



Internacionalización de la consulta y del proceso de autodeterminación de Catalunya



Internacionalización de la consulta y del proceso de autodeterminación de Catalunya



Índice

Introducción	5
Objetivo del informe	5
Proceso de autodeterminación	5
Estructura del informe	7
1. Argumentario de la internacionalización	8
1.1. Permisibilidad del derecho a la autodeterminación en el derecho y la jurisprudencia internacionales	12
1.2. Legitimación del proceso de autodeterminación	15
1.3. Dos peligros: el agravio fiscal y la hostilidad con respecto al Estado español	26
1.3.1. Agravio económico	26
1.3.2. Hostilidad con respecto al Estado español	27
2. Algunas consideraciones sobre la diversidad de audiencias internacionales	27
3. Conclusión y líneas operativas	35

Internacionalización de la consulta y del proceso de autodeterminación de Catalunya

Introducción

Objetivo del informe

La internacionalización de la consulta y del proceso de autodeterminación que han iniciado los ciudadanos de Catalunya y las instituciones políticas que los representan tiene dos objetivos:

- a) justificar este proceso ante los actores internacionales (Estados, instituciones y organizaciones internacionales, actores no estatales y medios de comunicación extranjeros)
- b) establecer una política de comunicación con dichos actores tanto para explicar el proceso político de autodeterminación que se desarrolla en Catalunya como para preparar el estadio de reconocimiento de Catalunya como Estado independiente.

Proceso de autodeterminación

El proceso de autodeterminación actual y, por consiguiente, su justificación y legitimación, incluye propuestas políticas muy diversas (por procedimiento, naturaleza y, de acuerdo con las últimas encuestas ciudadanas, grado de apoyo público) que van desde la voluntad de consultar a su ciudadanía sobre el estatus futuro del país, sin prejuzgar el resultado de la consulta, hasta la eventual secesión de Catalunya y su constitución como Estado independiente si así lo desean sus ciudadanos.

Pese a ello, es decir, pese a que consulta e independencia constituyen dos hechos

plenamente diferenciados, a la hora de formular un discurso de justificación y una estrategia de comunicación desde Catalunya, hay que tener en cuenta tres consideraciones:

- Si bien el Gobierno de Catalunya ha decidido priorizar un discurso de justificación de la consulta, manteniéndose neutral sobre el estatus final de Catalunya y la posibilidad de crear un Estado independiente, la creación de un discurso y de una estrategia comunicativa internacionales por parte del Gobierno de Catalunya también tendrá que orientarse a explicar la legitimidad de una eventual secesión. Ni la realización de un referéndum o consulta, al menos aquella que se derive de un pacto explícito o implícito con el Estado español, ni su resultado equivalen a una declaración de independencia, no afectarían inmediatamente a la comunidad internacional y podrían, por lo tanto, llegar a mantenerse como un asunto relativamente interno. Sin embargo, considerando que la consulta va dirigida a plantear la posibilidad de crear un Estado soberano y, por lo tanto, de pasar a ser un nuevo miembro de la comunidad internacional, el Gobierno catalán tiene que estar preparado para dar explicaciones sobre esta última posibilidad. Naturalmente, la necesidad de justificarse a nivel internacional se intensificará si, debido a la oposición del Gobierno español a celebrar una consulta, el Gobierno catalán decide celebrar unas elecciones de carácter “plebiscitario” para calibrar el apoyo de los ciudadanos de Catalunya a la independencia.
- La justificación general del proceso de autodeterminación en el ámbito internacional, tanto si se refiere sólo a la consulta como si implica una decisión de secesión, tiene (y debe tener a la hora de desarrollarse públicamente) cierta unidad y coherencia internas. Como se argumenta en este informe, aunque con algunos matices, los mismos principios, tanto jurídicos como puramente doctrinales, que justifican la celebración de la consulta ante la comunidad internacional legitiman la creación de un Estado propio. No obstante, es cierto que la comunidad internacional es, tanto por intereses como por ideales, heterogénea. Y por ello es aconsejable que el Gobierno de Catalunya module su discurso de justificación del proceso de autodeterminación en función de las audiencias a las que se dirija en cada momento.



- El discurso de legitimación internacional deber tener correspondencia con el argumentario interno, es decir, con las razones que esgrimen la ciudadanía y las instituciones políticas para justificar una consulta y una eventual secesión de Catalunya.

Estructura del informe

Este informe sobre la internacionalización del proceso se divide en tres partes:

La primera parte desarrolla un argumentario o discurso de justificación del proceso actual:

- Examina cuáles son las razones que han llevado a iniciar el actual proceso de autodeterminación en Catalunya.
- Dilucida cómo encajan estas razones con la doctrina (legal y filosófica) que utiliza la comunidad internacional para determinar qué casos de autodeterminación son aceptables y cuáles no lo son.
- Propone cuáles son los argumentos más válidos que hay que utilizar en los foros internacionales.
- Aplica estos argumentos al caso de Catalunya (defiende la coherencia interna de la justificación exterior y su correspondencia con el discurso político interno en Catalunya).

La segunda parte reflexiona sobre el tipo de actores internacionales a los que debería ir dirigido este discurso de legitimación y sus preocupaciones particulares y cómo pueden afectar estas últimas al proceso catalán.

Por último, la tercera parte integra una conclusión operativa que resume algunas de las ideas centrales de las dos primeras partes y, a la vez, enumera las actuaciones y estrategias a llevar a cabo para informar a los actores internacionales y generar aliados o al menos Estados y actores bien predispuestos a aceptar la decisión catalana de crear un Estado propio.

El encaje jurídico de una Catalunya independiente en la Unión Europea y en la comunidad

internacional se examina en informes separados y, por consiguiente, no es objeto de análisis de este informe.

1. Argumentario de la internacionalización

El proceso de autodeterminación de Catalunya (desde la celebración de la consulta hasta la eventual constitución de un Estado soberano) exige elaborar un discurso que lo justifique con el fin de legitimarlo, obtener el reconocimiento internacional de Catalunya como Estado soberano y alcanzar la aceptación y la integración de Catalunya en aquellas organizaciones e instituciones internacionales que sean del interés de los ciudadanos de Catalunya.

Tal como se desarrolla detalladamente más adelante, el informe recomienda que el Gobierno y el Parlamento de Catalunya expliquen y justifiquen el proceso de autodeterminación combinando tres tipos de argumentaciones basadas, respectivamente, en los principios democráticos, en la autodeterminación nacional y en el remedio o aplicación del último recurso ante la falta de solución que tienen las aspiraciones de autogobierno de Catalunya dentro del marco español. Mientras que los tres tipos de argumentos son relevantes en la fase de la consulta, el tercer tipo resulta especialmente significativo en la fase de internacionalización posterior a la consulta a los ciudadanos de Catalunya. En este sentido, habría que subrayar que las instituciones catalanas han intentado compatibilizar las aspiraciones de un autogobierno efectivo y la pertenencia al Estado español:

- La autonomía que ofrece el Estado español se encuentra por debajo de las aspiraciones catalanas: en la práctica, la autonomía que tiene la Generalitat es una autonomía política muy limitada y de tipo esencialmente administrativo, sin capacidad real para fijar políticas propias de acuerdo con los intereses de los catalanes. Además, la autonomía administrativa es cada vez de más baja calidad en la medida en que el Estado conserva una Administración potente que gestiona los fenómenos sociales de mayor relieve económico y social, alegando que se trata de realidades de alcance territorial superior al de una

comunidad autónoma o afirmando que las medidas afectan a la ordenación general de la economía.

- El carácter de minoría nacional permanente de Catalunya dentro de España hace imposible incrementar esta autonomía por los procedimientos mayoritarios estándares en una democracia.
- Esta situación de minoría implica que incluso la autonomía actual no está garantizada (la mayoría puede alterarla unilateralmente sin que exista ningún mecanismo político o jurídico de protección efectiva).
- De hecho, el Estado central incumple sistemáticamente los acuerdos de concesión de autonomía (e interviene en todas las competencias, exclusivas o no, atribuidas a la autonomía catalana).
- Esta falta de garantías queda reflejada, entre otros ámbitos, en la discriminación fiscal y cultural (falta de simetría en el reconocimiento de los bienes lingüísticos y culturales propios; intervención en materia educativa contra los criterios de una mayoría superior al 80 % de los parlamentarios catalanes).

Esta defensa del proceso de autodeterminación como último recurso para poner remedio a una situación injusta, lo que los teóricos actuales definen como remedial right only theory of secession, presenta varias ventajas:

- Encaja bien con el proceso político que ha llevado a una gran mayoría de los catalanes a exigir ser consultados sobre el futuro de Catalunya: haber constatado el agotamiento de la vía autonomista como mecanismo para hacer posible la acomodación a España.
- Es la justificación teórica del proceso de autodeterminación más estricta o exigente a nivel doctrinal: requiere más condiciones, que se analizan más adelante, que otras justificaciones potenciales (el ejercicio de la autodeterminación como aplicación del principio de la democracia y como derecho inherente a ser una nación); y, por tanto, es más sólida a nivel internacional (en la medida en que también integra las demás justificaciones).

- Es la justificación que probablemente plantea menos problemas jurídicos: no obliga a retrotraerse a una Catalunya autónoma o soberana en la historia, sino que puede articularse en torno a un sujeto legal reconocido en el ordenamiento constitucional español, pero que a la vez recibe un trato sistemáticamente subsidiario (que, en las circunstancias actuales del caso de Catalunya, parece que no puede corregirse sin el ejercicio de la autodeterminación).
- Permite subsumir en ella agravios fundamentales (económicos, lingüísticos y culturales) sin convertirlos en la primera justificación de la autodeterminación.
- En general, cuenta con la comprensión y empatía de la comunidad internacional por dos razones: en concreto, en los países de fuerte tradición constitucional y democrática, porque cumple el requisito de demostrar que la vía constitucional existente ha quedado agotada; y, en general, porque, al imponer límites estrictos en el ejercicio de la autodeterminación, minimiza su uso y, por lo tanto, reduce el desorden y la inestabilidad que podrían derivarse de un ejercicio de la autodeterminación generalizado en el sistema internacional.

La apelación a la autodeterminación como último recurso para garantizar el autogobierno de Catalunya puede integrarse con los otros dos grandes argumentos de defensa del proceso de autodeterminación: el principio de radicalidad democrática y el principio del derecho de todas las comunidades nacionales (y Catalunya se ha autodefinido como nación en varias declaraciones parlamentarias y en el mismo preámbulo del Estatuto aprobado en el año 2006) a decidir su estatus político. Sin embargo, el primer tipo de justificación es más “robusto” como discurso internacional¹.

Además de legitimar el proceso de autodeterminación, el Gobierno de Catalunya tiene que evitar dos marcos conceptuales peligrosos (tanto filosóficamente como a nivel de “marketing político”): el primero es el del agravio fiscal y el segundo es el de la hostilidad hacia el Estado español.

¹Gran parte de los argumentos justificatorios de la consulta desarrollados en el informe del CATN “*La consulta sobre el futuro político de Catalunya*” pueden ser utilizados de modo complementario a los enunciados en este informe.

Si bien es cierto que Catalunya sufre unos desequilibrios fiscales gravísimos, este caso no tiene nada que ver con el de la región de la Padania y, por lo tanto, cualquier identificación de los dos casos sería, en primer lugar, errónea y, en segundo lugar, muy nociva para la causa catalana a nivel internacional. El déficit fiscal debe ser entendido (y explicado) como un síntoma de la falta de garantías que sufre el autogobierno de Catalunya —y no como el motor del proceso de autodeterminación. Por otro lado, mostrar cierta hostilidad hacia el Estado español sería también una equivocación. Muy al contrario, hay que subrayar que el proceso es pacífico y democrático tanto porque parte de la gente —es *bottom/up*— como porque aspira a resolver por la fuerza de las urnas el callejón sin salida político en que se encuentra Catalunya. En este sentido, el informe² sobre las relaciones de cooperación entre Cataluña y el Estado español este Consejo desarrolla un conjunto de propuestas para establecer un marco de cooperación entre ambos estados.

Con el fin de elaborar un argumentario o discurso de justificación ante la comunidad internacional, esta parte del informe se estructura de la siguiente manera:

- En primer lugar, se examinan los parámetros internacionales (derecho internacional y doctrina jurisprudencial) que definen el derecho a la autodeterminación: se describen brevemente los casos de autodeterminación explícitamente regulados en el derecho internacional y se discute la permisibilidad (no regulada) de ejercer la autodeterminación de forma unilateral.
- En segundo lugar, a la luz del análisis efectuado en el punto anterior, se plantean las posibles justificaciones del derecho de autodeterminación (especialmente en casos de secesión unilateral), se recomienda una estrategia de justificación (válida para todo el proceso de autodeterminación, desde la consulta a la independencia) y se aplica al caso de Catalunya.
- Por último, previene sobre los marcos conceptuales que hay que evitar internacionalmente.

² Véase el informe del CATN: “*Las relaciones de cooperación entre Catalunya y el Estado español*”.

1.1. Permisibilidad del derecho a la autodeterminación en el derecho y la jurisprudencia internacionales

La autodeterminación como principio central en el ámbito internacional, ya estipulado en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial por el presidente norteamericano Wilson, fue reconocida formalmente con la fundación de las Naciones Unidas en 1945. El artículo 1(2) de la Carta fundacional incluyó, entre sus principios rectores, el de “fomentar relaciones de amistad entre las naciones basadas en el respeto a la igualdad de derechos y a la autodeterminación de los pueblos (...)”. Este último principio volverá a ser confirmado en el artículo 55. Y en el capítulo XII sobre territorios no autónomos de la misma Carta, el artículo 76 (b) estableció la posibilidad de un “desarrollo progresivo [de los territorios bajo administración fiduciaria] hacia el autogobierno o la independencia, teniendo siempre en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados (...)”.

Como derecho (con capacidad para crear obligaciones a terceros), la autodeterminación ha recibido, por el contrario, un tratamiento más limitado. Para examinar el derecho de autodeterminación, hay que distinguir entre secesiones pactadas y secesiones unilaterales.

El derecho internacional no prohíbe las secesiones pactadas. Una secesión pactada entre la región que quiere autodeterminarse y el Estado central se entiende como un asunto propiamente interno. Probablemente la única restricción es el principio *uti possidetis* de respeto a las fronteras estatales existente antes del proceso de autodeterminación³. La doctrina formal más elaborada sobre secesiones pactadas es de dos tipos. Por un lado, el derecho de secesión se reconoce y regula en algunos (pocos) textos constitucionales, como la constitución de Etiopía. Por otro lado, existe la aceptación por parte del Tribunal Supremo de Canadá de la posibilidad de negociar una reforma constitucional para permitir la secesión

³ De acuerdo con el principio de *uti possidetis*, el proceso de autodeterminación (de un territorio dentro de un Estado) no puede cuestionar las fronteras estatales existentes en el momento de iniciarse el proceso de autodeterminación —Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia sobre la disputa fronteriza entre Mali y Burkina Faso (1986 ICA 554; 22 de diciembre). El principio *uti possidetis* se ha aplicado también, en el caso yugoslavo, a las fronteras internas de una federación.

de Quebec en su conocida “Opinión” (dictamen) de 1998,⁴ completada por la regulación de aquel proceso en la *Clarity Act* aprobada por el Parlamento canadiense en el año 2000 en respuesta a la opinión del TSC.⁵ El acuerdo entre los Gobiernos británico y escocés de 15 de octubre de 2012 es el otro ejemplo de regulación de la secesión pactada — especialmente el punto 30 del memorándum que acompaña al acuerdo.

El derecho de secesión unilateral solo está regulado explícitamente por el derecho internacional en casos de descolonización. La Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1960 (Resolución 1514 de la Asamblea General), afirmó que “todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación” y que “en virtud de este derecho determinan libremente su estatus político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (provisión operativa n.º 2). El artículo 1 de los dos Pactos Internacionales, el de Derechos económicos, sociales y culturales y el de Derechos civiles y políticos, de 1966, afirmaron el derecho de todos los pueblos a “su libre determinación”, de modo que “en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política”. Una nueva Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios de Derecho Internacional Relativos a las Relaciones y Cooperación Amistosas entre Estados de 1970 (Resolución 2625) precisó que el derecho de autodeterminación reconocido por las Naciones Unidas se refería a situaciones coloniales, es decir, a aquellos “Estados que [no] se rigen por un gobierno representativo de todo el pueblo perteneciente al territorio sin distinciones de raza, religión o color”⁶.

Permisibilidad del derecho de secesión unilateral. El reconocimiento del derecho de secesión unilateral para casos de descolonización no equivale, no obstante, a su prohibición en otros supuestos.

⁴ *Referencie re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

⁵ *Clarity Act S.C. 2000, c.26*. El Parlamento de Quebec, que no reconoce la validez de esta ley, ha aprobado su propia ley regulando el ejercicio del derecho de autodeterminación. *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec. RLRQ c E -20,2 (2001)*.

⁶ La Declaración de 1970 estableció que el derecho de autodeterminación no podía cuestionar el principio internacional de integridad territorial. Su provisión 6 establece que “cualquier intento de romper parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas” (provisión n.º 6).

En su “Opinión” consultiva sobre la independencia de Kosovo de 28 de junio de 2010, el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) indica que las Naciones Unidas han reconocido directamente la existencia de un derecho a la autodeterminación entre los pueblos “sometidos a la subyugación, a la dominación o a la explotación extranjeras”. Pero, a la vez, constata que “[también] ha sucedido que han tenido lugar otras declaraciones de independencia fuera de este contexto” (§79), es decir, sin acogerse necesariamente a las Declaraciones de Naciones Unidas de 1960 y 1970, como en el caso de la independencia de Bangladesh respecto a Paquistán en 1974 o en el de la división de Yugoslavia y el reconocimiento de sus Estados sucesores por parte de la comunidad internacional.

En la “Opinión” de 2010, el TIJ recuerda:

- a) Que las fuentes del derecho de autodeterminación son múltiples, en parte reguladas directamente por las Naciones Unidas (y clarificadas por la propia jurisprudencia del Tribunal) y en parte fruto de la práctica cotidiana y flexible de la comunidad de los Estados.
- b) Que al Tribunal no le corresponde ni producir nuevas normas de derecho internacional ni, a la luz de las normas ya existentes, delimitar los procesos y condiciones bajo los que los pueblos pueden ejercer su derecho a la autodeterminación.
- c) Que, en el caso examinado sobre la secesión de Kosovo, al Tribunal no se le preguntó en ningún caso “si el derecho internacional confería a Kosovo un derecho positivo de declarar unilateralmente su independencia ni (...) si el derecho internacional confiere en general a entidades situadas en el interior de un Estado existente el derecho de separarse de él unilateralmente” (§56).

Realizadas estas consideraciones, el TIJ reconoce que no puede confirmarse la existencia de un derecho a la autodeterminación más allá del que ya ha regulado la comunidad internacional, a través de las instituciones que la representan. Pero, a la vez, también afirma que no existe ninguna regla internacional que prohíba el ejercicio de la autodeterminación (§79) y que, por lo tanto, la declaración de autodeterminación de Kosovo no vulnera ninguna norma jurídica internacional. En definitiva, el Tribunal entiende que el ejercicio del derecho de autodeterminación no crea la obligación de reconocimiento por parte de los Estados

existentes, pero que es ciertamente permisible⁷.

Esta permisibilidad solo desaparece si la declaración de autodeterminación unilateral se realiza con “un recurso ilícito de la fuerza u otras violaciones graves de normas de derecho internacional” (§81).

Considerando la flexibilidad del derecho internacional, es decir, la falta de prohibiciones al derecho de autodeterminación, el debate político vendrá determinado por la capacidad de justificar su ejercicio por parte de los ciudadanos de Catalunya y facilitar su posterior reconocimiento —y de hacerlo guiado por el debate normativo que se ha generado sobre esta cuestión. En los próximos puntos del informe se examina este debate y se articula cuál es la estructura de discurso exterior que puede tener más capacidad de convencimiento y de éxito fuera de Catalunya.

1.2. Legitimación del proceso de autodeterminación

Una defensa del proceso de autodeterminación debe integrar las razones que han llevado, a la ciudadanía y al Gobierno de Catalunya, a elegir este camino con un conjunto de principios sólidos que sean aceptables por parte de los diversos agentes de la comunidad internacional (diplomáticos, gobiernos, instituciones y organizaciones internacionales) y que cuenten, como mínimo, con la comprensión y la empatía de los medios y la opinión pública de otros países.

La defensa de este proceso se fundamenta en tres grandes principios: la autodeterminación como ejercicio del derecho de los pueblos a decidir democráticamente, la autodeterminación como derecho inherente a la naturaleza de Catalunya como nación y la autodeterminación como último recurso para poner remedio a una situación sistemáticamente injusta.

⁷Esta decisión del TIJ es claramente liberal en un sentido amplio, porque llega a subordinar el principio general de integridad territorial, reconocido explícitamente en los acuerdos de Rambouillet (firmados en su momento para resolver el conflicto con Serbia) y en la Resolución 1244 (sobre la intervención de Naciones Unidas en Kosovo), que incluían el compromiso genérico de respetar la integridad de la República Federal de Yugoslavia al derecho de autodeterminación de Kosovo (§95 y §§ 114-118).

Estos tres principios son válidos (para el caso de Catalunya) y pueden ser utilizados a la vez —con alguna variación en el énfasis de la explicación según la audiencia internacional (como se examina en la segunda parte del informe). En todo caso, el último argumento es, por las razones examinadas a continuación, más estricto y, por ello, más sólido ante los actores más reticentes de la comunidad internacional.

A. Autodeterminación por aplicación de un principio democrático

Especialmente en sociedades liberal-democráticas, la autodeterminación se justifica de un modo casi intuitivo, ya que responde al principio democrático basado en:

- 1) La legitimidad de la autoridad política basada en el consenso de los gobernantes, considerados como unidad de decisión colectiva (*demos*) —incluyendo la capacidad de una población de decidir constituirse como tal unidad.
- 2) La autonomía moral de los individuos. De este modo, el derecho a constituir un Estado independiente se considera un derecho primario de los individuos de una colectividad territorializada, siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones contextuales, tales como la facticidad del nuevo Estado (económica, política, etc.), la facticidad del Estado anterior, que se garanticen los derechos de las minorías y que no se genere una significativa inestabilidad internacional.

B. Autodeterminación como derecho inalienable de una comunidad nacional

El derecho de autodeterminación se apoya aquí en un derecho a la soberanía que se deriva directamente del carácter de comunidad nacional de un determinado colectivo.

Dada la fuerza de la democracia como principio de legitimación política, hoy en día los dos principios (A y B) tienden a combinarse para justificar un proceso de autodeterminación en dos pasos secuenciales: (1) una comunidad nacional es depositaria última, por su condición de “nación”, de su soberanía; (2) esta comunidad tiene, en aplicación de un principio democrático, el derecho a ejercer esta soberanía (de forma pacífica, entre otras).

Este argumento “democrático” presenta varias ventajas:

- Tiene mucha aceptación en Catalunya a nivel ciudadano y ha sido utilizado, con éxito, por el Gobierno, por el Parlamento y por los partidarios de celebrar la consulta.
- Concuerda con el consenso liberal y democrático que prevalece en gran parte del mundo.
- Se apoya en una doctrina importante que se encuentra sobre todo en el dictamen del TS canadiense.
- Puede fundamentarse en las declaraciones, repetidas, del Parlamento de Catalunya de reservarse el derecho de autodeterminación.

A la vez, sin embargo, tiene varios puntos débiles. El primero es conceptual. El segundo, de orden estratégico, parece sobre todo importante para la etapa que se dibuja después de la consulta o para un proceso en que la consulta no haya sido posible:

El primer obstáculo es que el principio democrático exige, para su aplicación, la definición del sujeto soberano. Este sujeto, sin embargo, no es formalmente soberano (esta es la razón de iniciar el proceso de autodeterminación) y, por consiguiente, los contrarios a la consulta en Catalunya a menudo le niegan el carácter de comunidad nacional y oscilan entre afirmar a España como única nación y aceptar solamente la autodeterminación a nivel de cada individuo por separado. Este obstáculo es menor para Catalunya: como ya hemos indicado anteriormente, el Parlamento ha realizado repetidas declaraciones de soberanía o de conservación del derecho de autodeterminación, y cuenta con una larga serie de encuestas que muestran amplísimas mayorías a favor de realizar la consulta en Catalunya y, por lo tanto, al menos implícitamente, de reconocimiento de Catalunya como sujeto político diferenciado. No obstante, para reforzar la justificación de por qué la consulta se efectúa ahora y no se ha efectuado antes (por ejemplo, en 1978), es aconsejable añadir el argumento de la secesión como último recurso.

El segundo punto débil es de tipo estratégico. La aplicación del principio democrático, especialmente si no hubiera acuerdo con el Estado español, crea (o refuerza) un precedente importante a nivel internacional. Al legitimar las separaciones sin exigirles un esfuerzo de justificación, reduce el coste de secesión y, por lo tanto, incrementa la posibilidad de que haya más secesiones en el mundo. En un contexto internacional volátil, cuando menos en

algunas regiones del mundo, la apelación a la democracia podría despertar preocupación u hostilidad entre los Estados ya reconocidos.

C. La autodeterminación como último recurso para poner remedio a una situación injusta

De acuerdo con este principio o línea argumental, se defiende la autodeterminación como último recurso para remediar injusticias graves y persistentes que no hayan podido solucionarse dentro del marco político existente. Pese a que no existe un acuerdo total sobre qué situaciones pueden calificarse de injusticias graves, estas son (por orden de mayor a menor acuerdo doctrinal):

1. Las violaciones masivas de derechos humanos.
2. Las anexiones y ocupaciones militares injustas, particularmente las que se produjeron después de la prohibición expresa de las guerras de conquista territorial en 1945.
3. Las violaciones por parte del Estado central de las aspiraciones de autogobierno y de los acuerdos de autonomía territorial interna; estas violaciones incluyen (3.1) la imposibilidad de conciliar las demandas (razonables) de autonomía regional con la estructura del Estado y (3.2) la intervención y cuestionamiento (sistemático) de la autonomía territorial por parte del Estado central pese a la existencia de pactos formales.
4. La minoría nacional o territorial como minoría permanente en un Estado democrático. Por su estatus de minoría permanente, un grupo nacional nunca puede tener la garantía de que los acuerdos autonómicos se cumplirán por parte de la mayoría (esta situación se relaciona con —y puede ser complementaria en— las cláusulas (3.1) y (3.2)). El único remedio posible a esta situación es la modificación de las relaciones entre la mayoría y la minoría territoriales hasta situarlas en un plano de estricta igualdad, concediendo el estatus de plena soberanía a la minoría nacional.

Como se ha indicado anteriormente, la comunidad internacional no pide (ni exige) ninguna justificación concreta para autodeterminarse: lo único que se precisa es cumplir con los requisitos procedimentales recogidos, entre otros lugares, en la opinión del TIJ de 28 de

junio de 2010 (proceso democrático y pacífico). No obstante, parece razonable explicar y justificar la consulta y el proceso político de Catalunya. En este sentido, utilizar el principio de autodeterminación como último recurso o remedio (*remedial right only secession*) implica imponerse un nivel de exigencia más alto que los principios de democracia y de derecho nacional. Por otra parte, esta defensa del proceso de autodeterminación tiene ventajas importantes: guarda correspondencia con la experiencia histórica y política catalana de agotar todas las demás vías de encaje con el Estado español y con los motivos expresados por los ciudadanos de Catalunya; enfatiza la voluntad de Catalunya de contribuir a reforzar el derecho internacional y a compatibilizar su proceso (legítimo) de autodeterminación con el mantenimiento de un sistema internacional estable y gobernado por normas predecibles; y se une o se suma a las otras dos justificaciones de secesión: la democrática y la de carácter nacional inalienable de secesión.

De todos modos, como ocurre con las dos primeras justificaciones (A y B), el argumento de último recurso también presenta puntos débiles. En primer lugar, como ya se ha mencionado, no existe un consenso total sobre cuáles son las causas que legitiman la autodeterminación como último recurso. En segundo lugar, corresponde a la parte que lo esgrime el probar (es decir, recae en ella la carga probatoria de) la existencia del tratamiento injusto que justifique la autodeterminación.

Aplicación a Catalunya

De acuerdo con la discusión que precede, el discurso de internacionalización de Catalunya debería estructurarse conforme a la siguiente lógica, que combina los tres principios anteriormente examinados, en una cadena argumental que enfatiza la autodeterminación como último recurso, pero que en ningún caso abandona el principio democrático ni el de comunidad nacional:⁸

- a) Tras haber intentado sistemáticamente y sin éxito conciliar su personalidad nacional propia con la pertenencia al Estado español, Catalunya ejerce el derecho a la autodeterminación como último recurso o solución para alcanzar, en primer lugar, su

⁸ La justificación de Catalunya emplearía las cláusulas 3 y 4 de la lista antes enumerada. Las cláusulas 1 y 2 parecen de difícil aplicación. Véase de todos modos la referencia a posibles violaciones de derechos humanos, más abajo.

pleno reconocimiento nacional y el nivel de autogobierno al que aspiran sus ciudadanos y, en segundo lugar, para acabar con una situación de sistemática discriminación fiscal y de desprotección lingüística y cultural.

- b) La autodeterminación, dirigida a establecer una Catalunya soberana, debe permitir garantizar unos derechos políticos y jurídicos que el sistema político español no garantiza (y que no ha garantizado de modo continuado, ni siquiera después de la transición a la democracia). Esta soberanía no excluye la posibilidad de establecer mecanismos confederales con España; eso sí, en estrictos términos de igualdad.
- c) Históricamente, y cuando las circunstancias políticas españolas lo han permitido, Catalunya ha mostrado una constante voluntad de organizarse como comunidad política diferenciada y de recuperar sus instituciones políticas y fiscales abolidas varias veces (años 1714, 1923 y 1939).
- d) También históricamente Catalunya ha intentado combinar esta voluntad de autonomía con su integración en España. El tipo de solución utilizada —federalista o autonomista—, que ha variado en función del período histórico y de las fuerzas políticas que lo hayan propuesto, se corresponde con las soluciones habituales adoptadas en varios países plurinacionales de todo el mundo, como Canadá, Bélgica, Reino Unido o la India. Y se remonta por lo menos a mediados del siglo XIX, con los esquemas federativos de la I República española impulsados por políticos catalanes.
- e) En la última transición democrática en España, la Constitución Española (CE) de 1978 estableció mecanismos para conceder a Catalunya (y a otros territorios y regiones de España) cierta autonomía política. No obstante, como resultado de la estrategia de crear un amplio consenso para hacer posible la transición política y para evitar la confrontación con aquellos sectores sociales, políticos y militares que habían colaborado con la dictadura y que contaban con apoyos políticos y coactivos considerables para amenazar todo el proceso político del momento, la Constitución se redactó en términos deliberadamente ambiguos en lo referente a la organización territorial de España. Por ejemplo, el artículo 2 CE empleó los términos "nacionalidades y regiones" para referirse a las posibles comunidades nacionales del Estado español que quisieran acceder a cierta autonomía política y reservó el

término "nación" para España. Los constituyentes no enumeraron las comunidades autónomas y en ningún caso especificaron cuáles tenían naturaleza de "nacionalidad". De igual modo, enumeraba un conjunto de competencias mínimas para los Gobiernos autonómicos, y al propio tiempo establecía procedimientos abiertos para proceder a la delegación de competencias por parte del Gobierno central. El texto constitucional no fijó la estructura del sistema de financiación territorial.

- f) El carácter abierto de la Constitución española o, dicho de otro modo, su naturaleza de "contrato incompleto", siempre ha hecho que su concreción y desarrollo dependan de quién controle las instituciones fundamentales del Estado español (Cortes, Ejecutivo y Tribunal Constitucional).
- g) En cumplimiento de las posibilidades abiertas por la Constitución, en 1979 se aprobó un Estatuto de Autonomía que concedía cierta dosis de autogobierno a Catalunya. No obstante, el despliegue del Estatuto fue lento e incompleto, en gran medida en función de la correlación de fuerzas en las Cortes españolas y no de la aplicación estricta de los acuerdos jurídicos contenidos en el propio Estatuto.
- h) Tal como examina en detalle el "Informe sobre las duplicidades funcionales y organizativas entre el Estado y la Generalitat de Catalunya", emitido por el Institut d'Estudis Autònoms⁹, la Administración central ha seguido interviniendo en todas las materias y poderes de la Generalitat, incluso aquellas que tienen la naturaleza de exclusivas. Como indica este informe, "las duplicidades normativas [por parte de legislador estatal y autonómico] se producen indistintamente y con la misma extensión e intensidad tanto en los ámbitos en los que la Generalitat tiene competencias exclusivas como en aquellos en los que las tiene compartidas" (conclusión quinta, p. 309). Estas "duplicidades normativas, generalizadas y normalmente intensas, sumadas a la prevalencia que el TC da a los títulos competenciales del Estado y a los actos de ejercicio de estos títulos, (...) refuerzan la preeminencia del legislador estatal sobre los autonómicos y, sobre todo, consolidan la tendencia a atribuir al Estado la fijación de las políticas públicas generales y

⁹ "Informe sobre las duplicidades funcionales y organizativas entre el Estado y la Generalitat de Catalunya: Problemas competenciales y de eficiencia", Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona, octubre de 2012.

sectoriales que tienen capacidad efectiva de transformación", sitúan a los legisladores autonómicos en una "posición (...) de extraordinaria debilidad" y convierten a la Generalitat de Catalunya en "una autonomía de baja calidad, más próxima a una simple autonomía administrativa que a una autonomía verdaderamente política" (conclusión duodécima, p. 329-330).

- i) Para poner remedio a esta situación de invasión competencial (y de discriminación fiscal), el Gobierno de la Generalitat, con el apoyo de casi el noventa por ciento de los diputados del Parlamento de Catalunya, aprobó en 2005 un proyecto de reforma estatutaria. El nuevo Estatuto tenía por objetivo ampliar y, sobre todo, intentar evitar, hasta donde fuera jurídicamente posible, la invasión de las competencias de la Generalitat, mediante un texto de gran prolijidad y detalle, y resolver un agravio fiscal sistemático. Ese texto, sin embargo, fue considerablemente enmendado por las Cortes españolas y, una vez refrendado por los ciudadanos de Catalunya, nuevamente rebajado por el Tribunal Constitucional español en 2010. La sentencia del Tribunal Constitucional no sólo desactivó por completo las mejoras que introducía el Estatuto en cuanto al reconocimiento de la identidad nacional de Catalunya y a la lengua, a las competencias —es decir, poder político— y a la financiación, sino que además, rebajando la función constitucional que habían tenido hasta ese momento los Estatutos, concluyó que sus disposiciones, especialmente las referidas a las competencias y financiación, no vinculan jurídicamente al legislador estatal, sino que son simples pactos políticos que no limitan la libertad del legislador del Estado a la hora de delimitar el alcance de sus competencias o de fijar sus preferencias en el terreno de la financiación. En definitiva, tras esta sentencia, el control jurisdiccional —por parte de los tribunales y especialmente del TC— de la actuación estatal se torna jurídicamente incierto: no existen parámetros jurídicos claros que garanticen la posibilidad de ejercer un control jurídico mínimamente seguro y previsible de la actuación del Estado.
- j) El proceso de reforma estatutaria y la sentencia del Tribunal Constitucional son la prueba más fehaciente de que Catalunya ha fracasado en su intento de obtener un reconocimiento y un alto grado de autogobierno en un Estado auténticamente plurinacional. Además, demuestran que los ciudadanos de Catalunya, como colectivo con aspiraciones territoriales propias, tienen un carácter permanente de minoría en

España y que no pueden esperar obtener garantías políticas y jurídicas adecuadas dentro del Estado español. Empleando mecanismos efectivamente democráticos (en el sentido estricto de votaciones en el seno de los diversos poderes del Estado), la mayoría puede en cualquier momento modificar y reducir las competencias de la Generalitat hasta convertirlas en triviales.

- k) Ejemplos concretos de la falta de garantías políticas del sistema actual son: el déficit fiscal con España¹⁰; el bajo volumen de inversiones públicas del Estado y el sistemático incumplimiento en la ejecución de los planes aprobados¹¹; el hecho de que, a consecuencia del sistema de financiación y de la acción presupuestaria del Estado español, se rompa el principio de ordinalidad (en el ranking autonómico de renta per cápita, Catalunya pasa de la 5ª posición antes de impuestos a la 9ª después de transferencias, ajustadas las cifras por paridad de poder adquisitivo)¹²; y las decisiones orientadas a convertir el catalán en una lengua progresivamente marginal.
- l) Una reforma federal, que extendiera el autogobierno de modo idéntico a todos los territorios: (i) no es factible porque entre el electorado español no existe demanda para hacerlo (las encuestas actuales muestran, por el contrario, una creciente oleada contra el sistema autonómico actual) y (ii) no garantizaría a Catalunya la autonomía porque seguiría teniendo un estatus minoritario (incluso en un supuesto senado federal).
- m) Ante esta realidad, la única solución posible sería conceder a Catalunya el poder para vetar aquellas normas o intervenciones españolas que fueran en perjuicio de los intereses catalanes. Este poder de veto es precisamente lo que se da entre Estados

¹⁰ El déficit fiscal gira en torno al 8% del PIB catalán según estimaciones del propio Gobierno español en 2008, basadas en el criterio del flujo monetario, coincidiendo con varios estudios académicos y con el de la propia Generalitat de Catalunya, elaborado por la Conselleria d'Economía i Finances.

¹¹ En 2005 la ratio del capital público en relación con el PIB de Catalunya se situaba en un 47,2%, mientras que, en España, esta ratio era del 67,2%. Véase Paula Salinas, "El stock de capital público en Catalunya", *Papeles de Trabajo* 4/2011, Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya.

¹² Datos extraídos del "Balance Económico Regional de Autonomías y Provincias de los años 2000 a 2010" (FUNCAS).

soberanos. Precisamente para alcanzarlo ha decidido Catalunya iniciar —una vez más como último recurso para poner remedio a una situación intrínsecamente injusta— el actual proceso de autodeterminación.

- n) Este proceso de autodeterminación se fundamenta, en última instancia, en la voluntad de una comunidad nacional de ejercer el principio de autodeterminación reconocido en el derecho internacional (por ejemplo, en la Carta de las Naciones Unidas y los Pactos aprobados por esta organización ya mencionados) de manera democrática y pacífica.

Algunas consideraciones adicionales

Como se ha indicado, la lista de condiciones que permiten ejercer el derecho de secesión como último recurso o *remedial right* no se encuentra plenamente consensuada entre los propios partidarios de esta justificación de la autodeterminación. En las interpretaciones más estrictas, el derecho de secesión parece justificarse en los casos en que hay:

- 1) violación sistemática de los derechos humanos,
- 2) una ocupación militar injusta
- 3) y violación de los acuerdos de concesión de autonomía por parte del Estado central y la imposibilidad de articular un sistema alternativo federativo o de soberanías compartidas.

El razonamiento articulado en los puntos a) - n) recién mencionados se dirige a explicar ante la comunidad internacional que el requisito 3) se cumple en Catalunya y que esta ha intentado repetidas veces encajar dentro de España sin éxito. Sin embargo, debe decirse que, aunque el requisito de "una violación sistemática de derechos humanos" se refiere normalmente a violaciones de derechos humanos estrictamente individuales (por ejemplo, la persecución o la discriminación por razones étnicas o religiosas), existen precedentes internacionales que extienden el concepto de derechos individuales a la propia cultura hasta

el punto de incluir el derecho, por parte de la comunidad propia, a controlar su tierra y recursos naturales¹³.

En la doctrina sobre secesiones, la autodeterminación ejercida como último recurso constituye la justificación más estricta para legitimar el derecho de autodeterminación. De acuerdo con esta posición, no basta con demostrar una voluntad de autodeterminación para que la comunidad internacional acepte el proceso de autodeterminación (siempre que se haga pacífica y democráticamente) y la posible secesión. Es preciso, una vez más, que exista una situación injusta que sólo pueda repararse mediante el ejercicio del derecho de autodeterminación. En todo caso, sin embargo, deben realizarse varias puntualizaciones:

- En primer lugar, la utilización del concepto de "último recurso" no significa que no haya habido casos de secesión basados en la aplicación del principio democrático y aceptados por la comunidad internacional.
- El propósito de este informe y, en particular, de esta sección es argumentar que la decisión de defender el proceso de secesión como "último recurso" implica adoptar la justificación más estricta o exigente de la doctrina internacional y, por lo tanto, construir una defensa particularmente sólida y atractiva de nuestro caso ante la comunidad internacional.
- La comunidad internacional adopta una posición o bien neutral (normalmente entre países de mayor tradición democrática), o bien contraria (entre dictaduras o países con minorías nacionales especialmente conflictivas) frente a los procesos de autodeterminación. En general, la opinión pública y sus representantes sólo se implican activamente —y no siempre— en procesos de autodeterminación que respondan a violaciones masivas de derechos humanos. Por lo tanto, es preciso reforzar nuestro discurso internacional y subrayar que Catalunya se encuentra ante un callejón sin salida político: tanto por su estatus permanente de minoría como por el fracaso de los múltiples intentos efectuados con buena voluntad (*good will*) para superar esta condición sin separarse de España.

¹³ Es el caso de *Lubicon Lake Band v. Canada*. Communication Num. 167/1984 (1990), UN Doc. Sup. Núm. 40 (A/45/40) —y en particular, las remisiones que se efectúan en el punto 6.3 de este comunicado.

- De hecho, esta lógica argumental concuerda con la estructura interna del informe del CATN sobre la consulta: la Generalitat de Catalunya, en el proceso mismo, está interesada en seguir la legalidad y en demostrar que quiere agotar todas las vías posibles de negociación antes de contemplar otras posibilidades para que el pueblo de Catalunya pueda ejercer el derecho de autodeterminación. Si el Estado español se niega por razones estrictamente políticas a permitir la consulta, demostrará nuevamente (y definitivamente) que la autodeterminación es la única solución para poner remedio a una situación injusta. Si el Estado finalmente aceptara realizar una consulta, entonces el proceso de autodeterminación entraría de lleno dentro del concepto de secesiones pactadas y tendría lugar, hasta la declaración final de separación, como un asunto estrictamente interno.

1.3. Dos peligros: el agravio fiscal y la hostilidad hacia el Estado español

1.3.1. Agravio económico

El agravio económico (déficit fiscal, bajo nivel de infraestructuras, regulador favorable a las grandes empresas estatales...) es un hecho innegable: no solamente por su magnitud absoluta, sino también relativa (en relación con otras regiones europeas). Ha sido un componente importante de la movilización popular de los últimos años y es un síntoma del estatus minoritario de Catalunya que nos ha llevado al proceso de autodeterminación. No puede dejar de usarse como uno de los indicadores para explicar por qué se ha llegado a esta situación. Sin embargo, el caso de los catalanes no se limita a cuestiones fiscales y de hecho no es el eje de la justificación internacional (ni tampoco interna) del proceso iniciado.

La bandera del agravio económico, si se emplea sola, posee un componente que nos acercaría al caso de otra Padania hasta identificar el patriotismo y la voluntad de ser de los catalanes con una forma colectiva y exacerbada de egoísmo económico. De hecho, esto es lo que desean los contrarios al proceso de autodeterminación. En un contexto europeo de tensiones distributivas importantes, Catalunya no puede aparecer como un agente “insolidario” (sobre todo cuando este no ha sido nunca el caso). Ello plantearía una

hostilidad considerable en un amplio espectro de la opinión pública europea: la izquierda en general y los países de renta per cápita más baja.¹⁴

1.3.2. Hostilidad hacia el Estado español

El nacionalismo, entendido como afirmación excluyente hacia los demás, tiene mala prensa en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. El catalanismo no ha sido nunca excluyente y el movimiento actual simplemente pide libertad sin ninguna hostilidad hacia el Estado español (salvo, quizás, minorías marginales).

Hay que ser proactivos en este sentido. En primer lugar, hay que explicar el carácter pacífico y esencialmente democrático del proceso —subrayando que en los últimos años ha sido un auténtico proceso popular (*bottom-up*) y que los políticos actúan más que nunca como fiduciarios del país. En segundo lugar, hay que evitar cualquier acto o palabra hostil hacia el Estado español. En tercer lugar, hay que considerar si Catalunya desea/puede ofrecer mecanismos para “compensar transitoriamente” al Estado español —es decir, si desea pactar una reducción progresiva del déficit fiscal para amortiguar el *shock* de la separación. Este proceso no puede estructurarse como un juego de suma cero entre Catalunya y España. Finalmente, en la línea del informe de este Consejo, sobre las relaciones de cooperación entre Cataluña y el Estado español un eventual Estado catalán tendría que ofrecer al Estado español un marco de relaciones cooperativas estrechas y constructivas.

2. Algunas consideraciones sobre la diversidad de audiencias internacionales

Aunque el Gobierno de Catalunya debe plantear un discurso internacional internamente

¹⁴Como botón de muestra de las motivaciones de la opinión pública, véase por ejemplo la última encuesta del “ObSERvatorio de MyWord para la Cadena SER” de septiembre de 2013, que indica que el agravio fiscal no es la razón fundamental última de la mayoría favorable a la independencia de Catalunya. En un voto sin calificaciones de ningún tipo, el 52% de los encuestados votarían sí y el 24% votaría no (el resto no sabe, no contesta o no votaría). Si Catalunya obtuviera un concierto económico como el vasco, el 46,8% votaría sí (una caída de 5 puntos), y el 27%, no.



coherente y basado en principios sólidos —preferentemente de acuerdo con las líneas presentadas en el punto 1 del informe—, hay que recordar que la comunidad internacional es heterogénea, tanto en sus intereses como en sus ideas. Ello hace recomendable modular el discurso internacional en función del interlocutor específico del Gobierno catalán en cada momento. Este ejercicio de modulación del discurso no es contradictorio con la estrategia general expuesta en el punto 1 del informe —y, de hecho, refuerza algunas de las recomendaciones ya recogidas en aquel apartado. En este sentido, este segundo punto recoge un conjunto de orientaciones que por su carácter general y sintético no tienen otra pretensión que contribuir a orientar la política de comunicación del Gobierno de Catalunya.

Para adaptar el discurso internacional a situaciones concretas, parece conveniente dividir a los posibles interlocutores internacionales en diversos bloques políticos o “culturales”, identificar su posición general sobre el derecho a la autodeterminación y hacer diversas recomendaciones de tipo estratégico para minimizar sus reticencias e incrementar su neutralidad y/o empatía respecto al proceso.

Los ámbitos angloamericano, escandinavo y báltico-eslavo están relativamente abiertos al reconocimiento del derecho de autodeterminación, sobre todo porque todos ellos han vivido y/o aceptado procesos de autodeterminación.

En el mundo angloamericano y, en particular, en Estados Unidos, existe una larga tradición liberal en política internacional. Aunque esta corriente se inspira en la doctrina wilsoniana de 1918, una parte importante del mundo conservador americano ha pasado a vincular la difusión de la democracia (y, por tanto, de la autodeterminación de manera implícita) con la pacificación definitiva del sistema internacional (doctrina Bush-Rice). Ciertamente, esta tradición liberal convive en los Estados Unidos con otras doctrinas —de tipo realista (en las que se subraya el interés nacional) o aislacionista. La relevancia política de estas posiciones varía con cada administración presidencial y con la coyuntura internacional. La presidencia Obama combina una posición liberal y multilateralista (y, por simpatía, con los principios del derecho internacional, abierta a procesos pacíficos de autodeterminación) con un cierto componente aislacionista o de reducción estratégica de los compromisos de la administración anterior. Dentro de este marco general, el ejercicio de la autodeterminación no deja de entenderse como un proceso inherentemente desestabilizador, sobre todo si se produce de manera unilateral. África y el Próximo Oriente están divididos en estados creados por las potencias occidentales, a menudo con fronteras arbitrarias. La mayoría de



estos países incluyen una multiplicidad de etnias y grupos religiosos, muchos de ellos infrarrepresentados en el gobierno o directamente excluidos. Un reconocimiento laxo del derecho de autodeterminación podría servir de detonante a situaciones de por sí explosivas e incrementaría las obligaciones internacionales de unos Estados Unidos cada vez menos interesados en intervenir internacionalmente.

En el Reino Unido prevalece, sobre todo después de la separación de Irlanda, una fuerte tradición liberal en esta cuestión. Esta tradición, que arranca de la hegemonía liberal en los territorios de la *celtic fringe* en el siglo XIX (una hegemonía heredada por los laboristas en el siglo XX), explica la gestión pacífica del caso escocés. Esta tradición de tolerancia se ha extendido entre los ex dominios británicos. Canadá legisló explícitamente los procedimientos para facilitar la consulta y separación de Quebec. Canadá, Australia y Nueva Zelanda han construido una legislación notablemente protectora de sus comunidades indígenas en las últimas décadas, que en algunas ocasiones incorpora referencias explícitas a acuerdos y convenios internacionales. Como en Estados Unidos, la reticencia más importante al derecho de autodeterminación se deriva de sus repercusiones sobre la estabilidad política en el mundo.

El mundo escandinavo ha presenciado dos secesiones pacíficas (Noruega e Islandia) —un hecho históricamente excepcional, porque la inmensa mayoría de separaciones se producen al caer sistemas imperiales— y una fuerte afirmación del principio de la democracia y de la idea de soberanía parlamentaria. Entre los países escandinavos, el nivel de oposición al derecho de autodeterminación varía según la historia de cada nación. Los suecos y daneses son los más reticentes, quizás porque en diferentes momentos históricos controlaron toda la región escandinava. En todo caso, más allá de estos restos de imperialismo subconsciente, la posición escandinava respecto al derecho de autodeterminación viene muy determinada por el tipo de internacionalismo militante que cultivan —recordemos que sus contribuciones a la cooperación son las más altas del mundo en términos relativos. Los países escandinavos justifican el ejercicio del derecho de autodeterminación como una solución a situaciones de pobreza y/o explotación y a situaciones de conflicto armado y violaciones masivas de derechos humanos. Ello los lleva instintivamente a cuestionar la necesidad de la autodeterminación a una región, como Catalunya, que identifican como próspera. El movimiento proautodeterminación puede correr el riesgo de ser considerado como un movimiento “burgués”, puramente fiscal e insolidario. La recomendación general de construir

el proceso como último recurso y la recomendación del punto 1.3.1, dirigida a evitar toda equivalencia con la Padania, son fundamentales en estos casos.

Los países que ocupan el corredor báltico y la parte central de Europa del Este pueden ser los más abiertos a reconocer un nuevo Estado en Europa —su historia en el siglo XX se ha definido por múltiples ocupaciones y una tenaz voluntad de reafirmación nacional. La separación pacífica de Chequia y Eslovaquia refuerza la aceptación de una secesión pacífica como un hecho completamente legítimo. Hay solo dos posibles dificultades en estos casos: en primer lugar, la UE es la garantía institucional de su existencia y, por tanto, no apoyarán nada que ponga en peligro la Unión; en segundo lugar, algunos países contienen minorías nacionales y una nueva separación se podría interpretar como un ejemplo que pone en cuestión el *status quo* al que la Europa oriental llegó a finales del siglo XX. Catalunya debe subrayar su compromiso con Europa y debe evitar cualquier referencia a un discurso sobre la Europa de los pueblos.

En Alemania el principio de autodeterminación es entendido, igual que en Escandinavia, como un principio razonable del derecho internacional, probablemente más en el sur y sureste que en el norte y en el este por razones históricas: Alemania fue unificada por Prusia en el siglo XIX después de derrotar a los partidarios (básicamente católicos) de un proceso alternativo de unificación liderado por Austria. En el sur se mantiene viva, además, la memoria de una Alemania organizada sobre unidades independientes hasta muy tarde en el tiempo. Por último, el sur es económicamente más dinámico y, desde un punto de vista fiscal, contribuyente neto. No obstante, en todo caso, la adhesión al principio de autodeterminación es, en comparación con el mundo angloamericano, más cerebral y menos espontánea. Es posible que ello se deba a que en Alemania no existen casos de autodeterminación interna; al fin y al cabo, fueron los Aliados quienes “autodeterminaron” y constitucionalizaron Alemania. En la Alemania contemporánea siempre ha predominado una voluntad de unificación o reunificación y no de escisión.

La resistencia con la que muchos alemanes reaccionan ante las demandas catalanas (y el derecho de autodeterminación) tiene que ver sobre todo con dos hechos: el primero es la memoria del régimen nazi y el Holocausto; el segundo, más pragmático, es el proyecto europeo. Analicemos estos dos puntos:

- El Holocausto fue el resultado de un período de exacerbación nacionalista en respuesta a los resentimientos provocados por la guerra de 1914 y las reparaciones impuestas en el Tratado de Versalles. La respuesta alemana de la posguerra consistió en reprimir conscientemente la idea de una “esencia alemana” que había sido central a la hora de justificar las dos guerras mundiales. Esta visión particularista de Alemania fue sustituida por el concepto de “ciudadanía constitucional” anclada en un sistema federal y un débil poder ejecutivo. Los Aliados cultivaron activamente la represión de la idea romántica de “germanismo” hasta la consolidación del proyecto europeo. La reunificación de Alemania en 1990 no se construyó mediáticamente como el resultado natural de la tendencia de Estados y naciones a coincidir (la explicación estándar del siglo XIX), sino como símbolo de la reconciliación europea y como recuperación de un espacio nacional común dentro de una Europa con capacidad de contrapesar el poder alemán. En cualquier caso, Alemania proyecta constantemente su pasado sobre el resto de Europa. Este pasado ha sido reinterpretado con una estructura binaria: nación/pasado; constitución/progreso. Por eso mismo, toda exaltación de la diferencia nacional genera malestar en Alemania y se prefiere hablar de “patriotismo constitucional”. También por eso los medios de comunicación españoles intentan explícitamente construir y vender un discurso que entienda España como un espacio con “ciudadanos constitucionales” y en el que las afirmaciones de diferencias internas se conceptualizan como distorsiones “nacionalistas”. El propósito no es reconciliar a España consigo misma, sino borrar la idea de plurinacionalidad y utilizar la sombra de un pasado culpable en Alemania para hacerla “participar” en la estabilización de un cierto *status quo* político en España.

Existen varios elementos que ayudan a mitigar la interpretación del catalanismo como un movimiento “nacionalista” excluyente: el carácter pacífico del proceso de autodeterminación; la respuesta hostil del Gobierno español a la petición de la consulta; la proximidad informativa (lo que explica la respuesta neutral de los políticos alemanes y la tranquilidad de los empresarios alemanes); y la simpatía de ciertos estratos intelectuales por las comunidades culturales minoritarias.

- La autodeterminación catalana podría afectar al proyecto europeo en dos direcciones: política y económica.

- a) El problema estrictamente político podría derivarse del impacto que una autodeterminación catalana podría tener, por un efecto contagio, sobre el número de Estados de la Unión y de Europa en general. Este problema parece menor; con algunas excepciones, las fronteras europeas son sólidas. Después de la oleada de independencias de la década de los noventa, las fronteras de la Europa del Este son estables: las minorías nacionales “problemáticas” (por ejemplo, húngaros fuera de Hungría) son escasas. En la Europa occidental hay dos grandes casos: Flandes, que se resolverá pacíficamente (si llega a hacerlo algún día) y quizás el País Vasco. El recurso a la autodeterminación como último remedio defendido en este informe está dirigido, precisamente, a particularizar el caso de Catalunya y a autoimponerse e imponer un nivel de exigencia muy alto en todo proceso de secesión.
- b) En el contexto de crisis económica de los últimos años, el proceso catalán podría verse como una fuente de inestabilidad (sobre todo debido a la falta de cooperación del Estado español) por tres razones: la exclusión de Catalunya de la Unión Europea y la creación de incertidumbre en una región importante para inversores y vendedores alemanes; la decisión del Gobierno español de crear (o de amenazar con crear) inestabilidad para forzar a los Estados europeos a enfriar el proceso catalán, del mismo modo que el Gobierno griego utilizó la posibilidad del caos para forzar su rescate; y la intensificación de la crisis económica y política de una España sin Catalunya, sobre todo si el Estado español se niega a negociar con Catalunya y, como resultado, debe hacer frente solo a las obligaciones adquiridas como titular de la deuda del reino de España.

La probabilidad de que Catalunya se autoexcluya de la Unión es mínima considerando el europeísmo ampliamente mayoritario de los catalanes. La posibilidad de una exclusión automática es, por otro lado, incierta. Por un lado, el Estado español se ha comprometido a vetar a Catalunya (acción que de entrada implicaría su reconocimiento como Estado) apelando al art. 49 TUE. Sin embargo, no podemos descartar que las amenazas de exclusión realizadas *a priori* no se cumplan *a posteriori*. Además, el mismo art. 50 establece que toda separación de la UE exige un proceso de negociación y, por tanto, parece indicar

que la no pertenencia inmediata es muy problemática.¹⁵ Ante este supuesto: (i) el Gobierno de Catalunya debe insistir en el proceso democrático y pacífico que sigue; (ii) debe combatir la amenaza española y sugerir a Europa que esta exclusión sería exclusivamente debida a la posición española; y (iii) debe explorar vías alternativas de integración en los mercados europeos (vía acuerdos bilaterales con la UE o vía EFTA).

La estrategia del Gobierno español de crear resistencia y la respuesta ciudadana en Catalunya pueden llegar a crear una situación de gran inestabilidad financiera (incluida la posibilidad de un “corralito”): de hecho, esta posibilidad se utiliza en España para disuadir a Catalunya de avanzar en el proceso de autodeterminación. El Gobierno de Catalunya debería:

- 1) Explicar y denunciar esta estrategia española.
- 2) Indicar que el Estado español puede ser el más perjudicado (porque sus fundamentos económicos son peores).
- 3) Invitar a las instituciones europeas a actuar como mediadoras en este proceso.
- 4) Preparar un plan de contingencia para mantener la liquidez del sistema económico, si es posible con la colaboración de instituciones exteriores.

La intensificación de la crisis española, en una doble vertiente psicológica y económica, es un factor que hay que calibrar seriamente. La incapacidad del Estado español de responder ante el proceso de autodeterminación y, sobre todo, su incapacidad para explicar las raíces del problema y el carácter plurinacional del Estado pueden desembocar, en caso de separación, en una crisis en la psicología colectiva de los españoles muy significativa: esta crisis tendría un impacto nada desdeñable sobre el sistema político español; Catalunya poco puede hacer para evitarla. Desde el punto de vista económico, la salida de Catalunya tendría un efecto negativo (pero no exagerado) sobre la hacienda española: las transferencias netas de Catalunya a España equivalen al 8-10% del PIB catalán, pero solo al 2% del PIB español. Como se proponía en el punto 1.3.2, una posibilidad es ofrecer un proceso escalonado de reducción de transferencias durante los años posteriores a la independencia.

¹⁵Véase, en éste sentido, David Edward, “EU Law and the Separation of Member States”, *Fordham International Law Journal*, 36 (julio de 2013).

Si algo define a la cultura política francesa es la dificultad para comprender el fenómeno del pluralismo nacional. De hecho, quizás simplemente por verse reflejada a sí misma, Francia es un país que acepta la construcción imaginaria de España como nación más antigua de Europa. En otras palabras, y empleando algunas de las expresiones que se han utilizado no hace mucho desde el Estado español, una Catalunya independiente es considerada como imposible porque se entiende que es imposible. Esta forma de entender España puede ser más importante a la hora de gestionar la reacción francesa que el impacto que el caso catalán pueda tener sobre determinadas minorías lingüísticas en Francia: con la dudosa excepción de Córcega, el Estado francés es un Estado completo, sólido, con una identificación perfecta entre fronteras e identidad nacional. Las preocupaciones de Francia coinciden con las de tipo pragmático, enumeradas para el caso alemán, con especial énfasis en la gestión de una economía intermedia como la española.

La actitud italiana es compleja. Pese a la descentralización regional iniciada en 1975, Italia tiene una matriz de nación-estado decimonónica. A pesar de los movimientos padanos, el norte de Italia posee una gran influencia sobre Roma. Todo ello hace muy difícil para los italianos tener empatía con el caso catalán: el paralelo Barcelona/Milán, Madrid/Roma es automático, aunque la correlación de fuerzas en cada Estado es completamente diferente. Estos dos hechos dificultan la transposición del caso catalán a parámetros italianos. Naturalmente, la crisis italiana (incapacidad política de reformar el país y progresivo deterioro de la competitividad del tejido industrial) intensifica el sentimiento contrario entre la clase política italiana a cualquier cambio que pueda crear incertidumbre en el sur de Europa.

Por lo que respecta al resto de actores internacionales, es de esperar oposición o al menos un reconocimiento lento por parte de Rusia y China, y África se moverá al compás de Estados Unidos. Israel puede aceptar a Catalunya rápidamente (y actuar como amigo en el mundo, pero eso depende de nosotros mismos). Pese a su estrecha relación con España (por razones culturales y económicas), Latinoamérica no tiene ninguna razón para bloquear el reconocimiento de Catalunya. Sin embargo, parece aconsejable trabajar a fondo las relaciones con los países hispanoamericanos, sobre todo de la mano del reconocimiento cultural (incluido el deportivo, o centrándonos principalmente en este) de Catalunya en aquel subcontinente. La lejanía de todos estos actores también implica que su capacidad de influirnos y de influir a España durante el proceso de autodeterminación sea muy baja y que su reacción se combine con los cálculos sobre problemas territoriales internos y el impacto

sobre la balanza exterior con España.

3. Conclusión y líneas operativas

Pese a que ya se han realizado recomendaciones argumentales específicas en los dos primeros puntos del presente informe, este punto concluye subrayando nuevamente las líneas maestras de la interacción de Catalunya con el exterior y planteando algunas propuestas operativas:

- a) Habría que utilizar una justificación exigente de la autodeterminación. Más concretamente, esto implica:
 - Desarrollar una defensa no trivial del proceso político actual: sería conveniente que el Gobierno y el Parlamento de Catalunya explicasen y justificasen el proceso de autodeterminación combinando tres tipos de argumentaciones basadas, respectivamente, en los principios democráticos, en la autodeterminación nacional y en el remedio o la aplicación del último recurso ante la falta de solución que tienen las aspiraciones de autogobierno de Catalunya dentro del marco español. Mientras que los tres tipos de argumentos son relevantes en la fase de consulta, el tercer tipo resulta especialmente significativo en la fase de internacionalización posterior a la consulta a los ciudadanos de Catalunya. En este sentido, habría que hacer hincapié en que las instituciones catalanas han intentado compatibilizar las aspiraciones de un autogobierno efectivo y la pertenencia al Estado español.
 - Subrayar la dimensión pacífica y democrática del proceso.
 - Renunciar a cualquier referencia a la Europa de los pueblos.
- b) Habría que explicar el problema del agravio fiscal en el contexto de falta de garantías políticas y evitar toda explicación que permita tildar a los catalanes de insolidarios.
- c) Habría que plantear con transparencia la posibilidad de que el proceso político catalán pueda desestabilizar al Estado español y a Europa. Esta posible inestabilidad

tendría dos causas: en primer lugar, el rechazo del Gobierno español a negociar un acuerdo de secesión; en segundo lugar, los efectos económicos y quizás psicológicos en España de una Catalunya independiente. La primera causa aconseja implicar a la Unión Europea en el proceso catalán una vez este se ponga en marcha definitivamente. La experiencia histórica muestra que la partición amigable de Checoslovaquia evitó cualquier efecto traumático sobre sus Estados sucesores y sobre Europa. De la misma manera, los acuerdos entre Londres y Escocia tienen como objetivo reducir los costes de transición, y las incertidumbres que de ello puedan derivarse. La segunda causa (los efectos estrictos sobre España) requiere un conjunto de intervenciones que se resumen en el punto siguiente.

- d) Habría que ofrecer al Estado español un marco institucional que permita mantener un conjunto de relaciones de cooperación estables y constructivas¹⁶. Asimismo, habría que examinar la conveniencia de pactar con el Estado español un período de transición económica durante el cual Catalunya reduciría sus aportaciones económicas gradualmente.
- e) Como complemento de la explicación sobre el porqué de la autodeterminación, el Gobierno de Catalunya tiene que desarrollar un discurso proactivo sobre el rol o roles que Catalunya debe desempeñar en el mundo. A pesar de que a este Consejo no le corresponde determinar una posible política exterior catalana, aconsejamos articular un discurso internacional organizado en torno a “ideas-fuerza” que alcancen un consenso relativamente amplio entre los catalanes y de propuestas que se apoyen sobre aquellas contribuciones de mayor éxito del país:
- Europeísmo, entendido como compromiso para fortalecer la gobernanza democrática de Europa. Por su peso poblacional (pequeño) y por su apertura económica, a Catalunya le interesa un espacio europeo fuerte, entendido en dos sentidos:
 - En primer lugar, un espacio abierto y competitivo, en el que tanto las empresas como los ciudadanos de Catalunya puedan exportar, encontrar *partners* económicos y políticos, crear sinergias en

¹⁶ Véase el informe del CATN, “*Las relaciones de cooperación entre Catalunya y el Estado español*”.

investigación e innovación, atraer y a la vez enviar talento.

- En segundo lugar, una Europa (de tipo “cuasi-federal”) con una estructura de gobernanza fuerte, dotada de reguladores e instituciones judiciales que aseguren la creación de un espacio económico competitivo sin monopolios y sin empresas que puedan capturar los reguladores estatales, que puedan combatir la corrupción a nivel nacional y que puedan defender una democracia de calidad en todo el continente. A Catalunya le interesa reforzar el proceso de construcción europea por tres razones: su europeísmo intrínseco, su dinamismo civil y su tamaño. Como país mucho más pequeño que los grandes Estados europeos, que poseen los incentivos y la fuerza relativa para presionar e incluso manipular a las instituciones comunitarias, Catalunya está bien situada para colaborar en una Europa en la que las instituciones supranacionales tengan una independencia y un protagonismo altos.
- Catalunya como agente de cambio en el Mediterráneo. Últimamente, el Mediterráneo ha pasado a ser una de las áreas más inestables, tanto desde un punto de vista económico como político. Tanto por su posición geográfica como por sus vínculos con el área (migratorios, energéticos, culturales, comerciales), Catalunya puede convertirse en un agente implicado en la reducción de esta inestabilidad: incentivando la inversión de empresas catalanas en el área y como polo exportador de investigación hacia el Sur; concentrando toda la ayuda de cooperación en ese espacio; multiplicando las ayudas para formar a investigadores y profesionales jóvenes del norte de África y del mundo árabe (y reenviándolos a sus países de origen —al estilo del programa norteamericano Fulbright—); y participando en los procesos negociadores para resolver los grandes conflictos (internacionales e internos) del área.

Para desarrollar y ejecutar estos objetivos, Catalunya cuenta con unos activos históricos que hay que hacer explícitos a la hora de relacionarse con Estados y agentes internacionales: una sociedad plural, que ha sido capaz de integrar con éxito diversas oleadas migratorias y de gestionar la diversidad lingüística; un país-ciudad

que, sin renunciar a su identidad cívica y nacional, es vista por la comunidad internacional como un espacio abierto, capaz de entender la multiplicidad de intereses y de identidades del mundo actual.

- f) El Gobierno de la Generalitat tendría que desplegar un plan ejecutivo para explicar el proceso de Catalunya, para rebatir posiciones negativas y, si es factible, para crear amigos o aliados.

Esta estrategia de contactos y comunicación posee varias dimensiones:

- Reforzar institucionalmente la estrategia de internacionalización, dado que la acción exterior se convertirá en esta fase del proceso en un ámbito prioritario de la acción de gobierno.
- Creación de un grupo de expertos —que podrían contribuir a la creación de un futuro servicio de asuntos exteriores.
- Intensificación de la estrategia de contactos y comunicación:
 - Desarrollar la diplomacia estándar entre el Gobierno de Catalunya y los representantes de otros Estados y organizaciones internacionales. Esta acción tendría que incluir la participación en los grandes debates internacionales.
 - Facilitar los contactos entre miembros destacados de la sociedad civil catalana y representantes de otros Estados, parlamentarios extranjeros, entre otros.
 - Establecer contactos entre la Generalitat y miembros de la sociedad civil de otros países (escritores y comunicadores, entre otros). Todos los contactos, coordinados por el Gobierno catalán, se pueden producir en el exterior (visitas públicas o privadas) o en Catalunya.
 - Potenciar la comunicación con medios extranjeros y con la opinión pública no catalana, entre otros. Esta actividad debe incluir: viajes y conferencias de miembros del Gobierno de Catalunya a lugares clave del extranjero; creación proactiva de lazos con periodistas extranjeros

(aquí el Gobierno catalán ha de pasar a “sustituir”, dedicando más recursos, acciones que hasta ahora ha realizado la sociedad civil catalana); creación de un punto de información ágil para contestar a todas las preguntas y dudas que surjan en torno al proceso de autodeterminación (desde por qué se ha producido hasta las vías legales de la consulta o las consecuencias de una Catalunya soberana para el euro).

Estas actividades deben aprovechar todos los esfuerzos privados ya en marcha en Catalunya.

Más allá de la actividad diplomática y paradiplomática del Gobierno de Catalunya, habría que estructurar y utilizar toda la red de catalanes en el extranjero (por ejemplo, centros catalanes en el exterior) con tres objetivos: movilización, información (a sus sociedades) y apoyo financiero (quizás necesario si se produce un proceso de transición complejo).

Este informe sobre *Internacionalización de la consulta y del proceso de autodeterminación de Catalunya* ha sido elaborado por el *Consell Assessor per a la Transició Nacional* (Consejo Asesor para la Transición Nacional), que está integrado por:

Carles Viver i Pi-Sunyer
Presidente

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt



Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

Secretario

