

Consecuencias jurídicas internacionales de la intervención de terceros Estados en procesos secesionistas. El caso del Procés¹

International legal consequences of the intervention of third States in secessionist processes. The case of the Procés

Helena Torroja Mateu²

Universidad de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0507-3407>

Recibido: 27-03-2023

Aceptado: 04-04-2023

Resumen

Este trabajo analiza algunas de las consecuencias jurídicas internacionales de la implicación de Estados extranjeros en el proceso de secesión catalán, presentando los datos de los que se dispone hasta ahora. Se seleccionan los comportamientos de la Federación de Rusia y del Reino de Bélgica y se analiza la posible subsunción de estos hechos en la norma internacional relativa a la prohibición de intervención en los asuntos de otros Estados. Se demuestra la difícil, si no imposible, imputación de responsabilidad internacional en ambos casos. Pero, a la vez, los hechos muestran el interés

¹ Esta publicación se realiza en el marco del Proyecto titulado “Secesión, Democracia y Derechos Humanos: la función del Derecho Internacional y Europeo ante el Proceso catalán-SEDEDH”, proyecto I+D+i orientado a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2019-106956RB-I00, IP: Helena Torroja Mateu).

² (htorroja@ub.edu). Profesora Titular de Derecho internacional público de la Universidad de Barcelona (UB). Doctora en Derecho por la UB (*cum laude* por unanimidad) (2001) y premio extraordinario doctorado. Autora de más de setenta publicaciones, entre ellas cuatro monografías. La última titulada *La Libre determinación de los pueblos, ¿un derecho a la independencia para cualquier pueblo?*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2022. Investiga en Derechos humanos, Derecho de la ONU; Derecho internacional humanitario y Derecho internacional penal; Responsabilidad internacional del Estado; regulación del uso de la fuerza y límites a su privatización; y la soberanía territorial, la libre determinación de los pueblos y las secesiones. Toda su investigación se enmarca en la participación en más de 35 proyectos de investigación competitivos nacionales e internacionales. Forma parte del Grupo de estudios de Derecho internacional y Derecho Europeo (DIDUE) de la Universidad de Barcelona. Es Consultora de la ONU en derechos humanos.

ruso por ejercer su influencia en la zona y la irresponsabilidad política de algunos líderes secesionistas que consideraron que la República catalana bien valía la sumisión a un Estado autoritario como Rusia. Por su parte, el silencio de los dos Gobiernos de España ante los hechos de Waterloo, muestran, hacia el exterior, un posicionamiento de Estado débil ante los socios europeos y euroatlánticos; hacia el interior muestran a unos gobernantes con poco aprecio por la defensa de la Democracia y el Estado de Derecho, así como con un total desprecio por el derecho a la libre determinación interna de toda la población estatal.

Palabras-clave: *Procés*, secesión, intervención extranjera, Bélgica, Rusia, democracia, Estado de Derecho.

Abstract

This paper analyzes some of the international legal consequences of the involvement of foreign States in the Catalan secession process, presenting the data available to date. What are the behaviors of the Russian Federation and the Kingdom of Belgium against the prohibition of intervention in the affairs of Spain? It is difficult if not impossible to attribute international responsibility in both cases. But, at the same time, the facts show the Russian interest in exerting its influence in the area, as well as the political irresponsibility of some secessionist leaders who considered that the Catalan Republic should submit to an authoritarian state like Russia. For their part, the silence of the two Spanish governments before the events of Waterloo, shows the weak position of Spain before their European and Euro-Atlantic partners; at the same time, they show rulers with little appreciation for the defense of Democracy and the Rule of Law, as well as disdain for the right to internal self-determination of the entire Spanish population.

Keywords: *Procés*, secession, foreign intervention, Belgium, Russia, Democracy, Rule of Law.

Introducción

Como bien se sabe, entre los años 2012 y 2017 se desarrolló lo que se ha conocido como “*el procés*”, la palabra en catalán para “proceso” y con la que se identifican diferentes actuaciones protagonizadas por los partidos nacionalistas catalanes, diferentes asociaciones y grupos, así como las instituciones de la Generalitat de Cataluña y administraciones locales catalanas, y orientadas a conseguir la creación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña

de un Estado independiente de España que, en las últimas fases del mencionado proceso, se identificó como una república, la República Catalana.

El punto culminante de ese proceso tuvo lugar entre comienzos de septiembre y finales de octubre de 2017, cuando el Parlamento de Cataluña aprobó las denominadas “leyes de desconexión” que tenían como finalidad servir de normas básicas transitorias para la República catalana (días 6 y 7 de septiembre), se celebró un referéndum de autodeterminación (1 de octubre) y se proclamó la independencia de Cataluña (días 10 y 27 de octubre). El proceso concluyó el 27 de octubre, cuando el Senado de España aprobó medidas excepcionales sobre la base del art. 155 de la Constitución que implicaron el cese del gobierno de la Generalitat y la convocatoria de nuevas elecciones para diciembre de ese mismo año.

Los estudios existentes sobre esos años, desde la disciplina jurídica internacional, son inferiores en número a lo que exigiría un proceso de la magnitud del que se ha descrito en los párrafos precedentes. Estamos ante un intento de secesión en un Estado que forma parte de la UE que, además, está entre las veinte mayores economías del mundo³, y es miembro activo de la OTAN. Las consecuencias que tendría la independencia de una parte de su territorio, que supone el 16% de la población y un 19% del PIB, realizada al margen de las previsiones constitucionales y sin el acuerdo con las instituciones españolas, serían de una enorme relevancia y resultaría, por tanto, comprensible que hubiera un número relevante de estudios y trabajos tanto sobre el proceso desarrollado en aquellos años como en relación a las consecuencias de la secesión. A fin de contribuir a colmar tal laguna, este trabajo ofrece unas consideraciones preliminares sobre una de las dimensiones internacionales del Procés: las *consecuencias jurídicas internacionales de la implicación de Estados extranjeros en el proceso de secesión catalán*, presentando los datos de los que se dispone hasta ahora.

Para ello, se desarrolla a continuación un análisis en tres pasos como en todo proceso de análisis de la aplicación de las normas jurídicas: primero, se han de identificar *los hechos* relevantes; segundo se ha de *identificar e interpretar la norma o normas internacionales primarias aplicables conforme al Derecho y la práctica internacionales*; tercero, se ha de evaluar críticamente la posibilidad o no de la *subsunción de los hechos en tal o tales normas, aplicando las normas secundarias relativas a la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. Con ello presente, en primer lugar, expondremos algunos de los comportamientos de Estados extranjeros en torno al proceso secesionista catalán (II). En segundo lugar, identificaremos e interpretaremos las normas jurídicas internacionales vigentes con relación

³ Por PIB nominal, España ocupa la posición 14ª del mundo y la 16ª en PIB a paridad de poder adquisitivo.

a la intervención extranjera en los procesos secesionistas que tienen lugar en otros Estados (III). En tercer lugar, trataremos de razonar críticamente sobre la posible configuración como hechos ilícitos internacionales de tales hechos y su eventual invocación por el Estado de España (IV). Finalizaremos con unas conclusiones (V).

II. Los hechos: contactos, conexiones e indicios de intervención de Estados extranjeros en el proceso secesionista catalán

De manera general, se puede distinguir entre hechos relativos a la búsqueda de apoyo extranjero realizada por algunos políticos catalanes secesionistas (1); y hechos donde se observan indicios de participación de terceros Estados o de personas próximas a las autoridades estatales de terceros Estados (2).

1. La búsqueda de apoyo extranjero por los poderes territoriales

Esta implicación es antigua. La Generalitat ha utilizado los mecanismos de su competencia constitucional y estatutaria en acción exterior y, por tanto, legalmente atribuida, para conseguir apoyos en el extranjero al proceso secesionista. En ocasiones estos intentos se han canalizado a través de instituciones dedicadas al fomento de la cultura o la lengua con vínculos más o menos estrechos con la administración autonómica; pero, en otras y cada vez con más intensidad, ha sido la propia administración la que ha utilizado los medios que le son propios para conseguir ese apoyo internacional. Por ejemplo, en 2013 fue difundida la noticia sobre la contratación por la Generalitat del lobby “Independent Diplomat”⁴ de Estados Unidos. También resultan significativas las actividades de Diplocat⁵. Esta búsqueda iba dirigida a lobbies, asociaciones privadas, universidades... Diferente supuesto es cuando el objetivo de los apoyos son otros Estados u otros sujetos internacionales, como Organizaciones internacionales, y es el propio poder estatal autonómico el que mueve esta atracción de intereses hacia su proyecto secesionista. Algunos ejemplos son los siguientes.

El 20 de diciembre de 2013, el entonces presidente de la Generalitat, Artur Mas, remitió varias cartas a líderes políticos europeos y no europeos pidiendo que apoyaran el intento de la Generalitat de conseguir un acuerdo con el gobierno de España para realizar un referéndum de autodeterminación⁶.

⁴ https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2013-11-26/mas-paga-360-000-al-lobby-internacional-que-asesora-a-somalilandia-y-kosovo_58926/

⁵ <https://diplocat.cat/es/>.

⁶ En la carta, se comunica la situación política en Cataluña en relación a la convocatoria del

Esta carta reviste una enorme gravedad, desde la perspectiva democrática constitucional; esto desde la perspectiva jurídica y política interna española: la firma el presidente de la Generalitat, la envía en su calidad de tal y utilizando el sello oficial de la institución con el fin de pedir apoyos internacionales en un asunto que era puramente interno a España. El hecho de formular tal petición va sin duda, más allá de las *competencias* en acción exterior de las Comunidades Autónomas permitidas por la Constitución Española⁷.

Estos intentos de contactos formales entre la Generalitat y otros Estados se habían iniciado con anterioridad a diciembre de 2013, como prueba una carta que Artur Mas, también en su condición de presidente de la Generalitat dirigida a Ángela Merkel en octubre de 2013; en la misma se ofrecía una reunión de “carácter privado” y con la “máxima discreción” para abordar las “oportunidades” que la independencia generaría a la Unión Europea⁸. Más tarde, a su vez, salió a la luz la existencia de conversaciones y contactos con Reino Unido, cuyo Gobierno se negó a dar publicidad a toda la documentación existente al respecto, como prueba una carta publicada en la web del Gobierno británico⁹.

Desde la perspectiva nacionalista, tienen lógica estos intentos por parte de la Generalitat de involucrar a Estados extranjeros en el conflicto abierto por la demanda de secesión. Esta implicación supone siempre el debilitamiento de la posición del Estado español y, lógicamente, cuanto mayor sea éste, más posibilidades se tendría de conseguir el propósito de crear en el territorio de

referéndum de 9 de noviembre de 2014, siguiendo el mandato del “pueblo catalán” tras las elecciones del 25 de noviembre de 2012. Indirectamente se expone el desacuerdo del Gobierno de España sobre esta acción, pidiendo, también indirectamente el apoyo al afirmar antes del saludo final “[e]stoy seguro de que puedo confiar en usted para fomentar el pacífico, democrático, transparente, y europeo proceso con el que yo y la gran mayoría del pueblo catalán estamos comprometidos”. https://www.lainformacion.com/espana/carta-integra-de-artur-mas-a-angela-merkel-en-espanol_fJzFvvDlfk1fHwZKop4tS4/.

⁷ Sobre las competencias en acción exterior de la Generalitat *vid*: Pons Rafols, X. y otros, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña- Desarrollo normativo e institucional*, Fundación CEI-Marcial Pons, 2012.

⁸ https://www.vozpopuli.com/espana/carta-artur-mas-merkel-cataluna-alemania_0_1303670418.html.

⁹ En esta carta se explica que algunos documentos no se hacen públicos porque “potencialmente podría dañar la relación bilateral entre el Reino Unido y España”, y esos documentos cuya divulgación podría dañar dicha relación bilateral incluyen lo siguiente: (se traduce) “La Sección 27(2) del FOIA reconoce la necesidad de proteger información proporcionada confidencialmente al Gobierno del RU por otro gobierno. En este caso, la información que permanece reservada se refiere a conversaciones confidenciales mantenidas entre funcionarios del Gobierno [del Reino Unido] y representantes del gobierno de España, del gobierno de la Generalitat de Cataluña y de la delegación de Cataluña para el Reino Unido e Irlanda”. La carta publicada en la web del gobierno británico puede consultarse aquí.

Más información: <https://www.gov.uk/government/publications/foi-release-independence-referendum-catalonia> Ver también la noticia: <https://www.lavanguardia.com/politica/20170429/422121638643/foreign-office-proceso-catalan-documentos-desclasificados.html>. Vid. también el comentario de José Antonio Zorzalejos en: https://blogs.elconfidencial.com/espana/notebook/2017-05-06/los-comprometedores-y-secretos-papeles-catalanes-del-foreign-office_1378153/

Cataluña un nuevo Estado. El problema obvio es que muchas de las peticiones que se habían formulado se dirigían a países con sólidos lazos políticos y comerciales con España, además de ser miembros todos ellos, incluida España, de la Unión Europea; lógicamente, desde la perspectiva estatal, estas peticiones tenían pocas esperanzas de prosperar, pero fue necesaria la acción de la diplomacia española que actuó presionado y llevando a cabo una política expresa de detención de las actuaciones de la Generalitat.

Los líderes políticos de países europeos guardaron silencio sobre el proceso, hasta los hechos del 1 de octubre de 2017, día del referéndum anticonstitucional. Entonces, varios de ellos formularon declaraciones públicas para mostrar su preocupación por la actuación de la policía española durante el referéndum¹⁰; actuación a todas luces alarmante en muchos sentidos y muy poco acorde con la gestión por un *buen gobierno* sobre un proceso secesionista iniciado años antes, bajo la mirada pasiva de los poderes políticos centrales competentes, tanto Gobierno como oposición.

Donde sí hubo silencio fue tras la doble proclamación de la independencia, que no obtuvo reacción alguna por parte de Gobiernos de otros Estados. Los tan esperados reconocimientos de estatalidad nunca llegaron. ¿Desconocían, quizás, los líderes políticos secesionistas la prohibición internacional del reconocimiento prematuro? ¿No fueron informados por sus asesores internacionalistas sobre la relevancia del principio de efectividad? Nunca lo sabremos. Las asesorías jurídicas internacionales de los terceros Estados, muy especialmente los de la Unión Europea, sí lo tenían bien presente y no hubo reacción alguna tras la segunda, ya definitiva, proclamación de independencia de Cataluña.

En todo caso, la búsqueda de apoyos extranjeros por autoridades territoriales españolas, es un asunto interno y a los poderes españoles correspondía evaluar su adecuación al orden constitucional español.

2. El apoyo de terceros Estados durante y finalizado el Procés

La prensa ha dado información sobre la incidencia de Rusia en el Procés, hecho que ha llegado también a los debates en el seno del Parlamento Europeo (a). A su vez, llama la atención un hecho que, si bien es objeto de conocimiento público, apenas es comentado como posible injerencia en los asuntos internos de España: es el caso de Bélgica y la residencia de la Casa de la República (b).

¹⁰ https://elpais.com/cat/2017/10/01/espana/1506875105_616274.html.

a) La Federación de Rusia y las influencias sobre el Procés

La posición de Rusia es políticamente muy peculiar. Un Estado no miembro de la UE, que ha venido mostrando cierta rivalidad con ésta, incluso antes del inicio del Procés, como muestra la primera crisis de Ucrania (2013-2014) que implicó la ocupación rusa de Crimea y cuyas consecuencias, como es obvio, todavía se experimentan hoy en día. Rusia, además, mantenía desde antiguo un conflicto con la UE a cuenta de Kosovo: la secesión de Kosovo en 2008, fomentada e impulsada por los países occidentales, fue percibida por Rusia como el intento de debilitar a Serbia, un país tradicionalmente aliado suyo. De esta forma, el propósito de debilitar a la UE con un equivalente a Kosovo en algún país vulnerable, como podría ser España en relación a Cataluña, podría ser visto por Rusia como una compensación por la pérdida de Kosovo. De hecho, el propio Vladimir Putin, en 2017, criticó que la UE defendiera la secesión de Kosovo, mientras negaba que esta misma secesión pudiera producirse en Cataluña¹¹.

No es, por tanto, extraño que siempre se haya especulado con la posibilidad de que existieran contactos entre el gobierno de la Generalitat y el gobierno ruso con el fin de conseguir el apoyo de ese país para el proceso de secesión. Es posible distinguir dos tipos de hechos en este contexto.

Por una parte, hay *hechos unilateralmente realizados por Rusia* a fin de incidir en el referéndum del 1 de octubre de 2017. Hace tiempo que se publicó sobre el papel de los medios rusos en la campaña de desinformación que lo rodeó¹². Así, para la investigadora Mira Milosevich-Juaristi: “el incremento del 2.000% de la actividad relacionada con Cataluña en Rusia durante el mes de septiembre no ha sido una sorpresa ni una anomalía. Ha sido, más bien, un intento más (con toda probabilidad no el último) de influir en la situación política de otro país, sembrar confusión y proclamar el declive de la democracia liberal”¹³. La posición oficial de Rusia fue la de afirmar la integridad territorial de España, mientras, *sus* agencias (agencia de noticias Sputniki, el canal internacional de televisión RT, entre otras) se encargaban de llevar a cabo lo que Milosevich-Juaristi denomina como “combinación”

¹¹ <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-catalonia-accuses-eu-of-double-standards-on-catalonia-and-kosovo/>.

¹² Vid. M. Milosevich-Juaristi, “La “combinación”, instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña”, *Real Instituto Elcano*, 7-XI-2017, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-combinacion-instrumento-de-la-guerra-de-la-informacion-de-rusia-en-cataluna/>.

¹³ *Ibid.* Las palabras de Milosevich-Juaristi son clarísimas y de un sabio realismo político: “[t]eniendo en cuenta que la Doctrina Militar rusa define como sus principales objetivos no destruir al enemigo, sino influir en él –no la extinción de los oponentes sino su decadencia interna–, y que se vale para ello del traslado de la guerra desde los campos de batalla convencionales a la información, la guerra psicológica y la distorsión de las percepciones, está claro que la guerra con Rusia no es fundamentalmente un conflicto físico sino uno entre conciencias, porque, en última instancia, el objetivo es el de siempre: ganar la guerra en las mentes y en los corazones del enemigo” (*ibid.*)

de varios instrumentos de la guerra de la información, algo probado por numerosos analistas periodistas¹⁴.

Por otra parte, también están documentados los *contactos entre personas próximas a Puigdemont y personas próximas al gobierno ruso y con capacidad de influencia en éste*¹⁵. Las fuentes periodísticas sobre el tema con suficiente credibilidad no invitan “*precisamente a echar unas risas*” como dice el historiador Joaquim Coll¹⁶. En el *plano interno estatal*, estos contactos están siendo investigados por el Juzgado número 1 de Instrucción de Barcelona, por el juez Joaquín Aguirre, junto a otros hechos relacionados. El 29 de octubre de 2022, este juez archivó parte de la investigación (la relativa a una venta de petróleo), pero siguen investigándose otros hechos relativos a las conexiones mencionadas¹⁷.

Estos contactos han sido investigados recientemente por el Parlamento Europeo, en el contexto de su preocupación por las acciones rusas que tienen la finalidad de desestabilizar a la Unión Europea. Ya en marzo de 2022, el

¹⁴ Como han informado varios medios de comunicación españoles y extranjeros tras el pormenorizado análisis de *webs* pro-rusas y perfiles de redes sociales, efectuado con herramientas de analítica digital por *El País* y como lo reflejan varios medios de comunicación rusos—RT (antigua *Russia Today*), *Sputnik*, *Russia Beyond the Headlines* y varias televisiones estatales—, el gobierno de Rusia ha aprovechado la oportunidad para aplicar la “combinación” de varios instrumentos de la guerra de la información, así como la colaboración con actores hostiles a Occidente—Julian Assange, Edward Snowden y grupos radicales en el Reino Unido y EEUU que estaban a favor de *Brexit* y de Donald Trump— en el referéndum ilegal de Cataluña.

¹⁵ *Vid.* J. Coll, “Poca guasa con la trama rusa”, *Crónica Global*, 4-XI-2020. ¿Hubo injerencia rusa en Cataluña?, por Joaquim Coll (elespanol.com)

¹⁶ *Ibid.* Algunos datos contrastados son los siguientes. En 2017, unos días antes de la declaración de independencia del 27 de octubre, Tarradellas cruzó mensajes de móvil con Carles Puigdemont (entonces presidente de la Generalitat), en los que indicaba que venía a Cataluña un emisario de Putin. Esos días, Puigdemont recibe un mensaje en el que se le comunica una reunión de Tarradellas y otros con emisarios rusos y se le informa de la posibilidad de una conferencia con Putin. El día 26 de octubre de 2017 viajó a Barcelona desde Rusia Nikolay Sadovnikov, un exdiplomático vinculado al gobierno ruso hasta 2018 (<https://www.epe.es/es/politica/20220511/trama-rusa-proces-excargocdc-13643416>). Sadovnikov ejercía de contacto informal del gobierno ruso en varios países, y se reunió con Puigdemont el día antes de la declaración de independencia. En esa reunión se habría ofrecido ayuda económica y militar a Cataluña a cambio de una legislación favorable a los intereses rusos en la nueva República Catalana. Sadovnikov reconoció que había estado en Barcelona, pero no quiso confirmar con quién se había reunido. De todas formas, esta reunión con Sadovnikov fue confirmada por otras fuentes (https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/afet-ing2-committee-meeting_20221027-1430-COMMITTEE-ING2-AFET. A partir de 16:05.). Existen, además, otras fuentes que confirman el ofrecimiento de ayuda económica y militar por parte de Rusia a los independentistas catalanes

(<https://www.elmundo.es/cataluna/2022/05/09/6278da97fc6c8317188b45a5.html>. Recientemente, Víctor Tarradellas ha reconocido directamente el ofrecimiento de 10.000 soldados rusos a la República Catalana (<https://theobjective.com/espana/2022-12-15/asesor-puigdemont-rusia/>)

¹⁷ Archivada la causa que investigaba la “trama rusa” del procés tras no hallar “indicios sólidos de criminalidad” ([antena3.com](https://www.antenat3.com)). La suspensión judicial sólo hace referencia a la pieza de Alay y Dmitrenko, por lo que continúan investigándose otras piezas del caso Volhov, que hacen referencia a conexiones rusas con el independentismo, como es el caso de la reunión del exdirigente de CDC, Víctor Terradellas, con personas relacionadas con el Kremlin. “No se acuerda el sobreesamiento sobre otros datos con apariencia delictiva”, explica el magistrado Joaquín Aguirre.

Parlamento Europeo había aprobado una Resolución donde indicaba “que las conclusiones sobre los contactos estrechos y regulares entre funcionarios rusos y representantes de un grupo de secesionistas catalanes en España (...) requieren una investigación en profundidad y forman parte de la estrategia más amplia de Rusia para aprovechar todas y cada una de las oportunidades para manipular el discurso con el fin de promover la desestabilización”¹⁸. En consecuencia, el 27 de octubre de 2022, tuvo lugar una audiencia sobre la injerencia rusa en la UE, centrada en los casos de Hungría y España¹⁹. La audiencia se desarrolló en el marco del *Comité Especial sobre injerencias extranjeras en procesos democráticos en la Unión Europea, incluida la desinformación* (INGE 2)²⁰. En dicha audiencia se escucharon testimonios sobre las relaciones entre algunos nacionalismos subestatales europeos y el gobierno ruso. Así, Jakub Kalenský, analista del *Centre of Excellence for Counterign Hybrid Threats*, indicó que se apreciaba actuación rusa de desinformación no solamente en relación al proceso secesionista catalán, sino también en relación a Escocia, con el intento de debilitar a los estados europeos²¹. Lo que interesa aquí destacar es que, a su vez, se escucharon testimonios sobre los contactos entre personas cercanas a Carles Puigdemont y personas cercanas al gobierno ruso. Así, Jesús González Albalat, periodista de “El Periódico de Catalunya” detalló estos contactos y explicó que un juzgado español investigaba el desvío de fondos públicos a organizaciones independentistas, en cuyas sedes se habían encontrado pruebas de estos contactos²². En esa misma audiencia del Parlamento Europeo, Nicolás de Pedro confirmaba el apoyo del movimiento secesionista catalán por parte de Rusia con el fin de desestabilizar España y, por extensión, la Unión Europea²³. Como resultado, el Comité INGE 2 ha presentado un proyecto de informe en cuyo párrafo 53 se “manifiesta su preocupación por la amplia injerencia de Rusia en el movimiento separatista de Cataluña”²⁴. Se espera ahora que el

¹⁸ P9_TA(2022)0064, “Injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea”, Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2022, sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, incluida la desinformación (2020/2268(INI)). Accesible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_ES.html

¹⁹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/hearing-on-russian-interference-in-the-e/product-details/20221020CHE10783>.

²⁰ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/255978/PE737449v01-00en.pdf>.

²¹ https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/afet-ing2-committee-meeting_20221027-1430-COMMITTEE-ING2-AFET.14:50.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ “Financiación encubierta de actividades políticas por agentes y donantes extranjeros. 53. Reitera su preocupación por las constantes revelaciones de financiación masiva rusa de políticos y partidos políticos en una serie de países democráticos, con el propósito de interferir en sus procesos internos; manifiesta su preocupación por la amplia injerencia de Rusia en el movimiento separatista de Cataluña”. (Parlamento Europeo 2019-2024: *Proyecto de Informe sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, en particular la desinformación* (2022/2075(INI)) Comisión Especial sobre Injerencias Extranjeras en Todos los Procesos Democráticos de la Unión

Pleno del PE debata y decida sobre este proyecto.

Los indicios pues, parecen confirmarse. No se trata de cualquier coincidencia casual. La Resolución del Parlamento de marzo de 2022, junto a su preocupación por los contactos de grupos secesionistas catalanes con funcionarios rusos, se manifestaba en sentido parecido sobre los acuerdos de cooperación de Rusia Unida del Presidente Vladimir Putin con partidos como el austriaco Freiheitliche Partei Österreichs, el francés Rassemblement National y la Lega Nord italiana; o sobre el hecho de que otros partidos europeos, como el alemán Alternative für Deutschland (AfD), los húngaros Fidesz y Jobbik y el Partido del Brexit en el Reino Unido, mantuvieran también un estrecho contacto con el Kremlin²⁵. Es una tendencia de Rusia y es una tendencia de aquellos grupos políticos estatales europeos que buscan el apoyo extranjero contra sus Gobiernos nacionales, arrojando el hombro, nada más y nada menos que al del Sr. Vladimir Putin.

¿Son los hechos de desinformación de las autoridades rusas, injerencias contra la soberanía del Estado español? ¿Son los contactos de *funcionarios* rusos, *supuestos funcionarios* o *personas próximas* al Gobierno del Sr. Putin con los líderes secesionistas, intervenciones en los asuntos internos de España?

b) El Reino de Bélgica y La Casa de la República

Pasando a otro escenario, en un lugar del territorio del Estado del Reino de Bélgica, en la Avenue de l'Avocat 34 de Waterloo, en una zona residencial próxima a Bruselas, se encuentra ubicada "La casa de la República". Según publicita la página web (se traduce aquí del catalán):

"La Casa de la República es la *residencia oficial en el exilio del 130º presidente de la Generalitat de Catalunya*, Carles Puigdemont i Casamajó. (...) es la *sede central donde se trabaja la internacionalización del conflicto catalán* en todo el mundo. (...) un *espacio libre* donde defender los derechos de los catalanes y las catalanas. Se ha convertido por este motivo en la sede del "Consejo por la República"²⁶.

Entre los "objetivos y gestiones" se afirma que la Casa

"es la residencia privada y a la vez, *donde se desarrollan las actividades oficiales del 130º presidente de la Generalitat en el exilio*, Carlos Puigdemont, en espera de su retorno a casa, a Cataluña. (...) se ha convertido un espacio de reuniones y

Europea, en particular la Desinformación (ING 2) Ponente: Sandra Kalniete (2022/2075(INI). La aprobación del Informe en Pleno está prevista para finales de abril de 2023.

²⁵ Considerando BI de la Resolución P9_TA(2022)0064, "Injerencias extranjeras en...", *doc. cit.*, nota 16.

²⁶ <https://casarepublica.org/> Traducción del catalán.

pensamiento, de debate de propuestas, de recepción de visitas, actividades que pretenden ayudar a la creación de un marco de trabajo para encarar una nueva etapa del proceso de logro de la independencia de Catalunya. Regularmente el Consejo de Gobierno por la República, del que son miembros los también exiliados, consejero Comín (vicepresidente del Consejo), la consejera Ponsatí y el consejero Puig, se reúne en la Casa de la República convirtiéndose así en el referente político de construcción de la República Catalana por el hecho de que puede trabajar alejado de la represión organizada por el Estado español en Cataluña²⁷.

En la misma página web se concreta que el Consejo por la República

“es el instrumento para acabar entre todos lo que aquel día [el 1 de Octubre de 2017] comenzamos”.

Los *hechos de Waterloo* pueden ser analizados de forma separada al hecho de que un Tribunal de justicia de Bélgica no conceda una orden de detención y entrega europea (ODE) procedente del Tribunal Supremo de España. Este segundo hecho, no lo vamos analizar aquí, sin perjuicio de que pueda ser considerado como una intervención en los asuntos internos del Estado Español, merecedor, en su día, de un recurso contra Bélgica por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea ante la Comisión, como señalara con vehemencia la profesora Araceli Mangas²⁸. El tema es ya analizado en el otro artículo de este Monográfico. Es una cuestión diferente, aunque relacionada, al hecho de que la Administración belga permita el establecimiento de una “*residencia oficial en el exilio*” de un supuesto presidente *exiliado* de la Generalitat de Catalunya y de otros *exiliados*, con la finalidad del “*logro de la independencia de Cataluña*”. Es desde este lugar, se dice, *desde “donde se desarrollan las actividades oficiales”* del que dice ser Presidente en el exilio. Y se afirma que el Estado español está realizando una “*represión organizada (...) en Cataluña*”.

Con independencia ahora de valorar si lo que se dice en esta página web es cierto o no -que sea la *residencia oficial* de un *presidente* de la organización territorial de un Estado-, el hecho a retener es que desde el territorio de un Estado se están realizando actividades de forma continuada y pública que tienen la finalidad de atentar contra la personalidad de otro Estado o contra los elementos políticos que lo constituyen. Es indiferente si las actividades son eficaces o no, si son reales o si solo quedan en un proyecto escrito en una página web. Porque el hecho innegable es mucho más sencillo y evidente: hay un espacio físico en el territorio de Bélgica, donde unos señores que están perseguidos por la justicia española están establecidos libremente con la

²⁷ *Ibid.* Traducido del catalán.

²⁸ Araceli Mangas Martín, “Demandar a Bélgica ante el Tribunal de Justicia UE”, *El Mundo*, 18 de febrero de 2021, LEER aquí.

finalidad (que hacen pública) de realizar actividades que tienen por finalidad la secesión de un territorio de otro Estado miembro de la Unión Europea, España. Estas actividades empiezan por hacer publicidad engañosa afirmando que se es presidente en el exilio, que se defienden los derechos de todos los catalanes, y que hay represión organizada del Estado español en Cataluña.

La cuestión jurídica es, por tanto, si el hecho de que un Estado permita que en su territorio se realicen actividades por particulares dirigidas contra la integridad territorial de otro Estado es un hecho ilícito internacional.

III. El Derecho: el principio de no intervención y el apoyo de terceros Estados a procesos secesionistas

Pasemos a presentar sucintamente las normas internacionales que pueden abarcar los hechos analizados. En prácticamente todos los procesos secesionistas, los grupos revolucionarios buscan el apoyo de terceros Estados. Valga matizar que el concepto de *secesión de territorios* que se utiliza en estas líneas es el acorde con el Derecho internacional público: se trata de supuestos de usurpación del territorio de un Estado por grupos territoriales internos contra el consentimiento y/o la norma constitucional del Estado matriz. Quedan, por tanto, fuera de estas reflexiones los casos de *separaciones de territorios por una concesión de independencia* (*devolution* en inglés), puesto que en éstos se procede con el acuerdo del Estado matriz (que es el que concede la independencia) y, por tanto, ya no es imprescindible buscar apoyo de terceros Estados por parte de los líderes del territorio que busca la separación²⁹.

Así, por ejemplo, es bien conocida la asistencia que prestaron Francia, primero, y España, después, a las trece colonias británicas durante el proceso secesionista contra Inglaterra a partir de 1776. La Historia nos ha dejado numerosas páginas donde la asistencia de terceros Estados a los líderes de procesos secesionistas ha sido determinante para que éstos logran sus objetivos³⁰. Cuando los terceros Estados prestan su *apoyo* lo hacen por propio interés, aunque lo camuflen bajo otras justificaciones de alcance internacional (razones humanitarias de protección de la población, o razones ideológicas de

²⁹ Se ha confundido en ocasiones el término de secesión con el de separación de territorios, equiparándolo incluso al ejercicio del *derecho a la libre determinación externa*, derecho de *ius cogens* internacional. Sobre la distinción entre estos conceptos en Derecho internacional público y la doctrina *iusinternacionalista*, he escrito en: Torroja Mate, Helena, *La Libre determinación de los pueblos, ¿un derecho a la independencia para cualquier pueblo?*, Aranzadi, 2022, pp. 45-60.

³⁰ Como señala el profesor Georg Nolte, recuérdense los casos de la intervención en 1827, de Francia, Gran Bretaña y Rusia en favor del movimiento por la independencia de Grecia, la intervención de Estados Unidos en la guerra de España con Cuba en 1898, o la intervención de esta misma potencia en el proceso de secesión de Panamá de Colombia en 1903 (Nolte, G., "Secession and external intervention", Kohen, M., *Secession*, Cambridge University Press, 2006, p. 87).

promoción de un determinado sistema político...). Nada es gratuito en la política internacional. Grosso modo, este apoyo puede tener lugar en dos momentos: se puede prestar apoyo, incluso militar, *durante el proceso secesionista*; y a su vez, puede hacerse *forzando su finalización*, mediante el reconocimiento de una nueva estatalidad que es ficticia; en este punto es donde emerge la cuestión de los *reconocimientos prematuros*. Dado que éstos no tuvieron lugar tras el Procés, no nos ocuparemos del problema de determinar su relación con el principio de no intervención, señalando que está consensuado doctrinalmente que entran dentro de su contenido y, por tanto, están prohibidos³¹.

Es doctrina pacífica que el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados, abarca los comportamientos de asistencia a los líderes secesionistas con la finalidad de ir en contra del Estado matriz. La posición de la ONU también ha ido en el mismo sentido desde 1945; en la mayoría de los casos se ha inclinado por la defensa de la integridad territorial del Estado afectado, criterio lógico en un sistema político y jurídico fundamentado en la igualdad soberana. En los años recientes ha habido una excepción destacada: el caso de Kosovo, donde se ha apoyado la independencia de este territorio contra la soberanía del Estado de Serbia. Este dato se puede leer desde diferentes perspectivas. Una no puede obviarse: el caso ha sido incluso calificado como una “secesión planificada” por países occidentales que lograron controlar la influencia de la ONU en tal dirección³². Hay ámbitos donde la política y el Derecho internacional colisionan, dando primacía a la primera. Son casos donde la influencia y los intereses particulares de las grandes potencias emergen. Kosovo es uno de ellos.

La asistencia o apoyo al proceso secesionista por terceros Estados podrá consistir en toda una gama de acciones, ya sea desde el propio territorio del tercer Estado, ya sea directamente en el territorio que busca la secesión, prestando incluso asistencia militar directa. La cuestión que se plantea, desde la

³¹ Los reconocimientos prematuros (terminología jurídica internacional asentada) son pues, aquellos que realiza un tercer Estado sobre una situación de hecho que puede versar tanto sobre la existencia de un nuevo Estado como sobre la formación de un nuevo gobierno dentro de un Estado existente. En el caso de los reconocimientos de estatalidad, se consideran prematuros aquellos que se efectúan por terceros Estados, cuando no se ha logrado la efectividad sobre el territorio por los líderes secesionistas, por ejemplo; esto es, el control continuado y estable sobre la población y el territorio a través de los tres poderes formales básicos del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), además del control del monopolio del poder coercitivo armado legítimo (poder policial y militar). Los reconocimientos prematuros son considerados por el Derecho internacional como una intervención en los asuntos internos del Estado matriz (entre otros, vid. Casanovas, O. y Rodrigo, A., *Compendio de Derecho Internacional público*, Tecnos, 2019, p. 176, *cfr.* edición de 2022; el profesor de Derecho internacional belga Jean Salmon los calificaba claramente contrarios al Derecho internacional, en Salmon, J. J.A., *La Reconnaissance d'État*, Armand Colin, 1971, p. 37. *Vid.* también: Remiro Brotons, A., Andrés Sáenz de Santa María, P., “La ‘cuestión catalana’”, *REDI*, vol 70 (2018), 1., pp. 292-293; Remiro Brotons, A., “La independencia como un hecho revolucionario”, *REEI*, 34, 2017.

³² Mangas Martín, A., «Kosovo y la Unión Europea: una secesión planificada», *REDI*, Vol. LXIII, 1, 2011, pp. 101-124.

perspectiva del Derecho internacional público contemporáneo, es determinar en qué circunstancias esta asistencia o *apoyo* entra dentro del ámbito del principio relativo a la obligación de no intervención en los asuntos de otros Estados. Ello requiere que a continuación delimitemos someramente el contenido de este principio esencial del sistema jurídico internacional contemporáneo.

El principio se encuentra enunciado en múltiples textos jurídicos internacionales y está recogido a su vez, por la costumbre internacional. Su reconocimiento internacional ha ido evolucionando desde 1945 hasta nuestros días. No se mencionó expresamente en la Carta de las Naciones Unidas (en adelante, la Carta), si bien se podía considerar tácitamente reconocido a través de otros principios³³. En 1949, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su Sentencia (fondo) sobre el Estrecho de Corfú, pronunció un importante *dictum* afirmando la inexistencia de un derecho de intervención en el Derecho internacional del momento³⁴. En 1965, la Asamblea General adoptó una importante resolución titulada *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos domésticos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía* (Resolución 2131 (XX), de 21 de diciembre de 1965). En su contenido se basó prácticamente la resolución posterior de la misma Asamblea que, en 1970, incluyó la prohibición de intervención en la lista de principios enunciados en la importante *Declaración sobre los Principios sobre de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* (Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970). Teniendo en cuenta la Resolución 2625 (XXV), la CIJ delimitó el principio en su destacada Sentencia (fondo) sobre el asunto de las actividades militares y para militares en y contra Nicaragua de 1986³⁵. Una síntesis es la siguiente.

Los titulares de la prohibición son los “Estados o grupos de Estados”, actuando “directa o indirectamente”; indirectamente, a través de actos encubiertos bajo su dirección y control, o a través de actos de tolerancia. *El objeto* de la prohibición es cualquier acto que consista en una intervención en los “asuntos internos o externos” otro Estado, ya sea una “intervención armada” (en cuyo caso la norma concurre con el principio de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza), ya sea “cualquier otra forma de injerencia o de amenaza”. En tal sentido los actos y medios empleados pueden abarcar una amplia gama. En la Resolución 2625 (XXV) se enuncian algunos ejemplos, no siendo una lista cerrada: “medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole”; así como “organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, *subversivas* o terroristas encaminadas a *cambiar por violencia* el

³³ Remiro Brotons, A. *et al.*, *Derecho internacional*, McGrawHill, 1997, p. 88.

³⁴ Asunto del Estrecho de Corfú, Sentencia del 9 de abril de 1949, CIJ, *Recueil* 1949, p. 4.

³⁵ Asunto de las Actividades militares y para militares en y contra Nicaragua, Sentencia de 27 de junio de 1986, CIJ, *Recueil*, 1986.

régimen de otro Estado”; así como cualquier otra forma que busque “*intervenir en las luchas interiores de otro Estado*”. La Resolución 2625 (XXV) también define la *finalidad* de los actos de intervención: atentar contra “*la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que los constituyen*”; o aplicar medias “*para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden*”; o buscar cambiar por violencia el régimen de otro Estado, o intervenir en sus luchas interiores.

Para reforzar la prohibición de intervenir con tales fines, se reitera que todo Estado “*tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado*”. Por último, se excluye la posibilidad de justificar la intervención en cualquier causa, señalando que ésta queda prohibida “*sea cual fuere el motivo*”; el fin es dejar fuera del sistema jurídico internacional la clásica doctrina de los títulos lícitos de intervención.

En relación a las acciones indirectas, está asentado que el principio prohíbe, a su vez, las llamadas “*agresiones indirectas*” que son las que consisten en la orquestar o apoyar oficialmente la organización en el *propio territorio de un Estado* de actuaciones armadas contra un tercer Estado³⁶. Y también se considera incluida la simple “*tolerancia*” de que “*se organicen en el propio territorio, por particulares, actividades subversivas contra terceros Estados*”³⁷. Dados algunos de los *hechos de Waterloo*, conviene detenerse en esta última forma de intervención, la *tolerancia* del tercer Estado. La actitud del *Estado tolerante* como forma de intervención se podría definir como la del Estado que permite que, en su territorio, los particulares organicen actos contra la personalidad de otros Estados, contra su sistema político e integridad territorial o contra cualquiera otro fin prohibido por el principio de no intervención. La prohibición de la *tolerancia* como forma de intervención está en estrecha relación con la existencia de obligaciones y límites internacionales al ejercicio de las competencias territoriales.

Es un principio bien reconocido del Derecho internacional general que todos los Estados están obligados a no realizar ni permitir que se realicen en su territorio actos contra los derechos de otros Estados (principio *sic utere tuo ut alienum non laedas*)³⁸. El principio, tiene una larga trayectoria en la práctica internacional. Fue enunciado en el asunto de la Isla de Palmas, laudo arbitral del árbitro único Max Huber, de 4 de abril de 1928:

³⁶ Mariño Menéndez, F., *Derecho Internacional Público (Parte general)*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 1999, p. 115.

³⁷ *Ibid.* El profesor Mariño concreta que estas actividades “*se consideran también contrarias al principio de libre determinación de los pueblos (ibid.)*”.

³⁸ Rodríguez Carrión, A.J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 5.ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, p. 453. Remiro Brotons, A. *et al.*, *op. cit.*, p. 1130.

“Como ya se ha dicho, la soberanía territorial conlleva el derecho exclusivo a llevar a cabo las actividades del Estado. Este derecho tiene como corolario un deber: la obligación de proteger dentro del territorio los derechos de otros Estados tales como su integridad territorial e independencia política, y otros (...).”³⁹

Más tarde, se reiteró en la Sentencia de la CIJ relativa al asunto del Estrecho de Corfú (1949). En ésta, la Corte se refirió al principio general del Derecho internacional relativo a la “obligación de todos los Estados de no dejar que se utilice su territorio con fines contrarios a los derechos de otros Estados”⁴⁰. Unos años antes, el mismo principio se había enunciado en el hoy famoso laudo del asunto de la *Trail Smelter* (1941), en relación con la contaminación atmosférica transfronteriza⁴¹. El principio “obliga” al Estado a impedir que en su territorio se realicen actividades que puedan causar perjuicios a otros Estados (no solo a los vecinos)⁴². Este deber se suele enunciar bajo la expresión de *obligación general diligencia debida* (o *debida diligencia*), que cumple una función especial en la atribución de responsabilidad internacional al Estado⁴³. Esto es, la obligación de

³⁹ Asunto de la Isla de Palmas o Miangas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, 1928, p. 839. Estas obligaciones positivas conforman junto a los derechos el contenido de la noción de “soberanía funcional”, obligaciones positivas de gran relevancia práctica y no siempre tenidas en cuenta, como bien destacara el profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo Carrillo Salcedo, J.A., “Droit International et souveraineté des États: Cours Général de Droit International Public”, *RCADI*, 1996, Tomo 25; y del mismo autor, *Permanencia y Cambios en Derecho Internacional discurso de recepción del académico de número Excmo. Sr. D. Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 10 de mayo de 2005, p. 59.

⁴⁰ Así, en el caso del Estrecho de Corfú, la CIJ determinó que Albania tenía la obligación de notificar la existencia de un campo de minas en sus aguas territoriales y avisar a los buques británicos del peligro de acercarse a ellas. Obligación que se fundamentaba en principios generales bien reconocidos entre los que estaba la obligación de todos los Estados de no dejar que se utilice su territorio con fines contrarios a los derechos de otros Estados (versión inglesa “every State’s obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States” p. 21; versión francesa: «l’obligation’, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d’actes contraires aux droits d’autres États» p. 22. (Asunto del Estrecho de Corfú, Sentencia del 9 de abril de 1949, CIJ, *Recueil*, p. 4)

⁴¹ El principio ha tenido un especial desarrollo en el marco de la protección del medio ambiente, en cuyo ámbito está profusamente extendido y recogido por instrumentos jurídicos internacionales bajo la noción de la *obligación de prevención de los perjuicios al medio ambiente* (*principio de prevención*).

⁴² Pueyo Losa, J. “Las competencias del Estado (I): competencias territoriales”, Diez de Velasco, V., *Instituciones de Derecho internacional público*, 16ª Ed., Tecnos, 2007, p. 422

⁴³ *Vid.* el pormenorizado estudio de Lozano Contreras, F., *La noción de debida diligencia en Derecho internacional público*, Atelier, 2007. Afirma este autor que “la noción de diligencia, como parte integrante de la obligación internacional cuyo cumplimiento se cuestiona, cumple la función de actuar a modo de clave de bóveda sobre la que descansa el nexo causal necesario para relacionar dichas conductas con la categoría de “hecho del Estado” (p. 151). La CIJ en el Asunto de la Embajada de Estados Unidos en Teherán, volvió a referirse a este deber de *diligencia debida*. En este caso atribuyó responsabilidad al Estado de Irán por los hechos cometidos por particulares durante durante su primera fase, por no haber tomado *las medidas necesarias para prevenir* los ataques de éstos a la Embajada de Estados Unidos en Teherán y a los Consulados de Tabriz y Chiraz (Asunto relativo al personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán, Sentencia de 24 de mayo de 1980, CIJ, *Recueil*, párr. 62)

diligencia debida es un principio general del derecho internacional que se pone en relación con una obligación primaria internacional y cumple la función de atribuir la responsabilidad internacional al Estado. Cuando se pone en relación con la obligación de no intervención en los asuntos de otros Estados es cuando emerge la noción de Estado tolerante.

Es evidente que *la tolerancia* del Estado sobre actividades subversivas en su territorio realizadas por particulares es la *actitud opuesta a* la diligencia debida para prevenir que bajo su jurisdicción se atente contra los derechos de otro Estados. Tolerar es intervenir en los asuntos de otro Estado. En el ámbito de las actividades terroristas es doctrina pacífica que el Estado que tolera la preparación de actividades terroristas en su territorio, por particulares que se preparan para atentar en otro Estado, es Estado tolerante⁴⁴.

Completemos recordando que entre los principales problemas de delimitación de los actos que constituyen intervención se encuentran dos. Uno, verificar si hay o no consentimiento del Estado supuestamente intervenido; de haberlo, más que ante una intervención, estamos ante asistencia internacional. Otro, deslindar el blanco y el negro en las zonas grises que suelen aparecer cuando son los Estados poderosos los utilizan sus estrategias para tratar de ampliar sus *zonas o esferas de influencia*: ¿qué nivel han de tener estas *estrategias* para entrar dentro del principio de no intervención?

Por último, es conveniente recordar que el principio de no intervención está estrechamente relacionado con el derecho del pueblo estatal a su libre determinación interna. Ambos son la anverso y reverso de la misma moneda, como ha señalado destacada doctrina⁴⁵.

IV. Valoración de los hechos a la luz del derecho aplicable: la atribución de responsabilidad internacional y, en su caso, su invocación por el Estado lesionado

Vistos los hechos y el Derecho aplicable, pasemos a analizar si estamos ante hechos ilícitos internacionales. Este proceso requiere aplicar las normas secundarias de Derecho internacional general relativas a la responsabilidad internacional del Estado por hechos ilícitos. Estas normas están sistematizadas en el Proyecto de artículos sobre la materia adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en el año 2001 y que, aun no siendo vinculante directamente, sirve de medio de prueba de la existencia de normas jurídicas

⁴⁴ Entre otros, *vid.* Alcaide Fernández, J., *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, 2000, p. 144.

⁴⁵ Salmon, J., "Internal aspects of the right to self-determination: towards a democratic legitimacy principle?", en Tomuschat, Ch. (Ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, p. 258.

internacionales, al ser muchas de sus disposiciones declarativas de normas de Derecho internacional general. Según estas normas, para probar la existencia de un hecho ilícito es necesario demostrar que se dan los dos elementos que lo componen: la violación de la norma internacional (elemento objetivo), por una parte; y la atribución de esa conducta al Estado (elemento subjetivo), por otra.

Empezando por el *caso de Rusia*, recordemos que se han identificado dos tipos de hechos: aquellos comportamientos unilaterales realizados por el Gobierno ruso en relación al referéndum del 1 de octubre de 2017 y aquellos otros comportamientos bilaterales entre *funcionarios* o *personas próximas* al Gobierno de Vladimir Putin relativos a conversaciones con personalidades próximas al Gobierno de la Generalitat en aquellos años.

En el primer caso, el elemento objetivo parece fácil de subsumir en la norma, si se llega a identificar que se han organizado, apoyado, fomentado actividades subversivas de desinformación con la finalidad de atentar contra la integridad territorial del Estado español. Difícil parece, sin embargo, atribuir la conducta a órganos de la Federación de Rusia (elemento subjetivo), en el caso de estas actividades resultantes de la “combinación” de medios para lograr la desinformación. Deberá probarse que se realizan por órganos públicos o bajo su dirección. Este tema lo está analizando el Parlamento Europeo.

En el segundo caso, al tratarse de meros contactos y promesas que no se han traducido en un apoyo concreto y tangible, se añade un plus de dificultad para probar el elemento objetivo. Además, en este caso habría que probar cuál era el vínculo entre la persona de nacionalidad rusa y el Gobierno del Sr. Putin. Se requeriría bien que fuese funcionario, siendo así órgano del Estado (art. 4 del Proyecto de 2001), o bien que actuase “de hecho por instrucciones o bajo la dirección o el control de este Estado [Rusia]” (art. 8 del Proyecto de 2001). Pero de los datos de que disponemos, solo se puede afirmar que eran personas “próximas” al Gobierno de Putin. Por lo que es difícil, sin mayores pruebas afirmar que hubo hecho ilícito internacional.

En todo caso, si no se pudiese probar la existencia de hecho ilícito internacional, si quedaría demostrada la voluntad de Rusia de crear una *zona de influencia* en la nueva República catalana. No sería un ilícito internacional, pero sí entraría dentro de aquellas *amistades peligrosas*, muy peligrosas, que no deberían ser subestimadas por cualquier Gobierno de España ni por los catalanes con edad de voto.

En el caso de *Bélgica*, valoremos primero si se ha violado la obligación de no intervenir en los asuntos del Estado español (*elemento objetivo*). La *tolerancia de permitir* la residencia de los Señores Puigdemont, Comín, Ponsatí y otros, en su territorio, a fin de seguir organizando actividades que buscan promover la secesión del territorio de Cataluña, *¿podría ser objeto de la prohibición del principio de no intervención?* Las dimensiones del supuesto de

hecho pueden quedar más claras si imaginamos lo siguiente: España tolera el establecimiento de la “Casa de la República de Córcega”, cuya web señala que su objetivo principal es la lucha por la independencia de Córcega de Francia, estado, el francés, que está llevando acciones de represión en el territorio de Córcega. O el establecimiento de la “Casa de la República de Baviera”, o la “Casa de la República de Escocia”, o la “Casa de la República de Aosta”, con similares pero respectivos objetivos. ¿Cuál sería la reacción de Francia, Alemania, Reino Unido o Italia ante España?

Según el artículo 12 del Proyecto del 2001, hay “violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación”. Hemos visto que las *actuaciones* que se realizan *en el territorio de un Estado* pueden consistir en intervenciones en un tercer Estado. La noción del *Estado tolerante* es la que cobra interés en el supuesto de hecho. Bastaría probar que dejar que en el territorio belga se siga organizando, promoviendo y preparando el siguiente intento de secesión del territorio de Cataluña del Estado de España, es tolerar actos por particulares contra la personalidad y la integridad territorial de España.

Pero, siendo los hechos los que son es difícil que el argumento de la *tolerancia* de Bélgica se sostenga si el Estado español, a través de sus representantes competentes de la política exterior (el Jefe de Gobierno o su Ministro de Asuntos exteriores), no ha realizado ninguna protesta ante los representantes políticos del Estado de Bélgica. Sencillamente porque sería muy fácil alegar por el Estado de Bélgica que el silencio por parte de España ha sido aquiescencia, y por tanto, ha consentido tal posible intervención, al no manifestar ninguna queja, ninguna molestia, ninguna ofensa por la tolerancia de Bélgica ante tales actividades. Y no solo España no se ha quejado, sino que no ha manifestado ninguna reticencia ante las visitas de los –ellos sí realmente– Presidentes de la Generalitat a Waterloo, tanto la del Presidente Torra como la del Presidente Aragonés⁴⁶. Por lo tanto, en mi opinión, sería difícil atribuir un hecho ilícito a Bélgica si España no formula protesta previamente, pues su silencio podría interpretarse como consentimiento. Y cuando hay consentimiento no hay intervención.

Pero, si pudiese ser probado el elemento objetivo, de mediar una protesta por un representante de España, la *atribución* de esta *tolerancia en su territorio* al Estado de Bélgica, no parece difícil. Una de las formas de atribución es a través del “comportamiento de los órganos del Estado” (Artículo 4 Proyecto 2001). En el ámbito de la Unión Europea, hoy el artículo 2.1 TFUE reconoce

⁴⁶ Vid. https://www.elplural.com/autonomias/cataluna/torra-visita-a-puigdemont-en-plena-ola-de-reproches-por-el-gasto-de-sus-viajes_209270102; y <https://www.lavanguardia.com/politica/20220518/8272568/dos-veces-aragones-puigdemont-reunieron.html>

que “todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”. Según la Directiva 2004/38, cuando se trata de períodos superiores a tres meses, como en este caso, basta con demostrar disponer de recursos suficientes y un seguro médico, lo que se entiende habrán demostrado los residentes de la Casa de la República a la Administración belga⁴⁷.

Pero este derecho de residencia tiene limitaciones establecidas en el artículo 45.3 del TFUE, donde por razones de “orden público, seguridad y salud públicas” puede verse limitado. Aunque las excepciones han sido interpretadas “muy restrictivamente” por el tribunal de Justicia, se han dado casos⁴⁸. De mediar una protesta de España contra Bélgica, estando suspendida la ODE, si la Administración belga siguiese permitiendo la residencia en la Casa de la República en Waterloo, se le podría atribuir la actitud del Estado tolerante con las actividades subversivas o de otra índole para atentar contra la personalidad del Estado español. En tal supuesto teórico, si España lo solicitase, la Administración belga tendría suficientes razones de orden público (como serían el mantenimiento de las relaciones exteriores, la buena vecindad), para restringir el derecho de residencia y expulsar a estos ciudadanos comunitarios, tal como permite el artículo 45.3 TFUE. De no hacerlo entonces, sería una violación del principio relativo a la prohibición de no intervención. Principio reforzado por la posible interpretación y aplicación de los principios enunciados en el artículo 4.2 del TUE -relativos al respeto por la Unión de la “identidad nacional” y de las “funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”-, también en las relaciones entre los Estados miembros entre sí y no solo en las relaciones entre la UE y cada Estado miembro.

Para finalizar hay que tener presente que en el sistema jurídico internacional la invocación de la responsabilidad internacional está radicalmente descentralizada: corresponde a cada Estado decidir discrecionalmente si presenta su protesta oficialmente ante el Estado infractor atribuyéndole el hecho ilícito y pidiéndole la reparación íntegra del perjuicio. A este segundo Estado corresponderá responder bien aceptando su responsabilidad, bien negándola alegando no haber hecho ilícito o existir una causa que lo legaliza. Se entablaría así una controversia internacional que deberán resolver los Estados de forma pacífica por los medios que el Derecho internacional pone a su disposición. Se trata de un “derecho (...) a invocar la responsabilidad de otro Estado”, no de

⁴⁷ Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, *sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de la Unión Europea* (UE)

⁴⁸ Mangas Martín, A., Liñán Noguerras, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2020, p. 163.

una obligación (artículo 24 del Proyecto de 2001). En la política internacional, muchas responsabilidades internacionales quedan sin ser invocadas, por emerger otros intereses (particulares o comunes a un grupo de Estados al que se pertenece) del Estado lesionado que llevan al Gobierno del mismo a optar por su no invocación. Esta es la vida real de las relaciones interestatales. Por tanto, siempre quedará en manos del Estado español, del Gobierno que sea, invocar la responsabilidad. En el caso de Rusia, tanto por la dificultad de probar que existe hecho ilícito como por el lapso de tiempo y el fracaso del Procés, es poco razonable plantarse tal reclamación. Habrá que esperar también a si la Unión Europea decide emprender medidas de forma coordinada, según ha propuesto y está estudiando en el Parlamento Europeo.

En el caso de Bélgica, la defensa de la democracia y el Estado de Derecho sobre todo el territorio, exigirían a todo Gobierno responsable formular una protesta por la residencia de Waterloo y sus habitantes. A partir de ahí, de no mediar reacción por parte de Bélgica, considero que ya se podría hablar de intervención en los asuntos de España por tolerancia e incumplimiento del deber de prevención de actos que atenten contra los intereses del Estado español. Pero, en todo caso, tanto la invocación de responsabilidad como la protesta por la residencia de Waterloo serán siempre decisiones discrecionales, actos políticos, competencia exclusiva del Gobierno, según el artículo 97 de la CE.

V. Conclusiones

Hay datos suficientes que prueban que la *Federación de Rusia ejerció su influencia* durante el proceso secesionista de Cataluña a través de la desinformación masiva para promover el éxito del referéndum del 1 de octubre de 2017. No precisamente por interés altruista en favor de los catalanes independentistas, sino por su propio interés de desestabilizar la Unión Europea, empezando por uno de sus Estados miembros, España, siguiendo la senda de otras actuaciones en procesos electorales en países occidentales (Estados Unidos, Reino Unido, etc.). En este contexto, no sabemos si el origen de las conversaciones entre contactos próximos al Sr. Puigdemont y al Sr. Putin respectivamente, vino por iniciativa rusa o catalana. Pero, las conversaciones difícilmente podrían ser calificados como intervención en los asuntos del Estado español, a falta de más pruebas. Eso sí, son muestra tanto del interés ruso por ejercer influencia en la zona, así como de la irresponsabilidad política del secesionismo, para algunos de cuyos líderes parecería que *la República catalana bien valía la sumisión a un Estado autoritario como Rusia*.

Por otra parte, la pasividad de los diferentes Gobiernos de España desde el final del Procés, frente a las actividades de la Casa de la República, no puede

sino ser leída como aquiescencia a que se desarrollen en Bélgica actividades subversivas contra el derecho del pueblo español en su totalidad a su libre determinación interna. Si España no protesta ante Bélgica, es difícil poder considerar que este socio europeo está interviniendo en sus asuntos internos mediante su tolerancia a la residencia de los señores de la Casa de la República. Es muy difícil imaginar a Francia, Alemania, Italia, Reino Unido con una tal actitud. Podrá decirse que las actividades en la Casa de la República son fuegos fatuos que no molestan. Pero, también puede decirse que el hecho de asentir que Bélgica tolere estas actividades deja al Estado de España en una evidente debilidad ante sus socios europeos. España consiente y por tanto, su posición hacia el exterior es muestra de un Estado débil. Hacia el interior es muestra de unos gobernantes que, cuando menos, desprecian el derecho a la libre determinación interna de su población estatal, que, hoy por hoy, conlleva el respeto al Estado democrático de Derecho que rige en todo el territorio del Estado español, y de ahí, que, entre otros motivos, sea imperativa la protección de la integridad territorial de ese territorio. Dicho de otro modo, proteger la integridad territorial es proteger la aplicación de la norma constitucional española que rige en ese territorio con todo su contenido. No protestar, es muestra de poco aprecio por la Democracia y el Estado de Derecho.

Documentación y bibliografía

1. Textos jurídicos internacionales

A. ONU: Comisión de Derecho Internacional:

Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 2001

B. Jurisprudencia internacional

Corte Internacional de Justicia, Asunto del Estrecho de Corfú, Sentencia del 9 de abril de 1949, CIJ, *Recueil* 1949

Corte Internacional de Justicia, Asunto de las Actividades militares y para militares en y contra Nicaragua, Sentencia de 27 de junio de 1986, CIJ, *Recueil*, 1986.

Corte Internacional de Justicia Asunto relativo al personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán, Sentencia de 24 de mayo de 1980, CIJ, *Recueil*, 1980.

Arbitraje internacional, Asunto de la Isla de Palmas o Miangas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, 1928.

C. Unión Europea

Tratado de la Unión Europea, Lisboa, 2007

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Lisboa, 2007

Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, *sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de la Unión Europea* (UE)

Parlamento Europeo: “Injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea”, Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2022, sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, incluida la desinformación (2020/2268[INI]). P9_TA (2022)0064.

Parlamento Europeo: *Proyecto de Informe sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, en particular la desinformación* (2022/2075(INI)) Comisión Especial sobre Injerencias Extranjeras en Todos los Procesos Democráticos de la Unión Europea, en particular la Desinformación (ING 2) Ponente: Sandra Kalnieté (2022/2075[INI]).

2. Bibliografía

Alcaide Fernández, J., *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, 2000.

Carrillo Salcedo, J.A., *Permanencia y Cambios en Derecho Internacional discurso de recepción del académico de número Excmo. Sr. D. Juan*

- Antonio Carrillo Salcedo*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 10 de mayo de 2005.
- Carrillo Salcedo, J.A., “Droit International et souveraineté des États: Cours Général de Droit International Public”, *RCADI*, 1996, Tomo 25.
- Casanovas, O. y Rodrigo, A., *Compendio de Derecho Internacional público*, Tecnos, 2019, 2022.
- Lozano Contreras, F., *La noción de debida diligencia en Derecho internacional público*, Atelier, 2007.
- Mangas Martín, Araceli, «Kosovo y la Unión Europea: una secesión planificada», *REDI*, Vol. LXIII, 1, 2011, pp. 101-124.
- Mangas Martín, Araceli, Liñán Noguerras, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2020.
- Mariño Menéndez, F., *Derecho Internacional Público (Parte general)*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 1999.
- Nolte, G., “Secession and external intervention”, Kohen, M., *Secession*, Cambridge University Press, 2006.
- Pons Rafols, X. y otros, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña- Desarrollo normativo e institucional*, Fundación CEI-Marcial Pons, 2012.
- Pueyo Losa, J. “Las competencias del Estado (I): competencias territoriales”, Díez de Velasco, V., *Instituciones de Derecho internacional público*, 16ª Ed., Tecnos, 2007.
- Remiro Brotons, A., “La independencia como un hecho revolucionario”, *REEL*, 34, 2017.
- Remiro Brotons, A., Andrés Sáenz de Santa María, P., “La ‘cuestión catalana’”, *REDI*, vol 70 (2018), 1.
- Remiro Brotons, A. *et al.*, *Derecho internacional*, McGrawHill, 1997.
- Rodríguez Carrión, A.J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 5.ª ed., Tecnos, Madrid, 2002.
- Salmon, J. J.A., *La Reconnaissance d’État*, Armand Colin, 1971.
- Salmon, J., “Internal aspects of the right to self-determination: towards a democratic legitimacy principle?”, en Tomuschat, Ch. (Ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.
- Torroja Mate, Helena, *La Libre determinación de los pueblos, ¿un derecho a la independencia para cualquier pueblo?*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2022.

C. Otras fuentes

https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2013-11-26/mas-paga-360-000-al-lobby-internacional-que-asesora-a-somalilandia-y-kosovo_58926/

- https://www.lainformacion.com/espana/carta-integra-de-artur-mas-a-angela-merkel-en-espanol_fJzFvvDlfk1fHwZKop4tS4/.
- https://www.vozpopuli.com/espana/carta-artur-mas-merkel-cataluna-alemania_0_1303670418.html.
- <https://www.gov.uk/government/publications/foi-release-independence-referendum-catalonia>
- <https://www.lavanguardia.com/politica/20170429/422121638643/foreign-office-proceso-catalan-documentos-desclasificados.html>.
- https://blogs.elconfidencial.com/espana/notebook/2017-05-06/los-comprometedores-y-secretos-papeles-catalanes-del-foreign-office_1378153/
- https://elpais.com/cat/2017/10/01/espana/1506875105_616274.html.
- <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-catalonia-accuses-eu-of-double-standards-on-catalonia-and-kosovo/>.
- Milosevich-Juaristi, M. “La “combinación”, instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña”, *Real Instituto Elcano*, 7-XI-2017, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-combinacion-instrumento-de-la-guerra-de-la-informacion-de-rusia-en-cataluna/>.
- Coll, J., “Poca guasa con la trama rusa”, *Crónica Global*, 4-XI-2020. ¿Hubo injerencia rusa en Cataluña?, por Joaquim Coll (elespanol.com)
- <https://www.epe.es/es/politica/20220511/trama-rusa-proces-excargocdc-13643416>).
- https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/afet-ing2-committee-meeting_20221027-1430-COMMITTEE-ING2-AFET.Apartirde16:05.
- <https://www.elmundo.es/cataluna/2022/05/09/6278da97fc6c8317188b45a5.html>.
- <https://theobjective.com/espana/2022-12-15/asesor-puigdemont-rusia/>
- Archivada la causa que investigaba la “trama rusa” del procés tras no hallar “indicios sólidos de criminalidad” (antena3.com).
- Mangas Martín, A., “Demandar a Bélgica ante el Tribunal de Justicia UE”, *El Mundo*, 18 de febrero de 2021.
- https://www.elplural.com/autonomias/cataluna/torra-visita-a-puigdemont-en-plena-ola-de-reproches-por-el-gasto-de-sus-viajes_209270102;
- <https://www.lavanguardia.com/politica/20220518/8272568/dos-veces-aragones-puigdemont-reunieron.html>
- <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/hearing-on-russian-interference-in-the-e/product-details/20221020CHE10783>.
- <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/255978/PE737449v01-00en.pdf>.
- https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/afet-ing2-committee-meeting_20221027-1430-COMMITTEE-ING2-AFET.14:50.

