

Tatiana Squeff: A (i)legalidade da separação da Catalunha

[1]No dia 1 de outubro de 2017, a região autônoma da Catalunha votou pela sua independência em relação à Espanha, obtendo mais de 90% dos votos dos cerca de dois milhões de pessoas que se registraram para votar. Muito embora o censo eleitoral da região catalã seja mais do que o dobro, restando na casa dos 5,3 milhões de pessoas, os números obtidos a favor da separação são expressivos ao considerar-se não só a atuação das forças policiais, as quais fecharam aproximadamente 400 colégios eleitorais, como também aos números do pleito realizado em 9 de novembro de 2014 quando meros 37% votaram a favor da secessão.[2]Apesar disso, a separação unilateral da região da Catalunha é uma medida totalmente ilegal não só aos olhos do próprio direito espanhol, como também à luz do direito internacional.

Por mais que a Catalunha tenha um governo próprio, com parlamento e presidente, prestando serviços públicos nas áreas de educação, segurança e saúde à população local, possua uma língua própria oficial (catalão) e conserve tradições culturais distintivas, a região compõe a unidade territorial espanhola, a qual, a partir da queda do regime ditatorial de Francisco Franco, pode sustentar as suas particularidades sem sofrer uma opressão.[3]Isso porque, consoante a Constituição Espanhola de 1978, a Espanha permite a ampla autonomia de certas regiões justamente como forma de reconhecer a multiculturalidade existente no interior do Estado, em que pese todos sejam parte de um único ‘povo soberano’, mantendo-se, assim, a integridadeterminada territorial do Estado espanhol.

Ocorre que, desde a tentativa de reforma fiscal de 2006, frustrada pelo Tribunal Constitucional espanhol em 28 junho de 2010, a qual garantia maior autonomia fiscal à Catalunha, a ala mais conservadora desta região, que garantira maioria do parlamento local em setembro de 2015, movimenta-se em prol da independência, muito em razão dos baixos repasses fiscais feitos pelo governo central.[4]Sustentam que 19% o Produto Interno Bruto (PIB) espanhol advém da região – líder em exportações, indústria, pesquisa e turismo, restando na frente, inclusive, da região de Madrid.[5] Logo, requerem maior autonomia em termos fiscais como forma de evolução dos termos da Carta firmada em 1978, a qual não lhes seria mais satisfatória.

Todavia, esses não são motivos suficientes para requerer a sua secessão enquanto nação independente. A votação para a proclamação da independência da Catalunha, consoante o direito espanhol, torna-se ilegal quando não autorizada pelo governo central, tal como já declarou o próprio Tribunal Constitucional do país em 1º de Outubro de 2017.[6] Inclusive, impende notar que essa é a diferença central entre a votação catalã deste ano (bem como as anteriores) e o pleito escocês realizado em 2014 frente ao Reino Unido (em que, repisa-se, a ‘não separação’ prevaleceu com 55% dos votos[7]).

Assim, é permitido ao governo espanhol conter os ânimos separatistas dos catalães por intermédio da dissolução do governo local, tal como previsto no artigo 155 da sua Constituição. E os primeiros passos para que isso aconteça podem estar, de fato, tomando forma. Afinal, em 11 de outubro de 2017, o líder do governo espanhol, Mariano Rajoy, pediu para que o representante da região autônoma da Catalunha, Carles Puigdemont, explicasse-se acerca da ‘Declaração de Independência’ aprovada em 10 de outubro pelo parlamento regional.[8] Caso não haja retorno ou a declaração de independência sustente-se mesmo após solicitação do governo central para que a mesma seja revogada, o líder regional pode perder os seus

poderes de comando frente à região governada progressivamente, de modo a manter-se a unidade territorial consoante tal artigo.

Por outro lado, o Direito Internacional igualmente veda a separação do território espanhol. Conforme o princípio da autodeterminação dos povos, previsto não só dentre os propósitos das Nações Unidas de 1945[9], como também nos pactos internacionais de direitos humanos firmados em 1966[10], só seria legalmente permitido a um povo unilateralmente declarar-se independente do Estado no qual ele está situado no caso deste ter os seus direitos tolhidos pelo governo central, de modo que não consiga expressar as suas diferenças e particularidades.[11] Caso essa opressão não seja visualizada, não é possível a declaração de independência – mesmo com o apoio populacional massivo.

O princípio da integridade territorial, sedimentado no direito internacional[12] e ressaltado pela própria Corte Internacional de Justiça[13], estaria à frente dos interesses populacionais em situações em que não seja vislumbrada a violação massiva dos direitos de uma dada minoria[14], sendo este é exatamente o caso da Catalunha. Em razão de o governo central espanhol permitir-lhes uma autonomia ampla internamente em matéria política, cultural e social, o reconhecimento da autodeterminação no plano jurídico externo resta impossibilitada.

O que se pode discutir, porém, é se a destituição do governo regional, mesmo que autorizada pela Constituição espanhola, bem como a violência levada a cabo pelas forças policiais para sustentar a integridade territorial após a votação recentemente realizada não seriam benéficas ao pleito dos catalães. Isso porque, os mesmos poderiam utilizar-se desses atos para promover a sua separação com base em uma “crescente opressão” na qual os seus direitos basilares estariam sendo tolhidos pelo governo central, especialmente no que diz respeito a um retrocesso quanto a sua autonomia política. Apesar disso, registra-se que as inibições levadas a cabo pelo governo central deveriam ser notórias para fins de sustento do pleito separatista.

Nesse escopo, parece ser essencial o diálogo manifestado pelo representante catalão quando da solicitação ao parlamento regional da suspensão momentânea dos efeitos da declaração de independência de 10 de outubro de 2017.[15] Isso demonstra a intenção da região autônoma da Catalunha de buscar uma solução pacífica acerca das suas intenções frente ao governo central, indo ao encontro ao estipulado pelo próprio direito internacional[16]. Não só isso, o diálogo proposto por Carles Puigdemont traz a opinião pública para o seu lado, transferindo o foco para o governo central espanhol, de modo que a resposta a ser oferecida por este ao fato poderá terminar por esvaziar o discurso de manutenção da unidade territorial, particularmente se medidas violentas e opressoras sejam adotadas.

Por fim, cumpre dizer que o recebimento negativo da decisão do pleito pela União Europeia (ou por qualquer outro Estado) não acrescenta em nada ao debate acerca da (i)legalidade da votação.[17] É preciso salientar que no direito internacional ‘a existência de um Estado independe do seu reconhecimento pelos demais’, ou seja, a opinião dos demais países ou organizações internacionais não interfere na edificação política de um país.[18] Para que uma nação seja reconhecida como Estado, juridicamente, é necessário que ela preencha os requisitos previstos na Convenção de Montevideu de 1933, quais sejam, ter população permanente, território demarcado, governo e capacidade de entrar em relações com os demais Estados.[19]

Logo, com já expressou a Corte Internacional de Justiça, não é imperioso que os Estados expressem o

seu consentimento para que um país exista em si, sendo esta considerada uma decisão política e unilateral.^[20] Basta que a região apresente um povo com características particulares atreladas a um território minimamente determinado, possuindo um governo o qual não reconheça outro acima de si e que demonstre ser a única autoridade em tal localidade, sem sofrer interferências externas ou depender de outra nação para a realização de atos fundamentais do Estado, para ser considerada um país.^[21] Assim sendo, não é preciso que o novo Estado já se insira, de fato, na dinâmica das relações internacionais, nem estabeleça vínculos diplomáticos ou seja membro de tratados e organismos intergovernamentais, bastando apresentar a sua aptidão para tal –expressa através de sua soberaniade facto.^[22] Por isso, ao exibir tais características, tem-se um novo Estado, queiram os outros países ou não, especialmente quando se trata de uma autodeterminação externa.^[23]

* é professora de Direito Internacional Público e Privado na UniRitter e na Unifin, doutoranda na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Direito Público pela Unisinos e especialista em Relações Internacionais Contemporâneas e em Direito Internacional pela UFRGS.

[1] Uma versão mais sucinta deste texto foi publicada no Jornal Zero Hora (SQUEFF, Tatiana Cardoso. A (i)legalidade da separação da Catalunha. Zero Hora. Notícia veiculada em 05 out. 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2017/10/a-i-legalidade-da-separacao-da-catalunha-cj8ez1lvx005001mq1svv0rqf.html>. Acesso em: 05 out. 2017).

[2] INDEPENDÊNCIA da Catalunha vence referendo com 90% dos votos, diz governo catalão. PortalG1: Mundo. Notícia veiculada em 01 out, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/presidente-catalao-diz-que-catalunha-ganhou-direito-de-ser-um-estado-premie-espanhol-afirma-que-nao-houve-referendo.ghtml>. Acesso em 5 out. 2017; VOTING in their hearts. The Economist. Notícia veiculada em 15 nov. 2014. Disponível em: <https://www.economist.com/news/europe/21632479-catalan-vote-november-9th-will-do-little-resolve-future-either-region-or>. Acesso em: 11 out. 2017; YES and no. The Economist. Notícia veiculada em 10 nov. 2014. Disponível em: <https://www.economist.com/blogs/charlemagne/2014/11/catalonias-independence-vote>. Acesso em 11 out.2017; O'LEARY, Elisabeth. What You Need To Know About Today's Catalonia Independence Vote In Spain. Business Insider. Notícia veiculada em 9 nov. 2014. Disponível em: www.businessinsider.com/r-pass-the-salt-not-the-politics-catalan-families-split-over-independence-2014-11. Acesso em 11 out. 2017; Why an independence referendum in Catalonia is inevitable, in two charts. The Guardian. Notícia veiculada em 10 nov, 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/datablog/2014/nov/10/why-an-independence-referendum-in-catalonia-is-inevitable-in-two-charts>. Acesso em 11 out. 2017.

[3] CATALUNHA tem referendo pela independência neste domingo; entenda o movimento separatista. Portal G1: Mundo. Noticia veiculada em 30 set. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/catalunha-tem-referendo-pela-independencia-neste-domingo-entenda-o-movimento-separatista.ghtml>. Acesso em: 5 out. 2017; CONHEÇA os 3 pilares do movimento separatista catalão. Época Negócios. Notícia veiculada em 09 out. 17. Disponível em:

epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2017/10/conheca-os-3-pilares-do-movimento-separatista-catalao.html. Acesso em: 11 out. 2017

[4] FINO, Carlos. Cataluna da autonomia à independência – um sonho secular. O Globo. Notícia veiculada em 09 out. 2017. Disponível em: nolat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2017/10/cataluna-da-autonomia-independencia-um-sonho-secular.html. Acesso em: 11 out. 2017; MINDER, Raphael. O que está realmente em jogo no referendo para independência da Catalunha? UOL Notícias/The New York Times. Notícia veiculada em 28 set. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/the-new-york-times/2017/09/28/o-que-esta-realmente-em-jogo-no-referendo-para-independencia-da-catalunha.htm>. Acesso em 11 out. 2017; WHY the referendum on Catalan independence is illegal. The Economist. Notícia veiculada em 26 set. 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2017/09/economist-explains-17>. Acesso em 11 out. 2017.

[5] CATALUNHA vive o mais longo dos dias. Zero Hora, Porto Alegre, 10 out. 2017, p. 24; OUTRAGE in Catalonia. The Economist, St. Louis, 07 out. 2017, p. 53-54; CATALUNHA tem referendo pela independência neste domingo; entenda o movimento separatista. Portal G1: Mundo. Notícia veiculada em 30 set. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/catalunha-tem-referendo-pela-independencia-neste-domingo-entenda-o-movimento-separatista.ghtml>. Acesso em: 5 out. 2017.

[6] TRIBUNAL Constitucional suspende sessão plenária do parlamento da Catalunha para bloquear declaração de independência. Diário de Notícias. Notícia veiculada em 05 out. 2017. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/interior/tribunal-constitucional-suspende-sessao-plenaria-em-que-seria-declarada-independencia-da-catalunha-8822243.html> Acesso em 5 out. 2017.

[7] ESCÓCIA diz 'não' à independência e se mantém no Reino Unido. Portal G1: Mundo. Notícia veiculada em 19 set. 2014. Disponível em: g1.globo.com/mundo/noticia/2014/09/escocia-diz-nao-independencia-e-se-mantem-no-reino-unido.html. Acesso em 11 out. 2017.

[8] BENDINELLI, Talita. Presidente do Governo espanhol pede que Catalunha explique se declarou a independência. El País. Notícia veiculada em 11 out. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/internacional/1507705023_563756.html. Acesso em 11 out. 2017; OUTRAGE in Catalonia. The Economist, St. Louis, 07 out. 2017, p. 53-54.

[9] ONU. Carta das Nações Unidas. 1945. Art. 1: Os propósitos das Nações Unidas são: [...] 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; [...].

[10] ONU. Pacto Internacional de direitos Civis e Políticos. 1966. Art. 1(1): Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural; ONU. Pacto Internacional de direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Art. 1(1): Todos os povos têm direito a autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

[11] SHAW, Malcon. Peoples, Territorialism and Boundaries. *European Journal of International Law*, v. 8, n. 3, pp 478-507, 1997.

[12] ONU. Resolução da Assembleia Geral n. 2625: Declaração sobre os princípios de Direito Internacional concernentes as relações amigáveis e a cooperação entre Estados de acordo com a Carta da ONU. Adotada em 24 out. 1970. Princípio 1; BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 7ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 580 e ss; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. Compreendendo as Disputas Territoriais entre Chile-Peru-Bolívia perante a Corte Internacional de Justiça. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, pp. 259-288, 2016.

[13] Cf. CIJ. Disputas de Fronteira (Burkina-Faso v. Mali). Julgamento. 1986, p. 16. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case>. Acesso em 31 mai. 2016.

[14] ABUSHOV, Kavus. *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

[15] LÍDER catalão diz buscar independência, mas antes quer diálogo com a Espanha. BBC Brasil. Notícia veiculada em 10 out. 2017. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/internacional-41572002. Acesso em 11 out. 2017; BENDINELLI, Talita. Presidente da Catalunha declara a independência, mas suspende seus efeitos em busca de mediação. *El País*. Notícia veiculada em 10 out. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/10/internacional/1507639406_512800.html. Acesso em: 11 out. 2017

[16] ONU. Carta das Nações Unidas. 1945. Art. 33(1): As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.

[17] UMA nova armadilha. *El País*. Notícia veiculada em 10 out. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/10/opinion/1507661945_551400.html. Acesso em 12 out. 2017; NOGUER, Miquel. Declaração ambígua de independência prolonga caos na Catalunha. *El País*. Notícia veiculada em 10 out. 2017. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/10/internacional/1507624143_410500.html. Acesso em 12 out. 2017.

[18] CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA. Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político. 1933. Art. 3; OEA. Carta da Organização dos Estados Americanos. 1948. Art. 13: A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados. Mesmo antes de ser reconhecido, o Estado tem o direito de defender a sua integridade e independência, de promover a sua conservação e prosperidade, e, por conseguinte, de se organizar como melhor entender, de legislar sobre os seus interesses, de administrar os seus serviços e de determinar a jurisdição e a competência dos seus tribunais. O exercício desses direitos não tem outros limites senão o do exercício dos direitos de outros Estados, conforme o direito internacional.

[19] CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA. Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político. 1933. Art.1; CRAWFORD, James. The Creation of States in International Law. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 57 e ss.

[20] CIJ. Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. Advisory Opinion oferecida em 22 jul. 2010. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case>. Acesso em: 12 abr. 2015.

[21] REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público: Curso Elementar. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008; VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 221 e ss; SILVA, Roberto Luiz. Direito Internacional Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 207.

[22] PCA. The Island of Palmas Case (USA v. Netherlands). Arb. Max Huber. Decisão de 4 abr. 1928, p. 839 [“Sovereignty in the relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right, to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State [...] in such a way as to make it the point of departure in settling most questions that concern international relations”]. Disponível em: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf. Acesso em: 12 out. 2017.

[23] SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; RODRIGUES, Dulcilene Aparecida Mapelli. The Recognition of Palestine as a milestone of the theory of recognition of states. The international humanities studies, v. 2, pp. 152-166, 2015

Date Created

21/10/2017