

**CATALONIA BACKGROUND INFORMATION**  
**[SERIE E / 2017 / 2.1 / ES]**  
**20/04/2017**

## **¿TIENE CATALUÑA DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN?**

**Josep Costa**

En el año 2014 el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España elaboró un informe específicamente dirigido a negar que Cataluña pudiera invocar el derecho de autodeterminación para legitimar una eventual declaración de independencia<sup>1</sup>. El informe se fundamenta en la premisa de que sólo los pueblos coloniales tienen este derecho, una tesis que no es original pero que contiene notables errores y tergiversaciones.

En efecto, en el derecho internacional la autodeterminación es el derecho de "todos los pueblos" a "determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural"<sup>2</sup>. Esta definición, aparentemente tan clara, no ha impedido profundos debates sobre cuáles son los sujetos titulares del derecho, su alcance concreto o la forma de ejercerlo.

### **La tesis de las colonias**

---

El camino fácil para no reconocer o limitar el derecho de autodeterminación ha sido habitualmente negarle la condición de pueblo a quien lo reivindica. La postura defendida en el informe del gobierno español es que fuera del contexto colonial 'pueblo' es sinónimo de población residente en el territorio de un estado existente. Por esta vía, se pretende que el derecho de autodeterminación sea un atributo vinculado a la soberanía estatal.

---

<sup>1</sup> Informe "Sobre la eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña y el Derecho Internacional". [Consultado en marzo 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)). Más de un año después, el Instituto Elcano publicó un paper del Jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio, José Martín y Pérez de Nanclares, que reproducía literalmente apartados enteros de aquel informe. [Consultado en marzo 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". [Consultado en marzo de 2017]

(<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>)

Para sostener esta tesis, se cita la famosa resolución 2625 de la ONU (sobre los principios generales del derecho internacional)<sup>3</sup>, y, en concreto, el párrafo que se refiere a la salvaguarda de la unidad política y la integridad territorial de los estados existentes. A partir de esta cláusula, y otras declaraciones o resoluciones, se argumenta que el principio de integridad territorial prevalece siempre sobre el derecho de autodeterminación, excepto en el caso de colonias y territorios no autónomos.

Lo cierto es que no hay base para sostener esto. De hecho, la Corte Internacional de Justicia ya dijo en su conocido dictamen sobre la independencia de Kosovo que el principio de integridad territorial sólo rige en las relaciones entre estados<sup>4</sup>. Esto significa que no habrá tal conflicto entre los dos principios en la medida que la autodeterminación la reivindique un pueblo sin estado.

Es más, aunque el informe del gobierno español curiosamente omite esta parte cuando la cita, la resolución 2625 antes mencionada condiciona explícitamente la unidad política y la integridad territorial de los estados a su respeto por el derecho de autodeterminación y el principio de igualdad de derechos. Esto conlleva que no se proteja la unidad de todos los estados existentes, sino sólo de aquellos que estén "dotados de un gobierno que represente la totalidad del pueblo perteneciente al territorio" sin distinción de ningún tipo<sup>5</sup>.

## La tesis de la autodeterminación interna

---

Se constata, por tanto, que lo que establece el derecho internacional no es que el derecho de autodeterminación lo tengan sólo las colonias. Está muy claro que es un derecho de todos los pueblos, aunque no se defina qué constituye un pueblo. La peculiaridad de las colonias es que tienen directamente el derecho de secesión, que no es lo mismo. En el resto de pueblos no se les niega la autodeterminación, sino que estipula que debe ser preferentemente interna. Es decir, en el marco de un estado representativo del conjunto de su población.

En otras palabras, no se protege la unidad política y la integridad territorial de los estados con carácter absoluto, como se sostiene, sino sólo de aquellos que respeten la autodeterminación de los pueblos y tengan un gobierno plenamente representativo y justo. Evidentemente, una colonia no es libre ni se autodetermina y por eso no se discute su derecho de secesión. En el resto de casos, se interpreta que un pueblo no tiene derecho a la secesión si el estado al que pertenece le respeta el derecho de autodeterminación, entendiendo que se puede ejercer sin cambiar ninguna frontera.

---

<sup>3</sup> "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". [Consultada en marzo 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 marzo de 2017] (<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case=141&p3=4>)

<sup>5</sup> La resolución 2625 se refiere originalmente a distinción "por motivos de raza, creencia o color". Sin embargo, el mismo principio fue actualizado con la expresión "sin distinción de ningún tipo" al ser reiterado por la resolución 50/6, aprobada con motivo de los 50 años de la ONU. [Consultada en marzo de 2017] (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/50/6&Lang=S>).

Basta con un gobierno democrático que refleje las aspiraciones de la totalidad de la población, de todos los pueblos. Esto es la autodeterminación interna.

## La relación entre autodeterminación y secesión

---

El derecho de autodeterminación no siempre ha estado vinculado a la secesión. No deja de ser un mecanismo más, ni siquiera el principal, para ejercerlo. Por contraposición a lo que se llama autodeterminación interna, la secesión es la autodeterminación externa. La secesión ni está prohibida en general ni restringida sólo a las colonias. De hecho, la Corte Internacional de Justicia confirma, en el dictamen antes mencionado, que de acuerdo con la costumbre (una de las principales fuentes del derecho internacional) la secesión no está prohibida. Así se va consolidando la tesis de que la secesión es admisible cuando la autodeterminación interna no es posible o ha fracasado.

Algunos entienden que es suficiente que un estado sea una democracia formal para negar la secesión en cualquier parte de su territorio. Pero esto sería una interpretación demasiado estricta. La autodeterminación requiere que los pueblos sean libres en el sentido de decidir sobre su condición política y perseguir su propio desarrollo económico, social y cultural. Y no lo serán si son víctimas de discriminación o son una minoría permanente que no puede gobernarse autónomamente ni ser lo que quiere ser.

En definitiva, la legitimidad de la secesión depende de si el pueblo en cuestión puede autodeterminarse o no en el estado actual. Esta es de hecho la interpretación del derecho internacional que defiende el conocido dictamen de la Corte Suprema de Canadá sobre la secesión de Quebec<sup>6</sup>. En ningún momento niega la condición de pueblo de los quebequeses ni su derecho de autodeterminación, sino todo lo contrario. Lo que concluye es que el sistema constitucional canadiense permite ejercer este derecho y por tanto Quebec no puede invocar la autodeterminación para salir unilateralmente.

## ¿Tiene Cataluña derecho de autodeterminación?

---

A pesar de los grandes esfuerzos de las élites españolas, y del Tribunal Constitucional en particular, para negar a Cataluña la condición de nación y cualquier atributo de soberanía, la realidad es también que "el pueblo de Cataluña" está reconocido como colectividad política diferenciada. La propia Constitución española se refiere al objetivo de proteger "los pueblos de España" en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Asimismo, el Estatuto define Cataluña como 'nacionalidad' y proclama que los poderes de sus instituciones emanan directamente del pueblo catalán.

También es importante llevar a colación las diferentes resoluciones del Parlamento de Cataluña que reivindican solemnemente el derecho de autodeterminación del pueblo catalán, por ejemplo en los años 1989, 1998, 2010 y 2011. Son declaraciones que nunca

---

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

han sido impugnadas y que según la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional español son susceptibles de tener efectos políticos y jurídicos.

Desde esta perspectiva, la pregunta no es si Cataluña es un pueblo, sino que implica serlo. La cuestión no sería tampoco si tiene derecho de autodeterminación, sino como puede ejercerlo. En este sentido, no deja de ser curioso que la Constitución española proclame en un mismo precepto la indivisibilidad del Estado y vincule la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades como Cataluña. Es difícil no ver el paralelismo con la resolución 2625, en el sentido de ligar la unidad al respecto por la autodeterminación interna de los pueblos de España. Por ello, podemos decir que corresponde al Estado español la carga de probar que respeta y garantiza la plena acomodación de las aspiraciones del pueblo catalán dentro del marco constitucional vigente.

## Los motivos del fracaso de la autodeterminación interna de Cataluña dentro de España

---

¿Está dotada España de un gobierno plenamente representativo que trata los ciudadanos de Cataluña con igualdad de consideración y respeto? ¿Refleja el marco institucional español, sustancialmente, las aspiraciones de la mayoría de catalanes? El simple hecho de que la articulación territorial del Estado sea caballo de batalla en todos los procesos constituyentes modernos y fuente de insatisfacción política permanente, tanto en los periodos democráticos como en los no democráticos, ya da pistas sobre cuál debe ser la respuesta a esas preguntas.

España parece que no es ni quiere ser un estado que represente, gobierne y proteja en pie de igualdad los pueblos que la conforman, como prometía la Constitución de 1978. Una combinación de la rigidez de la Constitución y su interpretación restrictiva y arbitraria, junto con la minorización estructural en las instituciones estatales, impiden al pueblo catalán lograr la autodeterminación interna. El argumento se puede construir en tres partes: autogobierno, representación e inclusividad, y posibilidades de expresión.

En materia de autogobierno, resulta que el pacto político que posibilitó la aprobación de la Constitución española de 1978, con la participación activa del catalanismo político, duró poco más de dos años. El modelo territorial surgido del proceso constituyente se recondujo poco después del golpe de Estado de 1981, y desde entonces se ha perfilado unilateralmente por las élites y las instituciones estatales. La insatisfacción catalana con esta situación motivó el nuevo Estatuto de 2006, aprobado con amplísimas mayorías en el Parlamento catalán y recortado después en las Cortes españolas, pero ratificado a pesar de todo en referéndum. El desmantelamiento de este Estatuto por el Tribunal Constitucional truncó una precaria reconstitución del pacto constitucional. De hecho, la sentencia de 2010 dejó Cataluña con menos poder real y efectivo (es decir, autogobierno garantizado) que antes de la reforma.

La representación de los catalanes en las instituciones estatales no se corresponde con su peso demográfico ni con su dinamismo social y político. Si la Corte Suprema de Canadá puso de ejemplo la presencia de quebequenses al frente de las instituciones

federales para afirmar su carácter representativo, en el caso español no se podría hacer el mismo ejercicio. De los principales poderes e instituciones del Estado no hay ninguno presidida por catalanes, una circunstancia que se ha mantenido invariable durante casi un siglo y medio. Y a nivel inferior, no sólo la infrarrepresentación es manifiesta, sino que sería interminable la lista de motivos de los catalanes para sentirse legítimamente excluidos, discriminados o maltratados, incluso perseguidos, por parte de las instituciones españolas.

Más recientemente, en especial desde la sentencia contraria al Estatuto -rechazada por una amplísima mayoría del 86% del Parlamento de Cataluña-, se han sucedido las iniciativas para encontrar una salida a las demandas de autodeterminación. A día de hoy, las élites e instituciones españolas han negado a estudiar todas las propuestas. Y se ha llegado hasta el punto de perseguir judicialmente algo tan básico como es la expresión de la voluntad política de los catalanes, sea a través de los representantes elegidos por el pueblo o de instrumentos de democracia directa como un referéndum.

### **Conclusión: ¿tiene Cataluña derecho de secesión?**

---

Por todo lo anterior, podemos concluir que Cataluña podría apelar legítimamente al derecho de autodeterminación para declarar la independencia, justificando que su condición política le es impuesta y no puede desarrollarse libremente en España.

El debate sobre la cuestión catalana está planteado en estos términos hace tiempo, aunque no es muy habitual que se exprese en términos de autodeterminación interna vs. secesión.

En cualquier caso, es difícilmente imaginable una situación con más argumentos favorables a la autodeterminación externa en una democracia occidental.

#### **Josep Costa**

Letrado y profesor asociado de Teoría Política en la Universitat Pompeu Fabra (UPF)