

La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas

Ignacio Molina | Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano |
@_ignaciomolina 

Natalia Martín | Gestora de proyectos y ayudante de investigación en la oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano | @nataliamartinm7 

Tema

¿Cuál ha sido el impacto del conflicto independentista en Cataluña sobre la influencia española en la UE y qué lecciones se pueden aprender para el futuro?

Resumen

España aspira a desempeñar un papel más asertivo e influyente en el proceso de integración de cara a la legislatura que arranca tras la elección de un nuevo Parlamento Europeo. Esta ambición se ve favorecida por una serie de factores objetivos pero también está dificultada por la inestabilidad política interna y, sobre todo, por el conflicto catalán. Este análisis aborda el efecto que ha tenido esta larga crisis territorial sobre el poder español en la UE, atendiendo el desarrollo del llamado proceso soberanista desde 2012, su fracaso en otoño de 2017 y la evolución posterior. Tras una introducción a un objeto muy complejo y problemático, se examina brevemente la estrategia internacional manejada por el Gobierno central y los actores independentistas y, a continuación, se repasa la conducta de cada una de las instituciones europeas durante este tiempo. Luego se analiza el impacto sobre la imagen exterior del país, distinguiendo entre opinión pública general y determinadas elites, para concluir con recomendaciones sobre cómo operar a partir de ahora, de forma que este asunto no suponga merma de posiciones en Bruselas ni en las capitales de los Estados miembros. Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio del Real Instituto Elcano (RIE) sobre la presencia de España en la UE y del Grupo de Reflexión puesto en marcha por su Oficina en Bruselas para analizar cómo mejorar la influencia en el ciclo 2019-2024.¹ Se trata de la tercera de una serie de publicaciones que difunden las ponencias y debates en dicho Grupo.²

¹ El Grupo de Reflexión está formado por actores españoles con presencia permanente o habitual en Bruselas: eurodiputados, funcionarios de las instituciones europeas con nacionalidad española, directivos de empresas, miembros de otras entidades de la sociedad civil, corresponsales de prensa y representantes del Gobierno y la Administración General del Estado; especialmente, personal de la Representación Permanente ante la UE (REPER). La identidad de los miembros permanece anónima para propiciar un mayor clima de confianza. No obstante, los autores desean agradecer las ponencias presentadas en la reunión celebrada en Bruselas el 28 de febrero de 2019 por parte de dos altos funcionarios (del Parlamento Europeo y la Comisión), por eurodiputados/as de cuatro partidos diferentes y por la investigadora del RIE Carmen González Enríquez. También deben reconocerse las aportaciones colectivas en la discusión posterior así como las sugerencias que hicieron cuatro comentaristas a una primera versión de este texto.

² Están disponibles el primer análisis de la serie: L. Simón, I. Molina, E. Lledó y N. Martín (2019), "Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas", ARI nº 30/2019, Real Instituto Elcano, 11/III/2019, (cont.)

Análisis

La ambición expresada desde España sobre la conveniencia y la oportunidad de ganar influencia en el proceso de integración europea tras las elecciones de mayo se ve favorecida por una serie de factores (la relativa solidez económica del país, el europeísmo de la ciudadanía y las fuerzas políticas españolas, el vacío dejado por el *Brexit* y el giro euroescéptico de otros Estados miembros) pero está dificultada por dos elementos que, además, se retroalimentan: la inestabilidad política que ha llevado a tres elecciones generales en menos de cuatro años y, sobre todo, el conflicto territorial catalán.³ Sin necesidad de dramatizar la gravedad del asunto, resulta evidente que la cuestión ha dañado la imagen España en la UE (en buena medida debido a la falta de información o al sesgo en la que sí se ha recibido), ha condicionado el margen de maniobra de los actores nacionales y, si no se gestiona con inteligencia, podría dar lugar a una merma de influencia general.

La complejidad de la crisis catalana en el contexto europeo

La interrelación entre el autodenominado proceso soberanista y la posición de España en la UE ha operado de manera estrecha desde su mismo arranque, hace ya más de seis años. Fue en el contexto de la extrema vulnerabilidad que sufría por entonces el país, como consecuencia de la crisis del euro, cuando los líderes nacionalistas catalanes se animaron a lanzar una estrategia de ruptura. *Catalunya, nou Estat d'Europa* fue además el lema de la gran manifestación del 11 de septiembre de 2012 que inauguró el *procés*, abrazando así un mensaje *a priori* nada hostil a la UE y que se deseaba conectar con el caso de Escocia, un territorio de prestigio y pro-europeo que en una extraordinaria coincidencia temporal iba a acordar con Londres someter a votación la secesión dos años más tarde. Algo después, a partir ya de 2015, cuando la recuperación económica era un hecho y España empezaba a aspirar a recuperar el terreno perdido en Bruselas, la relación causal se invierte. El desarrollo de la crisis territorial catalana (que alcanzó su punto álgido tras el referéndum ilegal del 1-O y la fallida declaración unilateral de independencia) va a convertirse en una traba para el propósito español de ganar influencia en la UE. Es evidente que el conflicto distrae atención política y supone un gasto de capital político que, por definición, es escaso entre los Estados miembros.

www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2019-simon-molina-lledo-martin-hacia-un-ecosistema-de-influencia-espanola-en-bruselas; y el segundo, E. Lledó y M. Otero Iglesias (2019), "Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE", ARI nº 39/2019, Real Instituto Elcano, 5/IV/2019, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2019-lledo-oteroiglesias-intereses-espanoles-en-agenda-digital-y-politica-industrial-ue.

³ Más información disponible en el dossier "El proceso independentista catalán: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?, ¿cuál es su dimensión europea? ¿y qué puede ocurrir?", elaborado por el Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cataluna-dossier-elcano-octubre-2017.

Una apuesta secesionista cuyo éxito no resulta del todo inverosímil se convierte de modo inevitable en un desafío de primer orden para la fortaleza de un Estado, tanto desde el punto de vista doméstico como de política exterior y europea. La molesta sensación de que la integridad territorial está amenazada se incrementa, además, cuando la región donde florece ese movimiento a favor de la separación ha de considerarse, desde todas las mediciones posibles, como una de las más importantes. Es verdad que otras democracias consolidadas han experimentado un reto similar en el último cuarto de siglo. Por ejemplo, Flandes (en Bélgica), Québec (en Canadá), la llamada Padania (en Italia) y Escocia (en el Reino Unido) también son claves para la supervivencia del proyecto nacional de los países en los que se insertan. Pero el caso catalán tiene varios rasgos añadidos que han hecho que sea aún más difícil de gestionar. La complejidad más llamativa es el hecho de plantearse desde una autoridad pública que forma parte del mismo Estado español y sin que se haya descartado en todo este tiempo, ni siquiera después de 2017, la unilateralidad y la desobediencia, una audacia que sólo llegó a considerarse de modo remoto en el caso quebequés.

Pero hay otros rasgos que tampoco pueden dejar de mencionarse. El primero es la división por lengua e identidad en el seno de la sociedad catalana, muy superior a la de los otros casos antes citados y que ha tensionado mucho la convivencia durante estos años. Sin embargo, y este es el segundo factor de complicación, ese pluralismo identitario apenas se proyecta en cómo se percibe el movimiento desde fuera, donde a menudo se sigue considerando que refleja el deseo hegemónico de los ciudadanos de Cataluña y no el de una mitad escasa. Ese desconocimiento de la realidad tan plural se ha ido retroalimentando a menudo con cierta simpatía hacia la causa, derivada tanto de la buena imagen exterior que disfruta Barcelona, y por extensión toda Cataluña, como de una natural sintonía con quien se percibe como débil. En cuarto lugar, los estrategas del independentismo tuvieron la habilidad de esquivar sus aspectos objetivamente antipáticos (ya fuera la fractura etno-territorial o la insolidaridad fiscal de una región rica) bajo la demanda de un atractivo “derecho a decidir” que se vinculaba al referente simultáneo del referéndum escocés. Quinto, esa narrativa democrática tenía como contraste complementario la caricaturización activa del Estado como centralista, rígido en su respuesta legalista y, más recientemente, incluso represivo. Y, por último, el desafío se desataba en un momento de gran debilidad del sistema político español, que había trascendido del antes mencionado plano económico para afectar negativamente al de la legitimidad política (caída de la confianza en las instituciones y en los partidos tradicionales) y al de la influencia en la UE.

La estrategia europea de la Generalitat catalana y del Gobierno español

Desde 2012, la Generalitat y otros actores vinculados al nacionalismo catalán trataron de articular a su favor los factores antes mencionados. El giro hacia el independentismo se explica por una combinación de causas. Quizá las más importantes fueran endógenas a Cataluña (como la competición por la hegemonía entre las distintas fuerzas nacionalistas o el deseo del entonces president, Artur Mas, de esquivar así el desgaste que de otro modo habría causado la austeridad y los escándalos de corrupción), pero también influyeron variables más generales españolas (la turbulenta gestión del malogrado nuevo Estatut de autonomía) e internacionales (los efectos de la gran crisis global en el tejido económico catalán y en el bienestar de sus clases medias). Como se

acaba mencionar, el relato que entonces se va a definir seleccionaría los elementos más amables para su venta en el interior de la sociedad catalana pero también en el exterior, con muy especial énfasis en la UE.⁴

La estrategia europea del *procés* soberanista tuvo dos enfoques principales hasta 2017. El primero, más teórico y en el fondo enfocado a la audiencia doméstica preocupada de que la desconexión con España también les desconectase de la integración europea, se concentró en argumentar que una Cataluña fuera de España disfrutaría automáticamente de la pertenencia a la UE. Discurrió en paralelo a la pretensión escocesa sobre la supuesta facilidad que encontraría un territorio que se independizase de un Estado miembro de la UE para re-adherirse luego a ésta.⁵ Pero si el argumento es ya de por sí difícil de aplicar a un territorio teóricamente separado de su Estado matriz de forma legal y acordada, resultaba imposible de sostener para un proceso con enfoque unilateral, de modo que el independentismo catalán, sin llegar a abandonarla, usó cada vez menos la idea.⁶

El segundo enfoque, dominante entre los otoños de 2014 y 2017, sí se dirigió a actores exteriores concretos. Consistió en una estrategia explícita de internacionalización, de muy discutible encaje con el marco competencial de la Generalitat y nada respetuoso con el art. 3.2.de la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que establece como principio la lealtad institucional. Fue impulsada desde el mismo Govern (a través de su red de delegaciones en el exterior) pero también desde el llamado Diplocat: un consorcio de diplomacia pública formada por organismos oficiales y grupos privados que, si bien en su origen era apolítico y tenía la pretensión genérica de fomentar la presencia catalana en Bruselas, pasó luego a estar capturado por las tesis soberanistas. La prioridad casi exclusiva de este doble circuito de acción exterior fue extender la narrativa de la “demanda democrática” entre políticos y medios de comunicación internacionales.

Un informe del Tribunal de Cuentas publicado en marzo de 2019 señala que se gastaron varios millones de euros para promocionar el independentismo y que se hizo con muy escaso respeto a los mecanismos de control presupuestario. Se han detectado cientos

⁴ La campaña internacional del independentismo también se llevó a EEUU, Canadá, Israel y algunos países latinoamericanos, pero la prioridad fue siempre Europa. No sólo por proximidad y la obvia relevancia estratégica que tenía aspirar a cierta complicidad por parte de la UE o sus miembros, sino porque el paradigma del Estado-nación, dominante en el continente y minoritario fuera de él, beneficiaba su relato.

⁵ El gobierno de Escocia asumió en un principio la tesis de la ampliación automática de la UE para reacomodar a nuevos Estados. Luego, consciente de su dificultad, prefirió hablar de una re-adhesión simultánea, facilitada por la voluntad unánime del resto de Estados miembros, incluyendo el Reino Unido y España. En todo caso, y en parte para no alienarse el favor de Madrid, añadía que eso sólo sería aplicable a secesiones no unilaterales. Esa idea la defiende hoy también el gobierno nacionalista de Flandes al proponer “un procedimiento simplificado de adhesión” para territorios que logren la independencia, siempre que lo hayan hecho “de modo legal y democrático”. Véase el informe del Gobierno de Flandes (2016), *Vision of the Future of the EU*, <https://www.fdfa.eu/sites/default/files/atoms/files/EU%20Visienota%20-%20lange%20versie%20web%20-%20ENG.pdf>.

⁶ Sobre esta cuestión, véanse I. Molina (2014), “La problemática pertenencia a la UE tras una secesión”, *Política exterior*, nº 161, <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-problematica-pertenencia-a-la-ue-tras-una-secesion/>, y la obra colectiva dirigida por C. Closa (2017), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge University Press.

de actividades y viajes relacionados expresamente con el *procés*, así como la elaboración de más de 10.000 notas, memorandos e informes. Diplocat incluso contrató *lobbies* para concertar reuniones con gobiernos o parlamentarios y financió en 35 países europeos y americanos la publicación en prensa de artículos favorables a los postulados soberanistas. A todo ello, hay que sumar la tarea de las entidades privadas (ANC y Òmnium) y la realizada por parte de aquella parte de los catalanes en la diáspora que eran afines a las tesis independentistas, muchos de ellos estudiando en universidades de prestigio o trabajando en posiciones profesionales relevantes.

A pesar de tanto esfuerzo, y al margen de algunas complicidades en sectores ideológicos concretos o del rechazo generalizado a la actuación del Gobierno central en la forma elegida para tratar de impedir el referéndum ilegal, la causa independentista no obtuvo apoyo en la comunidad internacional. Todas las grandes autoridades mundiales y europeas expresaron y hasta reiteraron su respaldo a la integridad territorial. Ni una sola capital reconoció, alentó o mostró la más mínima simpatía hacia la declaración unilateral de independencia y, como enseguida se verá, en esa línea se movieron también la Comisión y el Parlamento Europeo. La principal razón de ese fracaso puede deberse a que el producto que se trataba de vender, pese a los inteligentes esfuerzos por embellecerlo, no tenía recorrido. Hay más de 100 diplomacias nacionales presentes en España y con información suficiente para rechazar por sí mismas el objetivo último del *procés*. Especialmente importante en ese sentido fue constatar el pertinaz pluralismo catalán, plasmado en los reiterados resultados electorales y en la movilización de la mitad contraria a la secesión (por ejemplo, la asociación Societat Civil Catalana, galardonada por el Parlamento Europeo con el Premio Ciudadano Europeo, y que en el otoño de 2017 organizó dos masivas manifestaciones en Barcelona favorables a la unidad de España).

El Gobierno español, por su parte, había contribuido a ese resultado desplegando variadas actuaciones de contra-secesión. Hoy, visto con perspectiva, existe un amplio consenso sobre el juicio ambivalente que merece ese esfuerzo: éxito casi total en las cancillerías, pero pasividad o incluso incomparecencia en el debate público.⁷ En el plano de los medios, el independentismo comprendió mucho mejor la importancia de mantener un canal de comunicación abierto con la prensa internacional y siempre se mostró disponible para exponer sus pretensiones y denuncias. Su estrategia de relaciones públicas se nutría de entrevistas, comparecencias, movilizaciones en Cataluña y el extranjero, conferencias en inglés y francés en Bruselas, fuerte presencia en redes sociales, uso de campañas publicitarias, etc. Por eso, parece exagerado considerar el balance como triunfal. Tampoco es definitivo y sigue afectando a la imagen de España en la UE, tal y como se expone más abajo –después de repasar la conducta de las tres instituciones– en una sección final de este análisis que se dedica al impacto del conflicto a partir del otoño de 2017.

⁷ Véase un análisis más extenso en I. Molina (2018), “La dimensión internacional y europea del *procés*”, en M. Arias Maldonado, J. Coll e I. Molina (eds.), *Anatomía del “procés”*, Debate, Barcelona.

La Comisión

La “guardiana de los Tratados” es la institución clave a la hora de definir el enfoque general de la UE en un asunto de esta envergadura, que desde el principio fue recibido con preocupación. La apuesta soberanista se planteaba en 2012 como un grave problema para el quinto Estado miembro más importante (tradicionalmente muy europeísta y que estaba entonces inmerso en una crisis de deuda que afectaba a toda la periferia de la Eurozona) y se impulsaba desde la Generalitat, es decir, una autoridad pública con la que la Comisión ha de mantener *a priori* una relación oficial y fluida por tratarse de una de las principales regiones con autonomía política (la séptima, por número de habitantes) y que, por tanto, gestiona competencias muy relevantes.

La Comisión tenía, ya en el primer momento, una respuesta clara a parte del problema. Ocho años atrás, en 2004, el entonces presidente, Romano Prodi, había contestado a una pregunta de una eurodiputada galesa a lo siguiente: “cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese Estado, por ejemplo, porque se convierte en independiente, los tratados dejarán de aplicarse. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercero en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en su territorio”, añadiendo que ese nuevo Estado puede presentar la solicitud e ingresará en la UE sólo “si es aceptado por unanimidad”. Esa “doctrina Prodi” fue rápidamente reiterada por quien presidía la Comisión en 2012, José Manuel Durão Barroso, confirmando la única interpretación jurídica y lógicamente admisible cuando se combina la estatalidad sobrevenida de una región de la UE y su aspiración a la pertenencia automática.⁸

La respuesta política inicial, pese a todo, no fue tan nítida. En ese mismo momento inicial se había planteado el proceso independentista en Escocia; un territorio bastante más pro-europeo que el resto del Reino Unido y el referéndum que se acababa de anunciar para 2014 era legal y acordado, de modo que se pensó que era preferible interferir lo menos posible. En relación con Cataluña, se confiaba en que tanto Mariano Rajoy como los líderes tradicionalmente pragmáticos del nacionalismo supieran reconducir la crisis. La suma de ambos factores supuso que al principio se vacilara un poco para fijar posición, como le ocurrió en su momento a la entonces vicepresidenta Viviane Reding. Pero, a partir de entonces, las peticiones de claridad por parte del Gobierno español y la creciente constatación de que el independentismo catalán no descartaba la vía unilateral decantó la respuesta hacia la nítida defensa del orden constitucional de un Estado miembro. A partir de 2014 –con Jean Claude Juncker como nuevo presidente, el referéndum escocés superado y una España con más autoconfianza por haber comenzado la recuperación económica–, el cierre de filas pasó a ser total. Los representantes de la Generalitat ni siquiera van a conseguir audiencia en la Comisión y el propio independentismo asume que tiene poco que hacer para cambiar esa postura tan firme, no sólo en lo referente a una imposible adhesión como

⁸ Véase, sobre esto, I. Molina (2012), “Independentismo e integración europea: la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado”, ARI nº 80/2012, Real Instituto Elcano, 22/XI/2012, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari80-molina_ue_escocia_catalunya.

nuevo miembro al margen del procedimiento ordinario de ampliación, sino en lo tocante a cierta neutralidad europea en el conflicto.

Sin embargo, los acontecimientos de otoño de 2017 van a volver a llevar el asunto catalán a la agenda de la Comisión. Se enfrentan entonces dos narrativas antagónicas: por un lado, las acusaciones a Madrid por las imágenes de represión policial en el referéndum que recorrían redes sociales y medios de comunicación; y, por el otro, la apelación a las instituciones europeas para la defensa del Estado de Derecho en un momento de grave amenaza a su estabilidad. La Comisión se va a decantar claramente por la segunda, pero no se oculta que el 1-O causó inquietud. En los días siguientes esa incomodidad se va a plasmar en un intento de despejar el asunto como “interno de un Estado miembro” pero, a la vez, en el seno de la institución se llegó a plantear la posibilidad de ofrecer una labor de mediación. Tanto la reacción española –que rechazó de plano tal posibilidad– como la confirmación de la deriva que supuso la DUI a finales de octubre confirmaron la adopción de una postura muy crítica con el independentismo, unánimemente defendida por el presidente Juncker, el vicepresidente Frans Timmermans y el secretario general Martin Selmayr.

Es verdad que el comisario francés Pierre Moscovici dijo que Cataluña era “un elemento de incertidumbre” para la economía española, y que era importante resolver esa crisis, pero sin dejar lugar a dudas sobre el mensaje político preponderante. Timmermans, responsable de la defensa de los valores fundamentales de la UE y candidato socialdemócrata a presidir la Comisión tras las elecciones de mayo, se expresó con rotundidad subrayando “que la Comisión Europea no tiene críticas sobre el funcionamiento de la democracia española, la separación de poderes y la aplicación de los derechos humanos”, que no se va a dejar “instrumentalizar con una agenda doméstica que pretende el cambio del orden constitucional en un Estado miembro” y que se puede “protestar y luchar para cambiar la ley por métodos democráticos, pero no violarla ni ignorarla”.

Esa posición tan clara hizo que el independentismo dejara por completo de apelar a la complicidad de la institución y, desde el final de 2017, reaccionara atacándola, en conexión con el discurso más agresivo adoptado contra España tras la aplicación temporal del art. 155 y el encarcelamiento de sus líderes. Tanto desde el entorno del ex *president* Carles Puigdemont, huido a Bruselas para escapar de la justicia española, como de su sustituto Quim Torra se va a acusar públicamente a la Comisión de “secuestrar al espíritu europeo” y de actuar como un bloque con España y los funcionarios españoles para “boicotear y humillar a la Generalitat”. El independentismo, que veía en 2012 a la Comisión como potencial aliada, hoy la considera cómplice del enemigo. Y no parece que eso vaya a cambiar en la Legislatura 2019-2024 en la que tanto el mencionado Timmermans como Manfred Weber, el candidato del PPE a presidirla, se muestran muy tajantes. Y no se trata sólo de una cuestión de actores concretos sino del espíritu de la institución. Los funcionarios de la Comisión (incluyendo los catalanes que, en muchos casos, tendrán sensibilidades cercanas al nacionalismo y amigos o familiares independentistas) comparten una cultura ajena al extremismo y a la ruptura de las normas, están cansados del conflicto y comparten la idea de que se necesita más unidad y no más división en Europa.

El Consejo y el Consejo Europeo

Si hay un entorno en el que el Gobierno de España podía y puede sentirse *a priori* más respaldado en la crisis catalana es en el de las instituciones intergubernamentales. Piénsese que las demandas independentistas no habían tenido recorrido en el seno más neutral e independiente de la Comisión ni, como enseguida se verá, habían impactado en el Parlamento Europeo, más allá de algunos eurodiputados, casi siempre adscritos a grupos radicales. Ni siquiera en el Comité de las Regiones habían suscitado solidaridad, como se demostró en febrero de 2018 cuando fracasó el intento de un representante del partido nacionalista flamenco N-VA para que ese órgano se pronunciara. Como ya se ha dicho, muchos de los gobernantes europeos (la canciller federal Angela Merkel, los dos últimos presidentes de Francia, o los primeros ministros de Italia, Portugal y el Reino Unido) se habían venido manifestando con claridad desde 2012. Por eso no sorprende que en 2017 el conjunto de las 27 capitales, que tienen el instinto del socorro mutuo en los temas de alta política, apoyaran a Madrid en una amenaza a su estabilidad constitucional.

En algunos casos concretos esa solidaridad se conectaba también a los problemas territoriales internos pero, más allá de la legítima defensa de los intereses propios, había un temor general real a la desestabilización de un socio tan importante como España y al posible efecto dominó que eso causaría.⁹ El que ciertos medios y redes sociales conectados a Moscú usaran *fake news* para atacar duramente a las instituciones centrales del Estado por su forma de gestionar el conflicto, y por extensión tratar con ello de dañar a la UE, también ayudó a convencer de la conveniencia de apoyar con nitidez a España. El Consejo de Asuntos Exteriores tiene además una larga doctrina de defensa de la integridad territorial en el Este de Europa (Transnistria, Osetia del Sur, Abjasia y, últimamente, Crimea) que afectan incluso al seno de la propia UE (la llamada República Turca de Chipre del Norte). El precedente catalán podría también desestabilizar el siempre frágil escenario de Bosnia-Herzegovina o de Kosovo, el único caso en el que la UE se ha dividido a la hora de entender la legalidad o no de una secesión unilateral, pero que en cualquier caso resultaba aquí inaplicable por sus evidentes excepciones.

Dicho todo lo anterior, sí que resulta reseñable la conducta del presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, bastante menos firme que la antes mencionada de sus homólogos en la Comisión, Jean Claude Juncker y previamente José Manuel Durão Barroso. Es evidente que Tusk apoyó la legalidad constitucional y realizó, sin duda con la mejor voluntad, esfuerzos con Puigdemont para desescalar la tensa situación alcanzada en octubre de 2017. Pero en esa labor se permitió aleccionar a Mariano Rajoy, haciendo juegos de palabras sobre la razón o la fuerza, y yendo seguramente lejos en su esfuerzo de empatía con el independentismo, hizo más o menos suyo el

⁹ La conexión del asunto catalán con otros regionalismos en el resto de Estados miembros puede también operar a la inversa. Así ocurrió en cierto modo con el primer ministro belga, Charles Michel, que compartía coalición de gobierno con el N-VA flamenco y expresó en público sus críticas hacia Madrid por la gestión del 1-O. Por su parte, no es extraño que parte del mensaje independentista catalán sea visto con cierta complicidad en otros países cuyo mito fundacional incluye una reciente "liberación" nacional (Irlanda, Eslovenia o los países bálticos) y que eso pueda tener algún impacto en la actitud de sus gobiernos.

(cont.)

relato que equiparaba al nacionalismo catalán con una minoría maltratada y a España con la represión.¹⁰ Incluso cuando dijo que “no hay margen para ningún tipo de mediación de la UE”, apostilló “*pero todos nosotros tenemos emociones y opiniones*”.

El episodio retrata la concepción algo expansiva que tiene el actual presidente del Consejo Europeo sobre su papel, tomando claro partido en el debate entre quienes defienden que debería ser más bien un generador de consensos entre los gobiernos nacionales (más al estilo Herman van Rompuy) y los que, como él mismo piensa y demuestra a diario en relación con el Brexit, sostienen que es un líder autónomo y nunca un mero *chairman*. En todo caso, su conducta refleja un doble error político del Gobierno español. El primero es haber dado por descontado el apoyo total del Consejo Europeo, precisamente por tratarse del foro de los Estados, soslayando la consolidación del presidente estable como actor con agenda propia. El segundo error es que, una vez constatada su actitud algo ambigua en este caso concreto, no se realizó el esfuerzo de comunicar un contra-relato más convincente, justo en el ámbito institucional en el que *a priori* se gozaba de mayor ventaja.¹¹ Algunos analistas añaden como explicación suplementaria que Tusk tenía un conocimiento poco preciso del conflicto catalán, entre otras cosas, por no contar en su gabinete con ningún español, en fuerte contraste con lo que ocurría en el entorno de Juncker o del presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es, por definición, una institución plural donde siempre es posible encontrar terreno abonado para una causa política vistosa, por simple que sea su narrativa. El *procés* ha tenido allí sus valedores durante todo este tiempo, empezando por los eurodiputados nacionalistas catalanes. Sin embargo, el impacto real ha sido mucho menor de lo que se ha intentado transmitir en círculos interesados. Desde el inicio, los dirigentes de los grupos políticos relevantes se desmarcaron alegando el respeto por un tema interno de un Estado miembro. A su vez, los presidentes –primero Martin Schulz y, desde 2017, Antonio Tajani– han ido definiendo la visión institucional a través de cuidadas declaraciones públicas. En los últimos meses de su mandato, Schulz introdujo la potente idea de que la Constitución española, como la de los demás miembros, formaba parte de la estructura jurídica de toda la UE. Y su sucesor Tajani va a tener un papel todavía más prominente en esa defensa del marco legal nacional, alegando que no respetarlo implicaba también violar el Derecho europeo.

¹⁰ Tusk se autodefinió entonces como miembro de la minoría étnica casubia (cuya protección de derechos lingüísticos y poder político en Polonia están muy lejos de los que garantizan en España la autonomía de regiones y nacionalidades) y como “hombre que sabe lo que es ser golpeado por la porra de un policía”, lo que mereció el agradecimiento público del entonces conseller catalán de Exteriores, Raül Romeva (<https://www.lavanguardia.com/politica/20171021/432211442609/donald-tusk-polaco-cule-catalunya.html>).

¹¹ En el Consejo Europeo de octubre de 2017, Rajoy habría declinado una invitación de Merkel para hablar sobre Cataluña a los otros 27 líderes nacionales, apelando a que era “un asunto interno que no estaba en la agenda” (https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508525607_666536.html). Y eso a pesar de que el presidente español fue más activo en aquella cumbre de lo que acostumbraba, pidiendo la palabra para hablar del asesinato de la periodista Daphne Caruana en Malta, de incendios forestales y de política migratoria. Véase P. Ludlow (2017), European Council Briefing Note 2017/7, octubre, Eurocomment.

Pero, al igual que ocurrió en la Comisión, esa dinámica de dejar a la UE al margen y confiar en el orden interno se enfrentó a un fuerte test de estrés tras la celebración del referéndum ilegal del 1-O y el disgusto causado por las cargas de los antidisturbios. No era posible mantener el asunto fuera de la cámara y se planteó entonces una sesión monográfica incómoda, que podía derivar en un “debate río” en torno a Cataluña y las credenciales democráticas de España. Los eurodiputados españoles del PPE, del grupo socialdemócrata y de ALDE trabajaron para que se abordase la cuestión de forma medida y organizada, evitando que muchas intervenciones difuminaran las posturas de esas tres familias políticas clave. Sus líderes (Manfred Weber, Gianni Pittella y Guy Verhofstadt) se pronunciaron en el pleno con claridad. También se condenó la actuación policial, sobre todo por parte de los grupos que contienen a la izquierda radical, a los nacionalismos periféricos en coalición con los Verdes, y a la derecha eurófoba (incluyendo en las dos primeras categorías a casi un tercio de los representantes elegidos en España), pero las conclusiones de aquella sesión se centraron en el respeto al marco constitucional español y el diálogo dentro de ese marco.

Poco después se aprobó el Informe anual sobre Ciudadanía de la UE con una referencia a la crisis catalana, aun sin citarla, al declarar que son condenables las decisiones tomadas por una autoridad nacional o regional que, tratando de incumplir la Ley o de alterar fronteras, puedan perjudicar el ejercicio de la ciudadanía europea por parte de los nacionales de los actuales Estados miembros.¹² Los eurodiputados que trabajaron en ambos ejercicios parlamentarios en el otoño de 2017 señalan que fue una muestra virtuosa de comunicación y coordinación, tanto entre políticos de distintos grupos como de éstos y los órganos del Parlamento: Gabinete del Presidente y Secretaría General. Además, era la primera vez desde 2012 que el protagonismo en la defensa de la posición de España como Estado no recaía en el Gobierno sino en otros actores y, aunque lo frágil de las circunstancias podían haber llevado a un desenlace negativo, la experiencia demuestra las bondades de superar en Bruselas/Estrasburgo las distancias ideológicas y la dinámica Gobierno-oposición a la hora de defender el orden constitucional.

Desde entonces sólo ha habido acciones puntuales, como conferencias organizadas por partidarios y detractores al margen del orden del día oficial, sin apenas impacto en el interior de la institución pero sí con alguna proyección mediática en Cataluña y el resto de España. Se trata de una suerte de “guerra de guerrillas”, alimentada sobre todo por eurodiputados independentistas que buscan exponer su visión del conflicto a través de actividades paralelas o de intervenciones esporádicas sin trascendencia, ya que en los foros en los que se suscita no hay votos ni toma de decisiones. Tajani no ha tenido dudas que el asunto no debe salir del ámbito del intercambio de ideas, recalcando que “no es responsabilidad de Europa intentar mediaciones dentro de España respecto a Cataluña”. De cara a la Legislatura 2019-2024, y pese a que Carles Puigdemont y Oriol Junqueras se presentan como candidatos, no se esperan grandes novedades. Los principales partidos españoles tendrán fuerte presencia en todos los grupos con capacidad de moldear la agenda parlamentaria (con excepción de la coalición entre los

¹² Véanse los puntos ‘D’ y ‘E’ de dicho Informe, con fecha de 30 de noviembre de 2017, “Strengthening Citizens’ Rights in a Union of Democratic Change”, cuya ponente fue la española Beatriz Becerra (www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0385_EN.html).

Verdes y la EFA, que agrupa precisamente a algunos de los partidos nacionalistas subestatales). En todo caso, como ya se ha subrayado en el primer análisis de esta serie, citado en la primera nota, es importante que la defensa de las posturas constitucionalistas no recaiga, al menos no exclusivamente, en los representantes españoles. Por eso es importante identificar a eurodiputados de otros países que conozcan bien la cuestión catalana y asegurarse de que los altos responsables de la institución (presidente del Parlamento y de las comisiones relevantes) tengan un entendimiento claro sobre el problema.

La crisis catalana y la imagen de España en la UE hoy

Parece claro que la dimensión internacional y europea del conflicto catalán cambió a partir del turbulento otoño de 2017. El independentismo asumió entonces que era imposible seguir prometiendo una ruptura unilateral, fácil y festiva. Esa constatación, unida al uso de las imágenes del 1-O, la experiencia del artículo 155 y el enjuiciamiento a los líderes del *procés* ha llevado a formular una nueva estrategia consistente en convencer a sus seguidores –y, en teoría, a observadores extranjeros– que la naturaleza supuestamente autoritaria de España justificaría mantener la secesión como prioridad absoluta. En esa mutación también se enmarca el cambio en el lenguaje y el paso de la idea del “derecho a decidir” (a medio camino de la reivindicación democrática y el esencialismo identitario) a la del “derecho de autodeterminación” con connotaciones incluso de secesión remedial. Es un camino de imposible recorrido pero, a la vez, perturbador y en potencia lesivo para quien aspira a ganar influencia en la UE.

España seguirá obteniendo la solidaridad de los gobiernos de todos los Estados miembros y de las instituciones europeas (objetivos sobre los que, de hecho, el independentismo ha dejado de centrar sus esfuerzos),¹³ pero la erosión de imagen se refleja en una posición a veces reactiva o en fracasos concretos como los sufridos durante 2018 con las euroórdenes en Schleswig-Holstein, Bélgica y Escocia. Ahora, en el contexto del juicio en el Tribunal Supremo, la campaña del independentismo se ha redoblado (incluyendo tanto entrevistas en los medios tradicionales como una enorme multiplicación de las menciones y ataques en las redes sociales).¹⁴ Esta intensa propaganda victimista ha logrado algunos éxitos menores pero no despreciables: las muestras de solidaridad de determinados parlamentarios regionales, nacionales o europeos y las ideas expresadas por ciertos periodistas, ONG, asociaciones profesionales o parte del mundo académico hacia los “presos políticos”, con su consiguiente reflejo en la opinión pública y a veces también en los actores bruxelenses.¹⁵

¹³ Sobre esta evolución de la estrategia exterior del independentismo (ahora orientada al mundo académico y de los Derechos Humanos, renunciando así casi por completo a la paradiplomacia con las cancillerías), véase I. Molina (2018), “Secesión y unidad en democracias avanzadas”, *Política exterior*, nº 186, <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/secesion-unidad-democracias-avanzadas/>.

¹⁴ Véase, por ejemplo, “El juicio del 1-O aviva la campana internacional del ‘procés’”, *El Mundo*, 9/11/2019, <https://www.elmundo.es/espana/2019/02/09/5c5deafd21efa0b6038b4699.html>; y “Global Spain vs. Catalan separatists: the ultimate PR battle”, *Politico.eu*, 12/11/2019, <https://www.politico.eu/article/global-spain-vs-catalan-separatists-the-ultimate-pr-battle/>.

¹⁵ Como muestra de este clima se puede citar que cuando la Unión de los Federalistas Europeos debatió en su último congreso (Viena, diciembre de 2018) una resolución crítica hacia el independentismo, sólo se aprobó por un voto de diferencia, con fuerte oposición curiosamente francesa y de la rama juvenil JEF (cont.)

Conviene no menospreciar estas dificultades, pero tampoco magnificarlas. Cuando se analiza el impacto de la crisis catalana en la reputación exterior de España se constata un daño bastante limitado.¹⁶ La imagen internacional del país está, en términos generales, bien instalada y es positiva, encontrándose España en el número 14 en el índice de prestigio mundial y en el número 3 en la escala europea, al mismo nivel que Alemania. Su imagen sufrió mucho durante la crisis económica y se temía que sucediera lo mismo con el conflicto catalán. Pese a estos temores, y aunque los europeos reconocen su gravedad y tienden a condenar la respuesta policial y judicial que se le ha dado, apenas se han producido cambios de valoración. Atendiendo a datos recientes del Barómetro de la Imagen de España elaborado por el RIE,¹⁷ la inmensa mayoría de entrevistados (un 82% de una muestra de 3.790) dicen no haber cambiado su opinión sobre España tras lo ocurrido con Cataluña. Esto puede deberse a la no relevancia del tema o al desconocimiento del mismo, aunque sí se constata un 6% que declara que su imagen ha mejorado por un 12% que asegura que ha empeorado. Respecto a este último dato, el elemento que más ha influido es la percepción errónea de que la mayoría de los ciudadanos catalanes defienden la independencia, cuando en realidad sólo rondan el 40%. En cualquier caso, la mayor parte de los europeos se definen en contra de la división y dos tercios de los encuestados estiman además que Cataluña no obtendrá la independencia (incluso entre los que responden desde Flandes se comparte esta opinión).

Con todo, al analizar la imagen que proyecta un país, es importante diferenciar la opinión del ciudadano medio/público general, frente a la opinión de las elites, que basan sus percepciones en el seguimiento de la prensa y tienen mucha más influencia política. Es posible que parte de estas elites estén más cercanas a las tesis soberanistas que el ciudadano medio. Y, aunque el paso del tiempo ha contribuido a que los grandes medios de comunicación tengan una visión equilibrada de los acontecimientos que favorece la defensa de las posiciones constitucionales, sigue afectando el gran y prolongado esfuerzo dedicado por el independentismo a la hora de propagar su narrativa al tiempo que la diplomacia española apenas argumentaba en contra y lo hacía, además, apelando a razones legales antes que políticas. A partir del verano de 2018, con la postura más activista del ministro de Asuntos Exteriores Josep Borrell y la creación de la Secretaría de Estado para la España Global, esta actitud ha cambiado y ahora se hace más pedagogía con los corresponsales. También se ha ampliado el ámbito de los actores, imitando la gran capacidad del independentismo para implicar a académicos y profesionales.

En relación con el juicio en el Tribunal Supremo, el independentismo lo ve como una oportunidad, tal vez la última conectada a los estertores del *procés*, para mostrar a Europa y al mundo las supuestas carencias democráticas de España y tratar de recuperar la efervescencia alcanzada en octubre de 2017. Aunque no es en absoluto

(<https://www.federalists.eu/news/uefnews/resolution-of-the-uef-congress-multi-level-federalism-as-a-guiding-principle-of/>).

¹⁶ Véase C. González Enríquez (2018), "La imagen de España y el *procés* catalán", Blog Elcano, 9/VII/2018, <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-imagen-de-espana-y-el-proces-catalan/>.

¹⁷ Véanse los datos de la 8ª Oleada del Barómetro Imagen de España, publicados en septiembre de 2018: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-8.

previsible que se alcancen ninguno de esos dos objetivos, el Gobierno de España ha lanzado una campaña para tratar de impulsar una contranarrativa que minimice la erosión a la imagen. Cuando las acusaciones son tan desmesuradas y además se hacen desde una parte del propio Estado como es la Generalitat, parece lógico explicar, en casa y fuera, la calidad del sistema constitucional que es homologable a la de las demás democracias avanzadas. Desde la UE no se discute que actúe la justicia y se ve con agrado que el juicio se esté retransmitiendo en directo, pero, en general, se siente incomodidad ante las largas estancias en prisión provisional de los procesados y las penas que se solicitan por delitos de rebelión, de modo que en Bruselas se considera deseable que el juicio acabe cuanto antes y que las condenas no sean especialmente duras.

En el terreno del relato político, el presidente del Gobierno Pedro Sánchez y el ministro Borrell intentan explotar las similitudes del independentismo y el Brexit, en la medida que ambos fenómenos comparten elementos nacionalistas, insolidarios, y que la apelación común al referéndum binario como respuesta a un asunto tan complejo ha partido en dos a la sociedad. Además, en el caso de Cataluña se da el agravante de que esa polarización extrema tiene componentes de identidad, mucho más difíciles de restañar (e ineluctables teniendo en cuenta que el 60% de su población actual es fruto directo e indirecto de la inmigración desde otros puntos de España) que en el caso británico. Este paralelismo tiene algunas contraindicaciones, incluyendo el que nadie discute el Demos y la soberanía del Reino Unido frente a una organización como la UE, pero también expresa el deseo de trascender una argumentación demasiado centrada hasta ahora en el respeto a la Ley.

Por lo que se refiere a la relación entre el conflicto catalán y la protección de los valores europeos y los derechos fundamentales, vía art. 7 del Tratado o de otras vías disponibles, España se enfrenta a un doble desafío. El primero es fácil de gestionar en el nivel oficial pero no por ello menos irritante, al tener que defenderse frente a las críticas esporádicas a su supuesto autoritarismo en la respuesta al *procés*. El segundo consiste en valorar cómo se podría introducir en el sistema europeo de protección frente a las violaciones del Estado de Derecho las conductas que pueda cometer una autoridad regional. Se trata de una cuestión delicada vista tanto desde Madrid como desde Bruselas, en el primero de los casos porque hasta ahora se ha tendido a preferir que la UE asuma la tesis del asunto interno y, en perspectiva supranacional, porque es doctrina firmemente asentada en el Derecho de la UE que la responsabilidad por incumplimiento recae sólo sobre los Estados miembros sin importar que la infracción se haya cometido en un nivel subestatal. Pero sería absurdo aplicar esa misma lógica en este supuesto y denunciar a España por una conducta de esa gravedad que pudiera cometer la Generalitat. Se trata de guardar un equilibrio entre solicitar el apoyo de la UE y atribuirle un papel protagonista. Cómo actuar en caso de una nueva ilegalidad grave como las votaciones en el Parlament de septiembre de 2017 es complejo, pero podría canalizarse solicitando a la UE que denunciase políticamente dichas violaciones y respaldase la respuesta de las instituciones generales del Estado (Gobierno, Cortes, Tribunal Constitucional y poder judicial).

Conclusiones

A la luz de todo lo anterior, en esta sección de conclusiones se presentan cinco reflexiones finales a modo de lecciones aprendidas y de recomendaciones de actuación futura para que la crisis catalana no suponga merma de influencia española en relación con la UE.

La primera conclusión es asumir el conflicto territorial como un fenómeno molesto aunque no alarmante. Ha tenido efecto negativo sobre la imagen de España en el exterior pero en ningún caso se trata de daños estructurales y también se ha demostrado la confianza de las instituciones y los Estados miembros, reiterada en público y en privado, hacia el sistema constitucional. Los apoyos políticos, sociales e intelectuales al independentismo son ínfimos. Y, en relación con las críticas a cómo España ha gestionado el asunto (con un enfoque muy legalista y, según muchos observadores externos, con demasiado componente policial y judicial) o a las opiniones sobre cómo debería hacerlo a partir de ahora (con diálogo político y, según el parecer minoritario de algunos analistas, sin descartar la celebración de un referéndum o incluso de una mediación) es bueno no olvidar que ese mismo enfoque es defendido por muchos dentro de España. Es obvio que no hay por qué compartirlo, pero tampoco desesperarse por ello o por reveses menores que pudieran producirse. En la Europa conectada y politizada, y tratándose España de un Estado miembro importante, es inevitable convivir con posturas críticas. Cosa muy distinta es que dichas visiones estén poco informadas o asuman interpretaciones sesgadas, por lo que resulta totalmente necesaria una política activa de comunicación.

Segundo, la narrativa asertiva a comunicar debe incidir más en el pluralismo político y cultural de España y de Cataluña, defender el valor del Estado autonómico como ejemplo avanzado de descentralización territorial y exponer de manera razonada y convincente los peligros de un referéndum binario para la convivencia de una sociedad partida por líneas identitarias y por tanto muy alejada de, por ejemplo, la mucho más integrada realidad escocesa. El anti-independentismo debe estar basado en valores democráticos y en la importancia que otorga España a la convivencia entre diferentes y no, como es obvio, en un nacionalismo anticatalán. El pacto constitucional de 1978 incluye desde luego el autogobierno y un enorme aprecio hacia Cataluña y su idioma, que es posiblemente la lengua no estatal más protegida de toda Europa (y la más importante). También contiene el respeto a todas las ideas, incluyendo el independentismo. No hay seguramente ningún otro Estado miembro que haya sabido convivir más tiempo con esas posiciones políticas.

En tercer lugar, esa postura es del todo compatible con la denuncia firme de cualquier vía unilateral y que, por tanto, rompa el imperio de la Ley (piedra angular sobre la que se construye el proceso de integración europea) y también con la crítica razonada a la amenaza que el independentismo supone para la diversidad y otros valores fundamentales europeos, como la inclusividad, el pacto federal o la solidaridad de las regiones ricas. Esa posición siempre será bien recibida en los círculos europeos. El ataque a los rasgos inconstitucionales del *procés* debe complementarse cada vez más con un argumentario político que ponga de manifiesto sus rasgos no democráticos y su incompatibilidad con los valores europeos. En este punto, quizá convenga madurar la posibilidad de que la propia UE controle también las graves violaciones al Estado de

Derecho que pueda cometer una autoridad regional. Al fin y al cabo, lo sucedido en el Parlament en septiembre de 2017 se acerca a una concepción decisionista, populista y de desprecio a la división de poderes o a los derechos de la oposición, que retrata la baja calidad democrática del proyecto independentista, peor incluso que algunas manifestaciones que tanto preocupan a la Comisión en Estados miembros de Europa Central y Oriental.

La estrategia a desplegar en la UE consiste en proyectar esa narrativa a través de los actores españoles, pero preferiblemente con la complicidad de nacionales de otros Estados miembros que conozcan bien las posiciones españolas. Y no puede ser el Gobierno el único emisor de comunicación, sino que debe complementar su labor en ese terreno con la pedagogía que lleven a cabo con sus pares de otros países (a través de las redes formales e informales existentes) los eurodiputados, los funcionarios en las instituciones, los parlamentarios nacionales, los agentes de otras comunidades autónomas con presencia en Bruselas, los miembros del poder judicial, los medios de comunicación, los *think-tanks*, las empresas, profesionales de prestigio, ONG, iniciativas cívicas, etc. Junto a ese enfoque pedagógico general, y como objetivo mucho más centrado en el corto plazo, es importante atender a la presencia de españoles en los gabinetes de los presidentes de las tres instituciones y, por supuesto, velar para que todas las autoridades europeas tengan buena información sobre el conflicto.

Por último, y a modo de colofón, no se debe asumir la idea algo agorera de que mientras no se resuelva el problema catalán no es posible que España pueda ganar el peso que le corresponde en la UE por potencial objetivo y actitudes europeístas. Ese pensamiento debe impugnarse por dos motivos. En primer lugar, porque siempre existirán en Cataluña importantes voces rupturistas que impedirán considerar el asunto como resuelto del todo y, al margen de que se puede aspirar a reducir de modo notable el apoyo al independentismo, el reto también consiste en aprender a convivir con él. Pero, en segundo lugar, y mucho más importante, porque la causalidad de esa afirmación debe invertirse. No es el conflicto catalán el que impide una España más influyente en Bruselas sino, al revés, una España más asertiva y líder en el escenario europeo contribuirá de manera decisiva a resolver el conflicto o, al menos, a reducir su variante tan radical que lleva complicando la vida política catalana y de todo el país desde 2012.