

# TRIBUNA ABIERTA

## ¿QUIÉN TEME A UNA NACIÓN DE NACIONES?

JOSEPH H.H. WEILER\*

### ¿Quién teme a una nación de naciones?

*El 40 aniversario de la Constitución española es testigo de un contexto político y social que pone de manifiesto las tensiones secesionistas y euroescépticas que asolan los principales Estados de la Unión Europea. En la actualidad, el movimiento independentista catalán es el que ha materializado estas tendencias en España, alegando unas razones que no se justifican.*

*Se analizan pormenorizadamente cómo los fundamentos morales, políticos y jurídicos de la identidad nacional, tanto española como catalana, hunden sus raíces en la dignidad de la condición humana y se razonan las bases para una reforma constitucional que mantenga a España, Estado indivisible compuesto por una nación de naciones, a la vanguardia del mundo en la ordenación de las relaciones entre todos los ciudadanos que la integran.*

#### PALABRAS CLAVE

Secesionismo, Euroescépticismo, Identidad nacional, Estado indivisible, Nación de naciones, Dignidad humana, Fascismo, Patriotismo

### Who's Afraid of a Nation of Nations?

*The 40th anniversary of the Spanish Constitution bears witness to a political and social context that reveals the secessionist and eurosceptic tensions that plague the main European Union states. In Spain it is the Catalan independence movement that embodies these trends. The formula of a Nation of Nations is rejected by both sides to the Catalan debate who, ironically share the same regressive – Francoist – notion which conflates One State with One Nation. Instead this essay argues that the formula of an Indivisible State composed of a Nation of Nations both reflects the reality of Spanish Constitutionalism and a progressive lesson to be taken from the Spanish experience.*

#### KEY WORDS

Key words: Secessionism, Euroscepticism, National identity, Indivisible State, Nation of Nations, Human Dignity, Fascism, Patriotism.

Fecha de recepción: 1-10-2018

Fecha de aceptación: 18-10-2018

### 1 · SOBRE LA IDENTIDAD Y LA DIGNIDAD DE LA CONDICIÓN HUMANA

La celebración del 40 aniversario de la Constitución española tiene lugar bajo la profunda sombra proyectada por la crisis de Cataluña. Hay una tendencia a considerarlo como un asunto meramente español, una manifestación de la excepcionalidad de España. Sin embargo, hoy en día casi nada puede aislarse del más amplio contexto europeo, y esto no es una excepción.

Actualmente, hay en Europa dos tendencias que se extienden a lo largo y ancho de los Estados miembros y que, a primera vista, parecen contradictorias.

### 1 · ON IDENTITY AND THE DIGNITY OF THE HUMAN CONDITION

The celebration of the 40th Anniversary of the Spanish Constitution takes place under the deep shadow cast by the Catalonia crisis. There is a tendency to regard such as a very Spanish affair – part of Spanish exceptionalism. Yet hardly anything today can be isolated from the broader European context, and this is no exception.

There are currently in Europe two trends sweeping across and within the Member States which, at first glance, appear contradictory.

The first trend is the turn to secessionism within Member States with the most visible, but certainly not unique, instance being Catalonia. Interestingly in the internal discourse of secessionism, European integration was long considered favorably and the

\* Joseph Straus Profesor of Law New York University. Texto de la ponencia que el autor expuso en el acto de homenaje a la Constitución celebrado en Uría Menéndez el pasado mes de noviembre.

La primera tendencia es el giro hacia el secesionismo dentro de los Estados miembros, siendo el caso más visible, pero ciertamente no el único, el de Cataluña. Curiosamente, en el discurso interno del secesionismo, la integración europea se estimó favorablemente durante mucho tiempo y se consideró a la Unión Europea como el refugio seguro en el que estaría firmemente anclado el nuevo Estado independiente. Si se eliminara ese refugio seguro, el apetito por la secesión disminuiría considerablemente.

La segunda tendencia es la normalización y popularización del euroescepticismo en diversas formas. De ser una manifestación marginal habitualmente asociada con los extremos lunáticos de las izquierdas y las derechas de la política establecida, el euroescepticismo ha pasado a gozar de un apoyo considerable, es una parte oficial de la plataforma de los partidos establecidos y ha logrado relevantes logros electorales no solo, como se pensaba anteriormente, en los llamados “nuevos” Estados miembros europeos, como Polonia y Hungría, supuestamente no acostumbrados a la democracia, sino también en Italia, Austria, los Países Bajos e incluso Alemania, entre otros. Si hiciéramos un recuento, al menos siete de los veintiocho Gobiernos de los Estados miembros podrían calificarse como euroescépticos en mayor o menor medida.

De hecho —o por lo menos esto es lo que defienden—, aunque el lenguaje superficial de las dos tendencias parece ser contradictorio (eurofilia del secesionismo interno y una secesión externa —a la Brexit— como manifestación extrema del euroescepticismo), la estructura profunda de ambos discursos tiene el mismo origen: el cambio (o retorno) a la identidad (nacional) como un potente factor de movilización y cohesión en la vida social y política.

El “europensamiento” predominante contempla el nacionalismo con recelo y desdén moral. Por ejemplo, hemos eliminado, por razones comprensibles, la palabra *patriotismo* de nuestro vocabulario político y social. Autocalificarse de patriota es ser un nacionalista, y ambas calificaciones están a un suspiro de una de las palabras con F más execradas, el fascismo. Tengan en cuenta el amplio pincel desdeñoso con el que hemos pintado esta verdadera “rebelión de las masas” que está recorriendo Europa: el populismo. Pero si el “populismo” es tan popular, deberíamos hacer una pausa para pensar, ¿son realmente todos idiotas?, ¿son realmente todos fascistas?

European Union was viewed as the safe haven within which the newly independent State would be firmly anchored. Take away that safe haven and the appetite for secession would be considerably diminished.

The second trend is the normalization and mainstreaming of Euroscepticism in various forms. From a sideline show usually associated with the left and right lunatic fringes of established politics, Euroscepticism now enjoys considerable support, is an official part of the platform of established parties and has made considerable electoral gains and not only, as previously thought in the so called “new” European Member States such as Poland and Hungary supposedly not accustomed to democracy but also in the likes of Italy, Austria, the Netherlands, even Germany to name but a few. On some counts at least seven out of the twenty eight governments of the Member States could be counted as Eurosceptic to one degree or another.

In fact – or at least such is my argument – though the surface language of the two trends seems to be contradictory (internal secessionism Europhilic, external secession an extreme manifestation of Euroscepticism), the deep structure of both discourses draws from the same well: The (re)turn to (national) identity as a potent mobilizing and coalescing factor in social and political life.

Mainstream ‘Eurothinking’ views nationalism with suspicion and moral disdain. We have, for example, written out, for understandable reasons, the word Patriotism from our political and social vocabulary. To be a self-declared patriot is to be a nationalist and both are just a breath away from one of the most damned F words, Fascism. Note the broad disdainful brush with which we have painted this veritable ‘Revolt of the Masses’ sweeping across Europe: Populism. But if ‘populism’ is so popular it should give us pause for thought. Are they really all idiots? Are they really all fascists?

In answering this, two issues must be clarified:

- (i) What accounts for the continued hold of nationalism on the human psyche?
- (ii) Is there moral value in national feelings or is it to be regarded like malaria as an evil which will just not go away?

The answers to these questions are intertwined. Deep in the human condition, rooted in its finiteness, is a primordial quest to give meaning to our short lives. Sure, self interest, oft translated into

Para responder a esto, deben aclararse dos cuestiones:

- (i) ¿Qué explica la persistencia del nacionalismo en la psique humana?
- (ii) ¿Existe un valor moral en los sentimientos nacionales o debe considerarse, igual que la malaria, como un mal que simplemente no desaparecerá?

Las respuestas a estas preguntas están entrelazadas. En lo profundo de la condición humana, enraizada en su finitud, existe una búsqueda primordial para dar sentido a nuestras cortas vidas. Seguramente, el interés propio, que a menudo se traduce en el ansia de dinero, poder y estatus, es una gran fuerza motriz. Pero también hay un anhelo permanente de algo más grande que nuestra existencia egoísta individual, algo por lo que vale la pena luchar e, incluso, hacer sacrificios. Algo que permitiría al sujeto humano sentir que su vida no es solo su propia vida.

La religión, a veces para bien, a veces para mal, ofrece este socorro a muchos. El nacionalismo también puede ser interpretado como una respuesta, seguramente no la única, a ese anhelo existencial de vida que significa una manifestación de lo que da un sentido de pertenencia colectiva (de lo que frecuentemente se ha abusado). Es fácil ver el atractivo de esta interpretación en más de una forma. El colectivo (nacional) trasciende la vida de cualquier individuo y, por lo tanto, otorga automáticamente un pasado y un futuro a todos y cada uno de quienes lo integran. La identidad nacional a menudo genera distintas formas de creatividad, siendo importantes los dos elementos de la ecuación: creatividad y distinción, ya que son los que responden al anhelo de significado. El carácter distintivo puede estar en todas las formas de cultura, desde el carácter distintivo lingüístico obvio y sus consecuencias en narraciones, literatura, poesía, etc., hasta la cocina y la forma de vestir. Pero es la pertenencia en sí misma y por ella misma lo más interesante. La "comunidad de destino" de Herder fue, notoriamente, una idea de la que el nacionalsocialismo se aprovechó indebidamente. Pero leyendo a través de los ojos de, por ejemplo, Isaiah Berlin, uno comprende el atractivo que tiene la comunidad de destino, en su sentido de corresponsabilidad, sus exigencias de cierta dosis de altruismo y, lo que no es menos importante, un poderoso antídoto frente a un sentido existencial de la soledad individual que en sí misma es parte de la condición humana. En la comunidad de destino, cada uno

greed for money, power and status, is a huge driving force. But there is also a persistent yearning for something greater than our individual selfish existence, something worth fighting for, even making sacrifices for. Something that would enable the human subject to feel that her or his life were not just about her or his life. Religion, sometimes for good, sometimes for bad, offers this succor to many. But so, sometimes for good, sometimes for bad, does nationalism.

Nationalism, however, may also be seen as a response, surely not the only one, to that existential yearning for life meaning one expression of which is given (and often abused) by a sense of collective belonging. It is easy to see the appeal of such meaning in more than one way. The (national) collective transcends the life of any individual – and thus automatically bestows on each and every one who belongs to it both a past and a future. National identity oft breeds distinct forms of creativity – and what is important are both elements of the equation: creativity and distinctiveness since it is those which respond to the yearning for meaning. The distinctiveness can be in all forms of culture from the obvious linguistic distinctiveness and its derivatives in narratives, literature, poetry etc. to the kitchen and the wardrobe. But it is belonging in and of itself which is the most intriguing. Herder's Community of Fate was, notoriously, an idea abused by National Socialism. But read through the eyes of, say, Isaiah Berlin, one understands the appeal which the Community of Fate holds – in its sense of mutual responsibility, its demands of a certain measure of selflessness and not least one of the powerful antidotes to an existential sense of individual loneliness which itself is part of the human condition. In the community of fate everyone has some form of a family. One finds manifestations of such in the most interesting of contexts such as fans of football clubs, especially those who hardly if ever win.

Being part of a nation, immediately gives an individual a past which is longer and more glorious than his or her own past, and a horizon for a future that is longer than his or her own future. We die but our nation lives. It gives a cause which transcends self-interest in the narrow sense. It gives something worth fighting for which is greater than individual existence.

There is of course a version of nationalism which is Fascist or at least proto-fascist, one that regards the citizen as belonging to the State, a State which is

siente que, de alguna manera, forma parte de una familia. Uno encuentra manifestaciones de este tipo en los contextos más interesantes, como los seguidores de los clubes de fútbol, especialmente de aquellos que casi nunca ganan.

Formar parte de una nación da inmediatamente a un individuo un pasado más profundo y más glorioso que su propio pasado, y un horizonte para un futuro que es mayor que su propio futuro. Morimos, pero nuestra nación vive. Da una causa que trasciende el interés propio en sentido estricto. Da algo por lo que vale la pena luchar porque es más grande que la existencia individual.

Por supuesto, hay una versión del nacionalismo que es fascista o al menos protofascista, que considera que el ciudadano pertenece al Estado, un Estado que es *Über Alles*. Pero hay otra versión opuesta que siempre ha sido una parte integral de la democracia republicana. Conforme a esta versión, el patriotismo es una disciplina de amor, donde el Estado es el que pertenece a sus ciudadanos, que se sienten responsables de lo que ocurre en él y buscan activamente moldear su destino y el de ellos mismos. Yo iría aún más lejos y diría que el patriotismo saludable no solo está asociado con la democracia republicana, sino que es indispensable para su salud.

Ser parte de una nación, en suma, le da a uno una identidad que apreciar.

¿Cuál es, entonces, el valor moral de esa identidad? Tiene, en mi opinión, un valor moral que se deriva de nuestra fuente más preciada, el valor que ponemos el primero en cualquier lista de nuestros derechos fundamentales: la dignidad humana.

Todos fuimos creados a imagen de Dios, hombre y mujer, según encontramos en el libro del Génesis. Por supuesto, hay un equivalente laico igualmente poderoso en la Iluminación y en el pensamiento kantiano. ¿Qué nace de esto? Dos consecuencias primordiales. La primera es que los seres humanos, todos ellos, en su esencia, tienen el mismo valor. Nunca podemos decir que la vida de una persona vale más que la vida de otra. Rico y pobre, hombre y mujer, alemán y francés, joven y viejo, sabio y estúpido, no importa, todos disfrutan de la misma e igual dignidad como seres humanos. Negar eso es poner en peligro su dignidad humana.

Pero la otra cara de esa moneda es la proposición interconectada de que cada vida es única. Que la identidad de una persona nunca es fungible con la de otra, como sería el caso de un pájaro en una

*Über Alles*. But there is a version which is the opposite and which has always been an integral part of republican democracy. Under this version Patriotism is a discipline of love, where it is the State which belongs to its Citizens who feel themselves responsible for what happens therein, and actively seek to shape its and their destiny. I would go even further and say that healthy patriotism is not only associated with republican democracy but is indispensable for its health.

Being part of a nation, in sum, gives one an identity to cherish.

What, then, is the moral value of such identity? It has, in my view, moral value which derives from our most cherished source, the value we put first in any list of our fundamental rights, Human Dignity.

We were all created in the image of God, man and woman, so we find in the book of Genesis. There is of course an equally powerful secular equivalent in Enlightenment and Kantian thinking. What flows from this? Two primordial consequences. The first is that human beings, all of them, at the core are of equal worth. We can never say that the life of one person is worth more than the life of another. Rich and poor, man and woman, German and French, young and old, wise and stupid – it matters not, they all enjoy the same, equal dignity as human beings. To deny such is to compromise their human dignity.

But the other side of that coin is the interconnected proposition that each such life is unique. That the identity of one person is never fungible with that of another, as would be the case with a bird in a flock. It is that unique identity which is part of the meaning one gives to one's life. It means that every life matters since, precisely, it is never fungible with the lives of others. Each of us makes a unique contribution to the story of the human condition. To deny the unique identity of a person is thus, equally, to aggress against their human dignity.

And since we are social beings and live in communities, this of course is true, too, for our collective identities. If I am to use a national vocabulary, we insist on 'sovereign equality' in the community of nations, but we equally insist on the uniqueness of each nation. And of course collective identity becomes inevitably fused with personal identity. Being a Frenchman, or an Italian, or a German i can be an important part of my personal identity. And at this point my two opening propositions of the quest for a life of meaning and the moral value in identity come together.

bandada. Es esa identidad única la que forma parte del significado que uno le da a su propia vida. Significa que cada vida importa, ya que, precisamente, nunca es fungible con la vida de otros. Cada uno de nosotros hace una contribución única a la historia de la condición humana. Negar la identidad única de una persona es, por ello, igualmente, una agresión contra su dignidad humana.

Si somos seres sociales y vivimos en comunidades, desde luego esto es también predicable respecto a nuestras identidades colectivas. Si voy a usar un vocabulario nacional, insistimos en la “igualdad soberana” dentro de la comunidad de naciones, pero igualmente insistimos en la singularidad de cada nación. Y, por supuesto, la identidad colectiva se fusiona inevitablemente con la identidad personal. Ser francés, italiano o alemán puede ser una parte importante de mi identidad personal. Y en este punto, se unen mis dos propuestas iniciales de la búsqueda de una vida con sentido y del valor moral de la identidad.

## 2 · SOBRE LA AUTODETERMINACIÓN NACIONAL Y CATALUÑA

La demanda de secesión a menudo se expresa en términos morales. El argumento moral se entiende normalmente en su manifestación negativa: que sería inmoral (e ilegal) negar esa independencia a naciones distintas (supongamos por ahora que lo son) como los escoceses o los catalanes. Si la identidad nacional está enraizada en la dignidad humana, como acabo de argumentar, siendo el derecho humano máspreciado de todos, ¿cómo puede uno negar este argumento? Además, está el argumento derivado de la democracia: en su forma más clara, esto podría expresarse en la proposición de que la democracia mayoritaria se basa en que la mayoría y la minoría son parte del mismo pueblo y que, por extensión, si el Estado está compuesto por más de una nación, la ausencia de independencia en efecto consagraría la regla de la prevalencia de un pueblo sobre otro o de una parte de la población sobre otra. El derecho de autodeterminación conforme al Derecho internacional se interpreta como la expresión legal de este principio.

En consecuencia, los independentistas catalanes se asombran una y otra vez de por qué la Unión Europea, que representa ser la garantía de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, se ha negado rotundamente a apoyar el proyecto de independencia catalana. No deberían sorprenderse.

## 2 · ON NATIONAL SELF-DETERMINATION AND CATALONIA

The demand for secession is often couched in moral terms. The moral argument is typically understood in its negative manifestation: That it would be immoral (and illegal) to deny such independence to distinct nations (lets assume for now they are so) such as the Scots or the Catalans. If national identity is rooted in human dignity, as I have just argued, the most cherished human right of all, how can one deny such? Additionally, there is the argument from democracy: At its starkest this could be expressed by the proposition that majoritarian democracy is predicated on the majority and minority being part of the same demos, and that, by extension, if the State is composed of more than one nation, the absence of independence in effect enshrines the rule of one demos over another or some demoi over another. The Right of Self-Determination under international law is meant to be the legal expression of this principle.

So, Catalanian Independists marvel again and again why the European Union, meant to be the guarantor of both human rights, democracy and the rule of law, has steadfastly refused to give any support to the Catalan independence project. They should not be surprised. There are several weighty reasons for this and they are not, as often claimed, simply rooted in political expediency.

First, in its present circumstance one of the deepest concerns of the Union are the challenges to the Rule of Law including challenges to the rule of European Union law by recalcitrant Member States. It should not surprise us that the Union will view with suspicion the willingness of the Independists to march all over the Rule of Law in Spain itself, defying all established constitutional authorities including the highest courts. The argument from democracy falls flat when those who preach it are willing to defy the democratic processes enshrined in their own democratically approved constitution.

Second, the appeal to international law and the right to self-determination has very little purchase. This is no automatic right to secession under international law. The international legal position was articulated most cogently in the 1960s Declaration on Friendly Relations and even the most generous reading of the right to self determination under international law would not cover the Catalanian circumstance. The arguments have been made so often they are not worth repeating.

Hay varias razones importantes para esto y no están —como a menudo se afirma— simplemente justificadas por el oportunismo político.

En primer lugar, en la situación actual, una de las preocupaciones más profundas de la Unión son los desafíos al Estado de Derecho, incluidos los desafíos a la aplicación de la legislación de la Unión Europea por parte de los Estados miembros recalcitrantes. No debería sorprendernos que la Unión vea con sospecha la voluntad de los independentistas de manifestarse contra el Estado de Derecho en España, desafiando a todas las autoridades constitucionales establecidas, incluidos los más altos tribunales. El argumento de la democracia se desinfla cuando quienes lo predicán están dispuestos a desafiar los procesos democráticos consagrados en su propia constitución aprobada democráticamente.

En segundo lugar, la apelación al Derecho internacional y al derecho a la autodeterminación tiene muy poco peso. No hay un derecho automático a la secesión conforme al Derecho internacional. La posición legal internacional se expresó de manera contundente en la Declaración sobre Relaciones Amistosas de la década de 1960, e incluso la lectura más generosa del derecho a la autodeterminación en virtud del Derecho internacional no cubriría la circunstancia catalana. Los argumentos se han expresado tan a menudo que no vale la pena repetirlos.

Pero es la dimensión moral y ética de este tema lo que mejor explica el rechazo europeo a la demanda catalana.

### 3 · SOBRE LA NACIÓN Y EL ESTADO

Las reivindicaciones de Cataluña, Escocia y similares extrañamente nos retrotraen a una era posterior a la Primera Guerra Mundial, a principios del siglo XX, y a la mentalidad que entonces prevalecía sobre la comprensión de los componentes básicos de la democracia nacional. Fue un período en el que se inventó (o redescubrió) la autodeterminación como concepto operativo y legal, y en ese período pareció ser —de hecho en algunos aspectos lo fue— una idea progresista asociada con la ruptura de los imperios y el cese de la dominación de un pueblo sobre otro. Reapareció, con aún mayor fuerza moral y solidez legal, después de la Segunda Guerra Mundial con el proceso de descolonización. Los estatutos de minorías posteriores a la Primera Guerra

But it is the moral and ethical dimension of this issue which best explains the European rejection of the Catalan appeal.

### 3 · ON NATION AND STATE

The claims of Catalonia, Scotland and the like eerily revert to an early 20th Century post World War I era and to the then prevailing mentality in understanding the building blocks of national democracy. It was a period when Self Determination as an operational and legal concept was invented (or rediscovered) and at that period appeared, indeed in some respects was, a progressive idea associated as it were with the breakup of empires and the domination of one people over another. It reemerged, with even greater moral force and legal solidity post WWII with the process of decolonization. The post WWI Statutes of Minorities were an expression of that form of progressiveness and were motivated by the same impulse of limiting domination. But the very fact of those special regimes for the protection of minorities was also the supposed solution to the notion that a single “Nation state” had to be just that: A single-nation state and that encompassing more than one nationality within the nation-state was a problem which required a “progressive” solution – hence the special treaties on minorities which abounded in the breakup of the Ottoman and the Austro-Hungarian Empires.

These arrangements, representing perhaps progress at their time, also embodied a very dark side eventually; let us not hide the ugly facts, feeding and leading to that poisonous logic of national purity and ethnic cleansing. Make no mistake: I am not suggesting for one minute that anyone in Catalonia or elsewhere, is an ethnic cleanser. But I am suggesting, that the “go it alone” mentality is associated with that kind of mindset.

The secession movements represent a turn away from the double shift which occurred in the post-colonial era in the second half of the XXth century: A more inclusive notion of the nation itself and a more inclusive notion of the State to allow for the possibility of uniting, under single citizenship, more than one nationality. At its simplest this part of my claim is that the secessionist movement is a turning of one’s back on these more inclusive and tolerant mindsets and a revival of earlier, more purist, but normatively less compelling notions of State, nation and national sovereignty.

Mundial fueron una expresión de esa forma de progresismo y estaban motivados por el mismo impulso de limitar la dominación. Pero la existencia misma de esos regímenes especiales para la protección de las minorías también provocó la supuesta noción de que un solo “Estado-nación” tenía que ser precisamente eso: un Estado de nación única, y que englobar más de una nacionalidad dentro del Estado-nación era un problema que requería una solución “progresista” (de ahí los tratados especiales sobre minorías que abundaron en la disolución de los imperios otomano y austrohúngaro).

Estos arreglos, quizás representativos de progreso en su momento, también incorporaron sin duda un lado muy oscuro. No ocultemos los hechos desagradables, que alimentaron y condujeron a esa lógica ponzoñosa de la pureza nacional y la limpieza étnica. No se equivoquen: no estoy planteando ni por un instante que alguien en Cataluña u otro lugar sea un depurador étnico, lo que estoy sugiriendo es que la mentalidad de “caminar solos” está asociada con esa forma de pensar.

Los movimientos de secesión representan un rechazo al doble cambio que tuvo lugar en la era postcolonial en la segunda mitad del siglo XX: una noción más inclusiva de la propia nación y una noción más inclusiva del Estado para permitir la posibilidad de reunirse, bajo una sola ciudadanía, más de una nacionalidad. En su forma más simple, esta parte de mi afirmación es que el movimiento secesionista está dando la espalda a estas mentalidades más inclusivas y tolerantes, y es un renacimiento de unas nociones anteriores, más puristas, pero de punto de vista ético menos convincentes, de Estado, nación y soberanía nacional.

Irónicamente, la ecuación de Una Nación = Un Estado, que, nos guste o no, está en la base de la reivindicación de la independencia catalana, es una propuesta franquista por excelencia.

Alimentando el retroceso están la reactivación y reconstrucción de narrativas históricas de agravios y opresión. Sí, los catalanes y los vascos sufrieron graves errores históricos en la era anterior a la democracia en España (se necesita un héroe de película como *Braveheart* para atribuir lo mismo a la Escocia moderna). Y tengo una empatía y simpatía grandes, realmente grandes, por los catalanes que quieren vivir y reivindicar su identidad política y su distinta identidad cultural. Ya lo he argumentado: es parte de su identidad vital. Para miles, tal vez la mayoría, esto es realmente de lo que se trata. Pero jugar, digamos, la “carta de Franco” como jus-

Ironically, the One Nation = One State equation, which, like it or not, is at the basis of the Catalan independence claim, is a quintessentially Francoist proposition.

Fueling the turn-back are revival and reconstruction of historical narratives of grievance and oppression. Yes, Catalans and Basques suffered serious historical wrongs in the pre-democracy era in Spain. (It takes a *Braveheart* to ascribe the same to modern Scotland.) And I have huge, truly huge, empathy and sympathy for Catalans who want to live and vindicate their cultural and distinct political identity. I already argued: It is part of their life-meaning identity. For thousands, maybe the majority, this is really all it is about. But to play, say, the “Franco card” as a justification for secession is but a fig leaf not only for an outdated sense of the collective self but for seriously misdirected social and economic egoism, cultural and national hubris and often the naked ambition of local politicians.

It is with this light that one can read the zeal of internal secessionists for the European Union. It is not only, as I argued above, that it provides a safe haven of political and economic comfort but also supposed moral legitimacy in being ‘good Europeans.’

But in my view it actually runs diametrically contrary to the historical ethos of European integration. The commanding moral authority of the Founding Fathers of European integration -- Schumann, Adenauer, de Gaspari and Jean Monnet himself -- was a result of their rootedness in the Christian ethic of forgiveness coupled with an enlightened political wisdom which understood that it is better to look forward to a future of reconciliation and integration rather than wallow in a past, which, notably, was infinitely worse than the worst excesses of, say, the execrable Franco.

The very ethos of European integration discourages the Union – as such – from welcoming these movements and encouraging them by the promise of easy accession. In part the argument here is utilitarian. The Union is struggling today with a decisional structure which is already overloaded with 28 Member States. But more importantly with a sociopolitical reality which makes it difficult to persuade a Dutch or a Finn or a German, that they have a human and economic stake in the welfare of a Greek or a Portuguese, or, yes, a Spaniard. Why would there be an interest to take into the Union a polity such as an independent Catalonia predicated on such a regressive and outmoded nationalist

tificación de la secesión no es más que una hoja de parra para cubrir no solo un sentido anticuado del yo colectivo, sino también de un egoísmo social y económico, una arrogancia cultural y nacional seriamente mal dirigidos y, a menudo, la desnuda ambición de políticos locales.

Es bajo esta luz como se puede leer el celo de los secesionistas internos de la Unión Europea. No es solo, como argumenté anteriormente, que proporciona un refugio seguro de comodidad política y económica, sino también una supuesta legitimidad moral para ser “buenos europeos”.

Pero, en mi opinión, esto es en realidad diametralmente contrario al espíritu histórico de la integración europea. La autoridad moral dominante de los Padres Fundadores de la integración europea — Schumann, Adenauer, de Gaspari y el mismo Jean Monnet— fue consecuencia de su enraizamiento en la ética cristiana del perdón junto con una sabiduría política ilustrada que entendió que es mejor desear un futuro de reconciliación e integración en lugar de revolcarse en un pasado que, notablemente, fue infinitamente peor que los peores excesos de, digamos, el execrable Franco.

El propio espíritu de las integraciones europeas desalienta a la Unión —como tal— para dar la bienvenida a estos movimientos y animarlos con la promesa de una fácil adhesión. En parte, el argumento aquí es funcional. La Unión está luchando hoy con una estructura de decisión que ya está sobrecargada con veintiocho Estados Miembros. Pero, lo que es más importante, con una realidad sociopolítica que dificulta persuadir a un holandés, a un finlandés o a un alemán de que tienen un interés humano y económico en el bienestar de un griego o de un portugués o, sí, de un español. ¿Por qué habría interés en incorporar a la Unión una entidad política como una Cataluña independiente que predica un espíritu nacionalista tan regresivo y anticuado que aparentemente no puede digerir la disciplina de lealtad y solidaridad que se esperaría que prestara a sus conciudadanos de España?, ¿o del Reino Unido?, ¿o de Italia?, ¿o de Francia? Para volver a tomar a Cataluña como ejemplo, la misma demanda de independencia de España, una independencia derivada de la necesidad de resolver las diferencias políticas, sociales, culturales y económicas dentro de la política española, la independencia derivada de la necesidad de servir y trascender la historia, posiblemente descalifica moral y políticamente a Cataluña y territorios similares como futuros Estados miembros de la Unión Europea.

ethos which apparently cannot stomach the discipline of loyalty and solidarity which one would expect it would owe to its fellow citizens in Spain? Or the UK? Or Italy? Or France? To take Catalonia again as an example, the very demand for independence from Spain, an independence from the need to work out political, social, cultural and economic differences within the Spanish polity, independence from the need to work through and transcend history, arguably disqualify morally and politically Catalonia and the like as future Member States of the European Union.

#### **4 · SPAIN AS LUMEN GENTIUM: THE INDIVISIBLE STATE -- THE NATION OF NATIONS**

It is commonplace that the constitutional reality of a State (or polity) cannot be reduced to the formal written form of “The Constitution”. Ackerman’s famous Constitutional Moments often take place without any formal amendment to the written constitution. To the outside observer, it is the combination of the formal and the informal which defines the uniqueness and essential contribution which the Spanish experience gives to the evolving forms of constitutionalism. On the one hand there is ironclad commitment to the indivisibility of the Kingdom but this, side by side, with the reality of a Nation of Nations. This form of constitutionalism is the perfect expression, at the national level, of the European ideal of United in Diversity. It is the perfect synthesis between the rejection of national tribalism and the acceptance of the dignity of national identities. It is a compelling model for many others facing similar tensions.

And yet... it seems to be rejected and detested by all and sundry. Nation of nations is a Taboo. The great Rubio Llorente spoke of a Community of Nations. The Andalusian Statute speaks of a “national reality”. And on the Catalanian battle lines it is rejected by both sides. It is not difficult to explain why. The Catalan Independents do not like the NATION of nations. They are not willing to accept that they, as Catalans are part of a Spanish nation.

And the Spanish nationalists do not like the nation of NATIONS. They fear that by acknowledging Catalonia as a nation they will be accepting or at least strengthening the independence claim. In effect, by rejecting this notion they are inadvertently strengthening the independence claim since it implicitly seems to accept that if Catalonia and Catalans were acknowledged-

#### 4 · ESPAÑA COMO LUMEN GENTIUM: EL ESTADO INDIVISIBLE - LA NACIÓN DE NACIONES

Es un lugar común que la realidad constitucional de un Estado (o de una entidad política) no puede reducirse a lo que formalmente establezca por escrito la Constitución. Los famosos momentos constitucionales de Ackerman a menudo se producen sin ninguna modificación formal de la constitución escrita. Para el observador externo, es la combinación de lo formal y lo informal lo que define la singularidad y la contribución esencial que la experiencia española otorga a las formas evolutivas del constitucionalismo. Por un lado, hay un compromiso férreo de la indivisibilidad del Reino, pero esto coexiste con la realidad de una nación de naciones. Esta forma de constitucionalismo es la expresión perfecta, a nivel nacional, del ideal europeo de “unidos en la diversidad”. Es la síntesis perfecta entre el rechazo del tribalismo nacional y la aceptación de la dignidad de las identidades nacionales. Es un modelo convincente para muchos otros que se enfrentan a tensiones similares.

Y, sin embargo..., parece ser rechazado y detestado por todos y cada uno. La nación de naciones es un tabú. El gran Rubio Llorente habló de una “comunidad de naciones”. El Estatuto de Andalucía habla de una “realidad nacional”. Y en las líneas de batalla catalana es rechazada por ambas partes. No es difícil explicar por qué. A los independentistas catalanes no les gusta la NACIÓN de naciones. No están dispuestos a aceptar que ellos, como catalanes, son parte de una nación española.

Y a los nacionalistas españoles no les gusta la nación de NACIONES. Temen que al reconocer a Cataluña como una nación aceptarán o al menos fortalecerán la declaración de independencia. En realidad, al rechazar este concepto están fortaleciendo involuntariamente la declaración de independencia, ya que con ello se parece aceptar implícitamente que si Cataluña y los catalanes fueran reconocidos constitucionalmente como una nación, tendrían derecho a la independencia.

De hecho, esta simetría de posiciones representa la victoria de Franco desde la tumba. Y es que ambos bandos se adhieren a la misma proposición franquista: no puede haber más que una sola nación en un solo Estado. Yo no tomo partido en el debate sobre la exhumación de Franco de su tumba, pero abogaría fervientemente por la exhumación del franquismo de la autocomprensión identitaria española.

ged, constitutionally as a Nation they would have a right to independence.

In effect this symmetry of positions represents the victory of Franco from the grave. Since both sides are adhering to the same Francoist proposition: There can be but a single nation in a single state. I take no sides in the debate about the exhumation of Franco from his grave. But I would argue ardently for the exhumation of Francoism from Spanish identitarian self understanding.

I have argued, to almost universal disdain, that in any reform of the Spanish Constitution Article 1 should be redrafted to read:

Spain is a Parliamentary Monarchy, and Indivisible State, Member of the European Union Composed of a Nation of Nations.

What is the case for giving formal recognition of what I regard as a true photograph of Spanish Constitutional reality?

Will it satisfy the Independists? No. They will not be satisfied by anything short of independence. But that is not my yardstick or reason for proposing such. The long opening sections of this essay were designed to prepare the ground for the following proposition: It is one thing, and it is totally right, to reject the morally regressive and legally unfounded Catalan claim for secession and independence. It is quite another thing to refuse to acknowledge in the most solemn and serious way, their national identity as an expression of their identitarian unique dignity. It is one thing to resist serenely but firmly, on the ethical and legal grounds mentioned above the irredentism of Catalan secessionism. It is quite another thing to respond to the regressive version of Catalan nationalism with a corresponding version of ‘Spanish’ nationalism.

The constitutional affirmation of Spain as an Indivisible State composed of a Nation of nations has the virtue of not only reflecting the truth (no small matter) but also of being ethically correct. The decision of the Spanish Constitutional Court on the Catalan Autonomy Statute was a lamentable missed opportunity which needs correction.

But there is more. Anyone who takes the trouble to immerse himself or herself in the world of Spanish public law scholarship will discover a richness which is not unexpected in a culture which has so many distinguished achievements in all other areas of human endeavor be it in the arts, sciences, letters and the art of living. And yet there is a feature

He argumentado, ante un desdén casi universal, que en cualquier reforma de la Constitución española el artículo 1 debería redactarse de nuevo para que diga:

*“España es una monarquía parlamentaria y un Estado indivisible, miembro de la Unión Europea, compuesto por una nación de naciones”.*

¿Cuál es el inconveniente para reconocer formalmente lo que considero una verdadera fotografía de la realidad constitucional española?

¿Satisfará a los independentistas? No. No quedarán satisfechos con nada que no sea la independencia. Pero ese no es mi criterio ni la razón para proponer tal cosa. Los largos párrafos de apertura de este ensayo fueron diseñados para preparar el terreno para la siguiente proposición: una cosa es —lo que es absolutamente innegable— rechazar la moralmente regresiva y legalmente infundada reclamación catalana de secesión e independencia, y otra muy distinta es rechazar el reconocimiento, de la manera más solemne y seria, de su identidad nacional como una expresión de su dignidad identitaria única. Una cosa es oponerse de forma serena y firme, con base en los argumentos legales y éticos indicados más arriba sobre el irredentismo del secesionismo catalán, y otra muy distinta es responder a la versión regresiva del nacionalismo catalán con la versión equivalente del nacionalismo “españolista”.

La afirmación constitucional de España como un Estado indivisible compuesto por una nación de naciones tiene la virtud no solo de reflejar la verdad (no poca cosa), sino también de ser éticamente correcta. La decisión del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña fue una lamentable oportunidad perdida que necesita corrección.

Pero hay más. Cualquiera que se tome el trabajo de sumergirse en el mundo de la doctrina española de Derecho público descubrirá una riqueza que no sorprende en una cultura que tiene tantos logros destacables en todos los demás ámbitos del desarrollo humano, sea en las artes, ciencias, letras o en el arte de vivir. Aun así, hay un rasgo de esta doctrina que sorprende a un observador externo. A diferencia de los americanos o los franceses (que solo se citan a sí mismos) o a los alemanes (que en su mayor parte solo consultan lo inglés fuera de la cultura germanoparlante), la doctrina española lee, aprende y cita de todos. Si quisiera saber lo que está ocurriendo en la doctrina alemana de Derecho público, podría tomarme una pequeño atajo y leer

of this scholarship which surprises the outside observer. Unlike, say, the Americans, or the French (who are entirely self-referential) or the Germans (who for the most part only look to English outside the German speaking culture) Spanish scholars will read, learn and cite from all and sundry. If I want to know what is happening in German public law scholarship, I can take a short cut and read the Spanish literature. But these very Americans and British and French, even though self-referential, are confident that they can give lessons to the whole world. It has been my privilege to be the Editor in Chief of two learned journals whom many would consider among the leading public law journals in the world. Apart from the fact that I hardly ever receive submissions from Spanish authors, when I do they often suffer in my view from excessive humility. As if Spain can only learn and not teach. I wish the American authors would take a lesson from Spanish modesty and the Spaniards from American confidence. (The only exception is the writing of Spanish scholars, in Spanish, for the Latin American market...)

Going hand in hand with this sociological observation of the profession is a feeling that Spain often considers its constitutional experience, including the Catalan story, as a Spanish affair of interest in and to Spain alone.

How far from the truth can one get? And this for two reasons: First the 40 year old constitutional experience is one of the most successful experiences of a transition to democracy. There are immense lessons to be learnt from this experience. And likewise the Catalan affair, politically speaking, is indeed an internal affair which should not be internationalized. But the issues it raises and the way Spanish constitutionalism has and will deal with it are, again, of immense importance well beyond the constitutional boundaries of Spain.

Second, and this again is something that puzzles the outside observer, Spain is not exactly like any other large European State. Sure, as Orwell has taught us, all States are equal, but some are more equal than others. Two European countries, more than any other, have shaped the World as we still know it today: Great Britain and Spain. Is it just a coincidence that both the historic powers have been, and are, Nations of Nations? Perhaps it is but one can also speculate that this experience incorporates a certain largeness of spirit and ambition which, at its best, makes pluralism part of the DNA of the polity. At its worst, especially when it is resis-

las publicaciones españolas. Pero estos americanos, ingleses y franceses, aunque solo se citen a sí mismos, están convencidos de que pueden dar lecciones al mundo entero. Tengo el privilegio de ser el director de dos doctas publicaciones que muchos consideran entre las publicaciones líderes mundiales en Derecho público. Aparte del hecho de que raramente recibí alguna vez propuestas de publicación de trabajos de autores españoles, cuando lo hice a menudo sufrían, en mi opinión, de una excesiva humildad. Como si España solo pudiera aprender, y no enseñar. Me gustaría que los autores americanos aprendieran una lección de modestia de los autores españoles, y los españoles de la seguridad americana (la única excepción a esto son las publicaciones de la doctrina española, en español, dirigida al mercado latinoamericano...).

De la mano de esta observación sociológica de la profesión va una sensación de que España a menudo considera su experiencia constitucional, incluido el asunto catalán, como un asunto español, que solo tiene interés en España y para España.

¿Cómo de lejos de la realidad estamos? Hay dos razones que indican que mucho. En primer lugar, cuarenta años de experiencia constitucional es una de las más exitosas experiencias de una transición a la democracia, de la que hay inmensas lecciones que aprender. Del mismo modo, el asunto catalán, políticamente hablando, es sin duda un asunto interno que no debe ser internacionalizado, pero las cuestiones que plantea y la forma en que el constitucionalismo español ha tratado con él y lo hará en el futuro son, una vez más, de inmensa importancia mucho más allá de las fronteras constitucionales de España.

En segundo lugar, y de nuevo esto es algo que desconcierta al observador externo, España no es exactamente como cualquier otro gran Estado europeo. Ciertamente, como Orwell nos ha enseñado, todos los Estados son iguales, pero algunos son más iguales que otros. Dos Estados europeos, más que ningún otro, han dado forma al mundo tal como todavía lo conocemos hoy: Gran Bretaña y España. ¿Es solo una coincidencia que ambas potencias históricas hayan sido y sean naciones de naciones? Pudiera ser, pero uno puede también especular con que esta experiencia conlleva cierta amplitud de miras y de ambición que, para lo mejor, hace del pluralismo parte de su ADN en política. Para lo peor, especialmente si encuentra oposición en lugar de adhesión, puede cultivar un orgullo desmedido y sembrar las semillas de su propia destrucción.

ted rather than embraced, it can breed hubris and sow the seeds for its own destruction.

Be this as it may, Spain, this Parliamentary monarchy (another blood line to Great Britain) the traces of whose impact on the geo-politics and culture of the world persist till the present time, does not, as Tucholsky famously said of Berlin, belong to Spaniards alone. Thus the stakeholders in how Spain, politically, socially and constitutionally handles the Catalan challenge extend well beyond Spanish frontiers.

It takes two to tango, and there is no ready recipe which will guarantee a solution to the Catalan miasma so long as the Independentists persist in their secessionist claim. But the Spanish lesson in this case will not only be measured by result, but by process too. One of the great lessons of contemporary Spanish Constitutionalism is precisely the fecund formulation of the Indivisible State which, however, serenely even proudly, is composed of a Nation of nations. It is the hand which reaches out without condescension and offers a dance of equals, united in their diversity. In this area, as in many others, the world is eager to learn from Spain. *Lumen Gentium*.

Como quiera que sea, España, su monarquía parlamentaria (otro parentesco con Gran Bretaña), cuyo impacto en la geopolítica y la cultura del mundo ha dejado huellas que persisten hasta nuestros días, no pertenece —como es conocido que Tucholsky dijo de Berlín— solo a los españoles. Así, los interesados en cómo maneja España política, social y constitucionalmente el desafío catalán se encuentran mucho más allá de las fronteras españolas.

Se necesitan dos para bailar un tango, y no hay una receta fácilmente disponible que garantice una solución al miasma catalán en la medida en que los independentistas no quieran bailar y persistan en su reclamación secesionista. Pero la lección española de este caso no se medirá solo por el resultado, sino también por el proceso. Una de las grandes lecciones del constitucionalismo español contemporáneo es precisamente la fecunda formulación del Estado indivisible que, sin embargo, de forma serena e incluso orgullosa, está compuesto por una nación de naciones. Es la mano que se extiende sin condescendencia y ofrece un baile de iguales, unidos en su diversidad. En este tema, como en muchos otros, el mundo está ávido de aprender de España. *Lumen Gentium*.