

XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas:
40 años de Constitución: Una mirada al futuro

Propuesta de Comunicación:
Mesa 3: La crisis del modelo territorial.

**¿Sería compatible el ejercicio del derecho de autodeterminación
en su vertiente externa con el proceso de integración europea y
los ordenamientos nacionales de los Estados Miembros?**

Gaspar GONZÁLEZ-REPRESA

Personal Investigador en Formación en el programa de doctorado
“Internacionalización de sistemas legales y derechos fundamentales”,
Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Sumario

El presente trabajo busca, en primer lugar, establecer una clara delimitación del derecho de autodeterminación como derecho humano colectivo, para proceder a analizar su compatibilidad con los principios políticos y territoriales que informan nuestro ordenamiento, así como las discordancias que un episodio independentista en el seno de un Estado miembro pueda presentar con el proceso integrador europeo y los Tratados comunitarios. Tras esto, examinaremos la opción de la reforma constitucional como posible vía para la consecución de los deseos secesionistas y los efectos que acarrearía. El recurso a la jurisprudencia constitucional española, a las Resoluciones de las Naciones Unidas, a la doctrina internacional y a la normativa europea, así como la referencia a numerosos episodios históricos acaecidos en la comunidad internacional, se hará del todo necesario para el adecuado estudio de todos los extremos mencionados.

Justificación de la importancia del tema

En los últimos años, hemos asistido en nuestro país a una intensificación de las pretensiones independentistas en el nacionalismo catalán. Los partidarios de la opción

rupturista en Cataluña se han multiplicado recientemente de forma extraordinaria, adquiriendo gran fuerza el movimiento secesionista que reclama en la actualidad el ejercicio del derecho de autodeterminación para poder separarse del Estado español y formar una nueva entidad estatal soberana e independiente. Además, esta reciente aparición de movimientos secesionistas de regiones pertenecientes a Estados miembros de la Unión Europea, los casos igualmente de Escocia en Reino Unido y del País Vasco en España, no sólo constituyen complejos conflictos en cada país, sino que las disputas se trasladarán igualmente a la escena comunitaria y se constituirán como nuevos e importantes desafíos para el proceso de integración europea al derivar de estos casos una modulación en el ámbito territorial de la aplicación del derecho comunitario y de la Unión.

Mientras surgen las dudas en torno al alcance y a los límites del derecho de autodeterminación, la crispación y los conflictos en España entre el gobierno central y el gobierno autonómico se incrementan. El pasado 6 de septiembre, el Parlament de Cataluña aprobó en pleno la Ley del Referéndum de autodeterminación, siendo convocada por el ex Presidente de la Generalitat una consulta sobre su independencia para el 1 de octubre, y, un día más tarde, la Ley de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República, texto legal que pretendía sustituir a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía como nueva norma suprema del ordenamiento jurídico catalán, acontecimientos que inevitablemente han propiciado multitud de respuestas por parte de las instituciones del Estado español.

De este modo, con motivo de los recientes episodios políticos, un intenso debate en torno al ejercicio del derecho de autodeterminación y la posibilidad de reformar la Constitución para incorporar su reconocimiento, preside actualmente la doctrina. La confrontación que se produce entre el principio de legalidad y un objetivo político respaldado por una legitimidad democrática, divide a los autores acerca de las posibilidades de invocar este derecho para la secesión de una fracción del Estado español y cuál sería la propuesta de reforma de la Constitución conveniente para llevarse a cabo. Así pues, la confusión y las discrepancias se alzan como protagonistas de un debate doctrinal en el que desesperadamente se buscan cauces constitucionales

para la resolución de este conflicto político, pero que adolecen de escasos precedentes en el Derecho Comparado.

Como consecuencia de esta caótica situación en el ámbito político y académico, debemos considerar realmente necesario el desarrollo de una solución frente a las notables dimensiones adoptadas por las expectativas de tipo identitario reivindicadas por una minoría nacional en nuestro país. El acomodamiento político respaldado en la legalidad constitucional no es suficiente para conservar la legitimidad de nuestro sistema y su caracterización como democrático, requiriendo el curso de los acontecimientos en nuestro Estado una solución inmediata al constituir una amenaza para la estabilidad y la convivencia en común perseguidas por nuestro sistema.

En los últimos años, se han sugerido diversas propuestas para la constitucionalización de un derecho de secesión en nuestra Norma Fundamental desde el ámbito académico, puesto que el derecho a la secesión sólo podría existir una vez se haya culminado un procedimiento agravado de reforma constitucional y el actual sujeto soberano así lo decidiera, postulándose ésta como la vía más propicia para el desarrollo de un proceso secesionista exitoso en nuestro país. La inexistencia de límites materiales a la reforma no impedirán, por tanto, la modificación de la unidad de la nación española y de la potestad soberana, principales escollos para la secesión de una fracción del Estado. El riesgo de que éste se produjese al margen de la ley, con la consecuente pérdida de aplicación y legitimidad del ordenamiento estatal, conllevará la conveniencia de que el gobierno central regule un cláusula de secesión, sólo accesible cuando se produjese una clara y cualificada mayoría a favor de la misma.

Por otro lado, al margen del contexto histórico que rodeó el reconocimiento del principio de integridad territorial de los Estados, tras los tumultuosos procesos de descolonización alrededor del mundo, resultará esencial dicho principio en aras de la estabilidad de los Estados al impedir sucesivas e infinitas fragmentaciones de los mismos. La estabilidad política es el objetivo primordial de cualquier entidad estatal, de tal modo que, en el supuesto de que una secesión tuviese lugar en su seno o simplemente, que ésta fuese factible de producirse, constituiría una gran amenaza para

la misma, al igual que para el éxito de un proceso integrador protagonizado por una Unión Europea especialmente interesada en la integridad y estabilidad de sus países miembros. Los recientes movimientos secesionistas en regiones pertenecientes a Estados miembros de la Unión han destacado el obligado tratamiento del derecho de autodeterminación en clave comunitaria, profundizando en los posibles inconvenientes a un proceso secesionista que puedan aparecer en el Derecho Europeo y las contradicciones con los principios fundamentales que vienen informando al proceso de construcción europea, a pesar de que la competencia en materia de integridad territorial de los propios Estados Miembros sea cedida expresamente por la Unión a sus respectivos ordenamientos nacionales.

Método de estudio

El principal objetivo del proyecto de investigación será analizar la figura de la autodeterminación de los pueblos y su reconocimiento como derecho colectivo en el Derecho Internacional, examinando la posibilidad de su encaje en los sistemas constitucionales de los Estados Miembros de la Unión como derecho de secesión a favor de una fracción de Estado. Así pues, procederemos a analizar la viabilidad del ejercicio de este derecho y las contradicciones que puede presentar concretamente con el Derecho interno español, así como con el Derecho comunitario, para finalmente estudiar el desarrollo de una propuesta de constitucionalización de un derecho de secesión a favor de fracciones de Estado y los efectos que ello tendría.

La falta de una correcta y precisa delimitación del derecho de autodeterminación en el ordenamiento y la doctrina internacional como consecuencia de la naturaleza evolutiva de dicho derecho, dificultará enormemente el tratamiento de la cuestión y será la razón por la cual en los últimos años ha inducido a error en numerosas ocasiones a fuerzas políticas separatistas en sus discursos en torno a su ejercicio como derecho de secesión por parte de fracciones de Estado. El confuso y cambiante contenido de este derecho puede conllevar, y de hecho así ha ocurrido en multitud de supuestos, una invocación indiscriminada del mismo, por lo que será esencial realizar una concreción de su alcance y sus condiciones habilitantes, en base a la cual, el resto de la

investigación se desarrollará.

La práctica internacional ha evidenciado en las últimas décadas una tendencia a abandonar el principio de nacionalidades como justificación del derecho de autodeterminación y a adoptar, en cambio, el principio democrático para ello. Como consecuencia, cualquier colectividad humana asentada en un territorio debería tener derecho a conformar una nueva entidad estatal soberana e independiente si la mayoría de sus miembros así lo desean. Una mayoría clara de un grupo a favor de la secesión otorgaría legitimidad democrática a esta opción, sin embargo, ésta constituye un argumento menos sólido que los que han venido informando al ejercicio de este derecho durante el último siglo en la comunidad internacional, por lo que las suspicacias en torno a la suficiencia de este principio para la autodeterminación de una colectividad en su vertiente externa afloran actualmente entre los autores.

Además, el estudio de la confrontación entre el principio de legalidad inherente a cualquier Estado de Derecho, y el principio democrático como justificación de las pretensiones secesionistas, ocupará igualmente un lugar preferente en esta investigación. La realización de un proceso secesionista legitimado democráticamente desarrollado con respeto a la legalidad constitucional vigente en un sistema, contará con mayores garantías de éxito, de tal modo que el encaje de un derecho de secesión tanto en el Derecho interno, como en el Derecho Comunitario, será fundamental. Desde el mencionado respeto a la legalidad, un importante y constante apoyo a la opción secesionista otorgaría legitimidad democrática a este movimiento y restaría, a su vez, legitimidad al pasivo atrincheramiento en la legalidad que algunos aducen. El principio democrático se postula, pues, como el cauce más adecuado para que una fracción de Estado justifique un derecho de secesión, aunque resulta discutible si este principio puede respaldar suficientemente por sí sólo la independencia de una región.

De este modo, las declaraciones unilaterales de independencia no están amparadas ni por el Derecho Internacional, ni por el Derecho Comunitario, ni por ninguna Constitución nacional de un Estado Miembro. La reciente práctica internacional

legítima éstas únicamente en aquellos supuestos en los que un Estado vulnere los derechos humanos o la autodeterminación en su vertiente interna de un colectivo, esto es, los supuestos de secesión-remedio. Sin embargo, las características de nuestro sistema político y la condición de Estado miembro de la Unión de nuestro país, nos obliga a rechazar por completo la existencia de episodios de opresión o marginación de un colectivo en el seno de un Estado Miembro, por lo que la secesión-remedio no será la vía adecuada por la que debe optar un movimiento secesionista en la Unión, postulándose la secesión consensual, método democrático basado en el diálogo conforme la legalidad constitucional vigente y las negociaciones, aspirando a alcanzar un satisfactorio equilibrio entre ambos elementos.

Además, será objeto de estudio el encaje de este derecho en el ordenamiento español y las posibles contradicciones que su ejercicio contaría con varios principios y valores fundamentales de nuestra Constitución y nuestro sistema. Cualquier Constitución debe basarse inevitablemente tanto en la unidad de la nación como en la unidad de soberanía, dos axiomas con los que chocaría frontalmente el reconocimiento del derecho de secesión. Teniendo en consideración la falta de positivización de la autodeterminación en el texto constitucional, pues su reconocimiento desnaturalizaría la propia Constitución al contradecir los objetivos de perpetuidad y estabilidad con la que ésta siempre se aprueba, debemos examinar si su ejercicio dirigido a la consecución de la secesión territorial cabría en el ordenamiento español actual o si, por el contrario, se halla implícitamente prohibido, diferenciando para ello dos grandes bloques, por un lado, la articulación de la secesión respecto a los axiomas generales de nuestro Estado Constitucional y del ordenamiento jurídico y, por otro, su compatibilidad con los principios fundamentales del Estado Autonómico.

Objetivos

El derecho de autodeterminación constituye la facultad de un colectivo para determinar su condición política y perseguir su desarrollo sin ningún tipo de injerencia externa, pudiendo ejercerse dentro de las instituciones estatales, dimensión interna, o fuera de ellas recurriendo a la secesión, dimensión externa, que será la que analicemos

en el trabajo. Tras la Segunda Guerra Mundial, se otorgó su titularidad a favor de los pueblos coloniales, existiendo actualmente la posibilidad de que sea ostentada igualmente por aquellos pueblos que sufren violaciones de sus derechos y limitaciones en sus capacidades de autogobierno, la llamada secesión-remedio. Fuera de estos supuestos, la secesión será rechazada por vulnerar el principio de integridad territorial de los Estados soberanos.

El estudio del derecho de autodeterminación de los pueblos que en este trabajo se expone pretenderá delimitar tanto su elemento objetivo, esto es, el contenido, alcance y vertientes del principio de autodeterminación, como el elemento subjetivo, pretendiendo clarificar qué sujetos son titulares de mismo y en qué supuestos una colectividad humana puede llevar a cabo su ejercicio para separarse y conformar un nueva entidad estatal. De igual modo, resultará conveniente determinar los límites jurídicos en el Derecho Internacional que presenta este supuesto y la conveniencia de dichas restricciones por las trascendentes y graves consecuencias que la secesión de una fracción de Estado puede llegar a originar, esclareciendo de este modo las concretas condiciones de ejercicio del derecho de autodeterminación para los casos de secesionismos.

Con el estudio evolutivo del derecho de autodeterminación, se estudia la posibilidad de que su desarrollo histórico pueda derivar finalmente en un ejercicio únicamente justificado en base al principio democrático, es decir, que la sola voluntad de una colectividad asentada en un territorio sea suficiente para decidir sobre su futuro político y la creación de una nueva entidad estatal independiente. La investigación se centrará en analizar si el ejercicio del derecho de autodeterminación fundamentado únicamente en su legitimidad democrática es un episodio más en la evolución del mismo y el nuevo supuesto habilitante por el que una región puede separarse del Estado al que pertenece, o si, por el contrario, resulta una invocación excesiva de esta figura internacional, no pudiendo albergar estos supuestos

No obstante, en el proyecto nos dispondremos a elaborar una propuesta de constitucionalización de un derecho de secesión ejercitable por regiones o Comunidades

Autónomas pertenecientes a España y el encaje y efectos que ésto tendría en el ordenamiento comunitario. La secesión de una Comunidad Autónoma constituye un cambio en el orden constituido del que sólo podría decidir el sujeto soberano, es decir, el pueblo español en su conjunto, el único capaz de autodeterminarse, por lo que para que una fracción de Estado pudiese independizarse, el pueblo español debería reconocerle igualmente la condición de sujeto soberano.

Además, la incorporación de un procedimiento de secesión de fracciones del Estado en la Constitución Española abre el debate de las posibles consecuencias que conllevaría en el marco de la Unión Europea y las dudas en torno a la integración política de la región independizada. Se desconocen las concretas reacciones políticas de las instituciones europeas que tendrían lugar frente a la constitucionalización de una cláusula de secesión de una fracción de Estado en uno de sus Estados miembros. Además, la reforma constitucional que incluya la redacción de dicha cláusula supondrá una contradicción con dichas Resoluciones y la política adoptada por las Naciones Unidas respecto al derecho de autodeterminación de los pueblos, por lo que será procedente preguntarnos acerca de la vinculación jurídica que éstas despliegan.

Así pues, el presente trabajo busca, en primer lugar, acotar convenientemente el contenido del derecho de autodeterminación de los pueblos en su vertiente externa, su desarrollo histórico, sujetos titulares y condiciones de ejercicio como derecho humano colectivo, para proceder a continuación a analizar su compatibilidad con los principios políticos fundamentales y territoriales que informan el ordenamiento español, así como las contradicciones que pueda presentar un episodio independentista en el seno de un Estado miembro con el proceso integrador europeo y el derecho comunitario. Finalmente, profundizaremos en la posibilidad de que a través de una reforma constitucional se incorpore una cláusula de secesión y los efectos que éste tendría. La jurisprudencia constitucional española, las Resoluciones de las Naciones Unidas, la doctrina internacional y la normativa europea, así como los numerosos episodios independentistas históricos acaecidos en la comunidad internacional, serán materiales imprescindibles para el adecuado estudio de todos los extremos mencionados.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, CESÁREO R. (2002): *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*, Valencia, Tirant lo blanch.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2014): “Problemas del Estado Autonómico”, *Revista Asamblea*, 3.
- DE CARRERAS, Francesc (2014): “El derecho a no decidir pero sí a salir del maldito embrollo”, en SOLOZABAL, Juan José (Ed.): *La autodeterminación a debate*.
- GUIMÓN, José (1995): *El derecho de autodeterminación. El territorio y sus habitantes*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- KEATING, Michael (1996): *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Ariel.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2016): “Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El procés a la luz de la experiencia comparada”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, 37, págs. 163-185.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2011): “Kosovo y la Unión Europea: una secesión planificada”, *Revista de Derecho Internacional*, 63, págs. 101-123.
- MARTINEZ JIMÉNEZ, Aitor (2016): *Derecho de autodeterminación de los pueblos en el Siglo XXI*, Madrid, Aranzadi.
- MEDINA ORTEGA, Manuel (2014): *Derecho de secesión en la UE*, Madrid, Marcial Pons.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2012): *Informe sobre España, Repensar el Estado o destruirlo*, Barcelona, CRÍTICA.
- PIRIS, Jean-Claude (2016): “La Unión Europea, Cataluña y Escocia”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, 37, págs. 101-134.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2016): “Los procesos secesionistas y el Derecho europeo”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, 37, págs. 347-379