

Libre determinación, reconocimiento de Estados y el papel de la Unión Europea en la crisis de Cataluña

Juan Manuel BAUTISTA JIMÉNEZ

Área de Derecho Internacional Público

Facultad de Derecho

Universidad de Salamanca

jmb@usal.es

Las iniciativas y maniobras que están llevando a cabo los partidarios de la independencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña del resto de España y su constitución como nuevo Estado se caracterizan por dos aspectos bien señalados.

De un lado, una orquestada, y mejor planificada, campaña de publicidad al mejor estilo de las *fake news* con el meridiano objetivo de internacionalizar sus reivindicaciones. Ámbito en el que han obtenido no pocos créditos frente a la pasividad del Gobierno central que durante mucho tiempo no ha mostrado una estrategia activa al respecto.

De otro, la cuestión que nos interesa, una recurrente invocación a principios y normas del Derecho Internacional Público como fundamentación de sus objetivos y actuaciones, el denominado «procés» hacia la desconexión y la independencia de Cataluña del resto de España. Así, la adopción por parte del Parlamento de Cataluña de la Ley del Referéndum de autodeterminación el 6 de septiembre de 2017 y la posterior realización de una consulta popular el 1 de octubre, sin garantías, que generó disturbios y altercados de diferente calado. En la mayoría de las ocasiones se han realizado abstractas y generales alusiones a principios y reglas que no existen en el Derecho internacional, como el presunto «derecho a decidir» o la puesta en marcha del «principio democrático». En este sentido, se ha perseguido acuñar una terminología nueva, sin anclaje jurídico, para evitar referirse a normas bien asentadas. En otras fases, se ha citado expresamente, empero de manera sesgada, el derecho a la libre determinación recogido en los Pactos internacionales de las Naciones Unidas de 1966 o bien a extemporáneas y aisladas interpretaciones de la Resolución 2625 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970.

También se han desvirtuado conceptos como el de democracia, acudiendo a ella como una suerte de bálsamo de fierabrás que todo lo cura y ampara. Así, se ha reinterpretado unilateralmente a la democracia como la condición previa y fundamental y

no una consecuencia del respeto al Estado de Derecho a través del cumplimiento de las leyes, internas e internacionales¹.

En una breve y contundente declaración, firmada por casi cuatrocientos profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales españoles, se exponen los argumentos que niegan todo fundamento jurídico en el Derecho Internacional a la Ley del referéndum de autodeterminación antes de la celebración del mismo. Así,

Ante los errores en la invocación del Derecho Internacional para dotar de fundamento jurídico a la ley del referéndum de autodeterminación, los miembros de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) abajo firmantes consideran que es su obligación cívica formular la siguiente declaración²:

1. Según la doctrina de las Naciones Unidas y la jurisprudencia internacional, las normas del Derecho Internacional General relativas al derecho de autodeterminación de los pueblos solo contemplan un derecho a la independencia en el caso de los pueblos de los territorios coloniales o sometidos a subyugación, dominación o explotación extranjeras.
2. A la luz de la práctica internacional, no puede excluirse un derecho de separación del Estado a comunidades territoriales cuya identidad étnica, religiosa, lingüística o cultural es perseguida reiteradamente por las instituciones centrales y sus agentes periféricos, o cuyos miembros son objeto de discriminación grave y sistemática en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, de forma que se produzcan violaciones generalizadas de los derechos humanos fundamentales de los individuos y de los pueblos.
3. Nada en los Pactos Internacionales de 1966, en ningún otro tratado sobre derechos humanos ni en la jurisprudencia internacional apunta a la consagración de un derecho de las comunidades territoriales infraestatales a pronunciarse sobre la independencia y separación del Estado.
4. Las normas generales del Derecho Internacional no prohíben que los Estados soberanos, atendiendo al principio de autoorganización, dispongan en sus propios

1. Vid. REMIRO BROTONS, A. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. 2018: «La cuestión “catalana”». *Revista Española de Derecho Internacional*, enero-junio 2018, vol. 70/1: 286.

2. La Declaración fue redactada el 17 de septiembre de 2017 por los profesores Carlos Esplugues Mota, presidente de la AEPDIRI, catedrático de Dret Internacional Privat, Universitat de València; Paz Andrés Saenz de Santa María, catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Oviedo; Gregorio Garzón Clariana, catedrático de Dret Internacional Públic, Universitat Autònoma de Barcelona; Araceli Mangas Martín, catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad Complutense de Madrid; Xavier Pons Rafols, catedrático de Dret Internacional Públic, Universitat de Barcelona; Antonio Remiro Brotóns, catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Autónoma de Madrid; Alejandro del Valle Gálvez, catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cádiz, y Rafael Arenas García, catedrático de Dret Internacional Privat, Universitat Autònoma de Barcelona. La Declaración se encuentra en la página web de la citada Asociación (www.aepdiri.org).

ordenamientos jurídicos supuestos y procedimientos de separación de sus comunidades territoriales. La inmensa mayoría, lejos de hacerlo, proclaman la unidad e integridad territorial como principios básicos de su orden constitucional.

5. La Unión Europea respeta y protege la identidad nacional y la estructura constitucional y de autogobierno de sus Estados. Además, el Derecho de la Unión exige de éstos que respeten y hagan respetar el Estado de Derecho, de modo que todos los poderes públicos se sometan a la Constitución, a las leyes y a su aplicación por los tribunales.
6. Como Cataluña no es una entidad que disfrute de un derecho de separación del Estado reconocido por el Derecho internacional, el derecho de libre determinación no puede constituir el fundamento jurídico para consultar a los ciudadanos sobre su independencia, como pretende el referéndum previsto en la Ley 19/2017 del Parlamento, actualmente suspendida por el Tribunal Constitucional³.

Ahora bien, aunque el Derecho Internacional no ampare jurídicamente el «procés» hacia la independencia de Cataluña, la Constitución española (ni ninguna otra Constitución estatal) no es una barrera que impida que los partidarios de la misma la invoquen, reclamen y, en última instancia, la materialicen como así atestiguan precedentes bien conocidos⁴. La proclamación de la independencia de un territorio es una cuestión fáctica, como el proceso de creación de un Estado también lo es. En este sentido, la aparición de un elemento que denominamos gobierno en sentido amplio con capacidad para controlar a una población estable sobre un territorio cierto (no es preciso, aunque sí recomendable que se encuentre delimitado por tratados fronterizos con los Estados vecinos).

Precisamente por este motivo, el Gobierno de España no debe permitir que se asiente sobre el territorio de Cataluña el poder y la capacidad de hecho para impedir que se ejerza la jurisdicción de los tribunales españoles (como manifestación palmaria de la soberanía) sobre el terreno que los favorables hacia la independencia reclaman para su nuevo Estado. «No hay Estados legales o ilegales en el Derecho Internacional. Los Estados existen o no existen»⁵.

Por otra parte, el reconocimiento de un Estado, teniendo efecto meramente declarativo, es un acto discrecional que el ordenamiento internacional deja en manos de los Estados.

Pero la falta de reacción o la actuación displicente del Gobierno de España puede alentar a la solidificación del principio de efectividad. En este sentido, la pertenencia de

3. También se ha reproducido el texto de la Declaración (en la versión original en castellano y en inglés) en la *Revista Española de Derecho Internacional*, enero-junio 2018, vol. 70/1: 295-298.

4. *Vid.* MANGAS MARTÍN, A. 2003: «Cataluña: ¿No habrá independencia?». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2003: 57.

5. *Ibid.*, 60.

España a la Unión Europea hace más improbable el éxito de hecho de una secesión de parte del Estado del territorio.

Por último, los cantos de sirena en forma de llamadas a la negociación entre el Estado español y la comunidad autónoma de Cataluña no deben difuminar la relación vertical entre ambos entes a favor de un proceso negociado de independencia. La negociación y el diálogo son necesarios como vías para explorar una reforma de la Constitución española que permita articular modelos pactados de secesión de parte o partes del territorio de un Estado si así fuera acordado por los representantes de los partidos políticos de todo el pueblo español, pues es en este último en quien reside la soberanía nacional⁶.

En medio de una tendencia globalizadora a escala mundial y de la original aventura gestada por el modelo de integración europea que, pese a vivir su etapa más crucial, se ha constituido en el pilar de la recuperación del viejo continente desde la segunda mitad del siglo XX, no se entiende la fiebre del procés independentista de un sector de la sociedad catalana que reclama su sacrosanto derecho a la secesión, salvo que observemos la reivindicación como la manifestación de un tribalismo posmoderno⁷.

6. *Vid.* REMIRO BROTONS, A. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: «La cuestión...», *loc. cit.*, 286-287.

7. La acuñación del término es autoría de FRANCK, Th. 1993: «Postmodern tribalism and the Rights to Secession». En C. Brölmann, R. Lefeber y M. Zieck (eds.): *Peoples and Minorities in International Law*. Dordrecht, 4.