



¿Por qué es difícil conciliar la secesión con la democracia?

Descripción

Stéphane Dion. Politólogo y exministro canadiense, promotor de la conocida Ley de Claridad. Actualmente, diplomático canadiense. En este artículo presenta su punto de vista estrictamente personal.

Avance

No se trata de si la secesión es deseable o no, se trata de desapasionar el conflicto que esta siempre plantea y tratar de determinar fríamente bajo qué circunstancias podría ser aceptable en una democracia. Lo que no se puede es obviar que esta demanda existe, o puede existir, y que siempre que llega supone problemas para los Estados: a ninguno le gusta perder parte de su territorio. Otra razón por la que a los Estados no les gusta la secesión es porque perturba la estabilidad internacional. Además de ellas, en este artículo, Stéphane Dion sugiere un tercer elemento que se opone al derecho automático de secesión: el derecho a la ciudadanía. Y lo explica: «La democracia otorga a cada ciudadano de un país derechos de ciudadanía en todo el país, con un pasaporte que le permite llevar los derechos inherentes a este pasaporte en todo el mundo. Cada ciudadano obtiene el derecho de transmitir estos derechos a sus hijos. Estos derechos de ciudadanía no pueden retirarse». Hacerlo exigiría cambiar la Constitución y, abunda Dion, «sin modificar la Constitución, no puedo quitar a los ciudadanos, en ninguna parte del país, sus derechos sobre todo el país, en cada centímetro cuadrado de este país [...]. Esta pérdida de ciudadanía es la razón fundamental por la que la secesión es tan difícil de conciliar con la democracia».

Pese a ello, ante una demanda secesionista, el gobierno de un Estado democrático puede consentir «no porque la secesión sea un derecho, sino porque puede parecer la menos mala de las posibles soluciones frente a un claro deseo de secesión». Claridad. Esta es la primera característica que enuncia el autor del artículo a la hora de evaluar las circunstancias de una secesión democráticamente aceptable. Claridad en el deseo de secesión evaluada mediante una pregunta igualmente clara planteada en un referéndum que lo confirma y no se organiza «porque sea posible que surja una mayoría circunstancial que podría no haber aparecido el día anterior o el día después, [sino] porque tiene garantías razonables de obtener una mayoría clara». Claridad y legalidad. Si el apoyo es claro, se puede iniciar una negociación constitucional para que la región deje de ser parte del país. «Huelga decir que estas negociaciones serían extremadamente difíciles», afirma Dion. El diplomático canadiense concluye y resume: «En una democracia, la secesión solo puede ser aceptable en condiciones de claridad y legalidad, y ciertamente no de forma unilateral, porque, y este

es el punto fundamental, la secesión contradice el derecho a la ciudadanía de todos los ciudadanos del país en todo el país. Democracia equivale a ciudadanía en todo el país, lo que la secesión contradice».

Artículo

Que a los Estados no les guste la secesión no es sorprendente. A ningún Estado le gusta pensar en la pérdida de parte de su territorio. Pero si en un Estado democrático, una parte de la población, concentrada en una parte del territorio nacional, expresa claramente su deseo de separarse para formar un nuevo Estado independiente, ¿sobre qué base democrática puede el Estado negarse a este deseo de secesión? ¿Por qué no considerar la demanda de secesión como un derecho democrático?

Sin embargo, la gran mayoría de los Estados democráticos no lo hacen y, al contrario, se declaran indivisibles.

Si a los Estados democráticos no les gusta la secesión, argumentaré aquí que la razón principal de esto es que la secesión contradice el derecho democrático a la ciudadanía en todo el territorio nacional. A continuación, describiré las circunstancias en las que una secesión podría tener lugar de manera aceptable en una democracia.

A los Estados demócratas no les gusta la secesión

Los Estados democráticos, con algunas excepciones, se consideran indivisibles. **La mayoría de los Estados democráticos rechazan la secesión y la consideran una imposibilidad legal**, y todos sin excepción rechazan la secesión unilateral, es decir, la secesión sin un acuerdo constitucional negociado con el Estado existente. Mi país, Canadá, está en la lista corta de Estados democráticos que aceptan la posibilidad de su divisibilidad legal sobre la base de una secesión negociada. En este caso, España, que se declara indivisible en el artículo 2 de su Constitución, es la regla y Canadá la excepción.

¿A qué se debe esto? Esta pregunta lleva a una serie de otras más específicas:

- ¿Por qué es práctica habitual de los Estados democráticos no reconocer las secesiones unilaterales, hechas sin el acuerdo del Estado existente?
- ¿Por qué el derecho internacional, que en gran medida ha sido moldeado por las democracias occidentales, no reconoce un derecho positivo a la secesión fuera de un contexto colonial? Así es, el derecho de los pueblos a la autodeterminación, en el contexto de un Estado democrático, significa el derecho a la autodeterminación interna, dentro del Estado existente, y no la autodeterminación interna, es decir, la secesión.
- ¿Por qué no ha habido, hasta ahora, ningún caso de secesión en un Estado democrático moderno bien establecido, que haya disfrutado de, al menos, diez años consecutivos de sufragio universal?

Generalmente se invocan dos razones para explicar la aversión de los Estados a la secesión. En el caso de los Estados democráticos, creo que también se debe invocar una tercera razón.

Primero, **una razón obvia de la aversión a la secesión es la preocupación de los Estados de que su propia integridad territorial pueda ser cuestionada.** La regla de oro de «no hagas a los demás lo que no te gustaría que te hicieran a ti» tiene un poderoso efecto disuasorio. Es difícil que un Estado exija que se respete su propia unidad si no respeta la de los demás. Será más difícil para él evitar los movimientos separatistas en casa si los alienta en otros Estados.

En segundo lugar, otra razón obvia es la constante **preocupación por la estabilidad internacional.** Los movimientos separatistas son fuentes potenciales de graves desórdenes. Si la comunidad internacional se opone a reconocer la secesión unilateral como un derecho automático fuera del contexto colonial, es en gran medida porque sería muy difícil determinar a quién se debe otorgar ese derecho, con cientos, si no miles, de grupos en el mundo, cada uno reclamando una identidad colectiva para sí mismo. La creación de cada nuevo Estado correría el riesgo de movilizar, dentro de ese mismo Estado, minorías que reclamarían a su vez su propia independencia.

Un derecho automático a la secesión tendría consecuencias dramáticas para la comunidad internacional. Como dijo el exsecretario general de la ONU, **Boutros Boutros-Ghali**, «si cada grupo étnico, religioso o lingüístico reclamara la condición de Estado, no habría límite para la fragmentación, y la paz, la seguridad y el bienestar económico para todos serían cada vez más difíciles de lograr».

Además de estas consideraciones de estabilidad estatal e internacional, sugiero que existe un tercer elemento que se opone al derecho automático de secesión, y es un elemento fundamental de las democracias: el derecho a la ciudadanía.

El principio de ciudadanía contradicho por la secesión

Argumento que el principio que se opone a la secesión por demanda en una democracia es el derecho a la ciudadanía. Hay que ver la importancia de este principio de ciudadanía para explicar la tensión entre democracia y secesión. El hecho es que **el principio de ciudadanía es muy valorado por la democracia y es cuestionado, directamente, por la secesión.**

La democracia constituye al ciudadano. Ciertamente, algunos derechos de ciudadanía pueden existir en regímenes autocráticos, pero la ciudadanía real existe cuando los ciudadanos pueden elegir a sus representantes y tener sus derechos fundamentales protegidos en la constitución del país.

La democracia otorga a cada ciudadano de un país derechos de ciudadanía en todo el país, con un pasaporte que le permite llevar los derechos inherentes a este pasaporte en todo el mundo. Cada ciudadano obtiene el derecho de transmitir estos derechos a sus hijos. Estos derechos de ciudadanía no pueden retirarse, salvo en circunstancias muy excepcionales previstas por la ley, relacionadas con delitos muy graves como, por ejemplo, la traición. Estos derechos inherentes a la ciudadanía derivan de la Constitución, que es ley de leyes, y, por tanto, solo pueden ser revocados modificando la Constitución según el procedimiento previsto al efecto.

Por eso es incorrecto describir la Constitución como un documento incorpóreo, separado de las personas de carne y hueso. Estos derechos están garantizados en la Constitución. Los tribunales independientes impiden que los gobiernos violen estos derechos.

No es legalista, sino democrático, que un gobierno democrático diga: **sin modificar la Constitución, no puedo quitar a los ciudadanos, en ninguna parte del país, sus derechos sobre todo el país,**

en cada centímetro cuadrado de este país.

Un quebequense y un catalán tienen todo el derecho constitucional a que se les reconozca plenamente su ciudadanía canadiense o española en cualquier lugar del territorio canadiense o español (y en todo el mundo, gracias a su pasaporte). Un canadiense y un español de cualquier región del país tienen derecho a ejercer todos sus derechos de ciudadanía canadiense o española en territorio quebequense o catalán. Para eliminar tales derechos, la Constitución tendría que ser enmendada y eliminar cualquier referencia a Quebec o Cataluña de la Constitución del país.

Mientras que la democracia exige el respeto de los derechos de ciudadanía de todos los ciudadanos en cualquier lugar del territorio, el secesionista, por el contrario, quiere transformar a otros ciudadanos en extranjeros, quiere que dejen de ser ciudadanos de la región afectada por la secesión. El secesionista puede ofrecerse a negociar acuerdos de ciudadanía compartida, pero nunca será lo mismo; necesariamente habrá una pérdida de derechos y garantías a escala de todo el territorio. **Esta pérdida de ciudadanía es la razón fundamental por la que la secesión es tan difícil de conciliar con la democracia.**

Circunstancias de una secesión democráticamente aceptable

Incluso si la secesión no es un derecho en una democracia, sigue siendo una posibilidad. El gobierno de un país puede aceptar que, ante una clara voluntad de secesión en una región, en lugar de mantener en el país a esta población reticente, se comprometa a iniciar negociaciones constitucionales con vistas a concluir un acuerdo de separación, debidamente negociado en una búsqueda sincera de justicia para todos; es la solución menos mala en estas difíciles circunstancias.

En otras palabras, **el gobierno de un Estado democrático puede consentir la secesión de una de sus regiones, no porque la secesión sea un derecho, sino porque puede parecer la menos mala de las posibles soluciones frente a un claro deseo de secesión.** Sin embargo, el gobierno de este Estado democrático tiene la obligación de asegurarse de que este deseo de secesión sea realmente claro, sobre la base de una clara mayoría en respuesta a una pregunta que es claramente sobre la secesión, como: «¿Quiere que (nombre de la región) deje de ser parte de (nombre del país existente) y se convierta en un país independiente?».

La mayoría debe ser clara, evaluada cualitativamente, sin que necesariamente se establezca un umbral de mayoría de antemano. Lo que se necesita es que se convoque el referéndum sobre la secesión, no porque sea posible que surja una mayoría circunstancial que podría no haber aparecido el día anterior o el día después. No, **se celebra esta consulta porque tiene garantías razonables de que obtendrá una mayoría clara**, ya que el referéndum es el medio para confirmar la existencia de un consenso para la secesión entre la población de la región. De hecho, el resultado del referéndum puede ser reconocido por todos, incluido el parlamento del país actual, como una expresión de claro apoyo a la secesión.

Sobre esta base clara, se inicia una negociación constitucional para que la región deje de ser parte del país. Huelga decir que estas negociaciones por un acuerdo de separación serían extremadamente difíciles, porque se trata de dividir un Estado moderno, lo que plantea multitud de cuestiones complejas, como el reparto de la deuda y la demarcación de nuevas fronteras internacionales, y el objetivo es intentar ser justos con todos. **Si estas negociaciones dan lugar a un acuerdo de separación, se modifica en consecuencia la Constitución,**

de modo que la región se convierta en un Estado independiente. Los dos países no tendrían problemas para conseguir que su acuerdo fuera reconocido internacionalmente y las Naciones Unidas aceptarían un nuevo miembro con el acuerdo del país predecesor.

Esa es la forma canadiense de pensar sobre la secesión en una democracia: un claro apoyo a la secesión, una obligación de negociar sobre la base de principios reconocidos, con miras a obtener una enmienda constitucional que permita la secesión legal. La secesión es negociable en Canadá, pero de forma clara y legal. Todo esto se refleja en la opinión de la Corte Suprema de 1998 y en la Ley de la Claridad de 2000 que la hace efectiva.

Hay que decir que, en Canadá, a diferencia de tantos otros países democráticos, no existe una cláusula constitucional de indivisibilidad. Además, las entidades federadas canadienses (llamadas provincias) tienen la facultad de celebrar referendos sobre cualquier asunto que deseen, incluida la secesión. Se trata de condiciones muy específicas en Canadá, que hacen que la secesión sea menos difícil de negociar en este país, y que no se encuentran en otros países democráticos.

Secesión debidamente negociada, dentro del marco constitucional, sobre la base de un apoyo claro, lo que dio lugar a una enmienda constitucional que legalizó la secesión: tal escenario es puramente ficticio hasta ahora. Lo es, ya que la secesión nunca ha ocurrido en un Estado democrático moderno. No creo que eso suceda en Canadá, porque la gran mayoría de los quebequenses están orgullosos de ser parte de Canadá y no quieren elegir entre sus dos hermosas identidades, Quebec y Canadá. Pero esa es otra cuestión: **no me he ocupado aquí de si la secesión es algo deseable o no, sino que me he limitado a determinar en qué circunstancias podría ser aceptable en una democracia. La respuesta es: en la obligación de legalidad y claridad.**

En una democracia, la secesión solo puede ser aceptable en condiciones de claridad y legalidad, y ciertamente no unilateralmente, porque, y este es el punto fundamental, la secesión contradice el derecho a la ciudadanía de todos los ciudadanos del país en todo el país. Democracia equivale a ciudadanía en todo el país, lo que la secesión contradice.

Dion, Basaguren y Romero: Condiciones de la Secesión en Democracia. Tirant lo Blanc, 2024

Image not found or type unknown

Nota del autor.

Los lectores encontrarán una presentación y argumentación más detallada, con [Condiciones de Secesión en Democracia. Reflexiones a partir de la experiencia](#) publicado por la editorial Tirant lo Blanch, en 2024, así como los otros capítulos **Alberto López Basaguren y Francisco Javier Romero Caro,**

y la introducción del profesor **Javier de Lucas**.

La imagen que ilustra el texto procede de iStock. Su autor es Lalocracio y se puede consultar [aquí](#).

Fecha de creación

30/10/2024

Autor

Stéphane Dion

Nuevarevista.net