

# LA EUROPA DE LA DEFENSA, ¿ESTÁ INDEFENSA ANTE LOS NACIONALISMOS INTRACOMUNITARIOS?

José Luis Hernangómez de Mateo  
*Teniente coronel del Ejército de Tierra.*

## Introducción

El proceso de integración en Europa no deja de ser un fenómeno de «globalización» en múltiples aspectos, estándose construyendo un espacio en el que la capacidad de transmisión de fenómenos desde un foco hasta un destino situado a gran distancia del mismo es una de sus principales características. Para bien y para mal, lo que sucede en una zona determinada de la Unión Europea repercute en otras, tarde o temprano, con mayor o menor intensidad, según sea el ámbito del que se trate.

En este marco integrador, el objeto de estas reflexiones es preguntarnos y tratar de responder a la cuestión de si la arquitectura de seguridad y defensa que está construyendo la Europa comunitaria es calificable de «integral»; si su diseño responde a los riesgos y amenazas, incluyendo aquellos provenientes del interior de la propia Unión Europea; en especial, nos referimos a los relacionados con las políticas desarrolladas por algunos nacionalismos intracomunitarios.

Llegados a este punto, cabría preguntarse varias cuestiones. La primera de ellas, si estos nacionalismos, al menos los que de una forma o de otra están ligados al ejercicio de la violencia por parte de movimientos radicales y antisistema, atentan contra el citado proceso de integración europea. La segunda, si la propia Unión pudiera alentar, aun sin pretenderlo, las tendencias centrifugas que surgen dentro de ciertos socios respecto del marco de su Estado-nación respectivo. La tercera, si esta Unión, que en la actualidad está en pleno proceso de desarrollo de su segundo pilar —la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)— y que ha desarrollado con más profundidad sus políticas al hilo de los restantes pilares constitutivos de la Unión Europea, dispone de mecanismos para preservar la integración.

En principio, pudiera parecer un ejercicio de ciencia ficción política pensar que alguno de los nacionalismos intracomunitarios, o que una conjunción de ellos, tuviera capacidad de generar una situación tan lesiva para los intereses, no ya de un socio, sino de todo el club de los Quince, que Bruselas se viera en la obligación de tomar medidas incluso tan excepcionales como las que se contemplan en otros escenarios geográficos, y que pudieran implicar, llegado el caso del malogro de todo tipo de intervenciones políticas y diplomáticas preventivas, el empeño de los recursos precisos para desarrollar

alguna de las *misiones Petersberg*. Y lo calificamos de ciencia ficción, porque hasta la fecha parecemos todos muy acostumbrados a situaciones extremas que se producen siempre lejos de nuestras fronteras —en realidad, no tan lejos—; a que la Unión Europea envíe y despliegue fuerzas policiales o militares en territorios más allá de los límites actuales de la Unión.

Y, sin embargo, con independencia del grado de probabilidad, que en ningún caso deberíamos reducir al cero, cabe preguntarse sobre la posibilidad de una crisis más cercana, dentro de la Unión Europea, en una primera etapa de orden «político» y más adelante tal vez caracterizada por la necesidad de recurrir a la fuerza para garantizar la seguridad del edificio comunitario. Nos estamos refiriendo a una crisis «futurible» desarrollada en suelo de la Unión; a una situación en principio sólo comprometida para un socio y que pudiera desembocar más tarde en una situación más grave que afectase al proceso integrador europeo, y en cuya resolución la Unión hubiera de emplear los recursos más extremos.

La segunda consideración, la de si la Unión Europea alienta esta cuestión, parece obvia: hay que negar rotundamente que Bruselas fomente la división y la atomización, aun cuando, por respeto a la institucionalización de cada Estado, fomente las relaciones entre la Unión Europea y las distintas regiones, así como su desarrollo armónico en el conjunto de la Unión. Pretender defender que la Unión Europea instiga a los exclusivismos y separatismos es un sin sentido, porque el club va camino de una Europa supra-estatal que admitirá la presencia de nacionalidades o regiones dotadas, en algunos casos, con un «hecho diferencial» acusado, y no parece fácil que la Unión Europea diera el visto bueno a una independencia derivada de una secesión dentro de un Estado miembro, máxime si ésta viniera acompañada de la acción terrorista.

Ahora bien, tendremos que considerar la posibilidad de que la Unión, sin pretenderlo, se haya convertido en respaldo involuntario, por pura manipulación a cargo de los interesados, de este tipo de nacionalismos. ¿Esto es así? ¿Hasta qué punto?

Desde el inicio del proceso integrador europeo, las naciones que se han ido sumando al esfuerzo colectivo de la construcción europea han trasvasado de forma gradual importantes parcelas que tradicionalmente habían permanecido como fundamentos esenciales del bastión inexpugnable de la soberanía. Sin embargo, la cesión gradual de cuotas soberanas de los Estados-nación integrantes de la Unión Europea no ha significado en ningún momento que Bruselas o alguno de los socios comunitarios hayan renegado de su valor como entidad política.

Esta progresiva consolidación de un sistema de poder supranacional no ha supuesto por parte de Bruselas el cuestionamiento del valor del Estado-nación ni desde el punto de vista del mismo como un todo, ni desde su contemplación como una entidad política constituida a base de realidades regionales de muy diferente calado cada una.

Es decir, desde sus orígenes, la integración europea ha sido extremadamente respetuosa con el concepto tradicional de Estado; en este sentido, es innegable el respeto comunitario hacia las identidades nacionales que componen la Unión, y el interés de ésta por profundizar las relaciones mutuas.

No hay duda de que la regionalización, hoy día, es una tendencia común de la evolución orgánica territorial de los Estados europeos, con diferente grado de intensidad; este fenómeno es una respuesta a la demanda de un nivel intermedio de satisfacción de aspiraciones regionales y locales. El Parlamento Europeo ha sido claro en este sentido: por un lado, su resolución de fecha de 18 de noviembre de 1998 invita a los socios a adaptar sus estructuras internas a la regionalización; por otro, la Carta Comunitaria de Regionalización sentó los principios regidores de dicho proceso. Sin embargo, la política comunitaria no es responsable de la aparición de sentimientos anti Estado, ni la creación de regiones, en algunos casos conflictivas.

Esto se pone de manifiesto si fijamos la atención en la ausencia de uniformidad del proceso regional, en dos aspectos: la regionalización más acusada se da en los países miembros cuya propia evolución política ha determinado la creación de dichas regiones; y hay que tener en cuenta que la regionalización se ha producido sin que haya una noción común de región, tanto en sentido político como jurídico, por lo que no se puede establecer una definición regional «de mínimos» que satisfaga a la totalidad. Por lo tanto, no cabe imputar a la Unión Europea ni la responsabilidad de los regionalismos ni, mucho menos, la aparición de los nacionalismos virulentos.

Otra cosa diferente es que la política regional de la Unión Europea, materializada en los Fondos Estructurales (1) y los Fondos de Cohesión, al margen de sus efectos beneficiosos en términos de desarrollo derivados del acercamiento conceptual de la Unión y de sus recursos comunitarios a las poblaciones nacionales, a través de los niveles regionales, haya producido un efecto perverso: la incitación de la región a considerar su existencia como aval ante Bruselas de ciertas aspiraciones excluyentes hacia el Estado que la cobija.

La utilización de la política comunitaria por parte de los nacionalismos en beneficio propio, es una actividad que, en líneas generales, todo nacionalismo ha elevado a la condición de arte desde la simple práctica política. Por eso debemos distinguir entre regionalización (el proceso político) y región (la institución), ya que las diferentes concepciones, desde Bruselas y desde algunos particularismos, como el vasco, son claves.

La Unión Europea liga la región al desarrollo regional; por el contrario, determinados particularismos han trastocado los conceptos de región, regionalismo y autonomía, y los vinculan a una concepción política tras la que se esconde la soberanía y la independencia. Por otro lado, la regionalización es entendida por la Unión como una forma de promoción de un espacio geográfico de entidad inferior al estatal y superior al local, mediante la movilización de sus recursos económicos y de sus señas de identidad, sobre la base de las instituciones ya existentes o de nueva creación, pero siempre dentro del marco político-institucional nacional; algunos particularismos, en cambio, la entienden como una magnífica ocasión de deslegitimar las instituciones existentes para alumbrar otras según su propio modelo (2).

---

(1) Estas partidas incluyen, a su vez, cuatro tipos diferentes: el Fondo Social Europeo (FSE); el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA); y el Instrumento Financiero para la Pesca (IFOP).

(2) Para profundizar en la regionalización comunitaria, véase MARCON, G.: *La régionalisation en Europe*, PE 168.498, Parlement Européen, L-2929. Luxemburgo, noviembre 1999.

El propio sistema democrático, a nivel estatal y a nivel comunitario, favorece y ampara la aparición de este tipo de contestaciones nacionalistas, al abrigo de lo enriquecedor de una diversidad que, sin embargo, en algunos casos sirve de cobertura al crecimiento y perpetuación de unos particularismos opuestos al sentir mayoritario.

En suma, cabría sostener que la política regionalista comunitaria ha favorecido el equilibrio interregional; la integración y el vínculo entre la Unión Europea y las regiones; la revalorización de ciertos particularismos culturales —sobradamente conocidos en España como «hecho diferencial»—; y la proliferación de *lobbies* y de oficinas de representación de intereses regionales a nivel comunitario (3).

### **Términos en los que está definida la Europa de la defensa.**

#### **¿De qué y cómo se defiende Europa?**

Sin entretenernos en la evolución histórica del largo proceso de integración europea, veamos si los ciertos aspectos ligados a la seguridad interior han quedado excluidos de la PESC, que constituye el segundo pilar del Tratado de la Unión Europea (TUE), según queda definido en su Título V, artículo J. Es posible que cuando la Unión Europea se esté refiriendo a los asuntos de seguridad, tal vez sin pretenderlo piense sólo en aquellas cuestiones ligadas a problemas que se puedan plantear fuera de las fronteras exteriores de la Unión. Que sea así, tiene su justificación y argumentación, pero pensemos si los todavía hoy Quince han descuidado elementos internos que pudieran atentar contra los intereses comunitarios en el territorio de la propia Unión Europea.

¿Cuáles son los objetivos de la PESC? Los textos son claros al respecto: la defensa de los valores comunes, intereses fundamentales e independencia de la Unión; el fortalecimiento de la Unión y de sus Estados miembros; el mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional; y el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Toda una declaración de principios, por la que los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen a apoyar «activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua», absteniéndose de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda debilitar a la Unión Europea como fuerza internacional (artículo J.1.4 del TUE). Este compromiso tiene una proyección exterior clara; hacia el interior de la Unión Europea y de cada país, más bien nula. Los instrumentos diseñados y puestos a disposición de la PESC así lo corroboran.

Podríamos establecer una clasificación inicial de los instrumentos con que, en líneas generales, cuenta la Unión Europea para alcanzar los objetivos señalados anteriormente. De un lado, los de orden político, y no en el plano orgánico, sino en el nivel «declarativo»; éstos son los conocidos como las posiciones, las acciones, y las declaraciones. De otro, los que durante los últimos meses se están consolidando como los instrumentos orgánicos de la PESC: nos referimos a los diferentes organismos (Comités Político y

---

(3) El inicio y la consolidación de este fenómeno se tradujo en la aparición del Comité de las Regiones, en la Unión, y de la Asamblea de las Regiones de Europa (1985) en todo el continente.

de Seguridad, y Militar; el Estado Mayor Europeo; la Unidad de Planificación y Alerta Rápida) que se encargarán de la definición y ejecución de la misma, así como a los medios de fuerza, de carácter civil o militar, a disposición de la Unión.

Como estas reflexiones están concebidas en clave estrictamente europea, excluirémos de nuestro análisis la potencialidad del vínculo entre la sociedad comunitaria y la Alianza Atlántica. Por tanto, haremos un breve repaso de lo que son estos instrumentos y de sus capacidades, dejando al margen la valoración que pueda merecer el complejo y apasionante proceso de traspaso del acervo y de los medios de la Unión Europea Occidental (UEO) a la Unión Europea.

El primer instrumento de la clase «declarativa» lo constituyen las posiciones comunes. Estas son definidas por el Consejo (J.2.2 TUE), sirven de orientación a los Estados y les permiten una actuación coordinada de cara a la participación de la Unión Europea en conferencias y organizaciones internacionales. El segundo son las acciones comunes, adoptadas también por el Consejo (J.3 TUE), con la finalidad de establecer la acción común de la Unión Europea en la escena internacional. Por lo general, son vinculantes para los Estados miembros, y deben detallar al máximo tanto su alcance como metas, medios y procedimientos. El responsable de su ejecución es la Presidencia. Resulta muy ilustrativo, a los efectos de este trabajo, recordar que las acciones comunes aplicadas hasta el momento se han referido a la antigua Yugoslavia; al Proceso de Paz de Oriente Medio; a la transición democrática en Suráfrica; al control de la exportación de mercancías de doble uso; y al control de armamento. Por último, las declaraciones comunes son la posición de la Unión ante acontecimientos internacionales, derivada de lo que se supone que ejerce la Unión Europea en la escena exterior: influencia, tanto política como económica. La declaración común suele ser la primera reacción de Bruselas frente a acontecimientos de política interior de países concretos —hasta el momento ajenos a la Unión— y a cuestiones ligadas a los derechos humanos o a diversos conflictos.

Como se ve, los instrumentos parecen estar enfocados a su empleo en cuestiones externas a la Unión Europea. Cuando prosigamos con los de carácter orgánico y material, no nos cabrá ninguna duda de que las cuestiones de seguridad y defensa están inspiradas en riesgos y amenazas originados en el exterior de la Unión, que pudieran implicar la ejecución de las acciones propias de gestiones de crisis que ya conocemos, y que se desarrollan en escenarios, aun cuando próximos, externos a las «fronteras» de la Unión.

En efecto, tanto los discursos de responsables políticos y militares de la Unión, como los documentos comunitarios de diversa índole, se refieren a la necesidad de crear una capacidad de defensa europea que permita a los socios desarrollar operaciones militares, sobre todo, en las denominadas *misiones Petersberg*, relacionadas con el mantenimiento de la paz. Los debates y las acciones más recientes no dejan lugar a dudas: la Unión Europea trata de disponer de una política exterior y de seguridad propia, así como de unos medios, civiles y militares, también propios, evitando la subordinación en medios y en capacidad de decisión respecto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o lo que es lo mismo para algunos analistas, respecto de Washington. Parece que no se contempla respuesta alguna a conflictos que pudieran surgir en el territorio propio de la Unión.

Tal vez el tercero —Justicia e Interior— sea el pilar más próximo a un posible problema —de índole separatista, por ejemplo— planteado por un movimiento de inspiración nacionalista intracomunitario, por ser el que más se aproxima al concepto de seguridad interior por el que los Estado-nación tratan de asegurar las garantías constitucionales correspondientes manteniendo la unidad territorial y el orden social; en la Unión Europea, esta laguna —la de la ausencia de un texto de corte constituyente— es obvia. Sin embargo, un repaso de la ejecutoria de Bruselas no permite descubrir espacio alguno para estas cuestiones, ya que, más bien, los aspectos de la seguridad interior se refieren más bien al principio de libertad de movimientos de personas, cuyo exponente más notable es el Convenio de Schengen, incorporado al Tratado de Amsterdam cuando éste fue ratificado el día 2 de octubre de 1997. La pertenencia de cada Estado —opcional, como una cooperación reforzada más— al espacio Schengen garantiza una especial atención comunitaria al fenómeno terrorista, pero nada más (y nada menos) en el sentido del objeto de estas reflexiones.

Tampoco la actividad que se realiza en materia de PESC en los diferentes niveles comunitarios permite vislumbrar que Bruselas preste atención a las cuestiones objeto de estas líneas, aunque la vinculación entre ciertos asuntos del primer pilar y del segundo llevó a crear grupos de trabajo interpilares, así como el Comité Político y de Seguridad, que asumió competencias de seguridad y defensa, pero siempre enfocado hacia problemas ubicados fuera de los límites de la Unión, en una clara transferencia de responsabilidades desde las capitales europeas hacia Bruselas. El Consejo Europeo, el Consejo de Asuntos Generales, el Consejo de Ministros y al alto representante de la PESC, con su Unidad de Planificación Política y de Alerta Rápida, intervienen habitualmente en asuntos de seguridad y defensa. De este último organismo, no cabe ninguna duda de que está concebido para, a la vista de los intereses de la Unión, analizar la situación internacional y prevenir crisis potenciales.

Por tanto, la tercera sigla no cabe referirla a ningún aspecto interno a la propia Unión, y todo parece apuntar que el desarrollo de la PESC está inspirado en una vocación exterior, en perjuicio de una desatendida seguridad interior.

Por otro lado, las consideraciones efectuadas hay que enmarcarlas en un marco inexistente, cual es el todavía indefinido Concepto Estratégico Europeo, o como quiera llamarse en su día, marco que, al igual que el inspirador de la actuación de la Alianza Atlántica, trate de acotar geográfica y funcionalmente la actuación de la Unión en materia de seguridad y defensa. Hoy por hoy, esa gran definición geoestratégica de lo que es la seguridad europea está por definir, y es precisamente esa gran pauta geopolítica la que debiera marcar las directrices y el desarrollo del posterior trabajo de los mecanismos de seguridad y defensa europeos. De momento, cabe preguntarnos si la Unión Europea estaría en condiciones de garantizar sus intereses en el supuesto caso de que algún nacionalismo amenazase el proceso de integración europeo, en el supuesto de que la Unión hubiera desarrollado y aprobado un Concepto Estratégico Europeo.

Es evidente que las diferencias entre ambas Organizaciones, desde múltiples puntos de vista, son más que notables, pero nos referiremos a una en concreto. Cuando se elaboró el primer Concepto Estratégico de la Alianza, la Organización estaba integrada por un



número muy pequeño de países en el que «la voz cantante» indiscutible fue la de Estados Unidos, que logró imprimir un carácter atlantista muy acusado a dicho ideario. En cambio, la última vez que este documento fue reformado, la OTAN estaba integrada por un número significativamente mayor, y aunque sería de necios pretender negar el papel dominante del aliado estadounidense, no es menos cierto que los países europeos, con singular protagonismo de Francia, ejercieron un papel de contrapeso muy importante en la redacción de aquel Concepto; el nuevo documento recogió la creciente vocación y apuesta europeísta de buena parte de los aliados, con el visto bueno —teórico, como hemos comprobado después— de Washington. En el caso de la Unión Europea, ese tipo de suspicacias son inexistentes, por lo que no parecería tan difícil alcanzar el consenso a la hora de consolidar los primeros pasos efectivos hacia el cada vez menos lejano horizonte común de un sistema de seguridad y defensa europeo.

Desde luego, cuando la Alianza amplió sus misiones tradicionales defensivas a las llamadas de «gestión de crisis» y de cooperación («proyección de la estabilidad»), en lo que se vino a denominar en su momento como las «nuevas misiones» de la OTAN, y en lo que podríamos incluir la mención expresa que se hizo del terrorismo, no se pensó en riesgos internos a la Alianza, sino en el vasto espacio adyacente considerado de interés estratégico de los aliados. La extrapolación es inmediata, y es fácil suponer que la Unión Europea, cuando redacte su propio Concepto, lo hará en términos similares, porque esas nuevas misiones ajenas a la defensa colectiva son las que, en terminología comunitaria, reciben el nombre de las ya mencionadas *misiones Petersberg*. De hecho, ya hemos visto como la preocupación comunitaria en términos de seguridad y defensa tiene claros sesgos exteriores.

En todo caso, a pesar de que estas reflexiones no tienen por objeto abordar el futuro Concepto Estratégico Europeo, asunto de la máxima importancia y que se merece estudios específicos en profundidad, sí parece oportuno señalar que su redacción no debería excluir la posibilidad, aunque parezca remota, de ciertos riesgos que pudieran surgir en el espacio comunitario y que resultaran atentatorios contra los intereses de los socios, en especial, referidos al proceso integrador en Europa.

No obstante, no parece descabellado concluir que, a la vista de lo anterior, Europa no está defendida en su «integridad», contra cualquier amenaza, sobre todo si nos referimos a una que pudiera surgir en su interior, con independencia de que su grado de probabilidad haya desaconsejado a los líderes políticos prestarles atención alguna. El resultado es que la Unión Europea carece de los mecanismos necesarios para defenderse, en su caso, de tales contingencias.

### **Nacionalismos «problemáticos»**

Veamos si algunos nacionalismos intracomunitarios, por las consecuencias derivadas de sus políticas, podrían suponer una amenaza para el proceso integrador; y también trataremos de aproximarnos hacia la posible respuesta de los Quince, en el doble supuesto de que quisieran actuar y de que tuvieran los mecanismos adecuados que les permitieran reaccionar.

A la hora de referirnos en este artículo a los fenómenos nacionalistas intracomunitarios, evitaremos la tentación de convertir a uno de ellos en protagonista exclusivo de estas líneas, y también la de hacer un repaso exhaustivo de todos ellos. Obviamente, tampoco nos referiremos a los nacionalismos ligados a la concepción de los Estado-nación actuales, ni tampoco a los nacionalismos periféricos que por diversas circunstancias parecen no resultar problemáticos, al menos por el momento, para los Estado de Derecho respectivos y para la Unión Europea en su conjunto. Nos ceñiremos, por tanto, a los nacionalismos más activos en su cuestionamiento del Estado-nación «nodriza», incluso aquellos que de una forma o de otra parecen ligados a la violencia, y que están presentes en las siguientes áreas comunitarias: en la región británica de Irlanda del Norte (Reino Unido); en la Comunidad Autónoma Vasca (España); en la provincia de Córcega (Francia) y en Padania (Italia).

No pretendemos establecer un patrón común a todos estos nacionalismos, aunque sí citar algunas de las características que comparten. Quede claro que es una aproximación muy genérica, y que los rasgos que comentaremos a continuación afectan a cada uno de los nacionalismos en grado muy diverso y con múltiples matizaciones que sería demasiado prolijo explicar aquí. No obstante, en principio, estos aspectos nos pueden ilustrar, en el tema que nos ocupa, acerca de cómo los nacionalismos son proclives a favorecer un movimiento disgregador antes que otro integrador.

Por un lado, citaremos los aspectos doctrinales; los nacionalismos citados anteriormente presentan, de forma más o menos acusada, un carácter irredentista; en ocasiones, presentan e interpretan la Historia a la luz de sus conveniencias políticas; combinan con exquisito cuidado sus relaciones entre algunas organizaciones antisistema y las instituciones, a fin de obtener el máximo aprovechamiento del sistema; se muestran tercios en la consecución de los fines pretendidos; finalmente, la violencia, en algunos casos, es una forma de acción más, mientras que en otros es una cuestión de la que interesa mantener una distancia ambigua.

También las dimensiones culturales, lingüísticas y económicas son cruciales a la hora de configurar la personalidad propia de los nacionalismos; constituyen el «hecho diferencial» que, entre otros aspectos indudablemente positivos y enriquecedores, les permite presentarse como valores en peligro de extinción ante la, según ellos, tendencia uniformadora tanto de los Estados en los que se desarrollan, como de la Unión Europea.

Por otro lado, estos nacionalismos tienen un importante apoyo social que, aun cuando *de iure* no les permite, a alguno de ellos y en ocasiones determinadas, erigirse en los representantes de las sociedades en las que están implantados, les provoca *de facto* que se arroguen, de modo más o menos acusado, la representatividad del conjunto de la población de ese territorio. Este favor popular, tan básico en el éxito de algunos nacionalismos como lo es el complementario recurso a las armas para otros, resulta crucial para dificultar cualquier actitud de presión, o de fuerza, por parte de los poderes públicos legítimamente constituidos, incluso para garantizar ciertos derechos fundamentales al conjunto de la ciudadanía.

Finalmente, aunque sea ésta una exposición demasiado sincrética, hemos de referirnos a la casi permanente apelación nacionalista al ejercicio del derecho de autodeter-



minación, en algunos casos con la finalidad última separatista de crear una nueva entidad política, en contra de lo establecido en los marcos constitucionales vigentes y en contra del fenómeno integrador en el que están comprometidos tanto socios de la Unión Europea como los países que aspiran a adherirse al selecto club de los hoy Quince.

### ¿Nacionalismo *versus* integración?

Hagamos una aproximación teórica a un caso general de nacionalismo intracomunitario que, tras una tortuosa evolución, hubiera seguido una trayectoria de acercamiento constante a la meta independentista. Es decir, centrémonos en un nacionalismo interno de un país miembro de la Unión Europea, que propugnase la autodeterminación vinculada, sin tapujos, a la consecución de la meta secesionista, desechando cualquier otro tipo de manifestación (4).

Nos encontramos, en fin, frente al antagonismo más nítido entre dos principios: el de la soberanía del Estado, y el de autodeterminación de los pueblos. Y nos referimos a esa transparencia porque este nacionalismo habría formulado sus planteamientos de modo inequívoco, despejando por completo la duda que pudiera surgir, en general, ante otro nacionalismo que no apostara claramente por la secesión, porque, como sabemos, autodeterminación no es sinónimo de secesión. No son conceptos idénticos, aunque, en algunos casos, están estrechamente vinculados. Queremos decir que este supuesto nacionalismo habría dejado claro que, lejos de conformarse con el reconocimiento de su «hecho diferencial» en un marco legal «amplio», busca la creación de un Estado propio; es decir, que, en este caso, no cabe confusionismo alguno entre autodeterminación y secesión. Este nacionalismo desearía ejercer el derecho de autodeterminación para, utilizando el también derecho a la secesión, crear un nuevo Estado al margen del actual.

Hay que aceptar que, con independencia del proceso de integración europeo, estamos viviendo un proceso mucho más amplio, en apariencia más integrador: la ya aludida globalización, que es, al fin y al cabo, una vertiginosa supresión de fronteras casi de cualquier tipo, o lo que es lo mismo, un «acelerado proceso de interdependencia y transnacionalización en todos los órdenes de la vida política, social, cultural y económica» (5). Esta globalización afecta, como a su modo lo hace la integración europea a otra escala, a conceptos tales como soberanía y autodeterminación, porque los Estados han perdido parte del protagonismo en el juego de las relaciones internacionales en beneficio, en algunos casos, de grandes corporaciones empresariales.

La Unión Europea no es impermeable a este hecho, desde luego. Y en la Unión, además, nos encontramos con que la acción exterior de los Estados no es siempre asumida y ejercida en exclusividad por la diplomacia tradicional, sino por diversas entidades

---

(4) Libre asociación, confederación, federalismo, autonomía, territorio protegido, territorio internacionalizado, condominio, protectorado, etc. JAUREGUI, G.: «El derecho de autodeterminación en el siglo XXI», *Revista de Occidente* número 241, p. 225. Madrid, mayo de 2001.

(5) JAUREGUI, G.: *ibid.*, p. 222.

—léase instituciones, organizaciones, entidades privadas de todo tipo— que han asumido parcialmente esas prerrogativas. El resultado de este «magma» político es la presencia creciente de las diversas entidades sub-estatales en las relaciones internacionales, que les permite informarse e informar más allá de los límites geográficos y funcionales de su propio Estado, difundiendo sus propios intereses, más localistas, en algunos casos en clara competición con los nacionales respectivos.

En el contexto descrito, el nacionalismo que hemos supuesto, ¿puede aprovecharse de dicha evolución en el seno de la Unión Europea, donde poco a poco se va poniendo de manifiesto una nueva forma de gobierno y de Estado, diferente al que estamos acostumbrados? El Derecho Internacional —desde luego en el ámbito comunitario es así— no descansa exclusivamente ya en la relación entre Estados, y que debido a la política comunitaria de los tres pilares, resulta cuanto menos complicado mantener una diferenciación clara entre la política exterior y la interior de los países, lo que permite que las entidades subestatales se empeñen cada vez con más recursos en las relaciones internacionales, y que los Estados ven casi con impotencia cómo van perdiendo atribuciones.

Es decir, que aún cuando la Unión Europea mantiene la validez del concepto de Estado de Derecho democrático, nos encontramos con una cierta superación del concepto Estado-nación, ya que la Europa comunitaria está conformada a tres niveles: el supra-estatal, el estatal y el subestatal.

¿Cuáles son los riesgos, por tanto, que comportan particularismos como el supuesto, o, incluso, otro menos agresivo, para el proceso de integración europea? Básicamente, los riesgos, o desventajas en el mejor de los casos, son los siguientes:

- Heterogeneidad y complejidad burocrática crecientes de la Unión Europea, a medida que las cada vez más numerosas y dispares regiones tuvieran presencia decisiva en el gobierno de la Unión. En el límite, supondría la inoperancia y, tal vez, el retorno a un sistema centralizado de gobierno que descansara en los Estados unitarios obviando al máximo las influencias regionales. Se podría producir, por tanto, un colapso o un efecto desintegrador, es decir, el contrario al pretendido por los Estados miembros. En cuanto a la complejidad, pensemos que si la ampliación de la Unión Europea está suscitando actualmente un intenso debate, habría que imaginarse el provocado cuando muchas más entidades que países pretendieran tomar parte activa en los procesos comunitarios de toma de decisiones. En suma, estamos refiriéndonos a problemas de gobernabilidad y de estabilidad.
- En algunos países podría producirse una configuración étnico-geográfica además de la consiguiente reivindicación independentista, que, además, podría trasladarse, al igual que se produce en una primera fase dentro del ámbito del Estado-nación, al más amplio comunitario. Es decir, no se debe olvidar la posible universalidad de la ruptura del principio de solidaridad interregional, para convertirse, tal vez, en insolidaridad supranacional.

Si repasamos los instrumentos que posee la Unión Europea para vigilar la cohesión interna, vemos que sólo existen algunos encargados de controlar aspectos económicos y sociales; así, el Comité de las Regiones es el organismo al que deben consultar tanto la Comisión Europea como el Consejo de la Unión «sobre aquellas cuestiones regionales o

culturales y sobre las que afectan a la cohesión económica y social» (6). Es decir, la Unión no dispone de mecanismo de consulta, de vigilancia, de control de la cohesión socio-política, como si no supusiera amenaza alguna para la existencia misma de la Unión y de su proceso integrador la escisión, la secesión no ya de una entidad subestatal de un socio, sino la secesión de la misma Unión Europea por parte de un Estado miembro o de un grupo de ellos. Parece como si nunca fuera posible este escenario, en el que una parte de la Unión, a nivel subestatal o a nivel estatal, decidiera abandonar el barco nacional; y de resultados de esta suposición, ocurre como si Bruselas no contemplase esta posibilidad y, por tanto, no hubiera dispuesto mecanismo de respuesta alguno.

### Posibilidades comunitarias

Volvamos a la ficción, sin olvidarnos del marco comunitario y del objetivo de este trabajo. Pensemos que aquel nacionalismo al que ya nos hemos referido controla los poderes de una entidad subestatal, dotada de sus propios poderes legalmente constituidos. Pensemos que este dominio legal, obtenido con el respaldo de los electores, es capaz de lograr, tras las oportunas deslegitimaciones de diferentes instituciones, aun con diferente intensidad, que el Parlamento de la entidad subestatal se declare a favor de la independencia. Pensemos que, a continuación, el poder central reconviene a los poderes locales secesionistas, y que éstos hacen caso omiso de dichas advertencias. Pensemos que las medidas «políticas» previstas en el ordenamiento constitucional del Estado afectado también son desatendidas por los poderes sub-estatales secesionistas. En cada fase de las antes mencionadas, el Estado podría haber accedido a las pretensiones, pero, supongamos que el Estado continúa aplicando las medidas que el ordenamiento legal le permite, y que, tarde o temprano, decide la utilización del recurso a la fuerza (suponiendo que se atreva, tanto por el temor a alguna reacción interna como a las que pueda suscitar la cuestión en la comunidad internacional, y en la Unión Europea especialmente).

¿Qué opciones caben a Bruselas? ¿Qué postura adoptarían las autoridades comunitarias? Repasemos el caso más cercano: la independencia de Eslovenia, al que como ejemplo se ha de poner una objeción de una enorme importancia: la de que la antigua Yugoslavia no pertenecía a la Unión Europea cuando Eslovenia declaró su independencia. El ejemplo esloveno, llamémoslo así, a efectos secesionistas, parece muy sugerente por lo que de enseñanza podría tener para el nacionalismo intracomunitario esbozado en estas reflexiones; a efectos de las declaraciones y la evolución posterior de Bruselas pueden resultar ilustrativas. ¿Cómo fue la secuencia de los hechos? ¿Qué dijo y qué hizo Bruselas? Tal vez, de presentarse un caso «similar», podría constituir la «hipótesis más peligrosa» para un Estado miembro de la Unión Europea y para la misma Unión, con la objeción antes comentada.

En aquella Yugoslavia, el nacionalismo esloveno fue determinante en el deterioro de las estructuras federales y en la toma de conciencia popular de que la situación de

---

(6) COMISIÓN EUROPEA: *Europa: preguntas y respuestas*, p. 12. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

Eslovenia sería más satisfactoria para los eslovenos si fueran capaces de romper con la Federación, y se esforzó en dar respuesta al nacionalismo serbio de entonces, reivindicando el derecho a la secesión, con la que Eslovenia tenía mucho que ganar (la ruptura con la subordinación federal y su futura aún lejana admisión en la Unión Europea).

En aquel periodo comprendido entre los años 1981 y 1987, aquel nacionalismo se manifestó de forma menos virulenta que el serbio, pero emergió en medio de una crisis económica que comenzaba a cuajar en Yugoslavia, presentándose como la mejor y única forma de que una Eslovenia autónoma sortease cualquier dificultad, y esgrimiendo el argumento del Norte desarrollado (Eslovenia) incapaz de esperar al Sur subdesarrollado (el resto de Yugoslavia).

A finales de los años ochenta, en Eslovenia, la más desarrollada y occidentalizada de las repúblicas yugoslavas (hasta el punto de que este país ya está negociando su acceso a la Unión Europea, tras muy pocos años transcurridos desde entonces), crecía por momentos la conciencia popular de que la pertenencia a la Federación era una rémora. En septiembre de 1989, el Parlamento esloveno respaldó una reforma de la Constitución de la República que apuntaba a una recuperación de su plena soberanía y que abría el camino a una posible secesión, hasta entonces impensable. En abril del año 1990 se celebraron elecciones legislativas y presidenciales (tras las que los comunistas fueron barridos en legislativas, mientras que el presidente de la República fue comunista).

A principios de julio de 1990, en virtud de la declaración de soberanía aprobada por el Parlamento, las leyes eslovenas habían adquirido primacía sobre las federales. A finales de 1990, el Parlamento esloveno tomó la decisión de organizar un referéndum sobre la independencia de la República. La consulta se celebró el día 23 de diciembre de ese mismo año. Con una participación masiva —votó el 93,5% del censo electoral—, de la que el 94,6% respaldó la opción independentista para el país que en aquel entonces disfrutaba de cierta prosperidad económica, no tenía contenciosos de fronteras y presentaba una notable homogeneidad nacional, con escasa presencia serbia. Estas circunstancias determinaron que los primeros acontecimientos políticos fueran «relativamente plácidos»; y condujeron a que el 25 de junio de 1991 Eslovenia proclamase finalmente su independencia.

La respuesta de Belgrado no se hizo esperar, y dos días después el Ejército yugoslavo intervino en Eslovenia, fundamentalmente en los puestos fronterizos y en los aeropuertos, con la misión de anular a la policía de frontera eslovena.

¿Cuál fue la reacción de las potencias occidentales? La Organización de Naciones Unidas (ONU) se plegó a los intereses de las potencias del momento; la Unión Europea reaccionó de forma tardía al uso de la fuerza; la OTAN comenzó a tomar cartas en el asunto de forma efectiva para intervenir más tarde, en Bosnia-Herzegovina. Todo ello tal vez porque la antigua Yugoslavia no fuera una zona de especial interés para las potencias occidentales y Rusia.

Cuando la Comunidad Europea presionó hasta obtener el «compromiso de Brioni» (7), lo que consiguió de forma indirecta fue que Eslovenia saliera muy beneficiada, ya que la

---

(7) Consistente en la retirada del Ejército federal yugoslavo a sus cuarteles; el aplazamiento durante tres meses por parte de Eslovenia de los efectos de su declaración de independencia; la elección de Mesic como presidente federal.

retirada Ejército serbio constituyó un factor clave en la consolidación del futuro estatuto esloveno independiente de Belgrado.

A este respecto, una breve cronología de los hechos resulta muy reveladora para mostrar la posición de la comunidad internacional, en especial, de las potencias europeas:

- El día 9 de noviembre de 1991, la Unión Europea aprobó diversas sanciones económicas contra Serbia y Montenegro.
- A finales de septiembre del año 1991, la ONU envió *cascos azules* a la zona.
- En septiembre de 1991, la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) —hoy Organización Sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)— rechazó la secesión de Eslovenia (para seis meses después, en marzo de 1992, terminar reconociendo su independencia).
- En diciembre de 1991, la República Federal de Alemania reconoció a Eslovenia. En esas fechas, el entonces presidente italiano, Cossiga, viajó a Eslovenia, lo que supuso una aceptación de los hechos. La oposición inicial de Francia y del Reino Unido se tornó aceptación al mes siguiente: en enero de 1992 se sumaron al reconocimiento germano los socios comunitarios, además de Austria, Canadá, Suiza, Suecia, Hungría, Bulgaria, y Rumania. Es decir, que la Unión Europea modificó su posición de forma clara hacia los intereses claros de la República Federal de Alemania.

En relación con la intervención de la denominada comunidad internacional, cabe preguntarse si la pasividad europea e internacional, cuando no la aquiescencia, volvería a hacer acto de presencia en un hipotético desarrollo independentista en el seno de la Unión Europea. En todo caso, ¿qué haría la comunidad internacional en el caso de una declaración de independencia por parte de un nacionalismo intracomunitario?

¿La capital de ese Estado nación, socio de la Unión Europea, se convertiría en Belgrado, y la capital «secesionista» en Ljubljana? (8).

### **Entonces, ¿es posible la defensa «integral» de la Europa de la defensa?**

A efectos de la PESC, parece como si la secesión intracomunitaria apareciese ante los ojos de los responsables comunitarios una hipótesis tan improbable que la construcción

---

(8) En relación con estas cuestiones, debemos recordar el posicionamiento contundente e inequívoco en contra del terrorismo, adoptado de forma gradual por la Unión ante dicho fenómeno en España; y las manifestaciones en contra de los particularismos potencialmente corrosivos con el proceso de integración europea, no significan necesariamente que la Unión Europea haya reconocido de forma explícita en algún texto «constitutivo» su disposición a combatir eventuales movimientos secesionistas internos de un país socio. Es decir, para la Unión Europea una cosa es su postura ante el terrorismo, y otra bien distinta la que mantienen ante ciertos particularismos. Muestra de ello es la mención expresa al terrorismo que hace el artículo 29 del Tratado de Amsterdam. Los antecedentes de la actitud de Bruselas se encuentran en la creación del Grupo de Trevi (1976); y la Convención Europol (firmada en 1976; en vigor desde 1998; activación en 1999). «Council, Commission and Parliament, condemn ETA terrorism at time when it creates another victim. Debate with some Basque MEPS, call by several MEPS for dialogue», *Bulletin Quotidien Europe*, número 7.804, p. 5. Bruselas, 22 de septiembre 2000. Asimismo, los Consejos Europeos de Viena (diciembre de 1998) y de Tampere (octubre de 1999) alumbraron un paquete de medidas acerca de la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, que supondrán, entre otras cosas, que Europa no será «santuario» del terrorismo. En todo caso, la crisis provocada por los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos ha impulsado nuevas y poderosas respuestas en este sentido.

de la Europa de la defensa se ha olvidado voluntariamente de ese riesgo. Que la posibilidad de su materialización está ahí, lo muestran algunas reivindicaciones independentistas, que atentarían contra el principio de solidaridad interregional en el ámbito interno del Estado afectado, así como en el supra-nacional, establecido en el diseño de la Unión. Y el efecto demostrativo, el contagio, el ejemplo, podrían ser devastadores para un proceso por el que la colectividad europea apuesta sin duda, al margen de problemas coyunturales más o menos destacados (9), y para la que el efecto contagio contrario, el de la integración, está siendo un verdadero estímulo de progreso. Pero estas consideraciones, y que la naturaleza de esta exposición sea especulativa, no disminuye en absoluto la gravedad de los riesgos.

En la Unión, la globalización puede conducir a un reforzamiento del papel regional en la toma comunitaria de decisiones, pero también a consolidar la cooperación institucional con los gobiernos de los Estados miembros, porque sólo con estabilidad interna podrá la Unión Europea abrirse a nuevos socios; y la proliferación de poderes atenta contra la necesaria unidad de acción.

La Europa comunitaria debe establecer un equilibrio difícil, desde luego, entre las aspiraciones particularistas y las integradoras, garantizando ambas. La integración europea no puede realizarse en contra de las entidades que la conforman; ese proceso debe erigirse en el crisol donde se aúne la diversidad que constituye el inmenso acervo europeo en los tres niveles existentes: el regional, el nacional y el supranacional, y será ese respeto a la diversidad en la unidad lo que constituirá una eficaz vacuna contra la exclusión y los radicalismos. Pero tampoco puede realizarse a base de concesiones perpetuas que sólo ayudan a quienes ponen en tela de juicio los deseos y la voluntad integradora de los demás.

Así pues, la Unión Europea debiera atender estos escenarios globalizadores mientras vigilase de cerca su propia política, en evitación de que movimientos secesionistas amparados por la legalidad nacional y comunitaria puedan convertir a la Unión Europea en un instrumento más a su alcance en la batalla por la independencia.

Concluimos estas reflexiones sobre una hipotética atomización de Europa con palabras de Juan Pablo Fusi:

«La peor de las Europas posibles es la Europa de las regiones [...] la Europa de los 250 es la balcanización absoluta y el total fracaso como mera unidad administrativa, ya no digo ni siquiera política» (10).

Sería de temer que la defensa de la Europa de la PESC tuviese algo de quimera de alto riesgo, y que pensando que «en casa» no tendrá lugar ninguna marcha atrás en el proceso de construcción europea, la Unión Europea se haya centrado en proyectar estabilidad a su alrededor, cuando no la tiene asegurada en su mismo corazón.

---

(9) Nos referimos, en concreto, a la reciente negativa irlandesa, expresada en referéndum celebrado a principios de junio de 2001, a ratificar el Tratado de Niza.

(10) Fusi, J. P.: Entrevista por Rosa María Echeverría, *Suplemento Dominical de Abc*, p. 21. 20 de febrero de 2000.