

TORROJA MATEU, H., *La libre determinación de los pueblos, ¿un derecho a la independencia para cualquier pueblo?*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, 200 pp.

1. La profesora Helena Torroja acomete en esta obra el loable esfuerzo de analizar el contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos desde la perspectiva del Derecho internacional con el rigor académico que la cuestión requiere, máxime teniendo en cuenta la convulsa situación que vive la sociedad catalana desde que se puso en marcha el denominado *procès*, a quien el estudio, sin hacerlo siempre de forma expresa, dedica una especial atención. Esa misma razón, pero trasladada a los cuarenta años de asesinatos en su tierra, que ETA pretendía justificar con base en el derecho de autodeterminación, llevó al autor de esta recensión a hacer lo propio décadas atrás.

En efecto, el objeto de este estudio es explicar que, por muy legítimo que pueda ser defender el derecho de autodeterminación de pueblos que forman parte de Estados ya constituidos, el Derecho internacional no lo avala. La pura ortodoxia del Derecho internacional así lo establece. Quienes impulsaron el “proceso de desconexión” catalán trataron de justificar por diferentes vías que, en realidad, pretendían ejercer un derecho que el ordenamiento jurídico internacional les reconocía. Para ello siguieron el camino que previamente había recorrido el Lehendakari Ibarretxe, impulsor del denominado “derecho a decidir”, una institución inexistente en el Derecho internacional, y una expresión cuyos términos denotan su falta de contenido. Porque, ¿qué es el derecho a decidir?, ¿derecho a decidir qué?, ¿quiénes son los sujetos de ese derecho?, ¿cómo se ejerce? En el Estado de Derecho en que vivimos, el proceso impulsado por Ibarretxe tenía un corto recorrido, y tras su defensa en el parlamento español, llegó a su previsible final. Lamentablemente, pese a ser conscientes de ello, quienes promovieron el *procès*, lejos de aprender la lección, alentaron a una importante parte de la sociedad catalana a embarcarse en un viaje cuyo final era sobradamente conocido, recurriendo para ello a una imagen perversa del Estado español, culpable de todos los males que aquejaban a Cataluña (“España nos roba”).

Aún conociendo experiencias ajenas con resultados lamentables tanto para su economía como para la paz social, sus promotores prometieron a la sociedad catalana el rápido reconocimiento del nuevo Estado por parte de la Comunidad internacional y la llegada a su territorio de grandes empresas y bancos de todo el mundo, que asegurarían una inmediata mejora y estabilidad de su economía. El precedente de Quebec es el más elocuente de lo contrario, pues, tras el primer referéndum, más del 30% de las empresas abandonaron su sede en el territorio, y de los cinco grandes bancos con más activos de Canadá presentes en el mismo en aquel momento tan solo permaneció el Banco Nacional de Canadá. Desde entonces, Montreal ha ido perdiendo protagonismo y preponderancia como centro financiero y capital económica de Canadá, en favor de Toronto. Pero eso no es todo: pese a haber transcurrido ya un cuarto de siglo desde la celebración del último referéndum, la fractura social producida por este proceso es aún perceptible en el territorio. Como era de esperar, si, por una parte, ni un solo Estado dio su reconocimiento al nuevo Estado catalán, por otra, lejos de atraer capital extranjero al territorio, la

situación provocó que numerosas empresas y bancos, entre ellas nada menos que *CaixaBank*, trasladaran sus sedes sociales fuera de él. Y es que el capital busca siempre la estabilidad...

Ley catalana 19/2017 del referéndum de autodeterminación justificaba el derecho de la nación catalana a la autodeterminación sobre la base de instrumentos internacionales, tales como la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Por su parte, el *Consejo Asesor de Transición Nacional de la Generalitat*, una institución que debía valorar las consecuencias de la proclamación de independencia el *día después* y promocionar el contenido del proceso ante la Comunidad internacional para recabar el mayor número de apoyos posibles de otros Estados, también pretendió justificar que el Derecho internacional amparaba el proceso catalán. Por todo ello, el estudio de la profesora Torroja Mateu es especialmente oportuno, pues, como se explica a lo largo del mismo, España es un Estado de Derecho dotado de un gobierno democrático, por lo que el Derecho internacional le reconoce el *derecho a mantener su integridad territorial* y a que esta integridad territorial le sea reconocida por el resto de Estados.

2. Como recuerda la autora, el derecho a la libre determinación de pueblos que forman parte de Estados ya constituidos es una cuestión que el Derecho internacional remite al derecho interno. Ya lo hizo la Comisión de Juristas de la Sociedad de Naciones en 1920 en su dictamen sobre las islas Aaland, lo reiteró 75 años más tarde la Comisión Badinter en relación con el territorio de Sprska en Bosnia-Herzegovina, y un siglo más tarde sigue siendo la posición “oficial” del Derecho internacional. Como señalaba la primera, “de una manera general, *pertenece exclusivamente a la soberanía de todo Estado definitivamente constituido* conceder o rehusar a una fracción de su población la determinación de su propia suerte política por la vía del plebiscito o de otra manera”. Y es que, en efecto, son los Estados quienes hacen el Derecho internacional, sobre la base prácticamente intocable del principio de integridad territorial. Pese a la rimbombante expresión utilizada en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (“Nosotros los pueblos...”), los pueblos tienen una subjetividad internacional muy limitada. Para la Organización, tal y como se recuerda en este estudio, al margen de los pueblos sometidos a dominación colonial, extranjera o racista, o los pueblos indígenas, no existen más “pueblos” que los estatales (el pueblo español, el pueblo francés, el pueblo nigeriano).

3. La obra se estructura en seis capítulos, aunque propiamente son cuatro, precedidos de una introducción y finalizados con unas conclusiones (capítulos I y VI, respectivamente). El capítulo II analiza los elementos del Estado y las formas de acceso a la independencia en el Derecho internacional; el capítulo III estudia la formulación jurídica del derecho de autodeterminación; el capítulo IV la vertiente externa del derecho, y el V la interna. Pero hay un tema que la atraviesa de forma transversal que se convierte en realidad en el objeto central de la misma, que paso a analizar.

En este estudio era de referencia inexcusable el dictamen que emitió el Tribunal Supremo de Canadá hace 25 años en relación con Quebec. Por una parte, por tratarse de un Estado

de Derecho equiparable al nuestro, y, por otra, porque el propio *Consejo Asesor de Transición Nacional de la Generalitat* se apoyaba en él en sus informes.

Tras recordar los argumentos principales del alto tribunal para negar que el Derecho internacional reconozca el derecho de autodeterminación externo a Quebec, por no ser un pueblo sometido a dominación colonial, extranjera o racista, ni ser un “pueblo oprimido”, la profesora Torroja Mateu disiente de esta última afirmación; en su opinión, el dictamen no debió analizar la aplicabilidad al caso de la “cláusula de salvaguardia” o de “gobierno democrático” contenida en la Resolución 2625 (XXV). Por una parte, por entender que “pueblo” solo es el estatal, por lo que el de Quebec no lo sería en el sentido del Derecho internacional, y, por otra, porque no hay una norma convencional ni consuetudinaria, avalada por una *opinio iuris*, que justifique que el Derecho internacional reconozca el derecho de autodeterminación en su vertiente externa a pueblos “oprimidos”, por utilizar la expresión utilizada por el Tribunal Supremo canadiense. Es obvio que esta *opinio iuris* no existe ni llegará a existir en el futuro. Es iluso pretender que los Estados, para los que la integridad territorial es intocable, vayan a apoyar la secesión unilateral de una parte de un territorio de terceros Estados. Los casos mencionados de Quebec o Cataluña son elocuentes a este respecto. Otra cosa sería si tal secesión fuera fruto de un pacto con el Estado matriz.

En el caso de Kosovo, caso que menciona la autora del estudio, y, aunque algunos Estados se resisten a hacerlo (es el caso del nuestro), todo parece indicar que, con el paso del tiempo, terminará siendo un Estado más de la Comunidad internacional. La pregunta es ¿en aplicación del principio de efectividad -cajón de sastre del Derecho Internacional que permite explicar cualquier fenómeno por contrario que sea a sus principios- o en aplicación de la cláusula de salvaguardia de la Resolución 2625 (XXV)?

La profesora Torroja Mateu rechaza de plano la segunda opción. Y es esta la cuestión que sobrevuela todo el estudio. Es comprensible la necesidad de dejar claro que el Derecho internacional no reconoce a Cataluña el derecho de autodeterminación en su vertiente externa, pero de la lectura de esta obra se desprende que la preocupación por no dejar el más mínimo resquicio a las pretensiones independentistas catalanas lleva a la autora a pecar en ocasiones de cierto dogmatismo. En este sentido, califica la mencionada “cláusula de salvaguardia”, “cláusula sobre el gobierno representativo”, o “secesión como remedio”, que fue alegada por varios Estados ante la CIJ en el asunto de Kosovo, de “invención doctrinal”. Debe recordarse que desde que hace más de medio siglo se aprobara la mencionada resolución, un sector importante de la doctrina internacionalista ha defendido la virtualidad de esta cláusula. Así, por ejemplo, el profesor Carrillo Salcedo afirmaba en 2012, en relación con el “pretendido derecho a decidir” (entonces reclamado por el nacionalismo vasco), que “cualquiera que sea la intensidad o la realidad del sentimiento identitario, *únicamente en circunstancias extremas en las que a un pueblo le es negada la autodeterminación interna* podría hablarse del derecho de dicho pueblo a decidir unilateralmente su independencia”. Algo similar defiende la profesora Andrés Sáenz de Santamaría cuando señala que, si bien no se puede afirmar tajantemente que el Derecho internacional reconozca la “secesión-remedio”, excepto en casos extremos en

que se produzcan violaciones generalizadas de los derechos humanos de los individuos y de los pueblos, prima el principio de integridad territorial.

Aunque la posición de la autora del estudio es perfectamente defendible y es compartida por autores de la máxima relevancia, es una cuestión suficientemente opinable en el Derecho internacional como para no calificarla radicalmente de “invento”, expresión que se repite constantemente a lo largo del estudio. Es esta quizás, la principal crítica que se le puede hacer al mismo. En opinión de la profesora Torroja Mateu, frente a la “doctrina rigurosa”, “los autores que defienden la vigencia de un derecho de secesión como remedio no hacen más que *inventar*, imaginar, pero no describir la realidad jurídica”. Pero es que la función de la doctrina no es describir realidades, sino interpretarlas, interpretar las normas, hacer propuestas de modificación y debatir su contenido, algo saludable, pues es a través del debate como evoluciona el pensamiento.

A mayor abundamiento, si antes señalaba que, en mi opinión, la forma de afrontar esta cuestión es en ocasiones excesivamente visceral, la literalidad de los epígrafes resulta en ocasiones apabullante para el lector, pues según va planteando las cuestiones más relevantes, las zanja con rotundidad. Así, por ejemplo, parece abrir el debate sobre los sujetos del derecho en su vertiente externa, pero a continuación lo zanja de forma contundente: “¿minorías? No; ¿pueblos subestatales? No; ¿pueblos oprimidos? No; ¿Mayorías discriminadas? No; ¿Minorías discriminadas? No”.

4. Pese a estas salvedades, y quizás, precisamente, por la forma en que plantea las cuestiones clave del derecho de autodeterminación, la obra de la profesora Torroja Mateu es provocadora, y se suma a las que en los últimos años se han ido publicando en relación con el contenido de este derecho fuera del contexto de la descolonización. Como se señala a lo largo del estudio, en el asunto de Kosovo la Corte no cumplió con su función al no responder a la pregunta que le había planteado la Asamblea General. En mi opinión, no compartida por la autora, la Corte desperdició una ocasión de oro cuando decidió no pronunciarse sobre el contenido de la “secesión como remedio”, incumpliendo su obligación de interpretar el Derecho internacional, más aún teniendo en cuenta que varios Estados se lo habían pedido expresamente, porque, además, solo habría podido llegar a la conclusión de que el Derecho internacional no reconoce el derecho de autodeterminación externo a pueblos que forman parte de un Estado de Derecho, poniendo fin, así, al debate sobre la cuestión en el caso español.

En resumen, se trata de una obra que no dejará indiferente al lector. Los tiempos han cambiado, y afortunadamente en nuestro país ya no se asesina en nombre de este derecho. Pero la fractura social que ha provocado y sigue provocando la reivindicación de este derecho (insisto, fuera del contexto de la descolonización, donde sigue siendo perfectamente vigente), y la manipulación interesada del Derecho internacional que en demasiadas ocasiones practican nuestros políticos, requiere de obras que, como esta, contribuyan al debate pacífico de las ideas.

Juan Soroeta Liceras
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibetsitatea