

Asimetría e instancias secesionistas/independentistas: consideraciones generales

por Giuseppe Franco Ferrari

Abstract: *Asymmetry and secessionist/independentist claims: general remarks* - The article discusses secessionist and independentist claims within the framework of decentralized States starting from the cases of Scotland, Greenland and Catalunya. The text argues that the process of European integration and establishment of the EMU has provoked cleavages between decision-making mechanisms affecting economic policy and the institutional structure of the Member States, that together with the centralization of powers in Executive bodies and the transformation of traditional international law have shaped the current understanding of self-determination for secessionist purposes.

Keywords: Federalism; Regionalism; Territorial asymmetries; Secession

2447

1. La secesión como fenómeno político-constitucional

Federalismos de diversas tradiciones históricas, regionalismos estructuralmente asimétricos, regionalismos tendencialmente homogéneos con especificidades limitadas, estados unitarios en transición hacia la *home-rule-all-round* (en la fórmula gladstoniana adaptada a tiempos más recientes) han sido en las últimas décadas, con diversos métodos y con distintos resultados, los escenarios de los que surgieron las peticiones secesionistas. Esta realidad se limita naturalmente a los contextos occidentales de democracia estabilizada. Quedan fuera del perímetro del análisis casos que no pertenecen a la llamada *Western legal culture*, como los de Timor Oriental y Sudán, cuyas evoluciones históricas, políticas, sociológicas, económicas y religiosas exigen el uso de herramientas de investigación demasiado heterogéneas en comparación con las que pueden aplicarse a sistemas del primer tipo para permitir plausibles comparaciones. Con estos límites geopolíticos, es difícil evitar la constatación de que todas las formas de Estado de las clasificaciones tradicionales han sufrido, desde finales de los años 70 del siglo XX, fenómenos de carácter secesionista de diversa magnitud y de distinta naturaleza étnica-lingüística, económica, política. Por otro lado, el hecho de que la taxonomía Estado centralizado/Estado Regional/Estado Federal, que se remonta a Santi Romano y Mortati, recuperada por Paladin y ampliamente elaborada por la doctrina publicista

española, haya perdido gran parte de su utilidad – con el debilitamiento de los rasgos fundamentales y las divisiones consideradas típicas y la prevalencia de evaluaciones cuantitativas que se refieren a los poderes legislativos, a los poderes administrativos y a la distribución de los recursos por el lado de los ingresos y los gastos – era una conclusión a la que gran parte de la doctrina ya había llegado en Italia en la fase de transición desde el primer regionalismo de los años 1968/1972 hasta el segundo, identificado con el d.P.R. 616/1977, y en España en los años de redacción y luego implementación de la Constitución, incluso prescindiendo de la propagación del fenómeno secesionista. Por lo tanto, no parece que la estructuración del poder territorial en múltiples niveles del ordenamiento jurídico de base pueda proporcionar indicaciones explicativas sobre la génesis de los movimientos secesionistas.

Ni siquiera la historia ofrece explicaciones que se remontan a categorías de otros períodos históricos, como la guerra civil americana o el nacimiento de Finlandia en 1921 o el impulso independentista en Sicilia o Cerdeña al final de la guerra mundial o los acontecimientos de las regiones italianas de frontera en el mismo período: las comparaciones son demasiado débiles y las realidades históricas de referencia demasiado diferentes. Por último, tampoco es posible establecer similitudes con las desintegraciones de estados al menos formalmente federales, como Yugoslavia y la Unión Soviética, después del fin de la Guerra Fría y la caída de la Cortina de hierro: en estos casos, los caleidoscopios de nacionalidades que tenían a menudo poco en común, pero unidas desde el final de la Guerra Mundial por la fuerza de los bloques opuestos, han dado paso al resurgimiento de diferencias y, a menudo, de hostilidades reprimidas durante demasiado tiempo, con un efecto centrífugo incontenible.

Es probable que líneas comunes de activación de impulsos hacia la separación de grupos y territorios de sistemas considerados históricamente consolidados se encuentren en factores causales distintos de la emulación de precedentes históricos y de la conformación vertical del poder por niveles de gobierno. Sin embargo, sigue siendo cuestionable si los casos de Escocia, Cataluña, Quebec y Groenlandia tienen realmente elementos de afinidad que permitan agruparlos en diagnósticos transversales homogéneos.

Además, los acontecimientos independentistas de los tres ordenamientos europeos no son sincrónicos.

El caso escocés surgió de un impulso gubernamental entre 1969 y 1973 con el Crowther-Kilbrandon Report, comisionado por el Gobierno laborista de Harold Wilson, recibido por el Gobierno conservador de Edward Heath pero con propuestas detalladas e incluso un *memorandum of dissent*. El *white paper* Democracy and Devolution publicado por la nueva Administración laborista elegida en febrero de 1974 lleva a los Scotland Act y Wales Act, 1978, rechazados por el referéndum de marzo de 1979, en el que el electorado escocés votó a favor de la devolución de poderes, pero sin alcanzar el quórum

necesario del 40% del electorado. Tras el largo período de mayoría conservadora, el Gobierno laborista finalmente promueve el Scotland Act y el Government of Wales Act de 1998. El referéndum de independencia de 2014 tuvo un resultado negativo. La conocida decisión Miller, un verdadero resumen del estado del derecho constitucional británico, al menos en lo que respecta a las cuestiones de soberanía y articulación territorial del poder, ha impedido hasta ahora el experimento de otras consultas de referéndum encaminadas a la independencia. Gales no ha experimentado grandes oleadas de secesión, mientras que Irlanda del Norte ha vuelto a convertirse en un problema, tras los acuerdos aparentemente decisivos para la pacificación, como consecuencia de los acontecimientos relacionados con el Brexit y los consiguientes problemas aduaneros y financieros. En resumen, más de medio siglo de historia británica atestigua que las tentaciones secesionistas han tenido lugar bajo diferentes mayorías políticas nacionales, aunque con una actitud involucionista preferida por los laboristas. Estas mismas tentaciones crecieron con el vigor del régimen de *devolution* que había concedido mucho a la autonomía escocesa, con preferencia a la de Gales e Irlanda del Norte; posteriormente superaron la fase del descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo frente a las costas de Escocia, con el riesgo de desencadenar presunciones de autosuficiencia económica, para despertar posteriormente tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea, sin perder nunca el apoyo de un partido nacionalista cuyas demandas han sido adoptadas progresivamente por otras formaciones partidistas menores.

Groenlandia, que se convirtió en colonia danesa tras el Tratado de Kiel, que había asignado Noruega a Suecia y las Islas Feroe e Islandia, junto con la gran isla verde, a Dinamarca, se transformó en parte integrante del territorio metropolitano con la Carta Constitucional de 1953, también para hacer frente a los sentimientos nacionalistas generados por la separación de la patria danesa debido a la ocupación alemana durante la guerra. La adhesión de Dinamarca a las Comunidades Económicas Europeas en 1973 se produjo a pesar del voto contrario de la mayoría del electorado groenlandés, lo que dio lugar a un estatuto de autonomía elaborado por una comisión mixta, aprobado sin añadidos ni modificaciones por el Folketing danés en 1978 (Greenland Home Rule Act). Una segunda ley ordinaria, el Self-Government Act de junio de 2009, otorga a la isla una autonomía asimétrica especial y prohíbe limitaciones unilaterales de la misma por parte del Estado danés. A la doble lista de materias, las exclusivas estatales y las reservadas, ligadas a la cobertura total de los gastos, se sumó la creación de un Parlamento local electivo, de un Gobierno elegido por este último y de la plena autonomía en la regulación de la forma de gobierno y la estructura de las autoridades locales. El estatuto, concebido como resultado de un acuerdo entre dos partes equivalentes, reconocía incluso plena capacidad de negociación internacional y estipulación en el ámbito de competencia reconocido a Groenlandia y el preámbulo definía a los groenlandeses como

“pueblo conforme al derecho internacional, titular del derecho a la autodeterminación”. Sobre la base del art. 21 del estatuto, pues, se contemplaba una vía para salir de la unidad estatal, empezando por una votación popular, para continuar con negociaciones entre las dos partes, con resoluciones legislativas de los dos Parlamentos (Folketing e Inatsisartut, el segundo ya calificado como tal), y con un referéndum del pueblo groenlandés. De hecho, este camino fue iniciado a finales de abril de 2023, por la mayoría independentista ecológica representada por el partido Inuit Ataqatigiit, con preferencia al itinerario alternativo previsto por el art. 22, que permitía también la creación de una libre asociación entre Estados. Las vicisitudes históricas groenlandesas ponen de relieve un fuerte componente étnico-lingüístico, caracterizado también por una tradicional sumisión colonial o semicolonial, aunque no coincidente con una desnacionalización forzosa, un grupo partidista de matriz independentista que creció a pesar de la falta de autonomía financiera, integrada durante décadas por importantes transferencias económicas danesas.

Es inútil entrar aquí en detalles sobre el caso catalán. Aunque el punto de observación de un estudioso no español siempre puede ofrecer ideas interesantes, el asunto ha sido ya explorado con todos los detalles posibles, institucionales y de otro tipo. En resumen, se puede decir que una nacionalidad indudablemente reprimida durante la dictadura, después de alcanzar condiciones absolutamente favorables gracias al regionalismo intrínsecamente diferenciado que implementa el principio de autonomía valorado por la Constitución, madura progresivamente una creciente conciencia de identidad, empujando la especialidad a un intento de secesión con instrumentos extra o anticonstitucionales, hasta el punto de provocar la represión por parte de la policía y el poder judicial. Podemos discutir las ventajas económico-financieras de una posible secesión, pero el contexto global y continental parece indicar que las desventajas superarían a las ventajas. Esta situación indica un enraizamiento de la independencia que va más allá del mero interés y se arraiga en capas profundas de la psicología social.

Los tres casos europeos presentan, por tanto, datos temporales que no son totalmente superponibles, causas de fenómenos mixtas y en cualquier caso no asimilables entre sí, aunque quizás contengan un elemento común: dónde se han profundizado las formas de autonomización del nivel regional de gobierno, en todas las situaciones consideradas con el consenso o por voluntad del centro institucional, la presión nacionalista se ha vuelto más fuerte. Lo que naturalmente no implica la existencia de un vínculo causal entre los dos conjuntos de hechos. Aparte de la aplicabilidad no mecánica del principio de causalidad a las ciencias blandas, el gran número de factores que contribuyen a los procesos separatistas impide al estudioso aplicar esquematismos deductivos simplistas.

Para confirmar la dificultad de estandarizar los casos europeos, cabe añadir que incluso el elemento constitucional formal en general parece de escasa utilidad interpretativa, especialmente en las pocas realidades no europeas que han decidido constitucionalizar las eventualidades independentistas. De hecho, parece haber tres cartas constitucionales que prevén la secesión: la de St. Kitts y Nevis (1983, art. 113), la de Etiopía (art. 39) y la de Uzbekistan (art. 89). El país caribeño, que presenta una conformación insular federal completamente peculiar, de tipo binario tras la salida de Anguila de la configuración inicial con tres componentes, ha tenido una experiencia secesionista abortada en un referéndum en 1998 y podría, en todo caso, abandonar la Commonwealth, como eligió Barbados en 2022, pero ya no parece interesado en hacer uso del derecho a independizarse: sin embargo, ha registrado circunstancias institucionales curiosas, como el nombramiento del jefe de la oposición de Nevis como viceprimer ministro federal. Etiopía se enfrenta periódicamente a movimientos secesionistas en Tigray, pero la cláusula constitucional hasta ahora no ha facilitado el éxito del Frente de liberación (TPLF). Esto a pesar de que está conformada con gran amplitud: reconoce un derecho incondicional a la autodeterminación de las naciones, nacionalidades y pueblos, que va desde el autogobierno hasta la secesión, según un procedimiento por el que es necesaria una resolución de una mayoría de dos tercios del órgano deliberante local y una votación mayoritaria en un referéndum organizado por el Gobierno federal en un plazo de tres años. Finalmente, la historia reciente de Ucrania demuestra que la disposición constitucional es efectivamente irrelevante, como en los otros dos casos. La adhesión obsesiva al territorio de las dos partes en conflicto ha prevalecido sobre los itinerarios en descenso establecidos por la Constitución y de carácter liberalizador.

Conviene recordar entonces al menos otra experiencia de impulso secesionista en curso en Oceanía, en la que, aunque el texto constitucional guarde silencio, razones económicas, no sólo locales sino internacionales y hasta se diría estratégicas, parecen prevalecer sobre las consideraciones jurídicas. Se trata del caso, ciertamente exótico pero si se analiza más detenidamente atribuible a equilibrios globales, de los Estados Federados de Micronesia (EFM), cuya constitución (art. XIII.3) prohíbe expresamente la secesión, sin embargo amenazada por la isla de Chuuk, que denuncia desventajas en la distribución de los recursos financieros. La Federación respondió creando una comisión de estudio, mientras que el referéndum, previsto por el gobierno central en 2015, nunca se llevó a cabo. Estados Unidos, titulares de un Compact of Free Agreement (COFA) con la Federación, ha hecho saber que no está disponible para estipular un acuerdo similar con el posible secesionista, trabajando así para mantener el marco unitario. Sin embargo, el COFA expirará a finales de 2023, y China se manifiesta amenazadoramente en la zona, presentándose como un potencial socio comercial privilegiado. Por lo tanto, la alternativa unidad/secesión se

caracteriza por consideraciones de política exterior y comercio internacional, mucho más allá de las disposiciones constitucionales.

No es relevante para nuestros intentos la evolución constitucional de otro microestado, Liechtenstein, en el que hasta ahora no se ha manifestado ningún movimiento secesionista, pero en el que la *Verfassung* de 1921, que había reemplazado a la *konstitutionelle Verfassung* de 1862, fue modificada en 2003 para eliminar la indivisibilidad del Estado unitario, que resultó de la *Vereinigung* de las dos Regiones / *Landschaften* de Vaduz y Schellenberg, transformada así en una *Staatsverband* con vinculación voluntaria. La revisión constitucional introdujo una vía secesionista para los Municipios, a medio camino entre los procedimientos legislativos y de referéndum de carácter interno y las relaciones internacionales, con posibilidad de oposición de otros entes locales. La complejidad de las normas así introducidas sugiere que la intención era introducir un germen de democracia inmediata en el texto constitucional sin allanar el camino para ningún fenómeno genuinamente secesionista.

2. Algunas posibles interpretaciones del fenómeno

Por tanto, las causas detonantes de los procesos de independencia deben buscarse en fenómenos distintos de la forma del Estado inicial, salvo quizás, al menos en contextos europeos, alguna predisposición derivada de formas muy avanzadas de autonomía, que también tienen sus raíces en diferentes marcos históricos: la unión de reinos que se remonta al *Act of Settlement* en el caso británico, la protección de la población aborigen en el caso danés, la ambigua y algo misteriosa identidad catalana en el caso español.

Una premisa de este tipo puede parecer frustrante para los estudiosos del derecho público, quienes están naturalmente inclinados a racionalizar las evoluciones institucionales y encontrar reglas, incluso si no son rigurosas, para interpretarlas. Por otra parte, es obvio que entre el estricto respeto del derecho constitucional y la necesidad de legitimidad, entre una rigidez absoluta posiblemente acompañada de cláusulas de intangibilidad y teñida de un carácter antidemocrático y consenso popular, debe encontrarse un equilibrio, no pocas veces más cercano al segundo término de la pareja que al primero.

Sin embargo, se pueden seguir al menos otras dos vías: ambas, una a escala continental europea y otra a escala global, a medio camino entre factores económicos y causas institucionales.

La primera se remonta, según la interpretación de muchos autores, a la evolución de la Unión Europea y sus efectos en la constitución material, más que formal, de los sistemas de los Países miembros. La transición al euro, no seguida por la finalización del proceso de federalización con la aprobación de una verdadera carta constitucional, dio lugar a una discrepancia entre la estructura de poderes en el ámbito de las políticas económicas y el de la

estructura institucional. El primero vio desaparecer la soberanía monetaria estatal en favor de un control centralizado del gasto y la deuda pública, bajo el dominio del pacto de estabilidad y desarrollo, en el que el primero de los dos términos prevalecía en la práctica sobre el segundo. Las economías más fuertes y supuestamente virtuosas han prevalecido así sobre las demás, abriendo espacio también para la financiarización de la economía, para el sistema bancario privado, para la prevalencia del saber económico sobre el conocimiento jurídico y para la necesidad de reformas internas en los sistemas más débiles, no bien recibidas por sus respectivas bases sociales. Por otra parte, en el plano institucional, la imposibilidad de alcanzar un punto de llegada estatal ha dejado a la Unión en la condición de un sistema imperfecto, legitimado sobre la base de la delegación recibida de los Estados miembros, a pesar de la introducción, ya de larga data, del carácter electivo del Parlamento. Sin caer en la retórica del contraste entre los países protestantes y católicos, los llamados Piigs, o entre el Norte y el Sur, el resultado es que el conflicto interno en muchos sistemas, de origen mixto pero en buena medida de derivación europea, prestando particular atención a los desequilibrios macroeconómicos y sus terapias, no puede abordarse ni a nivel interno, debido a la falta de herramientas utilizables, ni a nivel central, debido a la falta de sensibilidad y también debido a la presencia continua de los intereses nacionales de los Países más fuertes. El conflicto social, que en los años 70 del siglo pasado todavía podía gobernarse con políticas nacionales de *welfare* compartido y con redistribuciones apoyadas por el desarrollo económico, acaba adquiriendo así una dimensión populista, que se caracteriza en todas partes por un espíritu anticasta, por la contestación de privilegios reales o presuntos, por la polémica antisistema, y, en algunos contextos específicos, donde existen condiciones históricas y/o étnico-lingüísticas particulares, por matices nacionalistas de inspiración separatista.

A esta evolución hay que añadir otros dos fenómenos más específicamente institucionales. El primero: el fortalecimiento de los Ejecutivos registrado en todas las formas de gobierno como consecuencia de las emergencias que el constitucionalismo de la crisis ha tenido que afrontar sin tregua: terrorismo, crisis financiera, pandemia, guerra. La segunda: la articulación de muchas políticas económicas europeas para ámbitos territoriales no coincidentes con las dimensiones estatales, sino centradas en niveles de gobierno regionales o locales, con el efecto de favorecer la aparición de una toma de conciencia relativa no sólo a los impulsos autonomistas sino también a las pulsiones identitarias.

El resultado global de estas evoluciones económico-institucionales ha sido y no podría ser otro que el de una polarización creciente, para la cual aún no se han encontrado todavía herramientas ni remedios de gestión. La estatalización de la Unión, que podría volver a alinear la economía y la política, se propone retóricamente pero no se persigue de manera realista. En su ausencia, las limitaciones impuestas por el centro cuasi federal a las

distintas economías reaniman el conflicto social en lugar de relajarlo, mientras continúa la crisis de legitimación de los sistemas nacionales. Con las herramientas de análisis del derecho público es difícil decir cómo, dónde y por qué estos nuevos focos de crisis se formaran.

Una segunda interpretación, a nivel transnacional, está vinculada a la transformación del derecho internacional, que comenzó después de la Segunda Guerra Mundial y continuó a un ritmo aún más rápido después del inicio de los procesos de globalización. En el derecho internacional clásico, el reconocimiento de un nuevo Estado tenía un carácter puramente político, y no añadía nada a la presencia simultánea de los tres requisitos tradicionales de pueblo, territorio y estructura de gobierno, excepto quizás un fortalecimiento del prestigio de la dinastía en el poder. En la segunda fase de la evolución del orden internacional, generalmente identificada con la Declaración universal de derechos humanos y caracterizada por la ola masiva de descolonización entre la mitad de los años 50 y aquella de los años 60, los nuevos Estados independientes fueron admitidos en la comunidad internacional en condiciones de minoridad, dado que era compartida la opinión sobre la parcial incapacidad de estos nuevos Estados para garantizar unos niveles de democracia adecuados a las tradiciones del mundo occidental. En esta etapa de avance, el reconocimiento adquiere un papel más significativo, el de certificar el fin del régimen colonial, envuelto sin embargo de un aura de suficiencia, si no de compasión y tolerancia. En el ciclo evolutivo que muchos autores definen como derecho internacional 3.0, finalmente, la democracia interna de los sistemas que aspiran a la independencia, ahora principalmente en proceso de secesión, el respeto a los derechos, el principio de igualdad, la dignidad humana y en definitiva el respeto de los valores que pueden contenerse bajo la fórmula del Estado de derecho, se han convertido en una condición esencial para el pleno ingreso a la comunidad internacional. En este sentido deberían considerarse disposiciones expresas de los tratados internacionales generales, de las normas superprimarias de los sistemas supranacionales y de las normas consuetudinarias quizás incluso elevadas al rango de *jus cogens*. En esta fase, el retorno de demandas populistas/nacionalistas territorializadas en sistemas de democracia antigua o consolidada resulta embarazoso para la comunidad internacional y en la dispersión de poderes propia de la democracia multinivel encuentran alimento tanto en el terreno económico-financiero como en el de la imagen pluralista del ordenamiento jurídico cuya unidad está en riesgo.

3. Entre principio autonómico y autodeterminación

A nivel del derecho constitucional, es muy difícil formular conclusiones definitivas y generales sobre el tema de la secesión. En primer lugar, la estructura del poder por niveles de gobierno se caracteriza en cada sistema

compuesto por características históricas, políticas y sociales muy diferentes. De ello se deduce que la agresión de los factores disruptores se manifiesta también de diferentes formas y con distintas estrategias de ataque, con la consecuencia de repercusiones concretas también muy variadas.

En Italia, por ejemplo, la combinación de impulsos populistas y presiones europeas dirigidas a reducir los costos de la política ha llevado a convertir las Provincias en órganos de segundo nivel no electivos, con una probable violación de los artículos. 5 y 114 de la Constitución, sin embargo declarada tolerable por la Corte constitucional, y luego a la reducción del número de parlamentarios. La elección de la revisión constitucional de 2001, que combinaba el modelo alemán de las cláusulas de mayor favor y el modelo español de las peticiones asimétricas, con el objetivo de autorizar un itinerario de diferenciación regional más acentuado que el inicialmente previsto, no generó reivindicaciones separatistas, que en todo caso fueron presentes al final del conflicto mundial y luego fueron silenciadas precisamente por el regionalismo especial, que en realidad comenzó a perder contenido con los ciclos progresivos de devolución de poderes legislativos y administrativos a las Regiones ordinarias entre 1972 y 2001. En todo caso se despertaron las antiguas tensiones entre el Norte superdesarrollado y el Sur subdesarrollado en comparación con el promedio nacional, lo que de hecho ralentizó la implementación del renovado art. 116.3 de la Constitución, introducido por una mayoría de izquierda y quizás implementado por una nueva mayoría de derecha más de veinte años después.

El orden schmittiano construido sobre el territorio reacciona de manera diferente a los impulsos disruptivos provocados por causas mixtas, externas e internas. El principio autonomista, normalmente reconocido como fundamento de muchos sistemas constitucionales, puede estimular hasta cierto punto hacia la autodeterminación y, en casos extremos, hacia la independencia, que en realidad es todo lo contrario. La dimensión cuantitativa de la autodeterminación tolerable por un sistema constitucional determinado que busca utilizarla para construir la unidad, ciertamente no para romperla o promover su ruptura, no puede cuantificarse a priori. Se puede discutir, a nivel teórico, si en los itinerarios independentistas prevalece la identificación territorial o el vínculo asociativo, la consolidación de intereses comunes en el grupo o el vínculo entre éste y el territorio. El hecho es que los dos elementos son propios tanto de la autonomía como de la independencia, sólo que en la primera operan *ad includendum* y en la segunda *ad excludendum*; en la primera valoran la solidaridad, en la segunda el egoísmo. En el mundo encontramos tanto nacionalismos territoriales como nacionalismos identitarios, o mejor dicho, los independentismos crecen en ambos terrenos, en diferentes composiciones y con una combinación de la capacidad de generar adhesión de cada una de las dos ideas fuertes. La soberanía como poder original ha sido cuestionada y, de hecho, ha sido puesta

en crisis por el constitucionalismo multinivel, atrapada entre procesos agregativos a nivel continental, extroversión internacionalista y jurisprudencia de tribunales internacionales y supranacionales. El principio de autodeterminación, un concepto indeterminado comprimido entre autonomía e independencia, ha cambiado de naturaleza, actuando como premisa para desarrollos previamente desconocidos.

Los datos indican que después de 1989 se celebraron numerosos referéndums, consultivos o deliberativos, sobre la secesión, muy raros en la época anterior. Antes del giro representado por la globalización, sólo se recuerdan los referéndums ligados a las descolonizaciones, prácticamente plebiscitos, y el (1944) de la separación de Islandia de Dinamarca, destinado a repetirse para Groenlandia. En realidad, sin embargo, la combinación de autodeterminación secesionista y referéndum como coronamiento es extremadamente rara en la práctica, sin considerar los casos aún más infrecuentes en los que la secesión está regulada como una facultad en la constitución. El acontecimiento de Kosovo se construyó en la escena internacional precisamente para evitar consolidar un precedente que podría tener valor de principio, aunque luego fue citado varias veces como justificación en casos muy diferentes. No es habitual el recurso a un referéndum deliberativo que complete la transición de la autodeterminación a la independencia.

2456

Por lo tanto, la conclusión que indican estos datos históricos parece ser que las secesiones tienden a ocurrir no en procesos marcados por la continuidad de los sistemas constitucionales, excepto en los casos inusuales de disposiciones permisivas explícitas, sino con rupturas. La primacía de la Constitución, reiteradamente reafirmada por el Tribunal Constitucional español desde mediados de los años 1980 hasta fallos muy recientes, une principio democrático y legalidad, garantizando la unidad del Estado y la ciudadanía. Los impulsos populistas, incluso consolidados a nivel étnico-territorial, pueden intentar quebrar la unidad, sacrificando la preeminencia de la constitución en favor de las expresiones de la voluntad de una fracción etnizada y territorializada del pueblo, eludiendo o desactivando los procedimientos y estructuras constitucionales en nombre de la inmediatez de la expresión popular. Como se ha visto, los impulsos y presiones en este sentido son más frecuentes, al menos en Europa, donde las especialidades autonómicas han sido promovidas aún más: en tales casos, aunque no siempre, puede suceder que las concesiones tácticas encaminadas a cimentar los vínculos asociativos con el fortalecimiento de intereses centrípetos pueden convertirse en una desintegración estratégica respaldada por identidades verdaderas o imaginarias según una función centrífuga egoísta. Los tiempos de la historia, para usar el lenguaje de Norberto Bobbio y Gregorio Peces Barba, son sin embargo diferentes e impredecibles y, sobre todo, no aceptan taxonomías fáciles. En lo que respecta a los contextos occidentales, no sólo europeos, el enfoque más correcto parece ser el de la

Corte Suprema canadiense: si no ha habido condiciones punitivas históricas y prolongadas hacia un grupo étnico territorializado, que durante mucho tiempo ha disfrutado de todas las garantías subsumidas por la *rule of law*, la autodeterminación sólo puede dar lugar a la secesión con el consentimiento no sólo de la parte que trata de separarse, sino también con el respaldo de la mayoría de la entidad política que quedaría fragmentada, respetando al mismo tiempo los instrumentos procedimentales del instrumento constitucional vigente.

Giuseppe Franco Ferrari
Department of Legal Studies
Bocconi University
ferrari.giuseppe@unibocconi.it