

Actualidad

Actualidad

- > [Jesús Gracia participa en un debate sobre protección de civiles en conflictos armados](#)
- > [Exposición conmemorativa del bicentenario de la Orden de Isabel la Católica](#)
- > [Actividad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas](#)
- > [El Consejo de Seguridad designa a España 'facilitadora' del acuerdo con Irán](#)

ESPECIAL REFERENCIA A LA PERSPECTIVA DE NACIONES UNIDAS

Sobre la eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña y el Derecho Internacional

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación hace público este informe sobre Cataluña y el Derecho Internacional.

17/05/2014

1. Introducción

La iniciativa de convocar un referéndum en Cataluña basado en un pretendido 'derecho a decidir' representa un desafío político de gran envergadura que reclama el análisis jurídico de algunas cuestiones de relevancia. Una de ellas es la relativa al ámbito de las Naciones Unidas. Ello, dada la consideración de la ONU como la principal organización internacional de carácter universal, es en el fondo prácticamente tanto como tratar el marco jurídico de Derecho Internacional que tendría una eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña. Parece, por tanto, recomendable considerar algunos de los temas nucleares del Derecho Internacional.

En este sentido, en todo análisis jurídico sobre la cuestión conviene partir de la inexistencia de un derecho de secesión (2) y de la inaplicabilidad del principio de libre determinación de los pueblos (3), ya que resulta de plena vigencia en la materia el principio de integridad territorial (4). No obstante, conviene analizar también de manera sucinta las consecuencias que tendría una declaración unilateral de independencia en contravención del Derecho, de manera que es preciso recordar que la existencia real de un (nuevo) Estado requiere la concurrencia añadida de elementos como el reconocimiento de la condición de tal Estado por la comunidad internacional (5), así como puede resultar también útil referirse a la compleja cuestión de la

sucesión de Estados (6). Éste es el marco jurídico en el que habría que encuadrar cualquier consideración de una eventual membresía de Cataluña en la ONU tras una hipotética declaración unilateral de independencia, bien fuera con una pretendida condición de Estado observador o bien fuera como Estado miembro en sentido pleno (7). Se finalizará con unas breves conclusiones (8).

2. La inexistencia de un derecho de secesión

El punto de partida de cualquier análisis jurídico en la materia es, en efecto, la inexistencia de un derecho de secesión. Ni del Derecho Constitucional ni del Derecho Internacional puede colegirse la existencia de tal derecho. Antes al contrario, por lo que concierne al Derecho Comparado, salvo alguna excepción anecdótica como la de Etiopía (art. 39.1 Constitución de 1994) o del pequeño archipiélago de San Cristóbal y las Nieves (art. 115 de la Constitución de 1983), ninguna Constitución del mundo reconoce en la actualidad un derecho de secesión de parte del territorio de un Estado. En esta misma línea, existe consenso en que las peculiares previsiones de las Constituciones de Canadá (opinión consultiva del Tribunal Supremo de 20 de agosto de 1998) y Sudáfrica (sección 235 de la Constitución de 1996) no equivalen en modo alguno a un derecho de secesión.

Incluso un repaso del Derecho Constitucional histórico conduciría también a la conclusión de que tan sólo las Constituciones del bloque soviético contenían en su momento tal previsión, siendo éste el caso de la extinta URSS (arts. 70 y 72 de la derogada Constitución de la URSS, sin contemplar el procedimiento), el de Yugoslavia (art. 1 de la Constitución yugoslava de 1974, sin otorgárselo a las repúblicas sino genéricamente a los pueblos y naciones) y finalmente el de Checoslovaquia (reforma constitucional de 1990): o, fuera de Europa, el de Birmania, que lo introdujo inicialmente (art. 201 de la Constitución de 1947), pero lo derogó expresamente con posterioridad (1974).

Es más, los Tribunales Supremos de los Estados federales con un mayor grado de descentralización territorial, han negado tajantemente y con rotundidad cualquier aspiración secesionista. Así, el Tribunal Supremo de Estados Unidos no ha modificado la posición que mantuvo en el asunto Texas vs. White (1868) al considerar que la secesión de los Estados del sur fue inconstitucional. En este contexto, ante la reciente petición popular de 9 de noviembre de 2012 firmada por 125.746 personas, solicitando que se permitiese “pacíficamente al Estado de Texas abandonar los Estados Unidos de América y crear su propio nuevo gobierno”, la Casa Blanca respondió -en un escrito firmado por Jon Carson, director de la Oficina de de Participación Pública de la Casa Blanca, y divulgado por su propia web- que los fundadores de la Constitución “no establecieron un derecho a marcharse” y que “la unión de esos Estados es perpetua”. De hecho, otras siete peticiones parecidas recibieron idéntica respuesta (Alabama, Florida, Georgia, Luisiana, Carolina del Norte, Tennessee y Carolina del Sur). Incluso la frecuentemente citada declaración del Tribunal

Inscríbete
en el **Registro
de Viajeros**

Consulta las
**recomendaciones
de viaje**

Fichas País

Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998 dejó bien establecido que la secesión de Quebec tan sólo resultaría factible si antes se procedía a una reforma de la Constitución federal (2 Supreme Court Reporter (SCR) 217).

En el caso español, a la luz de los artículos 1 y 2 de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, parece fuera de toda duda la inexistencia de un derecho de secesión. Es más, como criterio de interpretación teleológico elemental para conocer la voluntad del legislador constituyente, conviene recordar que durante los debates preparatorios de la Constitución se rechazó de forma contundente (268 votos en contra, 5 votos a favor y 11 abstenciones) la propuesta que presentó el Sr. Letamendía en el sentido de reconocer expresamente un derecho de autodeterminación de los pueblos del Estado que les permitiera optar entre seguir formando parte de España o formar otro Estado independiente. Y, por tanto, tampoco cabe hablar de un 'derecho a decidir' en el sentido empleado por la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña de 23 de enero de 2013 (AJI 18.281, de 10 de abril de 2014). Como ha establecido el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia de 25 de marzo de 2014 a propósito de esa Declaración, "el reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano (...) resulta incompatible con el artículo 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: la indisoluble unidad de la Nación española". De ello, el TC "infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir su integración en España" (FJ 3) (AJI 18.267, de 3 de abril de 2014).

En suma, del Derecho Constitucional en vigor se colige la inexistencia de un derecho de secesión a favor de una parte del territorio español.

3. El principio de integridad territorial

De igual modo, en el plano del Derecho Internacional tampoco existe base alguna para sostener la posibilidad de un derecho de secesión. De entrada, del principio básico del Estado de Derecho (rule of law) bien podría sostenerse que, aun considerando lógicamente que la calificación del ilícito internacional se hace sobre la base del propio Derecho Internacional y no sobre el Derecho interno (arts. 3 y 32 del Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos), cualquier intento de surgimiento de un Estado en violación del Derecho interno podría suponer en sí mismo una violación del Derecho Internacional. No en vano, en la comunidad internacional el principio del Estado de Derecho es un principio de importancia vital. Sin ir más lejos, durante el pasado periodo de sesiones de Naciones Unidas fue el principio protagonista (véase, por ejemplo, la importante Declaración de la RAN celebrada en la Asamblea General de la ONU en su 67 periodo de sesiones, de 24 de septiembre de 2012).

En este contexto, cobra particular relevancia el principio de integridad territorial. Constituye un elemento básico del Derecho Internacional contemporáneo. Es, en realidad, el marco jurídico internacional al que debe reconducirse cualquier pretensión de independencia basada en criterios diferentes al de la negociación con el Estado. En este sentido, la propia Declaración de la Asamblea General, dictada en el cincuentenario de Naciones Unidas (Resolución 50/6, de 9 de noviembre de 1995), deja expresamente establecido en el punto tercero de su apartado 1, al referirse al derecho de libre determinación (vid. infra, 4), que “nada de lo anterior se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”.

En esta línea, para ilustrar la posición de Naciones Unidas con un ejemplo bien reciente, la Resolución aprobada por la Asamblea General el pasado 27 de marzo de 2014 con el título ‘Integridad territorial de Ucrania’, reafirma, con base en las obligaciones de la Carta (art. 2) y de la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, sobre los principios de Derecho Internacional, su “determinación de preservar la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente”, a la par que “exhorta a todos los Estados a que desistan y se abstengan de cometer actos encaminados a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de Ucrania” (Resolución 68/262). Y, por lo que más nos interesa resaltar aquí, de ello deduce que el “referendo celebrado en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol el 16 de marzo de 2014, al no tener validez, no puede servir de base para modificar el estatuto de la República Autónoma de Crimea o de la ciudad de Sebastopol” (ib.). Es decir, cabría deducir que sin validez jurídica interna del referéndum tampoco puede existir validez jurídica internacional del mismo.

4. La inaplicabilidad del principio de libre determinación

En tal contexto jurídico internacional no resulta en modo alguno posible intentar eclipsar el irrenunciable principio de integridad territorial con la alegación del principio de libre determinación de los pueblos.

En este sentido, desde la perspectiva netamente iusinternacional la existencia de un pueblo en sentido propio y, más específicamente aún, el derecho de libre determinación de los pueblos, reconocido expresamente en la Carta de las Naciones Unidas como uno de sus propósitos (art. 1.2), tan sólo está permitido en el Derecho Internacional cuando concurren unos requisitos muy precisos. En esta línea, los defensores del derecho de libre determinación en situaciones como la de Cataluña suelen abanderar como argumento básico el artículo 1 de los Pactos de Naciones Unidas de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales (1966) que recogen

expresamente el derecho de libre determinación de “todos los pueblos”. Suelen también reforzar su argumentación citando de manera repetida la conocida Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional (Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970), la cual efectivamente enuncia el principio de libre determinación de los pueblos y establece el derecho de todos los pueblos a “determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural”.

Ahora bien, tal afirmación no resulta en modo alguno sostenible en el Derecho Internacional para su aplicación a un caso como el de Cataluña. En primer lugar, una simple interpretación literal derivada de la lectura íntegra de los respectivos preceptos deja fuera de toda duda que el artículo 1 de los Pactos se está refiriendo a la población de los Estados, los fideicomisos y los territorios no autónomos. Es más, la propia Resolución 2625 disipa cualquier duda y clarifica que “ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con (este) principio (...) y estén por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”; conforme a la Resolución de la Asamblea General, dictada en el cincuentenario de las Naciones Unidas, esta referencia a los tres motivos (raza, credo o color) deber ser interpretada en un sentido más amplio (“sin distinción alguna”).

En segundo lugar, una interpretación teleológica, que considere el fin y el contexto, deja igualmente patente que el tenor literal del citado artículo 1 de los Pactos es idéntico al apartado 2 de la Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 (la llamada por la doctrina Carta Magna de la Descolonización) siendo en realidad el proceso descolonizador el marco natural en el que ha de interpretarse el referido derecho de autodeterminación y no un contexto como el de Cataluña, inserta en un Estado democrático, ampliamente descentralizado y con pleno respeto de las exigencias derivadas del Estado de Derecho y de la protección de los derechos humanos. Es decir, el defendido derecho de separación como plasmación del principio de libre determinación de los pueblos tan sólo cabe en supuestos de situación colonial (proceso descolonizador), pueblos anexionados por conquista, dominación extranjera u ocupación (países Bálticos tras guerra fría) y pueblos oprimidos por violación masiva y flagrante de sus derechos (Sudán del Sur o acaso, para algunos, Kosovo).

En tercer lugar, queda igualmente claro que el ejercicio de ese derecho ha de hacerse de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y del resto de principios de Derecho Internacional que regulan la materia, así como de la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia (ej. opinión consultiva sobre las consecuencias de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, CIJ, Rec. 2004; dictamen de 1975 sobre el Sahara Occidental, CIJ Rec., 1975; sentencia de 1995 sobre Timor Oriental,

CIJ, Rec., 2004, etc.). Y entre esos principios destaca con luz propia el ya tratado principio de integridad territorial (vid. supra, 3).

Por tanto, la libre determinación de los pueblos es principio aplicable a un contexto bien diferente al que concurre en el caso de Cataluña.

5. Exigencia de requisitos añadidos a la mera declaración unilateral de independencia para considerar la existencia de un Estado

En todo caso, si pese al carácter ilegal de una declaración unilateral de independencia ésta se realizase, conviene recordar que, conforme al Derecho Internacional, ello no es suficiente para poder considerar que ya existe un nuevo Estado. El Derecho Internacional Público establece con razonable certeza las premisas que deben darse para que, a efectos jurídicos, exista un Estado. Así, deben concurrir con carácter cumulativo los requisitos de territorio, población, gobierno (entendido como capacidad para la autoorganización) e independencia, concebida ésta como la capacidad para mantener relaciones internacionales de manera autónoma y no dependiente de un tercero. Es decir, la existencia de un Estado se fundamenta, en parte, en un hecho objetivo que antecede a la propia voluntad unilateral de la entidad política interesada en ello.

No obstante, el Derecho Internacional no fija con certeza los criterios para poder aseverar con claridad cuándo ha nacido un Estado. Por ello, en la práctica, para que exista un Estado es preciso que éste sea reconocido como tal por la comunidad internacional. Quiere ello decir que nos encontramos ante una situación que tiene un importante componente fáctico. Es más, como quiera que rige el principio de libertad de reconocimiento (expreso o implícito), la existencia de un nuevo Estado depende sobre todo de la voluntad del resto de Estados de reconocerlo como tal. Dicho de otro modo, la figura del 'reconocimiento de Estados' no añade ningún elemento nuevo a la existencia del Estado reconocido, si bien obviamente puede tener a la postre efectos jurídicos en el plano de las relaciones entre esos Estados y/o organizaciones internacionales.

Ahora bien, de la doctrina de Naciones Unidas se deriva que si el Estado ha surgido de manera ilegal, v.gr. a través de un referéndum cuya celebración no haya sido válida, los Estados de la comunidad internacional deberían abstenerse de realizar el reconocimiento. En concreto, en la ya citada Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de marzo de 2014, a propósito de la integridad territorial de Ucrania, se "exhorta a todos los Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados a que no reconozcan ninguna modificación del estatuto de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol sobre la base del citado referendo y a que se abstengan de todo acto u operación que pudiera interpretarse como un reconocimiento de ese estatuto modificado" (Resolución 68/262, cit., in fine). Y no se trata en absoluto de un pronunciamiento aislado. Piénsese que en la

práctica anterior al concreto caso de Ucrania, en los supuestos de las declaraciones unilaterales de independencia de Osetia del Sur y Abjasia, el Consejo de Seguridad se pronunció de un modo prácticamente idéntico reafirmando “el compromiso de todos los Estados Miembros con la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas” (Resolución 1808 (2008), de 15 de abril). Y tampoco son pronunciamientos retóricos. Considérese, a título de ejemplo, que la existencia de Osetia del Sur y Abjasia como Estado no ha sido reconocida por la comunidad internacional. Tan sólo lo ha hecho Rusia y cuatro Estados más (Venezuela, Nicaragua, Nauru y Tuvalu, aparte de reconocimientos entre sí o de otros entes similares como Transnistria y Alto Karabaj y la posterior retractación de uno de aquéllos), lo cual las coloca en una suerte de limbo jurídico como entidades políticas de facto.

Y nada cambia al respecto la frecuentemente citada opinión consultiva del Tribunal Internacional (TIJ) de Justicia relativa a Kosovo, de 22 de julio de 2010. En primer lugar, porque el TIJ estableció que la Declaración de independencia de Kosovo de 17 de febrero de 2008 “no violó el Derecho Internacional General” (párrafo 84). En segundo lugar, porque el TIJ ni fue preguntado ni se pronunció a propósito de si el Derecho Internacional confería a Kosovo título suficiente (‘positive entitlement’) para declarar su independencia (párrafo 56). Y, en tercer lugar, quedó perfectamente claro el carácter sui generis del caso de Kosovo, dada por ejemplo la intervención previa de Naciones Unidas y las violaciones masivas de derechos humanos. Es decir, en el caso que nos ocupa una declaración unilateral sería ilegal (desde la perspectiva del Derecho interno y también del Internacional) y no concurre ninguna de las circunstancias que podrían asimilar jurídicamente el caso a la doctrina jurisprudencial establecida con carácter sui generis por el TIJ en la opinión consultiva sobre Kosovo.

6. Sucesión de Estados

Llegados a este extremo, no resultaría ya necesario plantearse más hipótesis de Derecho Internacional frente a una declaración unilateral de independencia, que sería contraria al Derecho interno e Internacional y frente a la que no debería darse un reconocimiento (ni expreso ni implícito) por parte del resto de sujetos de la comunidad internacional (Estados y organizaciones internacionales, incluida por supuesto la Unión Europea). Con todo, a título ilustrativo, cabe plantearse también la cuestión de la sucesión de Estados, es decir, qué ocurriría desde un punto de vista jurídico si a pesar de todo lo dicho persistiese la determinación de una parte del territorio nacional de nacer como nuevo Estado.

Así, en el caso de la separación de una parte del territorio de un Estado, que pretendiera formar otro Estado, el Derecho Internacional trata las consecuencias jurídicas bajo lo que se conoce como la institución de la “sucesión de Estados”. En este sentido, al margen de que los dos tratados

internacionales que regulan la cuestión con pretensión de universalidad o bien no han entrado aún en vigor (Convención sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, de 8 de abril de 1983) o bien disponen de un número todavía limitado de ratificaciones (Convención de Viena, sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, de 23 de agosto de 1978) y España no está entre ellas, existen principios generales y Derecho consuetudinario plenamente asentado en la materia. En cualquier caso, todo lo previsto a propósito de la sucesión de Estados presupone, una vez más, que la separación haya sido realizada conforme al Derecho Internacional General. Así, las dos convenciones citadas establecen expresamente que “[l]a presente Convención se aplicará únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que se produzca de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas” (artículo 6 de la Convención de 1978 y artículo 3 de la Convención de 1983).

Por tanto, en el caso que nos ocupa, por lo que específicamente se refiere a la sucesión en materia de tratados, regiría claramente el principio de continuidad, de manera que España sería el Estado continuador de todos los tratados internacionales de los que ya es Parte, salvo que existiera acuerdo en otro sentido entre los Estados interesados o salvo que de algún tratado concreto pudiera desprenderse otra consecuencia por resultar incompatible con el objeto y fin del tratado o cambiar radicalmente las condiciones de ejecución del mismo. En este sentido, por ejemplo, en relación con los tratados territoriales relativos a fronteras, aprovechamiento de ríos internacionales u otro uso territorial, tanto la práctica internacional como la propia jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia han dejado bien sentada la plena vigencia del principio de continuidad en aras de garantizar el principio de estabilidad.

Por lo que afecta a la sucesión en materia de deudas, entendidas como “toda obligación financiera de un Estado predecesor para con otro Estado, para con una organización internacional o para con cualquier otro sujeto de Derecho Internacional, nacida de conformidad con el Derecho internacional” (art. 33 de la Convención de 1983), rige en primer lugar el acuerdo entre los interesados. Sin embargo, a falta de acuerdo el Derecho Internacional prevé el criterio de la transmisión de la deuda en una proporción equitativa. Es decir, no rige el principio de la tabula rasa, de manera que el nuevo Estado también debería contribuir (equitativamente) al abono de las deudas existentes. Así, la Convención establece que “cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separen de él y formen un Estado, y a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa, la deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado”, fijando que lo dicho en este párrafo “se aplicará cuando una parte del territorio de un Estado se separe de él y se una a otro Estado” (artículo 40).

Igualmente, en materia de reparto de bienes, entendidos como “los bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y de conformidad con el Derecho interno del Estado predecesor pertenecían a éste” (art. 8 de la Convención de 1983) regiría idéntico criterio de compensación equitativa. Esto es, debería llegarse a un acuerdo entre los dos Estados y, en ausencia del mismo, debería existir una compensación equitativa. En términos generales, podría considerarse que España seguiría siendo la titular de los bienes de los que ya lo es, si bien los bienes inmuebles y los bienes muebles del Estado predecesor (España) que se encuentren situados (o vinculados) en el supuesto Estado (Cataluña) podrían pasar a ser titularidad de éste último (art. 17 de la Convención de 1983).

Por último, por lo que concierne a los otros sujetos de Derecho Internacional diferentes a los Estados, España continuaría siendo miembro de todas las organizaciones internacionales de las que ya lo es (en algún caso como el de la UE podrían darse posteriormente ciertos ajustes internos de las condiciones; AJI 17.478, de 20 de diciembre de 2012), mientras que el nuevo Estado quedaría fuera de las mismas. A partir de ahí, si el nuevo Estado deseara el ingreso en cualquiera de esas organizaciones internacionales, incluida la ONU, debería cumplir los requisitos de admisión del tratado constitutivo de la correspondiente organización internacional y, por tanto, negociar las condiciones como cualquier otro Estado candidato.

7. La presencia en Naciones Unidas

a) Presencia en Naciones Unidas como Estado miembro. Sobre esta base, cabe abordar la cuestión de la presencia en Naciones Unidas. No es objeto de estas reflexiones la presencia institucional actual de Cataluña en el contexto de las Naciones Unidas. Como es bien sabido, la Generalitat de Cataluña cuenta con una delegación en Estados Unidos, cuya sede principal se ha trasladado desde Nueva York, donde sigue manteniendo una oficina, a Washington y cuya función oficial es “representar y promover los intereses de Cataluña en Estados Unidos, Canadá y México, reforzando los lazos entre Cataluña y América del Norte”. Tampoco lo es el hecho de que la Generalitat, en el ejercicio de sus competencias en materia de acción exterior (arts. 193 a 200, Estatuto de Autonomía), haya suscrito acuerdos internacionales no normativos con varios Fondos y Agencias de Naciones Unidas (ej. PNUD, FNUAP, ONU-Mujeres, UNICEF, ACNUR, UNESCO, FAO, ACNUDH, OMS, PNUMA, UNITAR, etc.) que no siempre han sido redactados de la forma más adecuada en relación con las exigencias derivadas de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE). Se trata, más bien, de considerar el escenario (jurídico) posible en el caso de una hipotética declaración unilateral de independencia de Cataluña, ya que parece razonable suponer que, si se diera tal circunstancia (en violación del Derecho interno y del Derecho Internacional) el aspirante a nuevo Estado intentaría establecer una relación más estrecha con Naciones Unidas y probablemente también intentaría convertirse en miembro de la organización.

Ahora bien, para ser miembro de las Naciones Unidas se exigen una serie de requisitos formales y materiales. Así desde el punto de vista formal la admisión de un nuevo Estado miembro exige una decisión favorable de la Asamblea General por mayoría de dos tercios a recomendación del Consejo de Seguridad por mayoría de 9 votos, incluidos en todo caso los de los cinco miembros permanentes (art. 4.2, 18.2, y 27.3 de la Carta de las Naciones Unidas; arts. 58, 59 y 60 Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad; arts. Arts. 134 a 138 del Reglamento de la Asamblea General).

Interesa, con todo, considerar particularmente los requisitos materiales ya que si estos no concurren no cabrá plantearse siquiera los citados pronunciamientos de la Asamblea y del Consejo de Seguridad. En este sentido, la Carta exige el requisito de ser “Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo” (art. 4.1 de la Carta). Es decir, la Carta reclama como *prius* imprescindible para poder ser admitido como miembro de las Naciones Unidas el ser Estado. Por tanto, si como se ha argumentado en los apartados precedentes, no se goza de tal condición no se podrá plantear en modo alguno la pertenencia de Naciones Unidas; y ya se ha expuesto también que los propios órganos de Naciones Unidas a los que les correspondería decidir sobre la solicitud de membresía (Asamblea General y Consejo de Seguridad) han reclamado a todos los Estados y organizaciones internacionales que respeten su “determinación de preservar la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial” cuando la declaración unilateral de independencia sea ilegal, así como también ha exhortado a “a todos los Estados a que desistan y se abstengan de cometer actos encaminados a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial” de esos territorios, incluida por supuesto la exigencia de no reconocimiento (ni expreso ni implícito) como Estado (vid. *supra*, 5).

Dado que no se cumple el primero de los requisitos exigidos por la Carta para ser miembro de las Naciones Unidas, resulta innecesario entrar a analizar los otros cuatro requisitos añadidos, si bien parece claro que algunos de ellos (respeto de los principios de la Carta o capacidad suficiente para asumir obligaciones derivadas de la membresía) podrían no concurrir tampoco.

b) Presencia en Naciones Unidas como Estado observador. Ciertamente, dada la imposibilidad evidente de que Cataluña fuera miembro de pleno derecho en las Naciones Unidas en un supuesto de declaración unilateral de independencia, cabe también plantearse la posibilidad de una presencia como Estado observador. Tal estatuto no está regulado jurídicamente en la normativa de Naciones y su valor jurídico es relativo. Sí existe, empero, práctica reciente de la Asamblea General en este sentido. Es el caso, básicamente, de la Resolución 67/17, de 29 de noviembre de 2012, por la que se concedió “a Palestina la condición de Estado observador no miembro en las Naciones Unidas” (AJI 17.670, de 4 de abril de 2013).

En este sentido, la condición de observador no encierra mayor dificultad jurídica. De hecho, para llegar a tal condición existe una práctica anterior admitida y, en el caso en cuestión, ya había sido reconocida con anterioridad (Resolución 3237 (XXIX), de 22 de noviembre de 1974) y existía invitación formal de la Asamblea General a la Organización para la Liberación de Palestina para que participase en las deliberaciones de este órgano de Naciones Unidas como representante del pueblo palestino (Resolución 3210 (XXIX) de 14 de octubre de 1974); incluso se le habían reconocido una serie de derechos y prerrogativas adicionales en su calidad de tal observador (Resolución 52/250, de 7 de julio de 1988).

Mayor dificultad entraña, por el contrario, su consideración como Estado. Parece claro que se trata de un requisito previo exigible. En el caso de Palestina, hasta este momento la Asamblea General ya había 'tomado conocimiento' de la proclamación del Estado de Palestina por el Consejo Nacional de Palestina el 15 de noviembre de 1988 (Resolución 43/177, de 15 de diciembre de 1988), y había decidido que en el sistema de Naciones Unidas se emplease la designación de "Palestina" en lugar de la de "Organización de Liberación de Palestina" (Resolución 43/177, cit.). Pero con la Resolución 67/19 se le suma la consideración propia como Estado. Eso sí, con ciertas cautelas añadidas en la formulación de la Resolución (ej. párrafos 1, 3, 4, 5 y 6); pero Estado al fin y al cabo.

Y ese es, una vez más, el elemento esencial a considerar en el caso que nos ocupa, a saber, la concurrencia de la existencia de un Estado a los ojos de las Naciones Unidas. En este sentido, no puede pasarse por alto que con anterioridad a esta Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Autoridad Nacional Palestina ya había sido aceptada como miembro de pleno derecho en diversas organizaciones y organismos (ej. UNESCO, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la Liga de los Estados Árabes, el Movimiento de los Países No Alineados, la Organización de Cooperación Islámica, el Grupo de los 77 y China, etc). Es más, a diferencia de lo que ocurre con el caso de Cataluña, en el caso palestino la Asamblea General reitera claramente "el derecho del pueblo palestino a la libre determinación y a la independencia en su Estado de Palestina en el territorio palestino ocupado desde 1967". Ello se hace, además, "sin perjuicio de los derechos adquiridos, las prerrogativas y la función de la Organización de Liberación de Palestina en las Naciones Unidas como representante del pueblo palestino, de conformidad con las resoluciones y la práctica pertinentes" (apdo. 2). Igualmente, tras expresar la esperanza de que el Consejo de Seguridad considere favorablemente la petición para su admisión como miembro de pleno derecho de las Naciones Unidas (apartado 3) insta "a todos los Estados y a los organismos especializados y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que continúen prestando apoyo y asistencia al pueblo palestino en la pronta realización de su derecho a la libre determinación, la independencia y la libertad" (apartado. 6).

No parece, pues, menester extenderse en la consideración de que Cataluña

en modo alguno puede considerarse un territorio ocupado y, como ya se ha mostrado anteriormente, Naciones Unidas tampoco le ha reconocido (ni puede reconocerle) el derecho a la libre determinación. Por tanto, tampoco resultaría jurídicamente viable una hipotética aspiración de Cataluña a obtener el estatuto de Estado observador en la Asamblea General de Naciones Unidas.

A la vista de todo lo anterior, pueden extraerse las siguientes

8. Conclusiones

a) Conveniencia de un análisis jurídico de Derecho Internacional. La iniciativa de convocar un referéndum en Cataluña basado en un pretendido 'derecho a decidir' reclama el análisis jurídico de algunas cuestiones relevantes de Derecho Internacional, entre las que destacan las relativas al ámbito de Naciones Unidas.

b) Inexistencia de un derecho de secesión. Ni el Derecho Internacional ni las Constituciones de los Estados reconocen un derecho de secesión, habiendo sido negado expresamente por diversos Tribunales Supremos de Estados federales. En el caso español, el Tribunal Constitucional ha establecido expresamente en su sentencia de 25 de marzo de 2014 que "en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España".

c) Exigencia de respeto del principio de integridad territorial. El Derecho Internacional garantiza el principio de integridad territorial como un elemento básico de su ordenamiento. Sobre esta base, las Naciones Unidas ha exhortado en diversas ocasiones a todos los Estados y organizaciones internacionales a que "desistan y se abstengan de cometer actos encaminados a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial" de Estados en los que una parte de su territorio había realizado una declaración unilateral de independencia contraria a Derecho (ej. Resoluciones 68/262 y 1808 (2008) sobre Ucrania y Georgia).

d) Inaplicabilidad del principio de libre determinación de los pueblos. El principio de libre determinación de los pueblos, en los términos reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas y por las Resoluciones 1514 (XV) y 2625 (XXV), encuentra su marco natural de aplicación en el proceso descolonizador. Fuera de él tan sólo cabe plantear su aplicabilidad en situaciones de pueblos anexionados por conquista, dominación extranjera u ocupación y pueblos oprimidos por violación masiva y flagrante de sus derechos, no concurriendo en Cataluña ninguna de esas circunstancias.

e) Exigencia del reconocimiento para la existencia de un Estado. Para que pueda constatarse la existencia de un nuevo Estado se requiere, además de su

existencia de hecho y la concurrencia de los elementos propios del mismo (territorio, población y capacidad efectiva de gobierno propio), su reconocimiento por el resto de sujetos de Derecho Internacional (Estados y organizaciones internacionales). Sin embargo, si la declaración unilateral de independencia se ha hecho en violación del Derecho las propias Resoluciones de Naciones Unidas exhortan a Estados y organizaciones internacionales a “que se abstengan de todo acto u operación que pudiera interpretarse como un reconocimiento de ese estatuto modificado” (ej. Resolución 68/262).

f) Vigencia del principio de continuidad en materia de sucesión de tratados. En el supuesto de llegar a plantearse la cuestión de la sucesión de Estados, concurriría el principio de continuidad, de manera que España sería el Estado continuador de los tratados internacionales de los que ya es Parte. En relación con las deudas, a falta de acuerdo, el Derecho Internacional prevé el criterio de la transmisión de la deuda en una proporción equitativa. Y, en todo caso, España seguiría siendo miembro de las organizaciones internacionales de las que ya lo es, incluida Naciones Unidas.

g) Imposibilidad de membresía en las Naciones Unidas. En el supuesto de una declaración unilateral de independencia que contraviniera el Derecho en vigor, Cataluña no podría ser ni Estado miembro de pleno derecho ni tampoco Estado observador de Naciones Unidas. Para esta membresía, la Carta de las Naciones Unidas reclama, entre otros requisitos formales y materiales, la existencia de un Estado que haya accedido a tal condición respetando los requisitos de Derecho Internacional ya citados.



TWITTER



FACEBOOK



GALERÍA



YOUTUBE



PUBLICACIONES



BLOGS



ATLAS DE REDES SOCIALES

Accesos Directos

- > Embajadas y Consulados
- > Legalizaciones
- > Oportunidades profesionales y de formación
- > Preguntas Frecuentes
- > Ficha país
- > Datos Abiertos
- > Cita previa MAEC
- > Tu Consulado puede ayudarte

Enlaces de Interés

- > Marca España > A
- > Cooperación Española > Ir
- > Sede Electrónica MAEC > P
- > Portal administracion.gob.es > L
- > Casa Real > C

MAEC / Sede Palacio de Santa Cruz
Plaza de la Provincia, 1

MAEC / Sede Palacio de Viana
Duque de Rivas, 1
28071 MADRID

MAEC / Sede Torres Ágora
Serrano Galvache, 26
28033 MADRID

AECID
Avda. Reyes Católicos, 4
28040 MADRID

28012 MADRID
Tfno: 91 379 97 00

Tfno: 91 379 97 00

Tfno: 91 379 97 00

Tfno: 91 583 81 00 / 01
Fax: 91 583 83 10 / 11

Gobierno de España
©Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Portal gestionado por la Oficina de Información Diplomática



Protección de da
navegación