
Quo Vadis Cataluña?

La unilateralidad, un viaje de corto recorrido

Juan SOROETA LICERAS

Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
juanfrancisco.soroeta@ehu.es

Sumario: INTRODUCCIÓN. 1. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PRECEDENTE VASCO: EL «DERECHO A DECIDIR». 2. EL «PROCESO DE DESCONEXIÓN» CATALÁN Y EL DERECHO INTERNACIONAL. 2.1. El procès. 2.2. La base jurídica del derecho a la libre determinación de los pueblos. 2.3. Evolución del derecho a la libre determinación de los pueblos. 2.4. La Declaración Unilateral de Independencia (DUI). 2.5. Reconocimiento de Estados y principio de efectividad. 3. ¿HACIA UN REFERÉNDUM PACTADO?

INTRODUCCIÓN

A un siendo consciente de que uno de los principales, si no el más importante de los problemas a que ha hecho frente nuestro país a lo largo de su historia es la incapacidad de escucharnos unos y otros, algo que aparentemente va en nuestros genes, este estudio –abordado desde la perspectiva del Derecho internacional, al que han dedicado su vida los profesores Cesáreo Gutiérrez Espada y Romualdo Bermejo García, a quienes se rinde entrañable y merecido homenaje en este número especial del *Anuario de Derecho Internacional*– no pretende ni mucho menos sentar cátedra sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos, un derecho cuyo alcance en nuestra disciplina admite pocas dudas, sino ser un elemento más para la reflexión y el debate que, en una sociedad democrática como la nuestra, puede y debe ser franco y pausado.

Aunque el objeto de este estudio es el análisis de la denominada «cuestión catalana», parece inexcusable la referencia a la «otra cuestión», la vasca, pues hasta fechas muy recientes ha monopolizado prácticamente en nuestro país el debate sobre esta cuestión. El contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos ha sido objeto durante años de un intenso, aunque generalmente superficial, debate en el País Vasco, distorsionado además por la violencia terrorista que durante décadas lo utilizó como excusa para el asesinato, la amenaza y la extorsión. En aquella negra época y en los años siguientes los diferentes medios de información pusieron a prueba nuestra paciencia, martilleándonos

con interminables tertulias en las que se discutía sobre el contenido del derecho de autodeterminación. Se ha hablado hasta la saciedad de este derecho, se han vertido ríos de tinta, pero en contadas ocasiones se ha abordado el debate sobre la cuestión con un mínimo de rigor¹. Y es que es difícil tratar este tema de forma pausada, porque los sentimientos, a veces enraizados hasta la médula, convierten tal posibilidad en poco menos que una quimera. Me refiero a quienes siendo nacionales del Estado español no se sienten españoles, pero también a quienes ni siquiera pueden concebir esta realidad.

Aunque las reivindicaciones nacionalistas vasca y catalana eran muy anteriores, los cuarenta años de dictadura que siguieron a la guerra civil no hicieron más que avivar el fuego. La transición sirvió para encauzar la convivencia, y el final de ETA parecía una oportunidad inmejorable para repensar el modelo de Estado del que nos queremos dotar. La coyuntura para buscar puntos de encuentro parecía ideal, pero la histórica incapacidad de entendimiento que caracteriza a nuestro país nos ha llevado en los últimos tiempos a situaciones de graves fracturas sociales. Si durante décadas esta fractura se produjo de forma lacerante en la sociedad vasca, ahora, para asombro general de la sociedad española, pero especialmente de la vasca, parece que le toca el turno a la catalana. No voy a entrar en las razones que asisten a unos y otros, que, excluido el uso de la fuerza, son igualmente legítimas. Pero sí reivindico la necesidad de repensar la España que queremos y de buscar un punto de encuentro que haga que los habitantes de todo su territorio se encuentren cómodos formando parte de ella, incluso sabiendo que es difícil, si no imposible, convencer a quien no se siente español de que lo haga. Es esta una realidad que se debe asumir con naturalidad.

1. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PRECEDENTE VASCO: EL «DERECHO A DECIDIR»

En 1990 el Parlamento vasco aprobó una declaración que afirmaba que «el pueblo vasco tiene *derecho a la autodeterminación*» y que este derecho «reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco

¹ En el ámbito del Derecho internacional público son muchos los trabajos que han abordado la cuestión con rigor, pero por su actualidad merecen ser destacados los de PONS RAFOLS, X., «Legalidad internacional y derecho a decidir», *REEL*, vol. 27, 2014; y *Cataluña: Derecho a Decidir y Derecho Internacional*, Madrid, Reus, 2015.

propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros pueblos»². Voy a dejar a un lado la cuestión del sujeto de este derecho –el Parlamento de la Comunidad Autónoma, depositario de la voluntad de los ciudadanos de los tres territorios que la componen, se lo reconocía a la totalidad del País Vasco³, algo similar a lo que ocurrirá en el caso catalán–, pues nos desviaría del objeto de este trabajo. Pero no es baladí recordar que esta declaración del Parlamento vasco se produjo en los años más duros de la violencia terrorista.

La *Propuesta del Parlamento Vasco para la convivencia en Euskadi, Nuevo Estatuto Político de Euskadi*⁴, conocida popularmente como «Plan Ibarretxe», aprobada por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004, introducía un término que ha triunfado ampliamente en el argot nacionalista, que tenía por objeto, disimulado o no, «sortear» el contenido y el alcance real que el Derecho internacional reconoce al derecho de autodeterminación: el «derecho a decidir». El recorrido de esta propuesta es bien conocido: una vez aprobado por el Parlamento Vasco se remitió al Congreso de los Diputados, que el 1 de febrero de 2005 lo rechazó por una mayoría cercana al 90% de los votos⁵. De esta manera, el proceso «libre asociacionista» vasco –pues no proponía un referéndum clásico de autodeterminación con diferentes opciones (independencia, integración, libre asociación...), sino con una sola: «un régimen singular de relación política con el Estado español basado en la libre asociación»– llegó a su término en el Congreso, ya que en ningún momento se apartó de la legalidad vigente. Sin embargo, la utilización de la expresión «derecho a decidir» alcanzó un notable éxito, y goza desde entonces de una excelente salud. Negar a alguien el «derecho a decidir» suena mal, suena profundamente antidemocrático. Probablemente esa sea la razón de su éxito. Pero tiene en contra su indefinición. ¿Qué es el derecho a decidir?, ¿dónde está regulado?, ¿quiénes son sus destinatarios?, ¿qué alcance tiene?, ¿cómo se ejerce? Si es algo diferente del derecho de autodeterminación, sería bueno que quienes lo propugnan respondieran a estas preguntas. Si no lo es, llamémosle por su nombre.

De la lectura de los textos vascos y catalanes sobre la cuestión puede deducirse que en ambos casos se identifica el «derecho a decidir» con la dimensión

² Declaración aprobada el 15 de febrero de 1990 por el Parlamento Vasco.

³ En 2014 el Parlamento Vasco volvió a reconocer este derecho a «Euskal Herria», abundando en esta incongruencia.

⁴ Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, de 25 de octubre de 2003. Este documento reconocía igualmente el derecho de autodeterminación a los «siete Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos Estados».

⁵ La propuesta fue rechazada por 313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones.

externa del derecho de autodeterminación. Las razones de la utilización de este término parecen obvias: Ibarretxe antes, y el gobierno catalán después, eran conscientes de que este derecho fue creado de la mano de las Naciones Unidas con el objeto de llevar a cabo la descolonización de medio mundo, y que el principio de integridad territorial, reconocido en el artículo 2 de la Carta, lo hace incompatible con las pretensiones, por muy legítimas que puedan ser, de pueblos que forman parte de un Estado ya constituido. La pomposa afirmación contenida en el Preámbulo de la Carta de la ONU («*Nosotros los Pueblos*, decididos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles...») no debe llevarnos a engaño: pese a la cada vez mayor influencia de sujetos de Derecho internacional distintos de los Estados en su desarrollo progresivo, no son («nosotros») los pueblos, sino («nosotros») los Estados quienes esencialmente hacen el Derecho internacional. Dado el carácter sacrosanto de la integridad territorial para los Estados es fácil entender que, por mucho que se quieran interpretar de forma amplia los textos internacionales aprobados en la materia en el marco de las Naciones Unidas, hay muy poco margen, si es que lo hay, para defender de forma cabal que el Derecho internacional avala el derecho de *todos* los pueblos a la autodeterminación; al menos en su dimensión externa.

2. EL «PROCESO DE DESCONEXIÓN» CATALÁN Y EL DERECHO INTERNACIONAL

2.1. *El procès*

Es habitual situar el punto de partida de la crisis catalana actual en el día en el que el Tribunal Constitucional (28 de junio de 2010)⁶ dictó sentencia en relación con el Estatuto de Cataluña, que había sido aprobado por el Parlamento catalán y sometido y aprobado en referéndum el 18 de junio de 2006⁷. Con independencia de la valoración que se pueda hacer de esta sentencia⁸, lo

⁶ Sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio (BOE de 16 de julio de 2010).

⁷ El Parlamento de Cataluña ya había afirmado previamente el derecho de autodeterminación de la nación catalana en 1989, 1998 y 2010 (Resoluciones 98/III, adoptada el 12 de diciembre de 1989, 679/V, adoptada el 1 de octubre de 1998, y Resolución 631/VIII, adoptada el 10 de marzo de 2010).

⁸ Como ha señalado oportunamente Jaume Saura, la legitimidad del Tribunal Constitucional en el momento en que dictó la sentencia era muy cuestionable, en especial por las circunstancias que rodeaban su composición (SAURA ESTAPÀ, J., «Autodétermination et séparatisme

cierto es que supuso el final del gobierno tripartito que compartían nacionalistas y no nacionalistas⁹, y dio pie a que el nuevo gobierno, éste de corte exclusivamente nacionalista, reclamara primero un pacto fiscal equiparable al *concierto vasco*, que fue aprobado por el Parlamento catalán y rechazado por el Gobierno español, y después el «derecho a decidir». Así, el 27 de septiembre de 2012 el Parlamento catalán aprobó una resolución que instaba al Gobierno de la Generalitat a realizar una consulta a la población y afirmaba tanto el «derecho a decidir» como el derecho de autodeterminación del pueblo catalán¹⁰.

En 2013 el Parlamento catalán aprobó la resolución titulada «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña»¹¹. Esta resolución fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que por sentencia de 14 de marzo de 2014 declaró inconstitucional la declaración de que el pueblo de Cataluña «es un sujeto jurídico político soberano», y aclaró que las referencias al *derecho a decidir* contenidas en la misma no lo serían si se interpretaran como el derecho a la participación política, lo que en la terminología del Derecho internacional se identifica con la dimensión interna del derecho de autodeterminación o, lo que es lo mismo, con el derecho al gobierno democrático.

El recorrido del denominado *procès* tras esta decisión del TC es sobradamente conocido por el lector, por lo que seré breve. El gobierno elegido tras la celebración de nuevas elecciones en septiembre de 2015 aprobó una resolución el 9 de noviembre en la que proclamaba el «inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de república»¹². El 6 de octubre de

des territoires métropolitains dans un cadre constitutionnel démocratique: le cas de la Catalogne», *Revue Miroirs*, 1/2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article5.pdf> [consultado: 18/01/2018], p. 106).

⁹ Personalmente detesto la denominación que se da a quienes no nos sentimos nacionalistas de ninguna clase. «Constitucionalistas», «unionistas»... son términos nacidos «a la contra» con los que no me puedo identificar. Uno puede ser independentista o no, pero lo segundo no implica necesariamente que considere a la Constitución la panacea de nada, ni que defienda a capa y espada la unidad indivisible de la patria. En el pensamiento nacionalista (sea éste vasco, catalán o español) no se concibe que alguien pueda no serlo.

¹⁰ Resolución 742/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalidad. Tram. 255-00006/09 (<https://www.parlament.cat/document/intrade/6053>)

¹¹ Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Tram. 250-00059/10 i 250-00060/10 (<https://www.parlament.cat/document/intrade/7217>).

¹² Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 (<https://www.parlament.cat/document/intrade/153125>).

2016 el Parlamento catalán aprobó una resolución¹³ en la que instaba al Gobierno a convocar un referéndum. Un año más tarde el Parlamento aprobó la *Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República*¹⁴, que preveía la forma en que se habría de producir la sucesión de Estados. Dos días antes había sido aprobada la *Ley del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña*¹⁵, que fue declarada inconstitucional por el TC por sentencia de 16 de octubre de 2017, aunque previamente (8 de septiembre) éste había establecido su suspensión. Pese a ello, el día 1 de octubre la Generalitat mantuvo la convocatoria del referéndum, que a duras penas se celebró, expresión literal, porque las fuerzas del orden público (estatales, que no catalanas) trataron de impedirlo. El día 27 de octubre de 2017 el Parlamento catalán declaró unilateralmente la independencia¹⁶, y el Gobierno español, aplicando el artículo 155 de la Constitución, lo disolvió y convocó elecciones para el 21 de diciembre.

Una vez recorridos sucintamente los principales hitos del proceso de «desconexión» catalán, corresponde analizar en qué medida se trata de un proceso de autodeterminación avalado por el Derecho internacional.

2.2. *La base jurídica del derecho a la libre determinación de los pueblos*

En este epígrafe se recordará, en primer lugar, el contenido y el alcance de este derecho, para después abordar otras cuestiones que suelen ser olvidadas en este debate, pero que considero esenciales.

La Carta de San Francisco *menciona* por primera vez el *principio* de la libre determinación de los pueblos en sus artículos 1 y 55, aunque no desarrolla su contenido a lo largo de su articulado. Se trata de un principio que iba a inspirar la acción futura de la Organización, y que solo a través de la interpretación

¹³ Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno 255-00002/11 (<https://www.parlament.cat/document/bopc/237878.pdf>).

¹⁴ Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. BOGC, n.º 7451A – 8.9.2017.

¹⁵ Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. BOGC, n.º 7449A – 6.9.2017.

¹⁶ Aunque tras la sesión del Parlamento catalán en la que se llevó a cabo la votación sobre la independencia se debatió largo y tendido sobre si se había declarado o no la independencia, en mi opinión, suspendida o no en su aplicación, no admite otra calificación. Y es que, en efecto, no cabe suspender lo que no se ha proclamado (REMIRO BROTONS, A. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «La cuestión catalana», *REDI*, vol. 70/1, 2018, pp. 285-294).

llevada a cabo en los años sesenta y setenta del siglo pasado por sus órganos principales, en especial la Asamblea General y la Corte Internacional de Justicia, llegará a ser el *derecho* a la libre determinación de los pueblos, tal y como lo conocemos hoy.

Como es bien sabido, el Derecho internacional reconoce el derecho a la libre determinación a los pueblos que están sometidos a dominación colonial, extranjera, o a un régimen racista. Pese a ello, es lugar común del mundo nacionalista afirmar que el Derecho internacional reconoce este derecho *a todos los pueblos*, expresión utilizada por las principales resoluciones de las Naciones Unidas en materia de descolonización, que son las que concretan el contenido y la forma de ejercicio de este derecho.

La Resolución 1514 (XV) señalaba que «*todos los pueblos* tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural», texto idéntico al del artículo 1 común a los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y al de la Resolución 2525 (XXV), la otra resolución clave para entender el alcance de este derecho, que completa este texto señalando que «*todo Estado tiene el deber de respetar este derecho* de conformidad con las disposiciones de la Carta».

Pese a la claridad de esta afirmación, deben recordarse tanto el título mismo de la Resolución 1514 (XV) («Declaración sobre la concesión de la independencia *a los países y pueblos coloniales*»), como su párrafo sexto, que afirma que «todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas». La contradicción existente entre ambos párrafos es solo aparente: el Derecho internacional reconoce el derecho de autodeterminación en su dimensión interna (derecho al gobierno democrático) a todos los pueblos, pero lo limita en su vertiente externa (derecho a decidir en un referéndum el estatus externo del territorio) a los pueblos de un territorio dependiente, donde aún no se ha constituido un Estado.

El Preámbulo de la *Ley catalana 19/2017 del referéndum de autodeterminación* justifica el derecho de la nación catalana a la autodeterminación sobre la base de algunos instrumentos internacionales. Así, menciona, aunque de forma desafortunada, el «artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas y *el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* (sic)» y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. Como queda dicho, el artículo 1.2 de la Carta simplemente mencionaba el principio, y el artículo 1 de ambos Pactos repetía de forma literal el párrafo primero de la Resolución 1514 (XV). Pero

lo cierto es que, si por una parte, no puede ignorarse el contexto histórico en que se aprobaron ambos pactos, en pleno proceso de descolonización (las referencias al mismo son constantes a lo largo de ambos textos), por otra, debe recordarse otro texto que también se repite literalmente en los dos Pactos: los artículos 46 del PDCP y 25 del PIDESC señalan que «ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas». No hace falta recordar que el artículo 2.4 de la Carta proclama el principio de integridad territorial de los Estados, difícilmente compatible con el derecho de autodeterminación en su dimensión externa cuando no se trata de territorios dependientes¹⁷.

La Resolución 2625 (XXV) insistía en este planteamiento e incluía lo que se conoce como «cláusula de salvaguardia» o «cláusula del gobierno democrático», que señala lo siguiente:

«Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la *integridad territorial* de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color».

En consecuencia, esta cláusula de salvaguardia amplía el elenco de los destinatarios del derecho que analizamos en su vertiente externa a los pueblos a los que se les impida ejercer el derecho de autodeterminación interno, por lo que se excluye su aplicación en los Estados que estén «dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color»¹⁸. Sin embargo, no existen precedentes de aplicación de esta cláusula ni en la práctica ni en la jurisprudencia internacional. La Corte Internacional de Justicia desperdició la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión en su Opinión consultiva de 22 de julio 2010 sobre la *conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia*

¹⁷ En este mismo sentido, cfr. REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R.; Díez-Hochleitner, J.; Orihuela Calatayud, E. y Pérez-Prat Durban, L., *Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 189.

¹⁸ PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 6ª ed., Madrid, Tecnos, 1996, p. 283.

*relativa a Kosovo*¹⁹, ya que, como plantearon algunos Estados²⁰, pese a que en el momento concreto en que se pronunció la Corte la situación de los derechos humanos de la población del territorio había mejorado sensiblemente, bien podía haber reconocido que en este caso, y solo en casos similares en los que se viola de forma grave el derecho interno a la autodeterminación en un Estado ya constituido, cabría el derecho de autodeterminación externo²¹. La Corte no habría podido hacer otra cosa que afirmar que en un Estado de derecho no cabe el derecho de autodeterminación externo.

El *Consejo Asesor de Transición Nacional de la Generalitat* (en adelante CATN), al que me referiré más adelante, llegó a sugerir que bien podría ser el caso de Cataluña cuando, partiendo de la base de que el pueblo catalán es un «pueblo oprimido», señalaba que «siguiendo la línea del Tribunal Supremo canadiense, se podría mantener que un pueblo que pretenda ejercer un derecho de autodeterminación externo (derecho de secesión) mediante este supuesto, puede hacerlo si demuestra fehacientemente a la comunidad internacional que persigue una causa legítima, si logra convencer al máximo número posible de Estados de la existencia de injusticias concretas y sustanciales y, finalmente, si muestra claramente que ha utilizado, sin éxito, todos los medios a su alcance para intentar resolver previamente los conflictos con el Estado matriz»²². Por una parte, el alto tribunal canadiense no dijo nada parecido. Pero es que, además, la denegación por parte del Estado del ejercicio del derecho de autodeterminación externa a Cataluña no constituye una violación del principio democrático, sino una consecuencia del principio de integridad territorial bien establecido en Derecho internacional. Es precisamente lo que dijo el Tribunal Supremo de Canadá respecto de Quebec.

Dada la inexistencia de práctica y jurisprudencia internacional sobre esta cláusula, parece oportuno recordar lo que dijo sobre la cuestión el dictamen de

¹⁹ *Conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, Opinión consultiva de 22 de julio 2010, CIJ, Recueil, 2010.

²⁰ En su intervención ante la CIJ, algunos Estados, como Alemania o Irlanda, se refirieron de forma expresa a la «remedial secession», «secesion remède», «sécession à titre de recours», que no deja de ser una nueva denominación de lo que tradicionalmente se ha conocido como «cláusula de salvaguardia».

²¹ Como señalara el profesor Carrillo, «cualquiera sea la intensidad o la realidad del sentimiento identitario, únicamente en circunstancias extremas en las que a un pueblo le es negada la autodeterminación interna podría hablarse del derecho de dicho pueblo a decidir unilateralmente su independencia» (CARRILLO SALCEDO, «Sobre el pretendido ‘derecho a decidir’ en Derecho Internacional contemporáneo», *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n.º 33, 2012).

²² Informe número 1 del CATN, titulado «La consulta sobre el futuro político de Cataluña», 25 de julio de 2013, p. 65.

20 de agosto de 1998 del Tribunal Supremo de Canadá. Es cierto que se trata de la opinión de un tribunal interno, pero por la ortodoxia con que plantea la cuestión desde la perspectiva del Derecho internacional, y porque el propio CATN ha señalado expresamente «las muchas semejanzas con el caso de Cataluña»²³, a continuación se reproducen algunos de sus párrafos más elocuentes:

«El derecho de secesión no nace en virtud del Derecho internacional del principio de la autodeterminación de los pueblos más que en el caso de un pueblo gobernado en tanto que *parte de un imperio colonial*, en el caso de un pueblo sometido a la *subyugación, a la dominación o a la explotación extranjeras*, y también, quizás, en el caso de un pueblo al que se le impide ejercer útilmente su *derecho a la autodeterminación en el interior del Estado del que forma parte*.

En otras circunstancias, los pueblos deben realizar su autodeterminación en el marco del Estado del que forman parte. El Estado cuyo gobierno representa al conjunto del pueblo o de los pueblos de su territorio, en igualdad y sin discriminación, y que respeta los principios de autodeterminación en sus acuerdos internos, tiene en virtud del Derecho internacional el *derecho a mantener su integridad territorial* y al reconocimiento de esta integridad territorial por el resto de Estados.

Quebec no es un pueblo colonizado u oprimido, y no se puede pretender tampoco que a los quebequenses se les impida un acceso real al gobierno para asegurar su desarrollo político, económico, cultural y social. En estas circunstancias, *ni la Asamblea nacional, ni la legislatura ni el gobierno de Quebec poseen, en virtud del Derecho internacional, el derecho de proceder unilateralmente a la secesión de Canadá*»²⁴.

Si *mutatis mutandis* aplicamos las afirmaciones del Tribunal canadiense al caso de Cataluña, es obvio que no se trata de un pueblo sometido a dominación colonial ni extranjera, y que España es un Estado de derecho en el que existe un gobierno democrático, por lo que el Derecho internacional le reconoce (a España) el *derecho a mantener su integridad territorial* y a que esta integridad territorial le sea reconocida por el resto de Estados.

Como muestra de las contradicciones en que se incurre cuando no se quiere hablar con rigor de conceptos jurídicos nada indeterminados, como es el derecho

²³ *Ibidem*.

²⁴ [1998] 2 RCS 217, Renvoi relatif à la sécession du Québec, p. 222 (traducción y cursiva del autor). Disponible en <https://scs-csc.lexum.com/scs-csc/scs-csc/fr/item/1643/index.do>.

de autodeterminación, cabe recordar que el Parlamento catalán se pronunció en julio de 2012 en contra del reconocimiento de este derecho a dos pueblos a los que explícitamente se lo reconocen las Naciones Unidas: el palestino y el saharauí²⁵. Es difícil entender que se reclame para sí lo que se niega a quien el Derecho internacional reconoce de forma palmaria. Más aún cuando se trata de pueblos que viven bajo ocupación militar, algo afortunadamente muy lejano de la realidad catalana. Los casos de Palestina y del Sahara Occidental son ejemplos de libro de los destinatarios del derecho de autodeterminación de los pueblos en Derecho internacional. Como queda dicho, tan solo dos meses más tarde, el 27 de septiembre de 2012, el Parlamento catalán aprobó una resolución en la que afirmaba el «derecho a decidir» del pueblo catalán. Si ya la afirmación de que el Derecho internacional reconoce a Cataluña el derecho de autodeterminación en su dimensión externa no tiene fundamento jurídico alguno, negárselo a pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera, como es el caso de los pueblos mencionados, es algo más que una inocente contradicción.

El Tribunal Supremo de Canadá incurrió en su dictamen en el error de identificar y utilizar de forma indistinta *derecho de secesión* y *derecho de autodeterminación* para referirse al proceso de descolonización. Si el segundo es una institución consolidada del Derecho internacional, por el contrario, el derecho de secesión no existe como tal en el ordenamiento jurídico internacional más que como una excepción, hasta el momento puramente teórica, de aplicación de la cláusula de salvaguardia. «Secesión» equivale a «separación». En el caso de los territorios coloniales que, en virtud de la Resolución 2625 (XXV), poseen una «condición jurídica distinta y separada» del territorio metropolitano, no se puede hablar de secesión, porque nunca formaron parte de la potencia colonial, de la que, por ello, no pueden «separarse». Ni Palestina es parte de Israel ni el Sahara Occidental de Marruecos; pero Cataluña sí es parte de España.

2.3. *Evolución del derecho a la libre determinación de los pueblos*

Son muchos los documentos que se han utilizado a lo largo del proceso catalán que afirman que, como consecuencia de la evolución experimentada por este derecho en las últimas décadas, Cataluña es destinataria del derecho de

²⁵ Todavía resulta más sorprendente por el hecho de que el CATN ha utilizado el dictamen de la Corte Internacional de Justicia en el asunto del Sahara Occidental para justificar la necesidad de realizar una consulta a la población... catalana (Informe n.º 1 del CATN, *op. cit.*, p. 64).

autodeterminación²⁶, aunque no justifican en qué basan tal afirmación²⁷. Ciertamente que desde su inclusión en la Carta de la ONU hasta finales de los años sesenta del siglo pasado se produjo una importante evolución, cuando, decidida a poner fin a la colonización, la Organización afirmó la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales y llegó a reconocer a los movimientos de liberación nacional el derecho a usar la fuerza contra las potencias coloniales. Pero desde entonces, su evolución ha sido prácticamente imperceptible, al menos en su dimensión externa.

Quienes defienden que esa evolución ha afectado a la mencionada vertiente externa²⁸ ponen como ejemplo los procesos de descomposición de la URSS, Yugoslavia, Checoslovaquia, e incluso la unificación alemana, que se habrían culminado sobre la base del derecho a la libre determinación de los pueblos. Como ya se ha explicado en otros estudios²⁹, la sucesión de Estados es un fenómeno habitual en las relaciones internacionales; la separación y unificación de Estados no tiene relación en estos procesos con el derecho a la libre determinación, que es un derecho no de los Estados, sino de los pueblos. El caso más recurrente suele ser el de los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), que no llegaron a ejercer este derecho que, además, el Derecho internacional nunca les llegó a reconocer, aunque sí lo hacía –con el resultado por todos conocidos– la Constitución de la URSS. El modo en que, de forma unilateral, proclamaron su independencia en 1990 parecería avalar la ampliación de este derecho a supuestos fuera del contexto colonial. Pero la realidad es bien diferente: estos tres Estados, que eran independientes desde 1918 y sufrieron

²⁶ *Ibid.*, p. 65.

²⁷ Se echa de menos una referencia a las fuentes bibliográficas utilizadas en tales informes, pues a quienes escribimos sobre ello nos cuesta muy poco identificar en ellos nuestros propios textos. No se trata de hacer valer posibles derechos de autor, sino de denunciar una utilización sesgada, descontextualizada, de nuestros trabajos para defender posiciones que no compartimos.

²⁸ Así, por ejemplo, el mencionado Informe n.º 1 del CATN afirma que «los nuevos Estados nacidos de la URSS y Yugoslavia «se caracterizaban, entre otros aspectos, por estar fundamentados en la previa existencia de una minoría nacional (...) que se autodeterminaba y se constituía como nuevo sujeto de la comunidad internacional» (nota 20, p. 67), afirmación que carece por completo de base.

²⁹ Dadas las limitaciones de espacio del presente estudio, me permito remitir al lector a un trabajo anterior en el que analizo con más detalle esta cuestión, tanto en relación con los Estados surgidos del antiguo bloque socialista, como con los casos más puntuales de Quebec, Escocia, Irlanda del Norte, Montenegro o Sudán del Sur («El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: entre la realidad y el deseo», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2011, Madrid, Tecnos/Universidad del País Vasco, 2013). Igualmente véase LÓPEZ MARTÍN, A.G. y PEREA UNCETA, J.A., *Creación de Estados, Secesión y Reconocimiento*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, en especial pp. 100-124.

la ocupación soviética en 1945, trataron inútilmente de utilizar el derecho a separarse que les reconocía la Constitución soviética para... evitar males mayores. Una vez que comprobaron la imposibilidad de poner en práctica esa vía proclamaron no la independencia, sino el *restablecimiento* de su independencia³⁰.

En la doctrina internacionalista hay práctica unanimidad a la hora de afirmar que las referencias a este derecho en los procesos de descomposición y unificación de Estados que siguieron a la caída del muro de Berlín tenían por objeto justificar el carácter democrático de los nuevos gobiernos. Era parte de lo que A. CASSESE denominó «retórica política»³¹, y que tenía que ver no con la dimensión externa del derecho que analizamos, sino con la interna: el derecho al gobierno democrático.

Otras referencias habituales para justificar esta teórica evolución suelen ser los casos de Quebec, Escocia, Irlanda del Norte, Montenegro, Kosovo o Sudán del Sur. Si los cuatro primeros conflictos han sido abordados por los actores políticos desde la perspectiva de sus respectivos Derechos internos (de Canadá, del Reino Unido³² o de Serbia y Montenegro³³), respondiendo a la más pura ortodoxia del Derecho internacional, que la considera una cuestión esencialmente de Derecho interno, los casos de Kosovo o Sudán del Sur, en cambio, pueden plantear algunas dudas.

El caso de Kosovo, y aunque la doctrina entiende de forma mayoritaria que no cabe referirse a él como un caso de ejercicio del derecho de autodeterminación, en mi opinión, y pese a que cuando se produjo la DUI habían pasado ya cerca de diez años desde que había cesado la violencia contra la comunidad albano-kosovar, encajaría perfectamente en el supuesto previsto en la cláusula de salvaguardia de la Resolución 2625 (XXV), pues tal situación de «normalidad» era tan solo provisional y consecuencia directa de las medidas adoptadas

³⁰ «El Soviet Supremo de la República de Lituania, expresando la voluntad popular, ha decidido y declara solemnemente que *se ha restablecido* la ejecución de los poderes de soberanía que fueron mermados por las potencias extranjeras en 1940», *El País*, 12 de marzo de 1990.

³¹ «Self-determination has operated at the level of *political rhetoric*, as a set of *political principles* legitimizing the secession of national states from central, oppressive state structures» (CASSESE, A., *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University Press, 1995, p. 273). Como señalara Antonio Remiro, «la auténtica libre determinación de los pueblos que desemboca en la real soberanía del Estado se confunde con la implantación del socialismo soviético» (REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público*, vol. I: *Principios fundamentales*, Madrid, 1983, p. 167).

³² Cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación», *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, n.º 7/2008.

³³ El artículo 60 de la Constitución de este Estado de efímera existencia (2003-2006) preveía la posibilidad de celebrar en el plazo de tres años un referéndum para que Montenegro se separara de la República.

por el Consejo de Seguridad para poner fin a las violaciones de derechos humanos. Cabe recordar, además, que estas resoluciones insistieron siempre en la necesidad de respetar la integridad territorial serbia. Algo similar cabe decir del supuesto de Sudán del Sur, en el que a la situación límite de la población del territorio, que había sido sometida durante décadas a graves violaciones de derechos humanos, se unía el conflicto de Darfur³⁴, completando un cuadro que podría justificar igualmente su inclusión en el marco de la cláusula de salvaguardia, que por su elocuencia bien podría definirse en este caso como «secesión como remedio»³⁵, algo, obviamente, muy alejado del caso catalán, aunque, sorprendentemente, el CATN lo llegara a plantear³⁶.

Como queda dicho, el reconocimiento del derecho de autodeterminación en su vertiente externa a pueblos que forman parte de Estados ya constituidos es una cuestión que el Derecho internacional remite al derecho interno. Aunque forma parte ya de la teoría general del Derecho internacional, parece lógico recordar en este lugar lo que, con clarividencia, dijera la Comisión de Juristas de la Sociedad de Naciones en 1920 en relación con al asunto de las islas Aaland, y que un siglo más tarde sigue siendo la posición «oficial» del Derecho internacional:

«de una manera general, *pertenece exclusivamente a la soberanía de todo Estado definitivamente constituido* conceder o rehusar a una fracción de su población la determinación de su propia suerte política por la vía del plebiscito o de otra manera»³⁷.

³⁴ El conflicto de Darfur (2003) produjo el desplazamiento forzoso de varios millones de personas y más de 400.000 muertos

³⁵ Como ha señalado Malcolm Shaw, solo cabe la autodeterminación externa «where the group in question is subject to 'extreme and unremitting persecution' coupled with the *lack of any reasonable prospect for reasonable challenge*» (SHAW, M., *International Law*, 6ª ed., Cambridge University Press, 2008, p. 523).

³⁶ Sin mayores explicaciones, y desde luego sin base alguna en el Derecho internacional, el CATN llegó a afirmar que la secesión como remedio cabría en el caso de «violaciones, por parte del Estado central, de las aspiraciones de autogobierno y de los acuerdos de autonomía territorial interna. Dichas violaciones incluyen la imposibilidad de conciliar demandas (razonables) de autonomía regional con la estructura del Estado y la intervención y el cuestionamiento (sistemático) de la autonomía territorial por parte del Estado central a pesar de los pactos formales existentes» (*Libro Blanco: La transición Nacional de Cataluña*, p. 20).

³⁷ En el caso de las islas Aaland el derecho de autodeterminación fue invocado por Suecia, que defendía el derecho de los pobladores de las islas, étnica y culturalmente suecos, a decidir si preferían integrarse en Suecia o permanecer en Finlandia (*Journal Officiel de la Société des Nations*, julio de 1921, suplemento n.º 5, pp. 24 ss.). Texto disponible en: <https://www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/aaland1.pdf>

Esta afirmación de hace casi un siglo es perfectamente válida en la actualidad, por lo que no creo que se haya producido una gran evolución del Derecho internacional en la materia. Como ha señalado James CRAWFORD, los desarrollos de este derecho en su dimensión interna «do not affect the established rules and practices with respect to self-determination and the territorial integrity of states. They lend no support to the view that peoples within independent states have a unilateral right to secede»³⁸.

2.4. *La Declaración Unilateral de Independencia (DUI)*

Desde que se produjo la DUI catalana, se han reiterado las referencias de unos y otros al dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre la *conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*³⁹. La afirmación de la Corte en el sentido de que la misma no fue contraria al Derecho internacional se interpretó inmediatamente desde los sectores nacionalistas como un reconocimiento de que el Derecho internacional avala las DUI. Lo cierto es que de la lectura del dictamen no se desprende tal cosa. En realidad, lo que hizo la Corte para evitar tener que pronunciarse sobre la aplicabilidad a Kosovo del derecho de autodeterminación fue recurrir al artificioso argumento de que quien había hecho la declaración no había sido la Asamblea de Kosovo, sino las personas que formaban parte de la misma. Si, en vez de ceder a la presión de numerosos Estados, hubiera abordado la cuestión de frente, reconociendo que la DUI fue realizada por un órgano que había sido creado por el Consejo de Seguridad a través de una resolución en la que se reafirmaba expresamente la integridad territorial de la entonces denominada República Federativa de Yugoslavia⁴⁰, no habría podido concluir otra cosa que *esa* DUI era contraria al Derecho internacional. Sin embargo prefirió afirmar que el Derecho internacional no prohíbe que un grupo de personas proclamen la independencia. Una verdad de Perogrullo.

³⁸ Informe realizado por James Crawford para el Abogado General de Canadá, el 19 de febrero de 1997, *State Practice and international law in relation to unilateral secession*. Disponible en https://is.muni.cz/el/1422/jaro2006/MP803Z/um/1393966/INTERNATIONAL_LAW_AND_UNILATERAL_SECESSION.pdf.

³⁹ *Conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo. Opinión consultiva de 22 de julio 2010, CIJ, Recueil*, 2010.

⁴⁰ «Reafirmando la adhesión de todos los Estados Miembros al principio de la soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y los demás Estados de la región...» (Resolución 1244/1999, aprobada por el Consejo de Seguridad el 10 de junio).

La Corte perdió una oportunidad de oro para decir lo que ya había dicho en sede interna el Tribunal Supremo de Canadá, pero que, con la autoridad que le da ser el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, habría zanjado definitivamente el debate jurídico sobre la cuestión: en un Estado de derecho no cabe la autodeterminación externa.

Pero es que, además, el dictamen no aporta nada nuevo, pues dejando a un lado el caso de Kosovo, en el que mediaba una resolución del Consejo de Seguridad, es obvio que una DUI proclamada por un poder político no estatal no viola el Derecho internacional, por lo que tampoco lo hace la DUI catalana. El Derecho internacional se mantiene neutral, de forma que las consecuencias de la DUI dependerán exclusivamente de la respuesta del resto de Estados. Tal y como ha recordado J. SAURA, las pocas ocasiones en que el Consejo de Seguridad ha declarado ilegales determinadas declaraciones de independencia (Rodesia del Sur, República Turca de Chipre del Norte o República Serbia de Sprska) la ilicitud no se derivaba de su carácter unilateral, sino del contexto violento y de graves violaciones del Derecho internacional en que se produjeron⁴¹.

2.5. *Reconocimiento de Estados y principio de efectividad en el Derecho internacional*

Aunque, en mi opinión (y sospecho que también en la de quienes han llevado adelante este proceso), las posibilidades de que un Estado catalán independiente pudiera ser reconocido por la comunidad internacional, o al menos por una parte de ella, eran y son remotas, para el caso en que tal circunstancia se produjera, el Gobierno catalán creó en febrero de 2013 el CATN⁴² con varios objetivos. Por una parte, para que estudiara e hiciera propuestas sobre las consecuencias de la proclamación de independencia el *día después* (sucesión de Estados), y, por otra, para que promocionara el contenido del proceso ante la comunidad internacional para recabar el mayor número de apoyos posibles de otros Estados, algo que no debió hacer bien, o mejor dicho, no pudo hacer porque, como era más que previsible y el tiempo dejó en evidencia, era una misión imposible.

Al margen del ya estéril debate sobre el carácter declarativo o constitutivo del reconocimiento de Estados⁴³, y de las consecuencias que tendría la inde-

⁴¹ SAURA ESTAPÀ, J., *op. cit.*, p. 108.

⁴² Decreto 113/2013, de 12 de febrero.

⁴³ Para una interpretación actual de esta institución, cfr. LÓPEZ MARTÍN, A.G. y PEREA UNCETA, J.A., *op. cit.*, pp. 202-210.

pendencia de Cataluña en relación con la condición del nuevo Estado como miembro de la Unión Europea, cuestión que ha sido ya debidamente estudiada⁴⁴, la respuesta tanto de esta organización como de sus Estados miembros y del resto de los Estados de la comunidad internacional que se han pronunciado sobre la cuestión ha sido contundente. Pese a las promesas de los promotores de la DUI de convertir Cataluña en una Arcadia que gozaría inmediatamente del respeto y reconocimiento de todos los Estados, al día siguiente de la DUI al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, le faltó tiempo para afirmar que «*For EU nothing changes. Spain remains our only interlocutor*»⁴⁵. Desde entonces y hasta el momento en que se escriben estas líneas, no sólo ningún Estado ha dado su reconocimiento a la República Catalana, sino que quienes se han manifestado sobre la cuestión (EEUU, Canadá, Alemania, Reino Unido, Francia...) lo han hecho para rechazarla de forma explícita y contundente. Y es que era la crónica de un fracaso anunciado.

Esta es la clave del proceso. Es obvio que, aunque topara con los límites establecidos por la Constitución española, el apoyo de una amplia mayoría de la población de Cataluña a la independencia, algo que hoy en día está muy lejos de ser realidad, daría legitimidad democrática al proceso. Pero también lo es que, no contando con el reconocimiento de la comunidad internacional, tal legitimidad sería poco menos que irrelevante. Estamos ante un principio fundamental del Derecho internacional: el principio de efectividad. Solo en el caso de que se pactara un referéndum entre los gobiernos central y catalán cabría esperar un reconocimiento internacional de su resultado, aunque incluso en ese caso habría que superar las reticencias de los Estados, que no parecen dispuestos a abrir la Caja de Pandora que supondría admitir que un pueblo que forma parte de un territorio de un Estado europeo pudiera convertirse en un nuevo Estado⁴⁶. Cientos de miles de catalanes nunca llegarán a sentirse españo-

⁴⁴ Cfr. MANGAS MARTÍN, A., «La secesión de territorios en Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea (RDUE)*, n.º 25, 2013, pp. 47-67; CAMPINS ERITJA, M., «The European Union and the Secession of a Territory from a EU Member State», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2/2015, aprile-giugno, pp. 479-502 y RIDAO MARTÍN, J. y GONZÁLEZ BONDIA, A., «la Unión Europea ante la eventual creación de los estados surgidos de la secesión de Estados miembros», *RDUE*, n.º 27-28, 2014/2015, pp. 363-390.

⁴⁵ Pese a ello, y a la vista de las imágenes de las cargas policiales del día del referéndum convocado por la Generalitat, también se dirigió al Gobierno español: «*I hope the Spanish government favours force of argument, not argument of force*» (Tuit de Donald Tusk (@ucopresident), de 27 de octubre de 2017).

⁴⁶ LÓPEZ MARTÍN y PEREA UNCETA entienden que el requisito de la efectividad no es suficiente para acceder a la condición de Estado, pues debe ser fruto de un proceso respetuoso con el Derecho internacional (*op. cit.*, en especial, pp. 44-86). Pese a la ortodoxia jurídica de esta afirmación

les, y aunque sus anhelos de independencia son perfectamente legítimos, nada parece indicar que los Estados, y lo digo en plural, no solo el español, vayan a cambiar su posición en relación con esta cuestión, pues la integridad territorial es para ellos un principio intocable. Por ello, en mi opinión, no hay otra vía para salir del callejón sin salida al que ha llevado el *procès* a la sociedad catalana que la de la negociación, el pacto y el consenso. De nuevo volvemos al Derecho interno.

3. EL DERECHO INTERNO ESPAÑOL: ¿HACIA UN REFERÉNDUM PACTADO?

Una vez constatado que el Derecho internacional está lejos de aceptar el derecho de secesión en un Estado de derecho, y que no prevé ninguna solución para el caso de que un Gobierno central se niegue a negociar un acuerdo sobre el ejercicio del derecho de autodeterminación de una parte de su territorio, voy a hacer una breve incursión en el Derecho español. Es precisamente lo que hizo el Tribunal Supremo en el caso de Canadá: reenviar la cuestión a su Derecho interno, al afirmar que, si en respuesta a una pregunta clara en un referéndum en el que propugnara la independencia de Quebec su gobierno consiguiera una mayoría clara, estaría legitimado para negociar con el de Canadá el estatuto futuro del territorio. En el caso escocés, la victoria del *Scottish National Party* en las elecciones de 2011, que incluía en su programa electoral el compromiso de organizar un referéndum sobre la independencia del territorio, constituyó la base legitimadora del posterior Acuerdo de Edimburgo (2012), que estableció la fecha de 18 de septiembre de 2014 para la celebración del referéndum.

En aplicación del principio democrático, subyacente en ambas Constituciones, los gobiernos canadiense y escocés se vieron obligados a pactar con el quebequense y el escocés para buscar una salida negociada, lo que, como ha señalado LÓPEZ BASAGUREN, ha configurado un nuevo paradigma en la forma en que los sistemas democráticos descentralizados afrontan este tipo de rei-

y a la limitada práctica internacional en la materia, y aunque la secesión pactada facilitaría, sin duda, la aparición del nuevo Estado en la comunidad internacional, en mi opinión, si aún no respetando la legalidad internacional, la entidad que proclama la secesión consigue relacionarse con el resto de Estados como uno más, la *realpolitik* nos llevará al escenario de la aparición de un nuevo Estado. Es lo que probablemente se está fraguando en el caso de Kosovo. Y es que, como reconocen estos autores, recordando el dictamen del Tribunal Supremo de Canadá, «el éxito final de una secesión dependerá de su reconocimiento por parte de la comunidad internacional» (*ibid.*, p. 201).

vindicaciones, un paradigma que, en su opinión, los Estados en circunstancias similares, como puede ser el español, cada uno con las singularidades propias de su sistema constitucional, deben tener en cuenta⁴⁷. Como han señalado A. REMIRO y P. ANDRÉS, el camino a seguir por quienes defienden el derecho a separarse de España es el de una reforma de la Ley Fundamental que, «por hipótesis, haga del *pacto entre diferentes naciones* fundamento legitimador del Estado y admita, como consecuencia, un derecho de secesión como expresión de la autodeterminación de cada una de ellas»⁴⁸. En todo caso, en este nuevo paradigma seguiría sin tener cabida la posibilidad de una secesión unilateral⁴⁹, algo en lo que hizo especial hincapié el TS de Canadá.

Parece claro que una importante mayoría de la población catalana está a favor de que se celebre un referéndum de autodeterminación, incluidos muchos ciudadanos que son contrarios a la independencia. Es esta una realidad que no se puede ignorar. Pero para avanzar en esa dirección, además de ser necesaria la reforma de la Constitución, hay al menos dos extremos que deberían aclararse en relación con un posible referéndum.

En primer lugar, debería aclararse qué mayoría se requeriría para que se pusiera en marcha el proceso hacia la independencia. Si el alto tribunal canadiense insistió en que el gobierno quebequense solo estaría legitimado para negociar el futuro del territorio si consiguiera una mayoría clara es porque se trata de una decisión que va a condicionar la vida de toda la población y, previsiblemente, de forma irreversible. Una decisión de tal calibre no puede depender de cambios coyunturales en la opinión pública que en poco tiempo puedan revertir, haciendo que una mayoría ajustada en un momento pueda pasar a ser minoría poco tiempo después. El Brexit es un buen ejemplo de esa afirmación.

En segundo lugar, debería establecerse hasta qué punto el resultado del referéndum sería definitivo. En Quebec se han celebrado ya dos referéndums y se habla de un tercero, mientras en Escocia tan solo unos meses después del primero ya se hablaba de una nueva convocatoria. ¿Hasta cuándo?, ¿hasta que se imponga en las urnas la opción que defienden quienes lo convocan?, ¿ese sería el último? Y en tal caso, ¿por qué?, ¿qué ocurriría si una vez declarada la independencia, tras la celebración de otras elecciones, un nuevo gobierno defiende la vuelta a la situación anterior? Desde la perspectiva nacionalista, tiene

⁴⁷ LÓPEZ BASAGUREN, A., «La secesión de territorios en la Constitución española», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 25, 2013, p. 91.

⁴⁸ REMIRO BROTONS, A. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *op. cit.*, *REDI*, vol. 70/1, 2018, pp. 285-294.

⁴⁹ LÓPEZ BASAGUREN, A., *op. cit.*, p. 97.

sentido mantener abierta esta posibilidad, para no perder de vista su razón de ser. Pero, por ejemplo, en el caso catalán, quienes pese a estar en contra de la independencia apoyan la celebración de un referéndum pactado ¿estarían dispuestos a que se convoquen referéndums de forma indefinida... hasta que se imponga la opción que rechazan? Si admitiéramos que la decisión favorable a la independencia es irreversible –si es que en las relaciones internacionales hay algo irreversible– ¿por qué la contraria no habría de serlo?

A modo de conclusión, cabe afirmar que el Derecho internacional no avala en modo alguno el derecho a la libre determinación de Cataluña en su dimensión externa. Tampoco lo hace el Derecho español. Pero las leyes no son inamovibles. La Constitución se puede reformar para permitir que se consulte a la población sobre el futuro de su territorio. La vía de solución es necesariamente la del diálogo y el pacto, algo que desgraciadamente no es una de las virtudes que caracteriza a nuestro país. Y es algo urgente, porque si no se aprovecha esta difícil, pero seguramente propicia coyuntura para reorganizar el Estado español, de forma que quienes no se sientan españoles, al menos se encuentren cómodos en él, pasará muy poco tiempo antes de que el nacionalismo vasco tome el relevo del catalán. En todo caso, quienes promueven este tipo de procesos deberían tener presente antes de ponerlos en marcha (en mi opinión, son plenamente conscientes de ello) que sin contar con el aval de la comunidad internacional están condenados al fracaso y, lo que es peor, a producir una gran frustración y fractura en las sociedades que representan y teóricamente defienden.

3. Paz, seguridad y desarme: viejos problemas,
nuevos retos

