero, porque quién sale ganando lo gana todo, y quién sale perdiendo lo pierde todo”* (SARTORI, G. 2009). No se puede reducir la pluralidad de la realidad catalana al enfrentamiento entre los nuevos y viejos independentistas contra una mayoría que confía en los mecanismos de reforma política previstos en el propio sistema constitucional. Algo poco recomendable en unas circunstancias en las que la complejidad de nuestras sociedades, tan cargadas de intereses cruzados, requiere de unos sólidos consensos básicos anclados en una organización flexible que juntos sean capaces de absorber las tensiones y los conflictos.

A MODO DE EPÍLOGO.

Señalaba al principio de mi intervención que era oportuno recordar el conflicto político en torno a la autonomía de Melilla y la solución que se alcanzó gracias a una insistente y fluida negociación que obtuvo, como resultado, la aprobación del Estatuto de Autonomía. Pensábamos entonces y creo que los años de vigencia y aplicación del Estatuto pueden corroborarlo ahora, que lo importante fue alcanzar un acuerdo. Muchos podrán aún calificarlo de un mal acuerdo. Sin embargo, aunque no pudo en su momento satisfacer plenamente a las dos partes, permitió integrar a las dos ciudades en el funcionamiento del sistema autonómico. Como en el Preámbulo del Estatuto de Autonomía se dice *“Con su aprobación, Melilla accede a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completándose el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución española”*.

Mantener el conflicto abierto, constatada la imposibilidad de que cada una de las partes aceptase la oferta absoluta de la otra, era peor que adentrarse por la vía de la negociación. Entrar en el fondo del problema principal y de cada uno de los problemas concretos que para las partes existían, era el camino. El acuerdo alcanzado iría dando sus frutos durante un periodo en el que se ensayaría su funcionamiento y, sobre todo, en el que se mostraría si eran eficaces sus soluciones. Esa experiencia, aquí como en las demás autonomías, en teoría, conformaría una cultura de autogobierno y una práctica de relaciones con el Estado y con las demás Comunidades, a partir de la cual podría irse adecuando el funcionamiento de una forma de Estado tan singular. Por otra parte, están a punto de cumplirse diecinueve años de su vigencia, un largo periodo de tiempo del que lo menos que podemos decir es que ha dinamizado una imagen de España inconcebible ya sin Melilla.

Adolfo Hernandez Lafuente

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo. (2014) Estado Autonómico y reforma federal. Madrid, Alianza Editorial.
- BLAS GUERRERO, Andrés de (1997). (Director) Enciclopedia del Nacionalismo. Madrid. Editorial Tecnos.
- BOLETÍN DE DOCUMENTACIÓN del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Núm. 4. (1999) Dossier Quebec.
- CORCUERA, E.J. (2009) Los límites del "derecho a decidir". Comentarios a la STC 103/2008: soberanía y autonomía. REDC, 86.
- COTARELO GARCÍA, Ramón (2013). De la dignidad del poder y la dignidad de la política. Madrid, UNED.
- COTARELO GARCÍA, Ramón. Teoría General del Conflicto.(Paper). Curso de Doctorado sobre Conflictividad Política y Procesos de pacificación.
- DION, Stéphane. (2005). La política de la claridad. Discursos y escritos sobre la unidad canadiense. Madrid. Alianza Editorial.
- GELLNER, Ernest (1983). Naciones y nacionalismo. Madrid, Alianza Universidad.
- HABERMAS, Jürgen (1989). Identidades nacionales y postnacionales. Madrid, Editorial Tecnos.
- KEATING, Michael (1996). Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia. Barcelona, Ed. Ariel.
- KORNHAUSER, William (1959) Politics of Mass Society. Free Press. Glencloe Ill.
- LERUEZ, J (1983). L'Écosse. Une nation sans état. Press Universitaire de Lilles, Lilles.
- MARTIN LIPSET, Seymour (1987). El hombre político. Las bases sociales de la política. Madrid, Editorial Tecnos.
- SARTORI, Giovanni (2009). La democracia en treinta lecciones. Madrid, Ed. Taurus.
- SMITH, Anthony D. (1976) Las teorías del nacionalismo. Barcelona, Ediciones Península.
- SOLOZABAL, J. J. (2014). El problema catalán en la crisis del Estado autonómico. Revista de Libros.
- <http://www.revistadelibros.com/discusion/el-problema-catalan-en-la-crisis-del-estado-autonomico>.

TILLY, Charles (1998). Conflicto político y cambio social, en el libro: IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín (eds.) Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y Cambio Cultural. Madrid, Ed. Trotta.