

El papel del Estado y los movimientos secesionistas en Europa

Omar García Olascoaga¹

Resumen

Los movimientos secesionistas en Europa han colocado nuevamente en el centro del debate el papel del Estado como actor hegemónico en la escena internacional. A pesar de su gradual debilitamiento en la era de la globalización, el Estado todavía ejerce exclusivamente dos capacidades básicas: la fiscal y la coercitiva. La pugna entre los movimientos independentistas y el Estado se produce en la doctrina del Derecho Internacional, en cuyo espacio se contraponen los principios de la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial. Actualmente, los vientos nacionalistas han reencendido los reclamos secesionistas en Europa, los cuales son motivados por cuestiones económicas, culturales o políticas. En el presente trabajo se exponen dos casos paradigmáticos para examinar el papel que ha desempeñado el Estado respecto a la independencia de estos movimientos en Europa: por un lado, el declive de la Padania en Italia y, por otro, el auge de Cataluña en España. *Palabras clave:* movimientos secesionistas, independencia, separatismo, nacionalismo, Europa.

-
1. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Docente en el Centro de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en el Programa Político de la División de Ciencias Socioeconómicas en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Correo electrónico: olascoaga@comunidad.unam.mx

THE ROLE OF THE STATE AND THE SECESSIONIST MOVEMENTS IN EUROPE

Abstract

The secessionist movements in Europe have placed in the center of the political debate the role of the State as a hegemonic actor in the world. Despite its gradual weakening in globalization, the State still has two basic capacities: fiscal and coercive. The struggle between the independence movements and the State takes place in the doctrine of International Law, where the principles of self-determination of peoples and territorial integrity are contrasted. Currently, nationalisms have stimulated secessionist claims in Europe, which are motivated by economic, cultural or political issues. This paper presents two paradigmatic cases to examine the role played by the State regarding the independence of these movements in Europe: on the one hand, the decline of Padania in Italy and, on the other, the rise of Catalonia in Spain.

Keywords: Secessionist movements, Independence, Separatism, Nationalism, Europe.

Introducción

El debate sobre el papel del Estado como el actor hegemónico en el campo de la ciencia política y las relaciones internacionales continúa vigente entre los círculos académicos y la clase política, convirtiéndose en uno de los temas más relevantes y trascendentes, pero también más debatidos e inconclusos en la actualidad. Particularmente, el interés por recuperar al Estado como uno de los objetos de estudio más importantes para la comunidad científica renació en la última parte del siglo pasado. A partir de los años ochenta, el Estado redujo su tradicional posición frente a los postulados neoliberales expuestos por Milton Friedman —la estabilización macroeconómica y la liberalización del mercado²—, los cuales exhortaban a su pronta subordinación como entidad rectora en los ámbitos político y económico, contexto que inspiró a los teóricos del Estado a reflexionar sobre sus nuevas capacidades.

En la época de la globalización económica, el papel político del Estado se minimizó considerablemente ante la aparición de nuevos agentes exógenos de tipo económico —los mercados financieros, los

2. Cfr. Friedman, Milton (1980). *Free to Choose*. London: Penguin Books.

bloques regionales, los organismos internacionales, etc. —, pero también a través de nuevos actores endógenos con objetivos estrictamente políticos —los nacionalismos étnicos, los conflictos religiosos, los movimientos secesionistas, etc. —, fenómenos que recientemente han puesto en entredicho la capacidad negociadora del Estado para solucionar eficazmente los principales problemas que han surgido en un ambiente caracterizado por la crisis y la incertidumbre en una relación cada vez más compleja entre la sociedad y el gobierno. No obstante, pese a esta reducción de atribuciones, el Estado se ha consolidado como un actor hegemónico en el presente siglo XXI.

En específico, la importancia del papel del Estado ha recobrado un especial interés debido a la creciente ola de movimientos independentistas (también llamados separatistas o secesionistas) registrada en las últimas décadas. La ruptura definitiva entre una región y un Estado es el resultado de la insatisfacción de un grupo de personas —motivada por factores políticos, económicos o culturales— cuyo principal objetivo radica en separarse respecto al Estado (entidad administrativa superior), porque ya no obedece a sus intereses, es decir, hay un déficit de representación. Sin embargo, la mayor parte de los casos en Europa converge básicamente en un razonamiento cultural: la identidad de una comunidad que se vincula históricamente por compartir un territorio, un lenguaje, una religión y una cosmovisión.

Recientemente, los movimientos separatistas han rebrotado y se han multiplicado por toda Europa, bajo ciertas lógicas que exhortan a la defensa de la identidad nacional, la preservación del legado cultural y la exaltación de la supremacía étnica. Desde la caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética, estos movimientos se expandieron en los años noventa principalmente en la zona de influencia del bloque ex comunista en Europa del Este; no obstante, han salido nuevamente a la luz, impulsados por el creciente auge del populismo proveniente del Atlántico tras la ruptura entre el Reino Unido y la Unión Europea, pero también por los resultados de los últimos referéndums independentistas celebrados en las regiones de Escocia y Cataluña.

Los movimientos secesionistas no han sido exclusivos del continente europeo, sino también han florecido en otras latitudes del mundo como por ejemplo en la región francófona de Quebec en Canadá y los estados de Texas y California en Estados Unidos (América del Norte); los estados sureños de San Pablo, Santa Catarina, Paraná y Río

Grande del Sur en Brasil; la próspera provincia de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, la ciudad de Guayaquil en Ecuador y la nación indígena mapuche en Chile (Latinoamérica); Somalilandia, el país independiente de facto en Somalia; las zonas de Biafra, el Delta del Níger y la insurgencia controlada por Boko Haram en Nigeria; la insurgencia de los tuareg en la región Azawad en Malí y los rebeldes de diola con la Baja Casamance en Senegal (África); las regiones del Tibet y Xinjiang en China, las provincias de Cachemira y Beluchistán en Pakistán, la comunidad kurda establecida en Turquía, Irak, Siria e Irán; los estados de Assam y Nagaland en la India y las provincias de Pattani, Yala y Naratiwhat en Tailandia (Asia).³

En el caso particular de Europa, según la Oficina Europea de Estadística, los 28 países de la Unión Europea contienen 276 regiones, diferenciadas por poseer una identidad que han cultivado a lo largo de la historia, la cual no necesariamente corresponde a la nacional. Entre estas regiones, hay un conjunto de movimientos políticos cuyo objetivo radica en obtener la independencia de su región o, en su defecto, ser beneficiados con una mayor autonomía por parte del Estado. Actualmente, la radiografía de Europa revela una multiplicidad de regiones que presentan destacados movimientos independentistas, pero sobresalen los casos de Escocia en el Reino Unido, Cataluña en España, Flandes en Bélgica; Lombardía, Piamonte y Véneto en Italia, y la República de Srpska en Bosnia y Herzegovina.

No obstante, no todos los movimientos separatistas han sido controlados o reprimidos por el Estado. El sueño por construir un Estado independiente, cuyas fronteras políticas coincidan íntegramente con los lazos culturales e históricos de una nación, no ha sido infructuoso en el escenario internacional, por lo que los anhelos secesionistas continúan vigentes no sólo en Europa, sino también en todo el mundo. Entre los casos de éxito se encuentran Timor Oriental (2002), Montenegro (2006), Kosovo (2008) y Sudán del Sur (2011), la nación independiente más joven. Estos movimientos nacionalistas – respaldados por

3. Históricamente en México se han registrados varios intentos independentistas: la República de Río Grande (Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y la República de Yucatán (Yucatán, Campeche y Quintana Roo) en el siglo XIX, pero también recientemente con la propuesta para constituir una nueva república con los estados norte de México denominada “Aridoamérica” o la “República de México del Norte” conformada por Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas.

un pueblo, consentidos por el Estado y reconocidos por la comunidad internacional — han alcanzado su principal objetivo: crear un Estado-nación independiente, motivados por cuestiones políticas, étnicas, religiosas y culturales.

Si bien es cierto que la mayor parte de los movimientos secesionistas todavía no han trascendido más allá de sus fronteras, por lo que no representan un obstáculo para la permanencia de sus respectivos Estados, en Europa, cuna del Estado-nación moderno, la reciente crisis económica, el recelo popular hacia la clase política, las tensiones sociales a causa del multiculturalismo y la gradual pérdida de la soberanía nacional hacia una entidad supranacional, han transformado los anhelos secesionistas de grupos socioculturales en movimientos políticos de gran relevancia nacional que cuestionan — una vez más — la vigencia del paradigma del Estado-nación.

La capacidad coercitiva del Estado

De acuerdo con el trabajo seminal elaborado por Theda Skocpol, los Estados, concebidos como organizaciones que reclaman el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no necesariamente se reflejan en las demandas y los intereses de grupos o clases sociales. Esto es lo que comúnmente se entiende como “autonomía del Estado”.⁴ No obstante, pese a que Skocpol señala que el Estado tiene la potestad para regular el comportamiento de los individuos establecidos en una región geográfica, su definición no contempla explícitamente que esta entidad puede recurrir al uso de la violencia legítima en los términos estipulados por el sociólogo Max Weber.

Para complementar este vacío teórico sobre el papel del Estado, Charles Tilly reconoció dos dimensiones que son esenciales para la constitución y la reproducción del Estado: el capital (fiscal) y la coerción (fuerza). Los Estados como organizaciones que ejercen coerción, distintas a la de los hogares o los grupos de parentescos, ejercen una clara prioridad en algunos aspectos sobre todas las demás orga-

4. Skocpol, Theda (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 9.

nizaciones dentro de extensas porciones territoriales.⁵ En su largo proceso evolutivo, los Estados recaudaron y concentraron el capital y la coerción con el objetivo de preparar la guerra, recurso necesario para conservar su integridad territorial y el poder soberano en un escenario caracterizado por los persistentes conflictos bélicos. Es decir, concluye Tilly, las capacidades estatales, por tanto, se refieren a todos aquellos recursos y aptitudes con los que cuenta un Estado para alcanzar sus objetivos primordiales, los cuales le garanticen su plena reproducción y supervivencia en el ámbito internacional.

Dentro de la literatura en torno a las capacidades estatales prevalecen tres líneas que enmarcan sus ejes de acción: la capacidad fiscal (la hacienda), la capacidad administrativa (la burocracia) y la capacidad coercitiva (el ejército).⁶ En el primer rubro, el Estado ejecutará la capacidad para tributar los fondos económicos indispensables que le permitan operar con regularidad y cumplir oportunamente con las encomiendas que le han sido asignadas. Respecto a la segunda línea de acción, el Estado instrumentará las aptitudes necesarias para proveer los bienes públicos que se requieren internamente con el objetivo de legitimarse. En última instancia, referente a la tercera esfera, el Estado ejercerá exclusivamente el monopolio de la fuerza para asegurar su consolidación y permanencia frente a los posibles conflictos internos y externos que puedan representar una amenaza para su integridad territorial.

En el ámbito de esta última línea de investigación, hay que hacer una precisión. El Estado debe contar con la capacidad para impedir o repeler los desafíos a su autoridad mediante la fuerza;⁷ sin embargo, antes de recurrir a esta facultad coercitiva, el Estado deberá agotar todos los mecanismos institucionales para negociar una posible salida pacífica a los conflictos que se puedan suscitar con los grupos disidentes en su interior a través del otorgamiento de un mayor estatus de

5. Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell, p. 1.

6. Chudnovsky, Mariana (2015). "Introducción. Por qué 'capacidades estatales' y esta selección para comprenderlas", en Guillermo O'Donnell. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Argentina: Corporación Andina de Fomento. Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, p. 18.

7. Hendrix, Cullen S. (2015). "Midiendo la capacidad del Estado: Las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil", en Guillermo O'Donnell. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Argentina: Corporación Andina de Fomento. Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, p. 280.

autonomía o con la incorporación a la esfera institucional mediante la transformación de la insurgencia en un partido político que canalice sus legítimos reclamos en el congreso, pero también hacia su exterior cuando el Estado identifique oportunamente una amenaza beligerante proveniente de una entidad extranjera en contra de su territorio, su pueblo o su soberanía.

El Estado, por tanto, debe ser indisoluble, por lo que desarrollará todas las capacidades que le sean requeridas para conservar, reproducir y prolongar su permanencia en la escena internacional. Si se entiende al Estado-nación en su concepción moderna, a partir de sus tres elementos constitutivos —el territorio, la población y la soberanía—, se puede concluir que esta entidad política debe garantizar invariablemente la unificación de un espacio físico ocupado por un conjunto de personas, el cual deberá ser protegido por el poder supremo de la soberanía del Estado. El territorio corresponde a la extensión física geográfica que se limita espacialmente a través de sus fronteras nacionales, el cual es habitado por la totalidad de un pueblo; por su parte, la población se refiere a un conjunto de personas que coincide en una determinada región, reconocida regularmente por compartir ciertos elementos como la raza, la lengua, la religión, la cultura y las costumbres; por último, la soberanía se define como la potestad exclusiva que tiene un Estado para gobernar y decidir sobre una determinada población que se extiende a lo largo de un territorio. Si hay ausencia de por lo menos uno de estos tres elementos, no podría concebirse el Estado-nación como se conoce en la época moderna. Preservar intacta su integridad constitutiva representa el objetivo básico para un Estado en el mundo contemporáneo.

La fragmentación del mapa político en Europa

El mapa global se ha desdibujado una y otra vez para reconfigurar las fronteras políticas de los Estados, específicamente en un mundo envuelto por los incesantes conflictos políticos, económicos, sociales y culturales, que se han originado en el seno de los actores hegemónicos de la escena internacional como lo retrata la propia historia del siglo XX. El ocaso de la Gran Guerra (1918), el fin de los regímenes fascistas en Europa (1945), el proceso de descolonización en África en la segunda

mitad del siglo XX, la caída del Muro de Berlín (1989), la conclusión de la Guerra Fría (1991) y el estallido de las guerras nativistas en la región de los Balcanes en los noventas, entre otros eventos internacionales, han repercutido directamente en la inestabilidad de la geografía política para delimitar los nuevos confines del Estado, pero sin considerar las necesidades soberanas de los pueblos, situación que ha obedecido principalmente a la búsqueda de los intereses de las grandes potencias mundiales por reconstruir un nuevo orden internacional, antes que concretar el legítimo derecho a la reivindicación de los pueblos.

El tránsito de un sistema bipolar hacia un sistema multipolar ha empujado a las naciones de Europa a ceder parte de su soberanía para fortalecerse económica y políticamente en una instancia supranacional e influir en la escena internacional. Sin embargo, paradójicamente, las inercias de integración han propiciado una contradicción: mientras más se unifica políticamente a nivel supranacional, más se divide culturalmente a nivel subnacional. Hasta hace poco tiempo, el proceso de construcción de la Unión Europea avanzaba gradualmente hacia adelante en su integración; no obstante, contra todo pronóstico y anhelo de Bruselas, las fronteras que se habían desvanecido tras los Acuerdos Schengen parecen reconstruirse ante las amenazas que provienen del exterior como lo representa la inmigración ilegal y el terrorismo islámico, fenómenos que han incentivado el crecimiento de los partidos nacionalistas y populistas, contrarios a los propósitos de integración de la Unión Europea.

Históricamente, Europa ha sido el escenario predilecto en el que se han registrado los enfrentamientos bélicos más trágicos y crueles para la humanidad. El “corto siglo XX” (1914-1991), como lo nombró Eric Hobsbawm, fue dominado por los regímenes políticos extremos, periodo en el que nunca estuvieron garantizadas la paz y la seguridad internacionales.⁸ En este periodo histórico, los conflictos entre los Estados-nación por el control de los territorios fue la constante. En contraposición a otras latitudes, los Estados europeos han modificado —una y otra vez— sus fronteras nacionales tras la desintegración de los grandes imperios, principalmente por las guerras interestatales,

8. Cfr. Hobsbawm, Eric (2013). *Age of Extremes: The Short Twentieth Century: 1914-1991*. Londres: Abacus.

pero también por la multiétnicidad y la multiculturalidad que se ha establecido gradualmente en el viejo continente.

Hace cinco años, en 1918, Europa contaba con 31 naciones tras el fin de la Gran Guerra y la desintegración del Imperio Austrohúngaro, pactada en los Tratados de Versalles con el beneplácito de la Triple Entente. Posteriormente, en 1945, cuando finalizó la Segunda Guerra Mundial y se erradicó por completo el Tercer Reich, los Aliados esbozaron los nuevos límites geográficos de Europa suscritos en los Tratados de Yalta, Postdam y París en los que se estipuló la repartición de los territorios conquistados para reducirlos a un total de 28 naciones. Por último, con la caída del Muro de Berlín, la implosión de la Unión Soviética y la eventual disolución de Yugoslavia, el mapa político europeo alcanzó su estado vigente con la integración de 42 naciones.⁹

A nivel mundial, si se recurre a la información que ofrece la ONU, los Estados independientes también se han multiplicado hasta el presente. De los 51 países originales que firmaron la carta magna de la Conferencia de San Francisco en 1945, este organismo internacional ha crecido sustancialmente hasta extenderse a un total de 193 miembros actuales. No obstante, hay que aclarar, este crecimiento exponencial se relaciona con la gradual incorporación de un gran porcentaje de Estados independientes a la ONU, sobre todo tras el proceso de descolonización en África en la posguerra, la posterior implosión de la Unión Soviética y la desintegración de Yugoslavia.

Sin embargo, el mapa político mundial podría fragmentarse todavía más en las próximas décadas, principalmente por la aparición de fuerzas centrífugas y centrípetas, las cuales colocan al Estado-nación en una posición de vulnerabilidad para enfrentar un eventual escenario de ruptura y crisis que represente un peligro para su continuidad como actor hegemónico en la escena internacional. En este contexto, numerosos son los pueblos del mundo que pugnan por alcanzar su independencia —ya sea a través de mecanismos legales como los plebiscitos o mediante la insurgencia de la vía armada y el terrorismo— con

9. Albania, Alemania, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kosovo, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Moldavia, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Rusia, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

el único objetivo de poseer un Estado exclusivo (unidad política) para su propia nación (unidad cultural).

Visiones contrapuestas en el derecho internacional

En primer lugar, los conflictos entre los movimientos independentistas y el Estado se producen en el terreno de la doctrina del derecho internacional. Los separatistas se basan en el principio de la autodeterminación de los pueblos, el cual se consagra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo espíritu se aborda en su artículo 1º: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Y continúa en el artículo 2º: “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.¹⁰

No obstante, el alcance del principio a la autodeterminación de los pueblos se ha restringido estrictamente a su aplicación, el cual se concibió para combatir los remanentes del colonialismo imperial de los países de Occidente, básicamente en África y Asia, tras la Segunda Guerra Mundial. La aplicación del derecho de autodeterminación, por tanto, se limita en exclusiva a todos los pueblos que cayeron presas del colonialismo entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, los cuales se definen como aquellos territorios que fueron conquistados, dominados y explotados, en contra de su voluntad, por un Estado extranjero ajeno a su composición étnica y tradición cultural.

Por su parte, el derecho de secesión unilateral de un territorio subnacional hacia un Estado no se reconoce en ningún texto constitu-

10. ACNUR. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> [Fecha de consulta: 2 de julio de 2018]

cional del mundo,¹¹ ni tampoco lo contempla la doctrina del derecho internacional, salvo en casos excepcionales en donde se ha acreditado la violación sistemática a los derechos humanos de un pueblo o los crímenes de lesa humanidad (el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación, la tortura, etc.) como se contempla en el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional,¹² justo como aconteció con la región autónoma de Kosovo en los noventa cuando el régimen de Slobodan Milošević ejecutó un programa de limpieza étnica en contra del pueblo albanokosovar.

En contraposición a estos principios regularmente evocados en el derecho internacional, los Estados-nación recurren al principio de la integridad territorial contemplado en el artículo 2º, numeral 4 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual estipula: “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.¹³ En el contexto inicial de la posguerra, los Estados signatarios de la Carta de San Francisco contemplaron como un objetivo primordial salvaguardar intacta la integridad territorial de los Estados ante los hechos históricos que precipitaron la Segunda Guerra Mundial cuando los regímenes fascistas se anexaron, en contra de su voluntad, Estados independientes mediante el uso de la fuerza.

En el documento constitutivo de la ONU se codificó un principio pensado para regular las relaciones entre los Estados miembros, en un ambiente de paz y concordia, como se inscribe en el artículo 1º, numeral 1:

Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos,

-
11. En el pasado, este derecho se estableció en las constituciones de la URSS, Yugoslavia, Checoslovaquia y Birmania; sin embargo, en la actualidad, ninguno de los Estados sucesores de estos países lo reconocen en sus textos constitucionales.
 12. ONU. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. 2002. Disponible en: http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute%28s%29.pdf [Fecha de consulta: 4 de julio de 2018]
 13. ONU. Carta de las Naciones Unidas. 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html> [Fecha de consulta: 8 de julio de 2018]

y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.¹⁴

Como se observa, los países miembros de la ONU elaboraron un texto en el que se garantizaba la solución pacífica de los conflictos única y exclusivamente entre los Estados, por lo que nunca se contempló un mecanismo jurídico para que una determinada comunidad en el ámbito subnacional invocara un diferendo en contra de la integridad del Estado para proclamar su independencia de manera unilateral.

Pero no sólo la doctrina del derecho internacional se pronuncia en contra de la secesión. A nivel supranacional, la Unión Europea también ha estipulado en sus documentos básicos todos los elementos jurídicos para revertir un eventual anhelo independentista que contravenga el principio de la integridad territorial. El Tratado de Masstricht contempla en el artículo 4º, numeral 2, lo siguiente:

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada uno de los Estados miembros.¹⁵

En los estatutos de la Unión Europea no se contempla ningún principio que promueva el derecho a la secesión por parte de un territorio que busque escindirse de su Estado original. En este sentido, esta entidad supranacional cuenta con un candado legal ante la eventual separación de un territorio constitutivo de un Estado miembro. El artículo 49 apunta:

Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. [...] El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa

14. ONU. Op. cit.

15. UE. Tratado de la Unión Europea. 2012. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012M004> [Fecha de consulta: 8 de julio de 2018]

aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.¹⁶

Analizando a profundidad este artículo, se infiere que la cláusula de unanimidad de los miembros de la Unión Europea representaría un obstáculo legal para todos aquellos movimientos secesionistas que hipotéticamente obtuvieran su independencia y que buscaran eventualmente integrarse como miembro con plenos derechos en la comunidad europea.

Como se observa, los Estados europeos que han suscrito estos tratados poseen todos los elementos jurídicos para neutralizar cualquier intento subversivo de secesión llevado a cabo por una determinada comunidad. Históricamente, los movimientos separatistas han recurrido a la celebración de plebiscitos para respaldar sus reclamos secesionistas; no obstante, el problema con estas consultas populares — en caso de votar por la independencia — radica en que no son vinculantes con los textos constitucionales, por lo que no necesariamente son aprobadas y reconocidas por el Estado. Pero, si los separatistas proclaman la independencia de manera unilateral, entonces el Estado podría reprimir legítimamente la causa secesionista bajo la premisa de la sedición, es decir, la posibilidad de la insurrección de un grupo reconocido en contra del orden establecido. Por el contrario, si el Estado busca negociar la efervescencia nacionalista de una región — antes que recurrir a la represión —, entonces deberá conceder un mayor grado de autonomía, pero siempre y cuando no se desconozca el poder soberano que tiene sobre la población inconforme.

El nacionalismo como fuerza motriz de la causa separatista

El Estado-nación moderno nació en Europa a mediados del siglo XVII tras la firma de los Tratados de Westfalia. Desde entonces, el Estado se convirtió en el actor hegemónico y predominante en el ámbito de las relaciones internacionales. Entre los siglos XVIII y XIX, el nacionalismo se consolidó paulatinamente como el paradigma de organización po-

16. UE. Op. cit.

lítica en Europa; pero, fue en la época moderna cuando el Estado y la nación concluyeron su proceso formativo para concebir su producto final: el Estado-nación. De acuerdo con Tharailath K. Oommen:

Este proceso fue iniciado por el Tratado de Westfalia en 1648, el cual legitimó la máxima “para cada nación, su propio Estado”, y fue consolidado por la Europa de la Ilustración en el siglo XVIII donde se inventó el concepto del hombre universal, [...] soslayando las tradiciones específicas de los seres humanos como grupos y comunidades a las cuales pertenecen.¹⁷

No obstante, en las últimas décadas, el viejo continente ha presenciado un gradual debilitamiento del Estado-nación ante la presencia de una entidad supranacional como la Unión Europea. Después de su apogeo como actor hegemónico, este constructo ha iniciado un proceso de declive en el escenario internacional a causa de movimientos políticos internos e injerencias globales externas, por lo que el Estado ha tenido que recurrir —en más de una ocasión— al uso legítimo de la fuerza para proteger su integridad territorial frente a las causas secesionistas como en Irlanda del Norte, Chechenia, Kosovo, Donbás y recientemente en Cataluña, pero también, paralelamente, para contener a los inmigrantes y los refugiados provenientes del extranjero que pudieran representar una amenaza para el bienestar y la seguridad de la población nativa.

Frente a este panorama, los movimientos separatistas recurren a la inminente premisa básica del nacionalismo para reivindicar y legitimar su pugna contra el Estado. La fiebre nacionalista se ha elevado en varios países de la Unión Europea, la cual no encuentra las respuestas correctas a los reclamos populares como el paro, la inmigración, la inseguridad y el terrorismo, pero particularmente por la pérdida de la identidad nacional, cuyo sentimiento se ha intensificado en la era de la globalización, la multiculturalidad y la pasividad de Bruselas por permitir el ingreso de culturas ajenas a la occidental, en plena sintonía con sus valores y principios fundamentales, pero en oposición a los intereses de los europeos.

17. Oommen, Tharailath K. (2001). “State Versus Nation: Linking Culture and Governance in South Asia”, *South Asian Survey*, 8 (2), p. 213.

Los debates sobre los nacionalismos se han dividido en dos principales ejes teóricos: la visión cívica (gastronómica) y la visión étnica (geológica). De acuerdo con Anthony D. Smith, la primera escuela concibe que una nación es un artefacto cultural, es decir:

[...] las naciones se integran por elementos sueltos y sus culturas poseen una diversidad de ingredientes de varios sabores y orígenes. Para la teoría "gastronómica", la nación es como un ruiseñor artificial. Es una pieza de ingeniería social [...] ensamblado con una rica variedad de fuentes culturales. Pero hay un elemento adicional en [...] los conceptos de nación y nacionalismo: su insistencia en la condición imaginaria de la comunidad y en la naturaleza ficticia de los mitos unificadores.¹⁸

Por su parte, la segunda escuela teórica reconoce a:

[...] la nación como depósito del tiempo, como una estructura estratificada en capas de experiencias sociales, políticas y culturales, establecidas por generaciones sucesivas de una comunidad identificable. Desde este punto de vista, la situación contemporánea de la nación se explica como el resultado, la precipitación de las experiencias y las expresiones pasadas de todos sus miembros. Para esta perspectiva "geológica", el pasado étnico explica el presente nacional.¹⁹

En este intercambio de ideas, Roger Eatwell apunta:

Hay varias formas ideológicas de nacionalismo, pero resulta útil separar el nacionalismo "liberal" del "holístico". El liberalismo es moderno, racionalista, individualista, pluralista y se preocupa por la tolerancia y los derechos. El nacionalismo "holístico" no lo es. A menudo se basa en una concepción étnica de la nación [...] y hace hincapié en la conversión o expulsión de los "otros" y la defensa de una concepción tradicional de la comunidad.²⁰

En lo particular, los movimientos separatistas en Europa propugnan por este último tipo de nacionalismo, a partir del cual reclaman que ya no se identifican, ni tampoco se reconocen, como parte integrante de un Estado plural y heterogéneo, porque ha dejado de cumplir sus

18. Smith, Anthony D. (1999). *Myths and Memories of the Nation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 164-165.

19. *Ibid.*, p. 171.

20. Eatwell, Roger (2000). "The Rebirth of the 'Extreme Right' in Western Europe", *Parliamentary Affairs*, 53 (3), p. 413.

demandas, representar sus intereses y cubrir sus necesidades, en beneficio de otros grupos sociales ajenos a la nación originaria y con los que no tienen nada en común.

Si uno observa la reciente historia europea, puede identificar que los ex países satélites de la Unión Soviética son los que se han fragmentado con mayor frecuencia, hasta el punto que las voces separatistas se multiplican y siguen exclamando en la época del poscomunismo. Por el contrario, en Europa Occidental, las naciones no se han dividido a la velocidad del Este, e incluso se han reunificado como en el caso de Alemania. ¿Cómo se explica este fenómeno? El origen, la evolución y la consolidación del Estado-nación ha obedecido a dos procesos históricos en Europa: por un lado, la fusión (exitosa) de las naciones en Occidente y, por otro, la retención (infructuosa) de la diversidad étnica en los países del Este.

Europa enfrenta una crisis de identidad nacional. En Occidente, a pesar de que los Estados todavía permanecen unificados, hay regiones que no coinciden culturalmente con los límites políticos del Estado: en Bélgica se reconocen como flamencos y valones; en el Reino Unido como ingleses, escoceses, galeses e irlandeses; en Italia como lombardos, vénetos o cerdeños; en España como catalanes, gallegos o vascos, etc. Pero esta historia separatista no ha sido exclusiva de las naciones de Occidente e incluso ha tenido mayor éxito en el Este: no son yugoslavos, sino serbios, croatas, eslovenos, bosníacos y macedonios; no son serbios, sino albanokosovares y montenegrinos; no son checoslovacos, sino checos y eslovacos; no son georgianos, sino abjasios y osetos, y no son rusos, sino lituanos, letones y estonios.

Coexiste en el presente una multiplicidad de movimientos secesionistas en Europa, motivada por razones políticas, económicas, étnicas, religiosas y culturales. No obstante, esto todavía no repercute en una mayor fragmentación, en parte, por la negociación o coerción que el Estado utiliza para solucionar los conflictos internos, pero también porque la independencia de un nuevo Estado depende –para-

dóxicamente — del reconocimiento internacional.²¹ Particularmente, la Unión Europea se opone a todo movimiento separatista en su interior, sobre todo si no se respetan los cauces legales, ya que esto podría desencadenar un “efecto dominó”. En este sentido, Alfonso Dastis, ministro de Asuntos Exteriores de España, ha señalado sobre Cataluña: “Yo creo que sería un golpe muy duro para la Unión Europea, porque no se quedaría ahí. Otros movimientos se podrían sentir alentados. Pero creo que no hay ningún temor de que eso prospere. Nadie piensa en la Unión Europea que Cataluña pueda lograr la independencia”.²²

De acuerdo con un informe elaborado por la Eurostat, en los 28 países de la Unión Europea²³ cohabitan un total de 276 regiones — varias con una lengua y cultura propias —, espacio subnacional en el cual se refleja nítidamente la diversidad de los pueblos de Europa.²⁴ Sin embargo, hay que especificar, no todos los movimientos secesionistas en el viejo continente son motivados por las mismas causas, pese a que tengan como su principal objetivo construir un Estado independiente para su nación. Esta es la razón principal por la cual resulta necesario exponer en el siguiente apartado una breve tipología sobre los diferentes movimientos secesionistas registrados en Europa, con la finalidad de distinguir las particularidades de cada caso.

-
21. En el mapa mundial hay un conjunto de Estados que todavía no son reconocidos a escala internacional: la República de Somalilandia (no reconocida por ningún Estado); la República de Nagorno Karabaj y la República Moldava Pridnestroviana (reconocidas por Estados no miembros de la ONU); la República Turca del Norte de Chipre (reconocida sólo por un Estado miembro de la ONU); la República de Osetia del Sur, la República de Abjasia, la República de China y la República Árabe Saharaui Democrática (reconocidas por algunos Estados miembro de la ONU), y la República de Kosovo, el Estado de Palestina, el Estado de Israel y la República Popular China (reconocidos por varios Estado miembros de la ONU).
 22. Romero, Alexis. “Dastis: Nadie piensa en la UE que Cataluña pueda lograr la independencia” (25 de abril de 2017). ABC. Disponible en: http://www.abc.es/espana/abci-dastis-nadie-piensa-cataluna-pueda-lograr-independencia-201703250228_noticia.html [Fecha de consulta: 12 de julio de 2018]
 23. El Reino Unido todavía forma parte de la Unión Europea, pero su salida se prevé para antes de abril de 2019.
 24. Eurostat. Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2013/EU-28. 2015. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/6948381/KS-GQ-14-006-EN-N.pdf> [Fecha de consulta: 12 de julio de 2018]

Figura 1
Países miembros en la Unión Europea Movimientos
secesionistas en Europa



Fuente: Luis Cano (ABC)

Tipología de los movimientos secesionistas

De acuerdo con Katharine Boyle y Pierre Englebert, los movimientos secesionistas pueden ser motivados por propósitos económicos, culturales y políticos. Hay ciertas condiciones en el ambiente que incentivan la pretensión de un grupo subnacional para separarse de un Estado, al cual ya no reconoce como una autoridad administrativa superior. Por el contrario, si se considera riesgosa la salida unilateral, estos movimientos independentistas pueden optar por permanecer en él, siempre y cuando se obtengan ciertos privilegios para la comunidad disidente. En este posible escenario, los líderes separatistas contemplan los costos que implicaría llevar a cabo la independencia, pero también, paralelamente, los beneficios que obtendrían si se considera la permanencia dentro del Estado a través de un mayor grado de autonomía.

En la primera categoría, de tipo económico, los movimientos separatistas creen que las regiones que buscan escindirse del Estado son totalmente diferentes del resto de las entidades del país en términos de riqueza, capital humano o por la dotación de recursos naturales que posee una región geográfica. Los movimientos independentistas (norte) consideran que las contribuciones fiscales son mayores en su región, en comparación con las que obtiene el Estado provenientes de otros territorios (sur), por lo que creen injusta la inequitativa distribución de los recursos económicos que ejerce la entidad central. Sin embargo, también existen regiones que cuentan con abundantes materias primas (petróleo, metales industriales y preciosos, etc.) o hábitats naturales (bosques, selvas, costas, etc.), las cuales son sobreexplotadas a favor no sólo de la región, sino de toda la nación. Desde esta óptica, los separatistas creen que el Estado obstaculiza su desarrollo, en beneficio de las regiones más rezagadas, por lo que consideran indispensable desprenderse cuanto antes de esta entidad superior que no incentiva su progreso.

En la segunda categoría, de corte cultural, los movimientos independentistas creen que un Estado debe proteger, promover y prolongar la herencia cultural de una comunidad que ha compartido históricamente un conjunto de elementos como la raza, la lengua, la religión, los valores y las costumbres. No obstante, si hay una multiplicidad de culturas que coexisten dentro de un Estado, los líderes —regularmente pertenecientes a la etnia hegemónica— enaltecerán su cultura como la oficial para un Estado, en perjuicio de las restantes minorías étnicas

o culturales, con lo cual se configuraría un etnocidio. Bajo esta lógica, el Estado ejecutará programas etnocidas, cuyo único objetivo consistirá en destruir sistemáticamente la cultura de los pueblos restantes. En estos casos, los movimientos disidentes deberán buscar su independencia antes de que el Estado, guiado por un grupo hegemónico, extermine su identidad etnocultural.

Por último, en la tercera categoría, de naturaleza política, los movimientos secesionistas no sólo son motivados por cuestiones económicas o culturales, sino también son impulsados por los rasgos del sistema político estatal y el entorno internacional en el que subyacen. En este sentido, las dinámicas desencadenadas por las transiciones democráticas, el uso excesivo de la fuerza, el debilitamiento del Estado y los cambios registrados en la esfera internacional, pueden incentivar a ciertas regiones subnacionales a buscar su independencia en un ambiente caracterizado por la crisis y la incertidumbre, puesto que la relación que han sostenido con el Estado se ha erosionado con el paso del tiempo, hasta un punto en el que ya no hay ningún tipo de reconocimiento hacia esta entidad superior.

Por su parte, los movimientos secesionistas se pueden clasificar según su grado de actividad, es decir, el papel que adoptan frente al Estado en la búsqueda de su independencia. En este sentido, pueden ser considerados como activos cuando estos grupos apoyan activamente la secesión, es decir, se organizan referéndums, participan en mítines y marchas, exponen públicamente sus peticiones, etc., con el objetivo de alcanzar su independencia; pero también pueden ser catalogados como moderados, cuando dichos movimientos únicamente le demandan al Estado un mayor grado de autonomía y autogestión, sin que ello represente una ruptura definitiva con el propio Estado; por último, pueden ser calificados como pasivos cuando sólo manifiesten su insatisfacción respecto a la posición que mantienen frente al Estado, pero no proclaman formalmente ningún tipo de exigencia.²⁵

25. Ryabinin, Yevgeny (2017). "The Basic Causes of the Temporary Separatism", *Journal of Geography, Politics and Society*, 7 (1), p. 7.

Declive y apogeo de los movimientos secesionistas en Europa

El caso de la Padania en Italia

El origen de la independencia de La Padania se remonta a los años ochenta, durante una etapa en la cual la región norte de Italia se agrupó para solicitar un mayor grado de autonomía por parte de Roma. Esta confederación regional —compuesta por La Liga Lombarda, la Liga Véneta, La Liga Emilia Romañola, la Unión Ligur, la Autonomista Piamonte y la Alianza Toscana— exhortó a las autoridades centrales a que les otorgara un estatuto especial. En 1991, estos movimientos se unificaron en la Liga Norte (LN), partido político liderado por Umberto Bossi, con una plataforma basada en cuatro ejes: la transformación de Italia en un Estado federado, la expulsión de los inmigrantes, el rechazo a las políticas de la Unión Europea y la aprobación de una reforma fiscal. En este periodo, la retórica de la LN se caracterizó por polarizar a la sociedad italiana: el norte (honesto y trabajador) y el sur (corrupto y parásito), posición desde la cual promovió su nacionalismo en la región próspera del norte.

La crisis política en Italia estalló en 1992 tras el escándalo conocido como “Manos Limpias” (tangentopoli), el cual reveló una extensa red de corrupción que involucró tanto a la clase política como a sectores empresariales.²⁶ Este hecho fue aprovechado por Bossi, quien calificó reiteradamente a Roma como ladrona y a los políticos tradicionales como corruptos. En los comicios de 1994, la LN ingresó a un breve gobierno de coalición —encabezado por Silvio Berlusconi, líder de Fuerza Italia—, no obstante, las diferencias ideológicas entre los socios de gobierno precipitaron la ruptura de la coalición de centro-derecha. Tras su salida, Bossi injurió nuevamente a Roma como una capital ladrona y corrupta, cuyo ejercicio en el poder se caracterizaba por malgastar los impuestos recaudados del norte en beneficio del improductivo sur. Este escenario político fortaleció la presencia de la LN para encarar las elecciones en 1996 e impulsar su principal objetivo: el nacimiento de la Padania.

26. Cfr. Giglioli, Pier P. (1996). “Political corruption and the media: The Tangentopoli affair”, *International Social Science Journal*, 48 (149), pp. 381-394.

Durante un mitin celebrado en Venecia en 1996, Bossi proclamó unilateralmente la independencia de un Estado ficticio: “Nosotros, el pueblo de la Padania, proclamamos solemnemente que la Padania es una república federal soberana e independiente. En apoyo a la Padania, ofrecemos nuestras promesas, nuestras vidas, nuestras fortunas y nuestro sagrado honor”.²⁷ Este acto –envuelto en un entorno nacionalista, xenófobo y antieuropeo– representó un paso adelante en la lucha de Bossi, quien en los años ochenta amalgamó un conjunto de expresiones regionalistas –lideradas por la Liga Lombarda y la Liga Véneto– para convertirse en un partido político nacional.²⁸ En el mitin, los militantes de la LN bajaron la bandera de Italia e izaron el lábaro con la insignia padana: la rosa carolingia de seis pétalos verdes.²⁹ A pesar de contravenir el artículo 5º de la Constitución en el que se estipula que Italia “es una e indivisible”³⁰ y proclamar la independencia unilateral de la región norteña más rica y próspera, el Estado italiano no reprimió a los simpatizantes de la “nueva” nación independiente, ni detuvo a ningún dirigente padano.

La LN redactó un documento en el que exponía su visión:

La historia del Estado italiano es una historia de opresión colonialista, explotación económica y violencia moral. El Estado italiano ha comprometido el futuro de generaciones de padanos cuando malgasta enormes recursos en los criminales, el clientelismo y los fraudes políticos que han llevado a Italia a la bancarrota. [...] Deliberadamente ha oprimido los lenguajes y las identidades del pueblo de la Padania vía la colonización de las escuelas públicas. [...] La reunión de las ligas representa la última esperanza para que el régimen colonial de Roma llegue a su fin.³¹

27. Lega Nord. Dichiarazione di indipendenza della Padania. 1996. Disponible en: https://it.wikisource.org/wiki/Dichiarazione_di_indipendenza_della_Padania [Fecha de consulta: 16 de julio de 2018]

28. Giordano, Benito. (1999). “A Place Called Padania? The Lega Nord and the Political Representation of Northern Italy”, *European Urban and Regional Studies*, 6 (3), p. 217.

29. La Padania, región ficticia y mística, se ubicaba en la región norte del valle del Po: Lombardía, Véneto, Piamonte, Emilia-Romaña, Toscana, Liguria, Marche, Friuli-Venecia Julia, Trentino-Alto Adigio, Umbria y Valle de Aosta.

30. Senato della Repubblica. La Costituzione. 2018. Disponible en: <https://www.senato.it/1024> [Fecha de consulta: 16 de julio de 2018]

31. Citado en Cento Bull, Ana y Gilbert, Mark. (2001). *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*. Houndmills: Palgrave, Macmillan, p. 111.

En este mismo acto político, Bossi también convocó a celebrar un referéndum para ratificar la independencia, nombrar un parlamento a través de elecciones e integrar la Guardia Nacional Padana. La cita a las urnas se llevó a cabo en 1997 y contó con la participación de 4.8 millones de personas, cuyo porcentaje de aprobación se ubicó por encima del 95%. Sin embargo, el movimiento secesionista no tuvo eco más allá de sus fronteras (excepto la Liga Tesino, un partido hermano en Suiza), ni tampoco fue vinculante, por lo que la Padania no fue reconocida por ningún Estado de la comunidad internacional.

El proyecto político de la LN se aparta de otros movimientos secesionistas en Europa, principalmente porque el territorio que comprende la Padania no tiene históricamente ninguna tradición nacionalista. Debido a esta carencia, la LN ha intentado inventar una etnicidad para el norte de Italia con el fin de justificar sus reclamos políticos para los intereses políticos y económicos de la región.³² En este mismo sentido, Roberto Biorcio apunta: “La diferencia fundamental es que la Padania no tiene ninguna lengua, una cultura o una identidad política. La LN inventó en 1996 una especie de nación ficticia y lo escribió en su estatuto, pero desde luego no tiene nada que ver con Escocia o Cataluña, que tienen una lengua, una cultura y una identidad política e histórica”.³³

En el presente siglo, todavía bajo la presidencia de Bossi, la LN participó nuevamente en los dos gobiernos de coalición conducidos por Berlusconi (2001-2005 y 2008-2011). En su papel como socio de gobierno, la LN se concentró en transformar a Italia en un Estado federado, antes que continuar con la lucha secesionista en el norte de Italia. Roma, a cambio, les concedió ciertos privilegios en materia administrativa, pero sin reconocer la independencia de la Padania. El corazón de su plataforma electoral consiste ahora en obtener una especie de autonomía territorial en el norte, pero siempre y cuando sea aprobada por el gobierno central. La renuncia de Bossi como líder de la LN en 2012 por participar en un escándalo de corrupción en complicidad con su tesorero, Francesco Belsito, representó un retroceso para

32. Giordano, Benito (2000). “Italian regionalism or ‘Padanian’ nationalism the political project of the Lega Nord in Italian politics”, *Political Geography*, 19, p. 446.

33. Ordaz, Pablo. “La Padania, una nación imaginaria”. (17 de septiembre de 2014). *El País*, Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/09/16/actualidad/1410893300_019857.html [Acceso: 30 de marzo de 2018]

el sueño por la independencia de la Padania. Este incidente repercutió severamente en los votos obtenidos por la LN en los comicios de 2013, situación que precipitó una serie de cambios en la cúpula del partido.

Después de la breve presidencia de Roberto Maroni (2012-2013), Mateo Salvini se convirtió en el actual líder de la LN. La dirigencia de Salvini ha olvidado la travesía de Bossi y se ha concentrado en un mayor federalismo; no obstante, respalda la plena autonomía de Lombardía y Véneto, por lo que consintió los dos referéndums consultivos celebrados en 2017, bajo el visto bueno de Roma y la aprobación del parlamento italiano. Finalmente, el resultado obtenido por la LN en las recientes elecciones de 2018, el cual le permitió negociar un gobierno de coalición junto con el Movimiento Cinco Estrellas, ha enterrado por completo el sueño independentista de la Padania. En este contexto, en busca de extender su base electoral y transformar a la regionalista LN en un partido nacional, Salvini suprimió la palabra “norte” y la insignia padana del logotipo del partido, pero también —como parte de la reestructuración— contempla renombrarlo como el Frente Nacional Italiano.³⁴

El caso de Cataluña en España

Durante siglos, la región de Cataluña ha buscado romper todo vínculo respecto a España, pero nunca ha concretado el sueño de convertirse en un Estado independiente, pleno y soberano. Específicamente, los catalanes han proclamado unilateralmente su independencia del Reino de España en cinco momentos: Pau Claris, la “República Catalana” en 1641, Baldomer Lostau, el “Estado Catalán Federado” en 1873, Francesc Macià, la “República Federada Catalana” en 1931, Lluís Companys, el “Estado Catalán de la República Federal Española” en 1934, y recientemente el Parlamento de Cataluña declaró la “República Catalana” como un “Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social”.³⁵

34. Juliana, Enric. “Adiós a la Padania”. (3 de marzo de 2018). *La Vanguardia*. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180303/441199200416/elecciones-italia-liga-norte-umberto-bossi-padania.html> [Acceso: 30 de marzo de 2018]

35. Parlament de Catalunya. Declaració dels Representants de Catalunya. 2017. Disponible en: https://www.ara.cat/2017/10/10/Declaracio_Independencia_amb_logo_-1.pdf [Fecha de consulta: 18 de julio de 2018]

Desde el siglo pasado, el Estado español ha concedido ciertos privilegios a Cataluña, pero siempre y cuando se reconozca el poder soberano del Reino de España. En 1932, en el contexto de la Segunda República Española, el gobierno central aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña (Nuria), pieza central en el nacionalismo catalán. Entre los puntos principales en esta ley se establecía la creación de la ciudadanía catalana, la declaración del catalán como única lengua oficial, la incorporación de otros territorios a Cataluña y la posibilidad de reivindicar sus pretensiones nacionalistas (como se estipulaba en el Pacto de San Sebastián). Pero estas prerrogativas fueron modificadas por las Cortes Constituyentes para no contravenir lo consagrado en la Carta Magna, suprimiendo todo lo relativo a la posible autodeterminación del pueblo catalán.

Durante la Guerra Civil, en 1938, el general Francisco Franco revocó el Estatuto de la Nuria para imponer la nacionalidad de España en todo el territorio regido bajo su mandato: una sola lengua (el castellano) y una sola personalidad (la española). En otras palabras, en la época del franquismo, toda expresión de diversidad política, cultural o lingüística fue severamente reprimida, por lo que la identidad del pueblo catalán permaneció y se reprodujo exclusivamente en el ámbito privado e incluso en la clandestinidad.³⁶ En este contexto, la región autónoma de Cataluña siempre representó un desafío para el franquismo respecto a la concepción unitaria del Estado español, puesto que, en su perspectiva, se oponía a los propósitos de su régimen: “una patria, una lengua, una espada”, rezaba uno de sus principales proverbios.

Después de la muerte de Franco, España comienza su transición democrática. En esta etapa, el Estado español se reorganiza territorialmente en 17 comunidades autónomas, pero no sin subrayar “la indisoluble unidad de la nación española”.³⁷ Con este nuevo modelo territorial, Cataluña encontró un espacio dentro del Estado en el cual pudiera reproducir –sin ningún tipo de represión– su cultura e identidad nacional. En este sentido, Montserrat Clua i Fainé apunta:

36. Cfr. Benet, Josep (1979). *Catalunya Sota el règim franquista: Informe sobre la persecució de la llengua i la cultura de Catalunya pel règim del general Franco*. Barcelona: Blume.

37. Congreso de los Diputados. *Constitución Española de 1978*. 1978. Disponible en: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf [Fecha de consulta: 20 de julio de 2018]

El sistema de autogobierno regional a partir de la descentralización de ciertas competencias del Estado —que pasaban a ser gestionadas directamente por el gobierno específico de cada Comunidad Autónoma—, significó para Cataluña conseguir altos niveles de autonomía en sus decisiones legislativas y plenas competencias en temas tan importantes como la educación, la justicia o la sanidad.³⁸

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (Sau) de 1979 le concedió por primera vez la categoría jurídica de comunidad autónoma al pueblo catalán. Entre sus principales atribuciones se encontraban la autonomía política, la cual le permitía autogobernarse y convertirse en un futuro en un Estado federal; la declaración del catalán como lengua oficial, pero sin supeditar a un segundo plano el castellano como el idioma oficial del Estado español; por último, la protección de la cultura catalana como un elemento catalizador para la preservación y la reproducción del pueblo de Cataluña. A partir de este estatuto se restauró el ámbito institucional de la Generalidad de Cataluña, prevaleciente antes de la dictadura franquista, el cual se componía por tres órdenes de gobierno: la Presidencia, el Parlamento y el Consejo de Gobierno.

No obstante, desde los años ochenta hasta el presente, la política de Cataluña ha estado regida por los reclamos nacionalistas. El Estatuto de Sau representó el punto de partida legal para reivindicar las pretensiones secesionistas del pueblo de Cataluña. Jordi Pujol, líder de Convergencia y Unión y principal ideólogo del movimiento nacionalista, promovió desde la Presidencia de la Generalidad (1980-2003), por un lado, una mayor conciencia e identidad nacional entre los catalanes, pero también, por otro, el rompimiento gradual de todo vínculo respecto a España y su cultura, con un solo objetivo: la independencia del pueblo catalán. En otras palabras, Pujol se planteó alejar progresivamente a la comunidad autónoma de Cataluña del resto de los españoles para crear un clima de resentimiento y rivalidad entre el centro y la periferia.

En 2005, el movimiento independentista catalán retomó un nuevo impulso cuando el Parlamento regional decretó el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (Miravet), el cual fue ratificado en 2006, tanto por las Cortes Generales como por el pueblo catalán a través de un

38. Clua i Fainé, Montserrat. (2014). "Identidad y política en Cataluña: El auge del independentismo en el nacionalismo catalán actual", *Quaderns-E*, 19 (2), p. 88.

referéndum, pero con algunas enmiendas.³⁹ En el preámbulo de este nuevo ordenamiento, el parlamento regional redactó implícitamente el derecho a la autodeterminación de Cataluña, por lo que el Partido Popular presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el cual finalmente prosperó cuando la Corte concluyó que debía suprimirse toda referencia a que Cataluña era una nación independiente y soberana.

Las enmiendas al Estatuto de Miravet incrementaron los sentimientos nacionalistas entre los catalanes, quienes organizaron en 2012 la marcha “Cataluña, un nuevo Estado en Europa”. Al no tener una respuesta satisfactoria por parte del gobierno central, Artur Mas, presidente de la Generalidad, convocó a la “Consulta sobre el futuro político de Cataluña” en 2014, en la cual se le preguntó a la ciudadanía si el pueblo catalán debería ser un Estado independiente; sin embargo, los resultados nuevamente fueron revocados por el Tribunal Constitucional. Desde entonces, los representantes catalanes han presionado a España para que les conceda el derecho a realizar un plebiscito vinculante a partir del cual puedan independizarse como una nación soberana.

El último episodio de esta interminable pugna aconteció en 2017. El gobierno español rechazó la celebración del referéndum convocado por el presidente de la Generalidad, Carles Puigdemont, el cual concluyó con la declaración unilateral de independencia promulgada por el Parlamento de Cataluña. Consumada la rebelión, Mariano Rajoy, presidente de España, invocó el artículo 155 de la Carta Magna para revertirlo:

Si una comunidad autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.⁴⁰

El Estado español ha negociado ciertas prerrogativas para que la comunidad de Cataluña se gobierne bajo sus propias instituciones y reproduzca su identidad y cultura. No obstante, el nacionalismo cata-

39. Cfr. Boix Palop, Andrés (2017). “El conflicto catalán y la crisis constitucional española: Una cronología”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72, pp. 172-181.

40. Congreso de los Diputados. *Ibid.*

lán no se conforma con el ejercicio de esta autonomía y justifica sus anhelos separatistas en premisas tanto históricas, como políticas y económicas. Existe la creencia que en un remoto pasado el pueblo de Cataluña fue una nación independiente, por lo que ahora sólo buscan recuperar su soberanía; pero también los catalanes piensan que su cultura fue reprimida en el franquismo, razón por la cual consideran que la independencia sería una medida justa para compensar ese agravio; por último, los líderes de Cataluña suponen que su pueblo subvenciona la economía del Estado español, de modo que creen que si se desvinculan del centro podrían mejorar su calidad de vida. Por su larga trayectoria, el nacionalismo catalán representa un movimiento independentista que parece no tener un fin en el corto plazo.

Conclusiones

El Estado continúa siendo el actor hegemónico en la escena internacional contemporánea, pese a que recientemente han emergido una multitud de movimientos independentistas que pugnan por poseer un Estado político para la reproducción de su nación y cultura. Después de la Guerra de los Treinta Años y los Tratados de Westfalia en el siglo XVII, el Estado-nación irrumpe tras un largo y lento proceso formativo cuando ejecuta sus dos capacidades básicas: la fiscal y la coercitiva. El Estado recauda impuestos para prepararse para la guerra bajo la premisa de que debe proteger su integridad constitutiva (la población, el territorio y la soberanía) en medio de un panorama caracterizado por los conflictos diplomáticos y las disputas territoriales; no obstante, paralelamente a este proceso, el Estado comienza una etapa en la que pretende consolidar una consciencia nacional con el objetivo de fusionar la multiplicidad étnica y cultural prevaleciente al interior de sus límites políticos.

Durante el siglo XX, el mapa político europeo se fragmentó tras la desintegración de las grandes potencias: el Imperio Austrohúngaro, el Tercer Reich y la Unión Soviética; sin embargo, en las vísperas del presente siglo y en pleno apogeo de la globalización, el viejo continente camina con miras a un sólo objetivo político: la consolidación de la Unión Europea. No obstante, Bruselas parece no contemplar la heterogeneidad étnica-cultural que cohabita a lo largo de su territorio. Bajo este escena-

rio, los movimientos secesionistas reclaman la defensa y la preservación de esta herencia histórica frente a una entidad política supranacional, la cual reconoce la multiplicidad étnica en sus documentos básicos, pero no tolera la eventual independencia por parte de una región.

El Estado, por tanto, ha recuperado a plenitud el ejercicio de sus capacidades innatas para contener y controlar estos movimientos separatistas: primero a través del otorgamiento de estatutos especiales de autonomía, pero, en caso de persistir la resistencia independentista, castiga con mayores impuestos a la región disidente y recurre a la coerción para preservar intacta su unidad.

La pugna entre el Estado y los movimientos independentistas se produce en la doctrina del Derecho Internacional. Los separatistas evocan el principio a la libre autodeterminación de los pueblos para escindirse del Estado; por su parte, el Estado recurre a la integridad territorial para evitar su fragmentación. Con excepción de las colonias prevalecientes en los años posteriores a la posguerra, casi ningún pueblo ha materializado su anhelo de convertirse en una nación independiente. Sólo en aquellos casos en donde el Estado ha reprimido sistemáticamente a una etnia a través de la ejecución de programas genocidas, etnocidas y de limpieza étnica (crímenes de lesa humanidad), los movimientos secesionistas han obtenido su independencia; por el contrario, no resulta suficiente la retórica nacionalista que exhorta la independencia de una región para crear un nuevo Estado bajo el argumento que comparten un conjunto de características que los distinguen de los demás como son la cultura, la lengua, la religión, los valores y las costumbres.

Los anhelos separatistas son motivados principalmente por razones económicas, culturales y políticas. En específico, en Europa conviven decenas de pueblos que buscan ser reconocidos como un Estado independiente, pleno y soberano (Escocia, Flandes, Bretaña, Normandía, Córcega, Cerdeña, Baviera, Cataluña, Galicia, el País Vasco, Véneto, Lombardía, la República Sprska, etc.); pero, las causas nacionalistas –en su mayoría– todavía no trascienden más allá de su localidad, por lo que no representan un peligro para la estabilidad política del viejo continente. En repetidas ocasiones, este tipo de movimientos han declarado –de manera unilateral y en contra de todo ordenamiento legal– su independencia; no obstante, hoy día ya no resulta tan fac-

tible escindirse en un Estado, sobre todo porque requieren necesariamente del reconocimiento de la comunidad internacional.

La Padania y Cataluña representan dos casos antagónicos, si se observa el fenómeno del secesionismo en Europa. Por un lado, en Italia, el ímpetu nacionalista en la región norte del valle del Po — motivada principalmente por cuestiones económicas — no prosperó, básicamente porque la Padania nunca contó con una lengua, una historia y una identidad en común para convertirse en un Estado independiente. En realidad, la Padania sólo fue una nación ficticia, un invento construido en la mente del líder padano, Umberto Bossi, por lo que el sueño de convertirse en un nuevo Estado se evaporó tan pronto como la LN fue incorporada como un socio minoritario en el gobierno federal. En este caso en específico, el Estado italiano fue excesivamente tolerante, ya que nunca intervino para reprimir ni contener los deseos independentistas de la LN; sin embargo, Roma sí les concedió cierto grado de autonomía política, pero sin que se desconociera su potestad soberana sobre el norte de Italia.

Por el contrario, en España, el espíritu nacionalista catalán posee profundas raíces históricas, un idioma, una identidad, pero particularmente una conciencia construida a través del tiempo. Probablemente, el objetivo de Cataluña se hubiera capitalizado en la época franquista cuando la cultura catalana fue reprimida, casi exterminada; no obstante, el contexto histórico dominado por los regímenes fascistas no permitió que sus anhelos prosperaran. En el presente, la independencia de Cataluña enfrenta dos obstáculos, uno interno y otro externo: la composición territorial de España representa un problema para las aspiraciones secesionistas de Cataluña, puesto que su eventual independencia representaría a la postre la desintegración del Estado español por la subsecuente separación de regiones como el país Vasco, Galicia, Aragón y Andalucía, entre otras; por otra parte, todo movimiento independentista requiere que su pugna trascienda a la comunidad internacional, por lo que una eventual secesión en España implicaría contar con el beneplácito tanto de la Unión Europea como de un número significativo de países en el mundo.

En la era de la globalización, Europa se unifica políticamente por sus intereses, pero se diversifica culturalmente por sus necesidades. Ante este panorama, las voces nacionalistas han exigido a la Unión Europea cerrar las puertas continentales para proteger sus identida-

des nacionales, petición que ha sido ignorada por Bruselas, ya que ha consentido el ingreso de cuotas de refugiados por los conflictos en Medio Oriente con dos propósitos: ser solidarios con este sector vulnerable según sus principios y valores fundamentales, pero también para cubrir la mano de obra requerida que garantice el gasto social. El Estado ha contenido con relativo éxito el avance de los movimientos separatistas y, por tanto, la fragmentación de Europa; sin embargo, las manifestaciones nacionalistas no retroceden, por el contrario, han recobrado fuerza en los últimos años, posición desde la que cuestionan cada vez más el papel rector del Estado en el mundo contemporáneo.

Bibliografía

- ACNUR (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Cento Bull, Ana y Gilbert, Mark (2001). *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*. Houndmills: Palgrave, Macmillan.
- Clua i Fainé, Montserrat (2014). "Identidad y política en Cataluña: El auge del independentismo en el nacionalismo catalán actual", *Quaderns-E*, 19 (2), pp. 79-99.
- Congreso de los Diputados. Constitución Española de 1978. 1978.
- Chudnovsky, Mariana (2015). "Introducción. Por qué 'capacidades estatales' y esta selección para comprenderlas", en Guillermo O'Donnell. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Argentina: Corporación Andina de Fomento. Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.
- Eatwell, Roger (2000). "The Rebirth of the 'Extreme Right' in Western Europe", *Parliamentary Affairs*, 53 (3), pp. 407-425.
- Eurostat (2015). *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2013/EU-28*.
- Giordano, Benito (2000). "Italian regionalism or 'Padanian' nationalism the political project of the Lega Nord in Italian politics", *Political Geography*, 19, pp. 445-471.
- Giordano, Benito (1999). "A Place Called Padania? The Lega Nord and the Political Representation of Northern Italy", *European Urban and Regional Studies*, 6 (3), pp. 215-230.
- Hendrix, Cullen S. (2015). "Midiendo la capacidad del Estado: Las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil", en Guillermo O'Donnell. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Argentina: Corporación Andina de Fomento. Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.

- Juliana, Enric (3 de marzo de 2018). "Adiós a la Padania". *La Vanguardia*.
- ONU (2002). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*.
- ONU (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.
- Ordaz, Pablo (17 de septiembre de 2014). "La Padania, una nación imaginaria". *El País*.
- Oommen, Tharailath K. (2001). "State Versus Nation: Linking Culture and Governance in South Asia", *South Asian Survey*, 8 (2), pp. 213-217.
- Parlament de Catalunya (2017). *Declaració dels Representants de Catalunya*.
- Romero, Alexis (25 de abril de 2017). "Dastis: Nadie piensa en la UE que Cataluña pueda lograr la independencia". *ABC*.
- Ryabinin, Yevgeny (2017). "The Basic Causes of the Temporary Separatism", *Journal of Geography, Politics and Society*, 7 (1), pp. 5-9.
- Senato della Repubblica (2018). *La Costituzione*.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Anthony D. (1999). *Myths and Memories of the Nation*. Oxford: Oxford University Press.
- Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell.
- UE (2012). *Tratado de la Unión Europea*.