

## CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÈRIE E / 2017 / 2.1 / CA]

Data: 20/04/2017

### TÉ CATALUNYA DRET D'AUTODETERMINACIÓ?

Josep Costa

L'any 2014 el Ministeri d'Exteriors espanyol va elaborar un informe específicament dirigit a negar que Catalunya pogués invocar el dret d'autodeterminació per legitimar una eventual declaració d'independència<sup>1</sup>. L'informe es fonamenta en la premissa que només els pobles colonials tenen aquest dret, una tesi que no és original però que conté notables errors i tergiversacions.

En efecte, al dret internacional l'autodeterminació és el dret de "tots els pobles" a "determinar lliurement el seu estatut polític i perseguir lliurement el seu desenvolupament econòmic, social i cultural"<sup>2</sup>. Aquesta definició, aparentment tan clara, no ha impedit profunds debats sobre quins són els subjectes titulars del dret, el seu abast concret o la forma d'exercir-lo.

#### La tesi de les colònies

---

El camí fàcil per no reconèixer o limitar el dret d'autodeterminació ha estat habitualment negar-li la condició de poble a qui el reivindica. La postura defensada en l'informe del govern espanyol és que fora del context colonial '*poble*' és sinònim de població resident al territori d'un estat existent. Per aquesta via, es pretén que el dret d'autodeterminació esdevingui un atribut vinculat a la sobirania estatal.

---

<sup>1</sup> Informe "Sobre la eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña y el Derecho Internacional". [Consultat en març de 2017]

([http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Actualidad/Paginas/Articulos/20140517\\_ACTUALIDAD\\_1.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Actualidad/Paginas/Articulos/20140517_ACTUALIDAD_1.aspx)). Més d'un any després, l'Instituto Elcano va publicar un paper del Cap de l'Assessoria Jurídica del Ministeri, José Martín y Pérez de Nanclares, que reproduïa literalment apartats sencers d'aquell informe. [Consultat en març de 2017].

([http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c/MartinPerezDeNanclares\\_reflexiones\\_juridicas\\_independencia\\_Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c/MartinPerezDeNanclares_reflexiones_juridicas_independencia_Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c)).

<sup>2</sup>"Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". [Consultat en març de 2017]  
(<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>)

Per sostenir aquesta tesi, se cita la famosa resolució 2625 de l'ONU (sobre els principis generals del dret internacional),<sup>3</sup> i en concret el paràgraf que es refereix a la salvaguarda de la unitat política i la integritat territorial dels estats existents. A partir d'aquesta clàusula, i d'altres declaracions o resolucions, s'argumenta que el principi d'integritat territorial preval sempre sobre el dret d'autodeterminació, excepte en el cas de colònies i territoris no autònoms.

El cert és que no hi ha base per sostenir això. De fet, la Cort Internacional de Justícia ja va dir en el seu conegut dictamen sobre la independència de Kosovo que el principi d'integritat territorial només regeix en les relacions entre estats.<sup>4</sup> Això significa que no hi haurà tal conflicte entre els dos principis en la mesura que l'autodeterminació la reivindiqui un poble sense estat.

És més, tot i que l'informe del govern espanyol curiosament omet aquesta part quan la cita, la resolució 2625 abans esmentada condiona explícitament la unitat política i la integritat territorial dels estats al seu respecte pel dret d'autodeterminació i el principi d'igualtat de drets. Això comporta que no es protegeixi la unitat de tots els estats existents, sinó només d'aquells que estiguin "dotats d'un govern que representi la totalitat del poble pertanyent al territori" sense distinció de cap tipus.<sup>5</sup>

## La tesi de l'autodeterminació interna

---

Es constata, per tant, que allò que estableix el dret internacional no és que el dret d'autodeterminació el tinguin només les colònies. Està molt clar que és un dret de tots els pobles, encara que no es defineixi què constitueix un poble. La peculiaritat de les colònies és que tenen directament el dret de secessió, que no és el mateix. A la resta de pobles no se'ls nega l'autodeterminació, sinó que s'estipula que ha de ser preferentment interna. És a dir, en el marc d'un estat representatiu del conjunt de la seua població.

En d'altres paraules, no es protegeix la unitat política i la integritat territorial dels estats amb caràcter absolut, com se sosté, sinó només d'aquells que respectin l'autodeterminació dels pobles i tinguin un govern plenament representatiu i just. Evidentment, una colònia no és lliure ni s'autodetermina i per això no es discuteix el seu dret de secessió. En la resta de casos, s'interpreta que un poble no té dret a la secessió si l'estat al qual pertany li respecta el dret d'autodeterminació, en el ben entès que es pot exercir sense canviar cap frontera. Només cal un govern democràtic que reflecteixi les aspiracions de la totalitat de la població, de tots els pobles. Això és l'autodeterminació interna.

---

<sup>3</sup> "Declaració sobre els principis de Dret Internacional referent a les relacions d'amistat i a la cooperació entre els Estats de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides". [Consultada en març de 2017] ([http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)).

<sup>4</sup> Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo (Request for Advisory Opinion). [Consultada en març de 2017] (<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case=141&p3=4>)

<sup>5</sup> La resolució 2625 es refereix originalment a distinció "per motius de raça, creença o color". No obstant això, el mateix principi va ser actualitzat amb l'expressió "sense distinció de cap tipus" en ser reiterat per la resolució 50/6, aprovada amb motiu dels 50 anys de l'ONU. [Consultada en març de 2017] (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/50/6&Lang=S>).

## La relació entre autodeterminació i secessió

---

El dret d'autodeterminació no va sempre vinculat a la secessió. No deixa de ser un mecanisme més, ni tan sols el principal, per exercir-lo. Per contraposició al que s'anomena autodeterminació interna, la secessió és l'autodeterminació externa. La secessió ni està prohibida en general ni restringida només a les colònies. De fet, la Cort Internacional de Justícia confirma, en el dictamen abans esmentat, que d'acord amb el costum (una de les principals fonts del dret internacional) la secessió no està prohibida. Així es va consolidant la tesi que la secessió és admissible quan l'autodeterminació interna no és possible o ha fracassat.

Alguns entenen que és suficient que un estat sigui una democràcia formal per negar la secessió a qualsevol part del seu territori. Però això seria una interpretació massa estricta. L'autodeterminació requereix que els pobles siguin lliures en el sentit de decidir sobre el seu estatut polític i poder perseguir el seu propi desenvolupament econòmic, social i cultural. I no ho seran si són víctimes de discriminació o són una minoria permanent que no pot governar-se autònomament ni ser el que vol ser.

En definitiva, la legitimitat de la secessió depèn de si el poble en qüestió pot autodeterminar-se o no dins l'estat actual. Aquesta és de fet la interpretació del dret internacional que defensa el conegut dictamen de la Cort Suprema de Canadà sobre la secessió de Quebec.<sup>6</sup> En cap moment no nega el la condició de poble dels quebequesos ni el seu dret d'autodeterminació, sinó tot el contrari. El que conclou és que el sistema constitucional canadenc permet exercir aquest dret i per tant Quebec no pot invocar l'autodeterminació per sortir-ne unilateralment.

## Té Catalunya dret d'autodeterminació?

---

Tot i els grans esforços de les elits espanyoles, i del Tribunal Constitucional en particular, per negar a Catalunya la condició de nació i qualsevol atribut de sobirania, la realitat és també que "el poble de Catalunya" està reconegut com a col·lectivitat política diferenciada. La pròpia Constitució espanyola es refereix a l'objectiu de protegir "els pobles d'Espanya" en l'exercici dels drets humans, les seves cultures i tradicions, llengües i institucions. Així mateix, l'Estatut defineix Catalunya com a 'nacionalitat' i proclama que els poders de les seues institucions emanen directament del poble català.

També és important dur a col·lació les diferents resolucions del Parlament de Catalunya que reivindiquen solemnement el dret d'autodeterminació del poble català, per exemple els anys 1989, 1998, 2010 i 2011. Són declaracions que mai no han estat impugnades i que segons la més recent doctrina del Tribunal Constitucional espanyol són susceptibles de tenir efectes polítics i jurídics.

Des d'aquesta perspectiva, la pregunta no és si Catalunya és un poble, sinó què implica ser-ho. La qüestió no seria tampoc si té dret d'autodeterminació, sinó com pot exercir-lo. En aquest sentit, no deixa de ser curiós que la Constitució espanyola proclami en un

---

<sup>6</sup> "Reference re Secession of Quebec". [Consultada en març de 2017] (<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>)

mateix precepte la indivisibilitat de l'Estat i hi vinculi la garantia del dret a l'autonomia de les nacionalitats com Catalunya. És difícil no veure-hi el paral·lelisme amb la resolució 2625, en el sentit de lligar la unitat al respecte per l'autodeterminació interna dels pobles d'Espanya. Per això, podem dir que correspon a l'Estat espanyol la càrrega de provar que respecta i garanteix la plena acomodació de les aspiracions del poble català dins el marc constitucional vigent.

## Els motius del fracàs de l'autodeterminació interna de Catalunya dins d'Espanya

---

Està dotada Espanya d'un govern plenament representatiu que tracta els ciutadans de Catalunya amb igualtat de consideració i respecte? Reflecteix el marc institucional espanyol, substancialment, les aspiracions de la majoria de catalans? El simple fet que l'articulació territorial de l'Estat sigui cavall de batalla en tots els processos constituents moderns i font d'insatisfacció política permanent, tant en els períodes democràtics com en els no democràtics, ja dona pistes sobre quina ha de ser la resposta a aqueixes preguntes.

Espanya sembla que no és ni vol ser un estat que representi, governi i protegeixi en peu d'igualtat els pobles que la conformen, com prometia la Constitució de 1978. Una combinació de la rigidesa de la Constitució i la seua interpretació restrictiva i arbitrària, juntament amb la minorització estructural a les institucions estatals, impedeixen al poble català assolir l'autodeterminació interna. L'argument es pot construir en tres parts: autogovern, representació i inclusivitat, i possibilitats d'expressió.

En matèria d'autogovern, resulta que el pacte polític que va possibilitar l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978, amb la participació activa del catalanisme polític, va durar poc més de dos anys. El model territorial sorgit del procés constituent es va reconduir poc després del cop d'Estat de 1981, i des d'aleshores s'ha perfilat unilateralment per les elits i les institucions estatals. La insatisfacció catalana amb aquesta situació va motivar el nou Estatut de 2006, aprovat amb amplíssimes majories al Parlament català i retallat després a les Corts espanyoles, però ratificat malgrat tot en referèndum. El desmantellament d'aquest Estatut pel Tribunal Constitucional va truncar una precària reconstitució del pacte constitucional. De fet, la sentència de 2010 va deixar Catalunya amb menys poder real i efectiu (és a dir, autogovern garantit) que abans de la reforma.

La representació dels catalans a les institucions estatals no es correspon amb el seu pes demogràfic ni amb el seu dinamisme social i polític. Si la Cort Suprema de Canadà va posar d'exemple la presència de quebequesos al capdavant de les institucions federals per afirmar el seu caràcter representatiu, en el cas espanyol no es podria fer el mateix exercici. Dels principals poders i institucions de l'Estat no n'hi ha cap de presidida per catalans, una circumstància que s'ha mantingut invariable durant quasi un segle i mig. I a nivell inferior, no només la infrarepresentació és manifesta, sinó que seria inacabable la llista de motius dels catalans per sentir-se legítimament exclosos, discriminats o maltractats, inclús perseguits, per part de les institucions espanyoles.

Més recentment, en especial des de la sentència contrària a l'Estatut –rebutjada per una amplíssima majoria del 86% del Parlament de Catalunya–, s'han succeït les iniciatives

per trobar una sortida a les demandes d'autodeterminació. A dia d'avui, les elits i institucions espanyoles s'han negat a estudiar totes les propostes. I s'ha arribat fins al punt de perseguir judicialment una cosa tan bàsica com és l'expressió de la voluntat política dels catalans, sigui a través dels representants escollits pel poble o d'instruments de democràcia directa com un referèndum.

## **Conclusió: té Catalunya dret de secessió?**

---

Atès tot l'anterior, podem concloure que Catalunya podria apel·lar legítimament al dret d'autodeterminació per declarar la independència, tot justificant que el seu estatut polític li és imposat i no pot desenvolupar-se lliurement dins Espanya.

El debat sobre la qüestió catalana està plantejat en aquests termes de fa temps, encara que no és gaire habitual que s'expressi en termes d'autodeterminació interna vs. secessió.

En qualsevol cas, és difícilment imaginable una situació amb més arguments favorables a l'autodeterminació externa en una democràcia occidental.

### **Josep Costa**

Lletrat i professor associat de Teoria Política a la Universitat Pompeu Fabra (UPF)