

# POLITICA EXTERIOR

MONOGRÁFICO

SEPTIEMBRE 2014



---

## Presentación

5 **Cataluña: hacer política**, Darío Valcárcel

---

## HISTORIA

8 **¿Consolidación de una Cataluña autónoma?**

Jordi Pujol

El reencuentro entre Cataluña y España es difícil, porque la rectificación no tendría que ser solo técnica, económica o jurídica, sino de identidad.

18 **El secesionismo catalán, desde el exterior**

Walter L. Bernecker

De los cinco criterios que determinan el éxito de los procesos independentistas, en Cataluña no se cumplen o lo hacen de manera muy vaga.

26 **La construcción del nacionalismo catalán**

Enric Ucelay Da Cal

Los nacionalismos catalán y español son paralelos y muy historicistas, pero tal relación nada significa de cara a un porvenir que queda abierto.

## INTERNACIONAL

36 **El ejemplo de Canadá: secesión y democracia**

Stéphane Dion

Todo referéndum debe basarse en una pregunta clara y toda independencia en una respuesta clara a esa pregunta.

46 **Independencia: emociones y razones**

Josep Borrell

Desde Montecassino con amor. Francia desea procedimientos pragmáticos para optimizar recursos.

## 56 **Reino Unido y Escocia: por una unión más diversa**

Malcolm Rifkind

Cuesta ver los beneficios de que la isla se divida en dos, con políticas de exterior y de defensa distintas y menor integración económica.

## 66 **No hay soberanía en Europa**

Josep M. Colomer

La democracia solo puede sobrevivir en Europa si se estructura en gobiernos a múltiples niveles en donde los poderes estén divididos y compartidos.

## O F E R T A E S P A Ñ O L A

## 76 **Retos del Estado autonómico**

Gabriel Elorriaga

El Estado autonómico ha rendido un gran servicio a España, pero precisa una reforma, que debe descansar sobre una premisa irrenunciable: el acuerdo.

## 84 **La solución federal**

Miquel Iceta

La respuesta a la insatisfacción catalana es una propuesta federal coherente con el marco de soberanías compartidas de la UE y la interdependencia global.

## 92 **Juegos de seducción y proyecto soberano**

Araceli Mangas

Las opciones autonómica, federal, cantonal o centralista son formas legítimas de ejercicio de la libre determinación, si expresan la voluntad popular.

## 100 **España no contesta**

Xavier Vidal-Folch

La reforma constitucional del PSOE podría ser el elemento clave de un paquete de cambios que aportase soluciones a la ‘cuestión catalana’.

## P O L Í T I C A

## 110 **Cataluña, sujeto político y jurídico soberano**

Oriol Junqueras

Cataluña tiene derecho a esperar del Estado respeto a la convocatoria de un referéndum. En caso contrario, será legítimo actuar unilateral y pacíficamente.

**118 Tras un modelo de Estado para Catalunya**

Joan Herrera

El primer valor que conforma una identidad son los derechos sociales. El modelo para Cataluña debe asentarse en un Estado del bienestar amplio.

**126 ¿Qué se ha hecho bien o mal, desde aquí o desde allí?**

Josep Piqué

Para evitar el sectarismo en Madrid y Barcelona se necesita política con mayúsculas, entendida como pedagogía y batalla de las ideas.

**134 Cataluña, España, Europa**

Miguel Herrero de Miñón

La única vía para salir del presente atolladero es negociar: restablecer la confianza, abordar las diferencias sobre fiscalidad y lograr un gran pacto.

**144 Legalidad versus legitimidad en el referéndum**

Javier Pérez Royo

Todo nuevo ciclo constitucional deriva de una crisis de legitimidad: la legalidad vigente, deslegitimada, tiene que renovarse sobre un nuevos principios.

**E C O N O M Í A****150 La equidad de las transferencias fiscales en España**

Germà Bel

La solución técnica es sencilla, respetar el principio de ordinalidad: que la redistribución no altere la posición de las regiones en renta per cápita.

**158 ¿Está Cataluña maltratada fiscalmente?**

Ángel de la Fuente

No puede decirse que el sistema fiscal español funcione bien, pero el déficit de Cataluña es parecido al de regiones extranjeras con rasgos similares de renta.

**166 Interpretando el modelo de éxito de Cataluña en I+D**

Màrius Rubiralta

Cataluña es reconocida internacionalmente por su sistema científico, donde deberían prevalecer altas dosis de cooperación entre CC AA.

# Juegos de seducción y proyecto soberano

**Araceli Mangas**

---

**C**uando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1514 de 1960 (Carta Magna de la Descolonización) lo hizo ciertamente con la intención de vincular el derecho de autodeterminación a los casos de dominación colonial y, en menor medida, racista y extranjera. De los siete párrafos de la resolución –media página–, cinco se dedicaban a precisar que tales pueblos dependientes (fideicomisos y no autónomos) tenían derecho a poner fin a esa situación sin condiciones por parte de la metrópoli. Y el sexto sentaba una afirmación contundente: “Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

De este párrafo, reiterado en la todavía más importante resolución 2625 de 1970 que abre la libre determinación a todos los pueblos, se deduce de forma clara que no hay una libertad ilimitada para invocar, sin fundamento, ese principio y para hacerlo prevalecer hasta violar otro principio de Derecho Internacional positivo, el del respeto a la unidad nacional e integridad territorial.

**Araceli Mangas** es catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid y catedrática Jean Monnet de Derecho de la UE.

La opción autonómica, federal, cantonal, municipal o regional son formas legítimas de ejercicio de la libre determinación interna, igual que la opción centralista si expresa la voluntad popular. En la resolución 2625 de la ONU prevalece la integridad territorial del Estado.

---

Esa resolución de 1970, la última y definitiva en esta materia, va más allá del contexto colonial, racista o extranjero y afirma que no solo es un derecho de todos los pueblos sino un deber de todos los Estados conducirse de conformidad con ese principio, y que la libre determinación en el seno de un Estado que no tiene colonias, ni es racista ni ocupa territorios de otros pueblos, es decir, en Estados consolidados en su territorio, se ejerce cuando optan por fórmulas distintas a la independencia para los territorios que forman el Estado consolidado (hay, pues, una obligación de respetar la autodeterminación interna): “[la libre asociación o integración con un Estado independiente o] la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo”.

La opción autonómica, federal, cantonal, municipal o regional son formas legítimas de ejercicio de la libre determinación interna, al igual que la opción centralista si es expresión de la voluntad popular. En el párrafo séptimo vuelve a reiterar que prevalece la integridad territorial del Estado frente a las acciones que, al socaire de la libre determinación, pretenden quebrantar o menoscabar la integridad territorial de Estados soberanos que respetan dicho principio. El derecho internacional vigente solo protegería la reivindicación del “derecho a decidir” cuando ese Estado contra el que se reivindica la libre determinación no esté dotado de un gobierno que repre-

sente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio. Cuando un pueblo dentro de un Estado sufre marginación porque se le impide participar en las instituciones internas de la vida pública o en el ámbito económico-social privado, entonces puede apelar al cuarto supuesto que permitiría al territorio de un Estado la facultad unilateral de separarse del Estado. Como afirmaba el profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo en uno de sus últimos escritos "...cualquiera que sea la intensidad o la realidad del sentimiento identitario, únicamente en circunstancias extremas en las que a un pueblo le es negada la autodeterminación interna podría hablarse del derecho de dicho pueblo a decidir unilateralmente su independencia".

Ni Quebec, ni Escocia ni Cataluña son un pueblo colonial, ni hay dominación racial ni invasión extranjera; ni hay discriminación o se impide el acceso o la participación a las actividades políticas, económicas, empresariales, sociales o culturales o a los medios de comunicación propiciadas desde instituciones centrales. No hay fundamento para la autodeterminación externa. El territorio consolidado de un Estado y su unidad nacional es una situación objetiva y prevalece en tales situaciones frente a la libre determinación externa.

## Canadá y Reino Unido frente a España

Ante el abuso y la manipulación de la opinión pública mediante repetidos referendos por parte de los independentistas francófonos, el Gobierno canadiense solicitó a dos eminentes iusinternacionalistas -el australiano James Crawford y el suizo Luzius Wildhaber- un informe técnico independiente, así como el dictamen de la Corte Suprema de Canadá, que tuvo muy en cuenta este informe.

La Corte Suprema rechazó la secesión unilateral por no tener fundamento en el Derecho Internacional y por situarse al margen tanto del respeto al constitucionalismo canadiense como de la primacía del Derecho mediante modificación constitucional consensuada. Fuera de los contextos ya explicados, el Derecho Internacional no ampara ni regula la secesión o autodeterminación externa, concluía la Corte en su magistral y universalmente aceptado dictamen de 20 de agosto de 1998.

En un artículo ampliamente difundido, Joseph Weiler recordaba y apoyaba la opinión de la Corte Suprema de Canadá en relación con las pretensiones de lo que él denomina el "euro-tribalismo" de los partidos independentistas catalanes y escoceses. Recordaba que esos territorios

–Quebec, Escocia y Cataluña– gozan de plenas libertades individuales y derechos colectivos que les permiten proteger sus nacionalidades e identidades culturales dentro de sus respectivos Estados. El problema en Canadá quedó aclarado y encauzado a favor de la unidad nacional y la integridad territorial.

La valentía y la verdad jurídica son también la norma de conducta del gobierno británico. Conviene recordar que el Pacto de 1707 que dio lugar a Reino Unido no permite un derecho unilateral a la separación. Reino Unido ha abordado mediante informes imparciales el conjunto de relaciones económicas y sociales para desmontar cualquier victimismo y manipulación por parte de Escocia. Y sobre todo ha presentado con toda transparencia un informe del gobierno sobre “las implicaciones de la independencia escocesa”, basado en un dictamen de dos especialistas independientes (el australiano Crawford y un británico, el profesor Alan Boyle) que concluyen que Escocia no tiene derecho a la independencia a la luz del Derecho Internacional y extraen las consecuencias de la eventual independencia resultante de un referéndum. De ese informe se puede trasladar casi todo al ámbito español. Es cierto que allí hay un acuerdo político para realizar el referéndum vinculante, que no podrá repetirse y que no permite, hasta su realización, a las autoridades escocesas adoptar ninguna medida que prejuzgue el resultado ni, en consecuencia, adoptar norma de preparación de transición alguna porque ello supondría privar al pueblo escocés de su derecho a decidir. Ni podrán proclamar la independencia de inmediato, caso de improbable triunfo del sí, hasta que haya un acuerdo sobre la sucesión en materia de bienes y deudas. Vamos, como en España...

El gobierno español no ha solicitado ningún informe jurídico independiente (ni se conocen informes de sus funcionarios subordinados –no hay transparencia en España– ni de sus camarillas). Tampoco ha previsto plantear conflicto de competencias con la comunidad autónoma de Cataluña ni ha impugnado la creación de un estrafulario Consejo Nacional de Transición ni sus actuaciones; solo se ha impugnado una declaración preliminar sobre

**Ni Quebec, ni Escocia  
ni Cataluña son un  
pueblo colonial, ni hay  
discriminación o se  
impide la participación  
en actividades políticas**

Cataluña como sujeto soberano. El Parlamento catalán y las fuerzas independentistas han llegado a considerar suficiente legitimidad democrática una manifestación multitudinaria (de un millón de personas) para llegar al acto final de independencia, tal como se invoca en la declaración del Parlamento catalán impugnada, y una futura votación de proclamación de la independencia en el Parlamento catalán ante la negativa del gobierno central a organizar un referéndum.

Lo que es inaceptable es que no se ensayen vías de diálogo con expertos independientes que analicen la realidad de las relaciones de Cataluña con el resto de España en todos los ámbitos de la vida pública, se identifiquen los problemas o desequilibrios si los hubiere, se intente el diálogo; en definitiva, que se evite con las reformas legales y constitucionales necesarias la secesión misma.

Una negativa rotunda a todo diálogo y esclarecimiento de la situación real de afección o desafección puede llevar a una situación de hecho incontrolable por medios políticos y a que al final suceda lo que en Kosovo, donde sin referéndum, con unas meras elecciones, se proclame un nuevo Estado. Habríamos perdido legitimidad ante el mundo para defender la unidad nacional por nuestra intolerancia e incapacidad para dialogar en una oportunidad histórica.

Los políticos españoles deberían saber que para el Derecho Internacional el nacimiento de un Estado es una cuestión de hecho que de consumarse (efectividad en el ejercicio de las competencias y exclusividad en el ejercicio de las competencias normativas, jurisdiccionales y ejecutivas) y constatarse (capacidad de ser reconocido por otros sujetos internacionales y entablar relaciones con ellos) produce el nacimiento de un nuevo Estado. A partir de ese momento no hay nada ilegal en ese nacimiento. Este itinerario es el que no está siendo impedido por el inane gobierno de España.

Es cierto que solo una gestión civilizada de la reivindicación independentista de una parte de Cataluña nos dará legitimidad democrática en Europa y ante el mundo para poder defender la unidad nacional en caso de perseverar la vía independentista.

## ¿Y el Derecho de la UE?

La Unión Europea, es obvio decirlo, no es un Estado sino una organización internacional muy singular. No hay propiamente un territorio de la Unión sino solo un ámbito espacial de aplicación de sus normas. Solo los Estados tienen territorio.

El aumento o disminución del territorio de un Estado miembro afecta primordial y exclusivamente al Estado en cuestión. No es competencia de la UE. Por ello, la secesión de partes de un Estado no se regula en o por el Derecho de la UE. El Derecho de la Unión no es que sea ambiguo o no prohíba la secesión, como de forma manipuladora quieren insinuar los independentistas, es que no puede ni debe regular la secesión ni las consecuencias específicas de una pérdida ni de un aumento de territorio de uno de sus Estados miembros.

En caso de una eventual modificación territorial por una secesión se aplica el principio de continuidad del Estado, asociado al artículo 52 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y al artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por lo que al estar enunciados los Estados *eo nomine* cualquier variación de sus elementos no afecta al ámbito de aplicación. Además, el artículo 4.2 del TUE muestra con detalle el respeto de la Unión al Derecho del Estado a garantizar su integridad territorial, a conservar sus funciones esenciales y su seguridad.

Ahora bien, las consecuencias de una secesión afectan a las reglas en vigor de la UE y no hay laguna respecto de las consecuencias o efectos; hay reglas europeas aplicables.

## La membresía en las organizaciones internacionales

Cuando un Estado pierde una parte de su territorio, lo habitual de conformidad con el Derecho Internacional es que al Estado matriz se le aplique el principio de continuidad del Estado; como conserva su personalidad internacional mantiene sus derechos y obligaciones y, por tanto, su membresía en las organizaciones a las que perteneciera. Como reconocía el informe británico, su carácter de miembro de la UE no se ve afectado por la eventual pérdida territorial. Por tanto, no se puede enredar y confundir diciendo que el Estado que pierde territorio deja de ser el Estado anterior.

Por el contrario, el nuevo Estado nace libre para escoger sus compromisos internacionales; quiere ser independiente y no debe parasitar ni depender de los compromisos del Estado al que pertenecía. El principio de continuidad del Estado matriz no es un obstáculo que impida al Estado nuevo solicitar el ingreso en organizaciones internacionales tales como la UE, la ONU, la OTAN, la Organización Mundial del Comercio, etcétera. Pero es su decisión soberana, es el derecho a decidir como Estado.

Ya he señalado que el hecho mismo de la secesión no da lugar a una modificación de los tratados europeos. Por lo que afecta al Consejo, la pérdida de

población no afecta al Tratado. Es sabido que a partir de noviembre de 2014 en el Consejo se aplicará únicamente la regla del porcentaje de población y esta se constata y modifica anualmente de forma automática mediante una decisión del Consejo. Los tratados, al establecer techos, exigen reducir el número de parlamentarios europeos para todos (decisión del Consejo Europeo) cada vez que haya una nueva ampliación (Croacia, Montenegro, Islandia, Serbia...) y lo mismo sucederá con el Comité Económico y Social Europeo (CES) y el Comité de las Regiones (CDR); tales reducciones por la eventual pérdida de población en la secesión catalana o la improbable escocesa será insignificante... Y finalmente no afecta a nuestra presencia, obviamente, en el Consejo Europeo, ni a la composición de la Comisión ni a la de los tribunales (de justicia, general o de cuentas). Es previsible que se ajuste una aportación al capital del Banco Europeo de Inversiones (BEI), del Banco Central Europeo (BCE) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con ocasión de cualquier reforma de los tratados.

## El nuevo Estado, un Estado tercero

Algunos estiman que el ingreso de un nuevo Estado en la UE se arregla con acuerdos “pragmáticos” o acuerdos políticos entre los . Este tipo de conjeturas y especulaciones ignorantes no se pueden sostener en un sistema tan sujeto al Derecho y al control judicial como el de la UE: el Tribunal de Justicia jamás ha aceptado revisiones de las normas de los tratados mediante la voluntad de los Estados al margen de los procedimientos de los tratados (art. 48 y del 49, revisión en caso de nuevas adhesiones de Estados).

Si la secesión llegara a consumarse, Cataluña sería un nuevo Estado distinto a España y no podría conservar los beneficios de la vida en común ni en el orden internacional ni en el europeo. No se puede decir la *boutade* victimista o la manipulación demagógica de que se les expulsa de la ONU, de la UE, del Consejo de Europa, etcétera. No hay derechos adquiridos ni del territorio escindido ni tampoco de su población cuando se sale del seno de un Estado miembro de la UE. Ese nuevo Estado se constituye en un mercado separado con capacidad para poner aranceles, cupos al comercio, etcétera. Queda fuera del espacio económico unificado.

En el dictamen escocés también se deja claro que los escoceses dejarán de ser británicos y ciudadanos de la UE. La ciudadanía que opte por la nacionalidad catalana podría perder la española y la ciudadanía de la UE, si bien este

punto dependerá no de las eventuales normas catalanas sobre ciudadanía sino de las normas españolas para reconocer la persistencia de la ciudadanía española. España debería tratar de evitar el fraude de ley en materia de nacionalidad que ya prepara el gobierno catalán y sus conocidos bufetes de apoyo para que los catalanes no renuncien a la ciudadanía española y poder aprovecharse de las ventajas de ser ciudadano español y de la UE e, incluso, poder condicionar la política española. Ciertamente, la Constitución española (art. 11.2) no permite perder la nacionalidad española de origen como sanción. Pero una modificación territorial permite hacer perder la nacionalidad de origen; la posibilidad de reconocer casos de doble nacionalidad dependerá del acuerdo específico entre los dos Estados afectados. En tanto ese acuerdo no se produzca, se puede unilateralmente evitar el fraude de ley y no reconocer efectos jurídicos a la nacionalidad española de origen de los que opten por la eventual ciudadanía catalana.

Finalmente, el derecho a ingresar en la UE de un nuevo Estado no puede fundarse en el hecho de que esté aplicando el acervo o se reúnan las condiciones requeridas (art. 49 del TUE); no hay automatismos. Cada Estado miembro goza de discrecionalidad al emitir su voto y no es un acto recurrible ante ninguna instancia judicial. El veto puede ser “eterno” o, en el mejor de los casos, durar decenas de años.