

PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

¿TIENE CATALUÑA DERECHO A LA SECESIÓN?

La fecha elegida para la publicación de la edición española de *Secesión* indica que los editores creen que el marco analítico de mi libro puede arrojar algo de luz sobre la actual demanda de secesión de Cataluña. Pienso que así es, y me alegra poder aprovechar esta oportunidad para explicar por qué. Agradezco poder examinar los aspectos éticos de los argumentos relativos a la independencia de Cataluña, ya que considero que presenta implicaciones trascendentales, no sólo para Cataluña y España, sino también para Europa y el mundo.

En primer lugar, es importante contextualizar el movimiento independentista catalán. Tiene lugar en un mundo en el que la secesión es cada vez más factible y deseable, al menos para los secesionistas. Dos acontecimientos fundamentales ocurridos en la época posterior a la segunda guerra mundial han posibilitado la aparición de estados mucho más pequeños: un régimen de seguridad internacional centralizado formalmente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que incluye una norma sorprendentemente eficaz contra las guerras entre estados; y la expansión de los mercados más allá de las fronteras estatales, llevada a cabo a nivel global por la Organización Mundial del Comercio y, desde un punto de vista regional, por la Unión Europea. En el pasado, los estados pequeños resultaban inviables o, como mínimo, inseguros, ya que eran presa fácil para los

más grandes y sus mercados nacionales eran insuficientes para que hubiese crecimiento económico. Ahora que esas limitaciones al tamaño de los estados se han eliminado en gran medida, al menos por lo que respecta a un futuro inmediato, se plantea la pregunta de si unidades soberanas más pequeñas resultarían ventajosas y para quién. Al fin y al cabo, las fronteras estatales existentes no son fruto de una planificación racional o del consenso democrático; son accidentes históricos que surgieron de procesos que, en su mayor parte, distaban mucho de ser aceptables desde un punto de vista moral.

Los argumentos a favor de plantearse seriamente la posibilidad de la existencia de unidades soberanas más pequeñas se ven respaldados por el Principio de Subsidiariedad, según el cual las tareas gubernamentales que se realizan más eficazmente desde el ámbito local deberían ser responsabilidad de las autoridades locales. En el contexto europeo, este principio ha sido utilizado con el fin de determinar los límites funcionales adecuados entre las instituciones de la UE y las nacionales y, concretamente, para impedir que las primeras invadan excesivamente las competencias de las últimas. No obstante, la base del principio no limita su aplicación a esto. Si la base es que, en igualdad de condiciones, un gobierno a menor escala probablemente es más democrático y sensible a las preferencias de sus componentes, resulta arbitrario afirmar que el Principio de Solidaridad sea aplicable únicamente a la división del trabajo entre los estados y las instituciones regionales. Los argumentos a favor de replantearse las fronteras estatales, por tanto, no se basan únicamente en consideraciones prácticas acerca del incremento de la seguridad y de una mayor libertad de mercado; también tienen sentido desde el punto de vista de los valores democráticos ya que, al menos en algunos casos, la democracia funciona mejor a menor escala.

Algunos secesionistas catalanes han invocado valores democráticos para reivindicar su causa, apuntando que si una mayoría de catalanes quiere la independencia, el respeto a la democracia exige que les sea concedida. Sin embargo, esto es demasiado precipitado. La noción correcta de democracia no es la del puro y simple gobierno de la mayoría en todos los asuntos,

grandes y pequeños, sino más bien la de democracia constitucional, la cual incluye restricciones *inter alia* al gobierno de la mayoría bajo la forma de derechos individuales y disposiciones constitucionales diseñadas para garantizar que la voluntad de la mayoría no haga quebrar la propia democracia.

Existen dos objeciones *democráticas* fundamentales para apelar a los valores democráticos como justificación de la secesión mediante un plebiscito local. En primer lugar, si la secesión fuese así de sencilla, se correría el riesgo de que la amenaza de la misma fuese utilizada como instrumento de negociación estratégica para minar la toma de decisiones democrática. Al amenazar de manera creíble con abandonar el estado, una minoría podría, en la práctica, ejercer un veto siempre que los procedimientos democráticos pudiesen producir un resultado no deseado por ella. En segundo lugar, para que la democracia funcione, lo razonable es que los ciudadanos esperen que exista reciprocidad; tienen que tener la seguridad de que si hoy pierden, mañana ganarán, y tienen que tener suficiente conocimiento sobre sus conciudadanos y sobre sus valores y preferencias para predecir que también ellos aceptarán los resultados de los procedimientos democráticos. Si los límites del sistema de gobierno fuesen demasiado inciertos, es decir, si pudiesen crearse nuevos estados cada vez que se formase una mayoría en una zona de un estado existente, los ciudadanos no gozarían de la garantía de reciprocidad necesaria porque, en tal caso, sería impredecible saber quiénes son sus conciudadanos. El apoyo a la democracia requiere un capital social —la confianza en el proceso democrático y en los conciudadanos—, lo cual, a su vez, significa que los límites del estado y, por tanto, la pertenencia a la comunidad política, deben ser relativamente estables. La mera secesión mediante plebiscito local es incompatible con dicha estabilidad.

Por tanto, no existe un argumento sencillo basado en la democracia a favor de la justificación de la secesión de Cataluña. Más adelante, sin embargo, apuntaré que el compromiso con la democracia bien entendida sí exige que España se muestre dispuesta bien a dar cabida a un estatus autonómico más sólido y estable para Cataluña, o bien a pactar una secesión negociada.

No obstante, antes de plantear los argumentos a favor de esto, resulta útil exponer las características principales del debate genérico sobre la moral de la secesión.

Podemos empezar con algunas sencillas distinciones que serán explicadas en detalle a medida que avance el libro. En primer lugar, debemos distinguir entre secesión y autodeterminación. El objetivo de los secesionistas es la plena independencia, el establecimiento de un nuevo estado soberano en una parte del territorio de un estado existente. (El caso del irredentismo, en el cual la población de un estado trata de separarse de un estado existente e incorporarse a un estado vecino en lugar de crear uno nuevo, debería más bien denominarse separatismo para distinguirlo de la secesión). La autodeterminación política de un grupo de personas puede lograrse mediante un número indefinido de acuerdos políticos distintos, de los cuales la independencia sería el más extremo. Al referirme a acuerdos de autodeterminación menos extremos que la independencia utilizaré el término «régimenes autonómicos intraestatales». Hay que evitar caer en la falacia de que la afirmación de que un pueblo tiene derecho a la autodeterminación implica que está legitimado para llevar a cabo la secesión. Como argumentaré, existe una conexión entre el derecho a gozar de un régimen autonómico intraestatal y el derecho a la secesión, pero no es tan sencilla.

En segundo lugar, debemos distinguir la secesión consensuada de la no consensuada. El actual primer ministro del Reino Unido ha declarado públicamente que si la mayoría de escoceses opta por la independencia en un referéndum, el gobierno británico ofrecerá su colaboración para que se lleve a cabo una secesión negociada. De manera parecida, en 1997 el Tribunal Supremo de Canadá dictó un fallo que señalaba el camino de la secesión de la provincia de Quebec, de conformidad con procedimientos constitucionales. Otro ejemplo anterior de secesión consensuada es el de la separación de Noruega de Suecia en 1905. En el caso típico de secesión consensuada, los principales problemas éticos hacen referencia al carácter del proceso de la secesión; qué tipo de mayoría debería ser necesaria para poner en marcha el ejercicio del

derecho y cuáles deberían ser los términos del acuerdo de liquidación del «divorcio político» (cómo deberían dividirse los activos y las deudas).

Desgraciadamente, muchos casos de secesión no han sido consensuados, sino polémicos y han conllevado una enorme violencia. Existen dos posturas filosóficas principales sobre cuándo un grupo tiene un derecho no consensuado a la secesión, el derecho a la secesión a pesar de que el estado no esté de acuerdo con que se independice: (1) Teorías del Derecho Corrector y (2) Teorías del Derecho Fundamental. Las teorías del derecho corrector del derecho no consensuado a la secesión sostienen que un grupo tiene derecho a la secesión únicamente si padece alguna grave injusticia por parte del estado y han fracasado los intentos razonables para reparar dicha injusticia. Este tipo de teoría niega la existencia de un derecho fundamental a la secesión unilateral; en lugar de ello, el derecho a la secesión surge como remedio ante la vulneración de otros derechos.

Las teorías del derecho fundamental son de dos tipos: nacionalistas y plebiscitarias. Las teorías nacionalistas sostienen que cada nación puede, por el hecho de serlo, reivindicar de manera contundente su propio estado, y que esta reivindicación equivale a un derecho, a menos que existan factores compensatorios en cada caso concreto. Hay dos objeciones fundamentales a las teorías nacionalistas del derecho fundamental, dejando de lado el problema de desarrollar una definición coherente y ampliamente aceptada de lo que se considera nación. En primer lugar, si la presunta reivindicación de una nación a tener su propio estado se interpreta de manera enérgica, es decir, como un contundente derecho *prima facie*, interpretando de manera restrictiva los factores compensatorios, esta teoría, en caso de aceptarse, supondría un pasaporte a una gran inestabilidad política y a la violencia, ya que prácticamente todos los estados contienen más de una nación. En cambio, si la reivindicación se interpreta de manera más débil, permitiendo una serie significativa de factores compensatorios, será difícil saber cuándo una nación tiene derecho a la independencia. Dado que son conscientes de lo peligroso que sería un derecho absoluto a la independencia de todas las naciones, la mayoría de partidarios de la teoría nacionalista

han defendido la postura más prudente de que las naciones pueden «reivindicar contundentemente» la independencia. Sin embargo, dado que no han determinado cuándo esa reivindicación equivale a un derecho, sus teorías no proporcionan demasiada orientación práctica. En segundo lugar, en principio sería plausible decir que toda nación tiene derecho a la autodeterminación, pero esto no equivale en absoluto a decir que toda nación tiene, por el mero hecho de serlo, derecho a la independencia.

Las versiones plebiscitarias de las teorías del derecho fundamental no exigen que los secesionistas constituyan una nación, sea cual sea la definición de la misma. En lugar de ello, sostienen que cualquier grupo que constituya una mayoría en alguna parte de un estado ostenta el derecho a la secesión siempre y cuando (i) pueda realizar las funciones básicas exigibles a los gobiernos legítimos y (ii) su secesión no provoque que el «estado restante» sea incapaz de realizar esas mismas funciones. Los defensores de la teoría plebiscitaria acostumbra a basar este presunto derecho de un grupo en el derecho individual de sus miembros a la asociación política. Existen tres objeciones a las teorías plebiscitarias. En primer lugar, está la dificultad apuntada anteriormente con respecto a deducir precipitadamente la independencia por decisión de la mayoría a partir de la democracia: Admitir la secesión por decisión mayoritaria dentro de una región permite a una minoría ejercer un derecho de veto *de facto* sobre decisiones democráticas que no son de su agrado, y puede resultar incompatible con el tipo de estabilidad de las comunidades políticas que exige el capital social que la democracia necesita. En segundo lugar, las teorías plebiscitarias basan el derecho a la secesión no consensuada en el derecho del individuo a la asociación política, pero esto es inadecuado. La secesión no consiste únicamente en formar un nuevo grupo político; es tomar parte del *territorio* de un estado existente. Por tanto, no podemos dar por sentado que la suma de varios derechos individuales a la asociación política genere un derecho a la secesión. Si los defensores de las teorías plebiscitarias alegan que cada individuo tiene derecho a la asociación política cuyo ejercicio con otros genera un derecho a la soberanía territorial sobre la tierra que ocupa el grupo, es que han pasado por

alto el tema: han dado por sentada la misma conclusión que se supone que están defendiendo. En el resto de este libro desarrollaré los argumentos en contra de las teorías nacionalista y plebiscitaria del derecho a la secesión no consensuada. Por ahora, quiero centrarme en el tipo de teoría que considero más plausible, la del derecho corrector.

Las diferentes teorías del derecho corrector reconocen una serie más extensa o más reducida de injusticias que dan origen al derecho a la secesión. El enfoque más reducido reconoce únicamente las violaciones masivas de derechos humanos fundamentales. Mi propia versión de la teoría del derecho corrector reconoce cuatro tipos distintos de injusticia: (i) anexión injusta del territorio de un estado soberano, (ii) violaciones a gran escala de derechos humanos fundamentales, (iii) redistribución discriminatoria continuada y grave (distribución de los recursos del estado que perjudica de manera injusta a una región determinada), y (iv) vulneración por parte del estado de las obligaciones del régimen autonómico intraestatal o la negativa continuada a negociar una forma de autonomía intraestatal adecuada.

Desde un punto de vista intuitivo, la primera injusticia, la anexión injusta, es una posible «causa justa» de la secesión no consensuada. En tales casos, los secesionistas simplemente reclaman que se corrija una injusticia; aspiran a reinstaurar su propia soberanía. La complicación, desde luego, radica en lo que he denominado problema de la ley moral de limitaciones. ¿Hasta dónde deberíamos remontarnos para dar satisfacción a la demanda de reparación? Prácticamente todos los estados existentes, incluidos los más democráticos y respetuosos con los derechos humanos, tienen tras de sí una historia de anexiones injustas. En el caso de Cataluña, la anexión por parte de la España castellana tuvo lugar hace tres siglos. Cualquier principio moral general según el cual la secesión estaría justificada si sirviese para recuperar un territorio anexionado injustamente, que se remontase tan atrás en el tiempo, resultaría inaceptable. Provocaría una inestabilidad política masiva y, casi con toda seguridad, una violencia generalizada. También considero que es relativamente indiscutible que los catalanes no están sufriendo

violaciones de sus derechos humanos fundamentales por parte del Estado Español. De manera que me centraré en la aplicabilidad del tercer y cuarto tipo de injusticias en el caso de Cataluña. Esto es razonable, ya que, por lo que he podido determinar, las razones más comúnmente alegadas a favor de la independencia catalana en el debate actual son que esta parte de España padece lo que denomino redistribución discriminatoria, y que el gobierno español se ha negado por un lado a concederle las reivindicaciones razonables de autonomía intraestatal y, por otro, no ha cumplido con los acuerdos autonómicos.

La acusación de redistribución discriminatoria se expresa a menudo de manera retóricamente dramática y tal vez exagerada con el lema «España nos roba» (de manera parecida, una canción protesta vasca dice que «la vaca del estado tiene la boca en el País Vasco y las ubres en otro sitio»). Quienes alegan esto a veces pasan por alto el hecho de que en prácticamente todos los estados comprometidos con el bienestar de la totalidad de sus ciudadanos habrá una considerable redistribución entre regiones. Si la política fiscal del estado conlleva un régimen tributario progresivo y algunas regiones son más ricas que otras, se producirá un «déficit fiscal» en algunas de ellas, un flujo de ingresos neto hacia el gobierno central. A menos que rechacemos la idea misma del estado del bienestar, debemos aceptar la redistribución, y cabe esperar que algunas regiones aporten más de lo que reciben. La verdadera cuestión es determinar cuándo la redistribución es injusta o discriminatoria. En el actual debate sobre la independencia de Cataluña no se ha prestado demasiada atención a este tema.

Algunos defensores de la independencia de Cataluña aportan datos que demuestran que Cataluña paga más y recibe menos que algunas regiones más ricas. Si esto es cierto, hay que explicar algunas cosas. En igualdad de condiciones, la redistribución dentro del estado debería ser progresiva y *coherente*. De lo contrario, la reciente negativa por parte del gobierno español a renegociar su política fiscal respecto a Cataluña, situada en el contexto de una larga historia de quejas de redistribución discriminatoria, confiere mayor peso a la reivindicación de independencia según la versión de la teoría del derecho correc-

tor que sostengo en este libro. Demostrar que la redistribución discriminatoria está teniendo lugar y *que es lo suficientemente grave como para justificar la respuesta radical de la secesión unilateral* es más difícil de lo que admiten quienes alegan que es lo que está sucediendo en el caso de Cataluña. A mi juicio, un argumento contundente a favor del derecho de Cataluña a la secesión no consensuada puede alegarse sobre la base de que España no ha demostrado buena fe a la hora de responder a las demandas de mayor autonomía intraestatal.

Para valorar por qué esto es así, es necesario entender la dinámica de los procesos que conducen a una demanda popular de independencia. Simplificando, se trata de lo siguiente: un grupo descontento de una parte del estado se moviliza para lograr más control sobre sus asuntos; para incrementar sus competencias de autogobierno. Proponen algún tipo de régimen autonómico intraestatal, no la plena independencia. El estado, o bien ignora sus peticiones o bien les concede cierta autonomía intraestatal, pero en la práctica incumple el acuerdo. En consecuencia, muchos autonomistas se vuelven secesionistas. Entonces, el estado reacciona duramente ante las demandas de independencia y los secesionistas se vuelven todavía más convencidos (y en muchos casos más dispuestos a recurrir a la violencia para alcanzar la independencia).

La dinámica es más complicada de lo que sugiere este apunte. En términos de teoría de juegos hay un problema de seguridad de doble cara. Aunque tanto los dirigentes del grupo regional como los del estado consideren inicialmente que la solución de la autonomía intraestatal es mejor que la de la secesión, carecen de la seguridad de que la otra parte vaya a respaldar dicho acuerdo de buena fe. Los autonomistas no estarán dispuestos a renunciar a la demanda de independencia a menos que tengan la certeza de que el estado negociará un acuerdo de autonomía de buena fe y lo respetará. El estado no estará dispuesto a conceder autonomía intraestatal si considera que ello supone el primer paso en una resbaladiza pendiente hacia la secesión. Hay muchos casos en los que los estados han incumplido acuerdos de autonomía y algunos en los que los autonomistas no han cumplido su parte del trato.

La cuestión es que ambos bandos tienen razones para desconfiar. La falta de confianza puede malograr la que, por otra parte, sería una solución satisfactoria: un acuerdo autonómico intraestatal que conceda al grupo regional descontento competencias considerables de autogobierno y, con todo, permita al estado conservar la soberanía sobre la región. Dada la reciente derogación por parte del Tribunal Constitucional español de una serie de disposiciones del nuevo estatuto de autonomía y las intervenciones de España en la política lingüística catalana, es bastante razonable concluir que las perspectivas de un régimen de autonomía viable son poco halagüeñas. En el otro plato de la balanza, resulta bastante razonable que a España le preocupe que, en caso de responder afirmativamente a la demanda de mayor autonomía de Cataluña, a dicha demanda le siga otra y que, al final, no le satisfaga nada que no sea la independencia.

No veo otra forma de resolver este problema de seguridad bilateral que no sea con la ayuda de una tercera parte independiente capaz de respaldar el proceso de negociación de autonomía intraestatal, de controlar que ambas partes cumplan con los términos del acuerdo y de proporcionar incentivos efectivos para que ambas partes cumplan. En el caso de Cataluña, la candidata evidente es la UE.

Al inicio de este prólogo he señalado que no hay una relación causal sencilla entre el compromiso democrático y el derecho a la secesión. Si bien eso es cierto, en el caso de Cataluña un compromiso adecuado con la democracia y con el imperio de la ley conllevaría la disposición a renegociar la autonomía. Quienes se sientan auténticamente comprometidos con la democracia deberían tener en cuenta seriamente las quejas de sus conciudadanos y estar dispuestos a plantearse una nueva división del trabajo en lo tocante a funciones gubernamentales importantes, lo cual incluye la adopción de acuerdos autonómicos intraestatales sustanciales, especialmente si existen pruebas de que el ideal democrático sería más fácil de alcanzar a través de instituciones a menor escala.

En mi opinión, las negociaciones relevantes requerirán una solución al problema de la seguridad bilateral. Concretamente, creo que no sería razonable esperar que los autonomistas cata-

lanes se conformasen con acuerdos de autonomía que puedan ser anulados por las resoluciones de un Tribunal Constitucional al que consideran comprometido con una España unitaria y centralista. En pocas palabras, los acuerdos autonómicos intraestatales que pueden ser anulados unilateralmente por una parte, en este caso España, no son un medio plausible para evitar la secesión no consensuada. Si España no está dispuesta a comprometerse realmente con una renegociación de las competencias de autogobierno de Cataluña dentro del seno del estado, ello incrementará los argumentos a favor de un derecho a la secesión no consensuada. Desde el bando catalán, la buena fe debería incluir un compromiso firme con el estado del bienestar de España, lo que significa reconocer que cualquier acuerdo autonómico que pueda surgir del diálogo debería ser compatible con el hecho de que Cataluña aporte la parte que le corresponda al sostenimiento del bienestar de todos los afectados. El resto de España podría exigir justificadamente la seguridad de que una Cataluña con más competencias de autogobierno no las ejercería de manera que perjudicasen el correcto funcionamiento del Estado Español.

En un mundo en el que los estados pequeños son cada vez más viables y en el cual tratamos constantemente de encontrar la escala óptima de las instituciones democráticas, España y Cataluña pueden hacer una importante contribución al progreso. Pueden unirse a Canadá y al Reino Unido y demostrar cómo los pueblos democráticos pueden afrontar respetuosamente los problemas de autodeterminación.