SOVEREIGNTY CONFLICTS: THE EUROPEAN DEBATE

How and Why Should the EU Intervene in Conflicts of Sovereignties on its Territory?

Nicolas Levrat



Els conflictes de sobirania són un tema tradicional en el dret internacional: dues entitats sobiranes (estats) entren en conflicte pel que fa a un dels seus elements constitutius —generalment un tros de territori— que totes dues reivindiquen com a seu. Tanmateix, en aquest article no discutim aquest tipus de casos; als casos que ens ocupen, una de les parts reivindica el seu dret d'accedir a la sobirania, mentre que l'altra ja gaudeix de drets sobirans, incloent-hi el territori i la població de la part reivindicant. Ens ocuparem, doncs, d'un conflicte asimètric [1] en què una part reivindica la sobirania i l'altra "defensa la sobirania".

El dret internacional contemporani proposa un marc conceptual per gestionar aquests conflictes mitjançant allò que es coneix com el "principi d'igualtat de drets i d'autodeterminació dels pobles" [2], inclòs en el primer article de la Carta de les Nacions Unides. Com subratlla de manera encertada Martti Koskenniemi, aquest principi és extremadament difícil d'aplicar en el dret internacional, ja que constitueix tant el fonament de la sobirania nacional existent —en què la sobirania es justifica perquè és l'expressió de la voluntat del poble d'un estat determinat, normalment qualificat d'estat nació, o en altres termes, el fonament per a la legitimació de la "part defensora"—, com constitueix alhora el motiu legítim perquè un "poble sense estat" reivindiqui el seu dret a tenir el seu propi estat

sobirà [3].

> El principi d'autodeterminació dels pobles és extremadament difícil d'aplicar en el dret internacional, ja que constitueix tant el fonament de la sobirania nacional existent com també el motiu legítim perquè un "poble sense estat" reivindiqui el seu dret a tenir el seu propi estat sobirà

Per tant, encara que el principi hauria de ser inqüestionable [4], la seva materialització en el dret internacional és extremadament difícil, a causa de l'asimetria de la situació jurídica de les parts del conflicte de sobirania. Un (l'"estat defensor") és *de jure* un subjecte de l'ordre jurídic internacional. Per la seva banda, acceptar resoldre la disputa segons el dret internacional anticiparia el resultat de la disputa, perquè, en fer-ho, ja reconeixeria en cert punt la subjectivitat internacional a l'altra part. Tenint en compte que segons el dret internacional vigent, els únics subjectes territorials del dret internacional són els estats sobirans, la "part defensora" sol negar l'accés a l'escenari internacional a la part contrària. D'altra banda, no és possible tractar aquest conflicte de sobirania dins d'un ordre jurídic nacional únic, perquè segons el marc legal i polític dels estats nació, la sobirania de l'estat no es pot desafiar dins el territori de l'estat [5].

És per això que defenso que la Unió Europea és el marc legal existent més adequat per fer front a aquests conflictes de sobirania quan sorgeixen dins del mateix territori de la UE. La UE no és l'ordre internacional genuí, sinó "un nou ordre del dret internacional" [6], en què la sobirania és una propietat menys rígida que en altres marcs polítics i legals.

Premisses

El desenvolupament que seguirem en aquest article es basa en les quatre premisses següents:

- Els conflictes de sobirania que tractem en aquest text són conflictes no violents. Si qualsevol de les parts empra la violència, cal mobilitzar i aplicar un altre cos de lleis, el dret internacional humanitari (DIH). Per cert, el DIH reconeix, a través dels dos Protocols de Ginebra de 1977 addicionals als Convenis de Ginebra de 1949, un estatus jurídic internacional específic a la part "no estatal" en els conflictes de sobirania violents [7].
- En segon lloc, les dues parts en aquests conflictes de sobirania han de basar les seves respectives reivindicacions de sobirania en el resultat de processos democràtics genuïns.
- En tercer lloc, les dues parts han de respectar els principis democràtics i els drets humans fins i tot durant aquests conflictes, tal com s'exigeix expressament dins la UE

[8].

- En quart lloc, aquests conflictes de sobirania són exclusivament bilaterals i només afecten un estat. La intervenció d'un estat estranger en el conflicte està prohibida en virtut del principi de la "integritat territorial de l'estat". Aquest principi es troba a l'article 2 § 4 de la Carta de les Nacions Unides. Pel que fa a Europa, es va reafirmar al Decàleg de Hèlsinki de 1975 [9] i des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el desembre de 2009, també està integrat a l'article 4 § 2 TUE [10]. Tanmateix, la CIJ va tenir l'oportunitat d'explicitar que "l'abast del principi d'integritat territorial es limita a l'esfera de les relacions entre estats" [11] i no impedeix de cap manera la consecució del dret dels pobles a l'autodeterminació. A més, la pràctica europea des del 1975 confirma de manera clara aquesta interpretació i s'ha permès l'aparició de nous estats europeus, malgrat que continuï sent vigent el principi d'integritat territorial dels estats [12].

Estructura de l'article

L'objectiu d'aquest text és proposar passos concrets per fer servir la Unió Europea com a marc polític i legal per resoldre conflictes de sobirania, en les condicions establertes anteriorment, dins del seu propi territori. Per fer-ho, primer emmarcarem de manera detinguda la qüestió que ens ocupa, abans d'explicar per què la UE constitueix un marc adequat per tractar aquesta qüestió. En una segona part més normativa, explorarem propostes sobre com iniciar un procés de resolució de conflictes en l'àmbit de la UE i explorarem breument els possibles resultats d'aquests conflictes de sobirania dins del marc polític i institucional de la UE.

Emmarcar la qüestió

En primer lloc, suggereixo que la qüestió s'emmarqui com un conflicte de sobirania, sense fer referència als territoris. Emmarcar la qüestió com un conflicte de sobirania territorial implica lògicament que el resultat del conflicte adopti la forma d'una solució de base territorial. Curiosament, el procés d'integració europea fa molt temps que no es preocupa gaire per les qüestions territorials (avui dia això no és tan cert pel que fa a les fronteres externes de la UE i la seva "política migratòria i d'asil") i, per tant, centrar-se en la dimensió territorial del conflicte pot dificultar la cerca d'una solució. La UE es basa en gran mesura en innovacions institucionals i sembla probable que una solució de la UE per a aquest conflicte de sobirania al seu propi territori pugui adoptar la forma d'una solució institucional, no basada principalment en el control territorial d'una de les parts del conflicte. Per tot això, suggereixo que ens centrem en el conflicte de sobirania i no en els conflictes de "sobirania territorial".

En segon lloc, com he indicat a la introducció, emmarcarem la qüestió com una materialització de la igualtat de drets de tots els pobles a l'autodeterminació. Tot i que el dret dels pobles a l'autodeterminació no s'esmenta de manera explícita a la legislació de la

UE, el TJUE ha reconegut en la seva jurisprudència que aquest dret és un dret *erga omnes* —com havia reconegut la CIJ en la seva decisió de 1995 sobre Timor Oriental [13]— i, com a tal, aquest dret s'imposa a les institucions de la UE i als estats membres [14]. Molts autors encara consideren que el dret dels pobles a l'autodeterminació només s'aplica en les situacions colonials. Aquest argument s'ha deixat clarament de banda en la recent jurisprudència de la CIJ [15] i tots els estats membres de la UE han acceptat aquest dret a l'autodeterminació com una disposició del dret positiu mitjançant la ratificació de la Carta de les Nacions Unides i el Conveni Internacional dels Drets Humans de 1966 [16], l'article 1 del qual —comú als dos Convenis de 1966— reconeix que "tots els pobles tenen dret a l'autodeterminació. En virtut d'aquest dret determinen lliurement el seu estatus polític i procuren lliurement pel seu desenvolupament econòmic, social i cultural".

Com el Comitè de Drets Humans de les Nacions Unides va manifestar, al seu comentari general núm. 12, que "el dret a l'autodeterminació té una importància especial perquè la seva consecució és una condició essencial per a la garantia efectiva i el compliment dels drets humans individuals i per a la promoció i l'enfortiment d'aquests drets. És per aquest motiu que els estats van establir el dret d'autodeterminació en una disposició de dret positiu en els dos Convenis i van situar aquesta disposició com a article 1 separada i abans de tots els altres drets dels dos Convenis" [17].

> Amb la ratificació de la Carta de les Nacions Unides i el Conveni Internacional dels Drets Humans de 1966, tots els estats membres de la UE han acceptat el dret a l'autodeterminació com una disposició del dret positiu

Els Estats que van acceptar aquests Convenis del 1966 (és el cas dels 27 estats membres de la UE) no només reconeixen aquest dret a tots els pobles, sinó que també es comprometen a "promoure la consecució del dret d'autodeterminació i respectar aquest dret, de conformitat amb les disposicions de la Carta de les Nacions Unides" [18]. Observem, a més, que segons l'article 2 del TUE, la UE es "fonamenta en els valors del respecte als drets humans" [19] i, tal com va assenyalar amb raó l'expert independent sobre la promoció d'un ordre internacional democràtic i equitatiu de les Nacions Unides en el seu informe del 2014 a l'AGNU [20], aquest dret a l'autodeterminació dels pobles constitueix el fonament de la legitimitat democràtica de la sobirania de l'estat. Una vegada més, fem èmfasi a dir que la democràcia i el respecte als drets humans són alguns dels valors sobre els quals es fonamenta la Unió Europea i que "són comuns als estats membres" [21].

Per tots aquests motius, la UE i els seus estats membres estan vinculats pel principi del dret internacional i a través de diverses formes jurídiques clares a la igualtat de drets de tots els pobles a l'autodeterminació, i en l'àmbit internacional, i també pel dret de la UE [22], estan compromesos a promoure i respectar aquest dret.

En tercer lloc, és important subratllar que la qüestió del dret de la UE, com en qualsevol

altre context legal, no es pot emmarcar com un "dret de reivindicació", un dret la implementació del qual es pot obtenir mitjançant sentència judicial. El 30 de setembre de 1996, aprofitant "una referència del governador en Consell sobre certes qüestions relatives a la secessió del Quebec del Canadà", el Tribunal Suprem del Canadà va arribar a la conclusió que el Quebec (mitjançant el vot majoritari de la seva població sobre la qüestió) no tindria dret a la secessió unilateral del Canadà. No obstant això, si s'acabés produint aquesta eventualitat, el govern canadenc, segons la llei constitucional canadenca, no podria imposar a les autoritats del Quebec una negació de l'elecció democràtica dels quebequesos [23].

En realitat, com diu en termes força eloqüents el Tribunal Suprem, aquest vot unilateral a favor de la secessió per part del Quebec conduiria necessàriament a un "procés de negociació que exigiria la conciliació de diversos drets i obligacions mitjançant la negociació entre dues majories legítimes, és a dir, la majoria de la població del Quebec i la del Canadà en conjunt" [24]. I, especifiquen els jutges pel que fa al resultat d'aquest procés de negociació, "no hi hauria conclusions predeterminades per llei sobre cap qüestió" [25]. En altres termes, "la reconciliació dels diversos interessos constitucionals legítims està necessàriament més compromesa amb l'àmbit polític que no pas amb l'àmbit judicial, precisament perquè aquesta reconciliació només es pot aconseguir amb l'estira-i-arronsa de la negociació política. En la mesura que les qüestions tractades en el curs de la negociació fossin polítiques, els tribunals, reconeixent el seu paper apropiat dins l'esquema constitucional, no tindrien cap funció supervisora" [26].

El que és important és que s'entén clarament que el conflicte de sobirania no es pot resoldre com una qüestió legal de dret nacional —perquè des del principi això negaria la situació *de facto* que hi ha un conflicte de sobirania en el territori de l'estat, que ha construït el seu ordre jurídic sobre el principi de la sobirania de l'estat, exercida a través dels seus ciutadans i constituint un sol poble. Aquest és el model de l'estat nació, que és el dominant en la pràctica i la literatura acadèmica. No obstant això, alguns autors intenten treballar sobre conceptes de democràcies plurinacionals, en un context federal [27] o com a "*demoicràcies*" [28]. Malgrat aquests sòlids esforços acadèmics, els models constitucionals ultradominants encara es basen en el concepte d'un ordre nacional i legal d'una sola sobirania (i per tant, basat en una sola nació). I, com hem vist a la introducció, l'estat sobirà no hauria d'acceptar resoldre la qüestió segons el dret internacional, perquè implicaria des del principi que la part adversària ja gaudeix d'un cert grau de subjectivitat internacional. És per això que, tal com entén clarament el Tribunal Suprem del Canadà, es tracta d'un conflicte polític que exigeix una solució política negociada, fora del marc constitucional nacional, però tampoc segons el dret internacional. Això també seria vàlid per a la UE.

> La intervenció de la Unió Europea en un conflicte de sobirania hauria de ser un procés polític, no judicial, que ha de poder conduir a una solució efectiva del conflicte i no a un punt mort. El conflicte no es pot resoldre com una qüestió legal de dret nacional

Així, i aquest és el nostre quart "paràmetre marc", la UE s'hauria de plantejar intervenir als conflictes de sobirania en el seu territori tractant-los com processos polítics, no judicials. Naturalment, això no impedeix que algunes institucions europees, com el Tribunal Europeu de Drets Humans, siguin competents per resoldre, mitjançant l'adequat procés judicial, les violacions dels drets individuals garantits pels instruments legals europeus, *in casu* el Conveni Europeu sobre Drets humans, que es produeixin durant aquests conflictes. Aquesta resolució judicial solucionaria els delictes comesos per una de les parts en la disputa [29], però no aportaria una solució al conflicte de sobirania —com el que sembla que existeix entre Catalunya i Espanya [30].

Per tant, la intervenció de la UE en un conflicte de sobirania hauria de ser un procés polític, no judicial. No cal insistir que aquest procés, tot i que sigui genuïnament polític, ha de poder conduir a una solució efectiva del conflicte i no a un punt mort, com és el cas, per exemple, del "mecanisme polític" estipulat a l'article 7 del TUE, en el cas de la violació dels valors de la UE.

La Unió Europea com a marc per a la cerca de solucions

Tal com hem explicat als paràgrafs anteriors, és necessari buscar una solució basada en la implementació del dret dels pobles a l'autodeterminació. Com hem demostrat, actualment és una disposició del dret positiu sobre els drets humans que vincula la UE i els seus estats membres. L'estructura del règim jurídic del dret internacional sobre els drets humans és que la majoria dels drets fonamentals actualment estan enunciats en el dret internacional —l'Oficina de l'Alt Comissionat per als Drets Humans de les Nacions Unides identifica 18 convenis internacionals que constitueixen la major part del dret internacional sobre els drets humans [31]— però han de ser aplicats principalment pels estats. Atès que el dret dels pobles a l'autodeterminació és un dret humà, tal com demostra la seva inclusió en els dos Convenis de l'ACNUR de 1966, els seus mecanismes d'aplicació haurien de ser els mateixos que els dels drets humans. Tanmateix, els experts legals s'adonen immediatament que aquest article 1 comú constitueix una part independent, diferent de la segona part de qualsevol dels dos convenis, que incorpora altres disposicions importants sobre els drets humans.

Que el dret dels pobles a l'autodeterminació ocupi aquest lloc dins del dret sobre els drets humans, segons la nostra opinió —i també segons la conclusió del Tribunal Suprem del Canadà en la seva sentència de 1998—, es deu al fet que l'aplicació d'aquest dret no es pot aconseguir mitjançant un procés comparable al dels altres drets humans. Una aplicació no controvertida d'aquest dret es pot i s'ha de dur a terme mitjançant un procés democràtic dins l'estat, garantint que l'exercici de la sobirania de l'estat reflecteix adequadament la voluntat del(s) seu(s) poble(s) constituent(s). En cas de reivindicacions controvertides entre diferents grups que sostinguin reivindicacions sobiranes simultànies, hi haurà inevitablement un conflicte de sobirania que no es podrà resoldre mitjançant un procés judicial ni dins dels límits existents de l'ordre constitucional nacional [32]. Aleshores, cal materialitzar l'aplicació d'aquest dret mitjançant un procés de negociació entre demandants que s'oposen legítimament.

Com va afirmar el Tribunal Suprem del Canadà, "la Constitució garanteix l'ordre i l'estabilitat i, per tant, la secessió d'una província 'en virtut de la Constitució' no es podria aconseguir unilateralment, és a dir, sense una negociació de principis amb els altres participants de la Confederació dins del marc constitucional existent". Segons el meu parer, aquesta afirmació és el punt feble de la "solució" proposada pel Tribunal Suprem del Canadà. Tal com escriu el Tribunal, la secessió no es podria dur a terme "en virtut de la Constitució", però la negociació s'ha de dur a terme "dins del marc constitucional existent" [33]. Com argumenten els jutges canadencs: "ningú no suggereix que seria una sèrie de negociacions fàcils" [34]; i jo afegiria que, de fet, ningú no coneix el marc dins del qual s'haurien de dur a terme aquestes negociacions. Tot i que els jutges canadencs afirmen amb valentia que hauria de ser "dins del marc constitucional", deriven aquesta conclusió del "dret constitucional de cada participant de la federació a iniciar un canvi constitucional" [35]. És fàcil d'entendre que, si existeix el dret d'iniciar (i, òbviament, d'acabar obtenint) canvis constitucionals, l'aplicació efectiva d'aquest dret no pot estar vinculada pel marc constitucional existent.

Aquí és on, en el context europeu, la UE apareix com un marc interessant i prometedor per dur a terme aquestes negociacions. Com hem esmentat en els paràgrafs introductoris, la UE té característiques estructurals diferents de les de l'ordre internacional (que està integrat només per estats i unions d'aquests, com organitzacions o tribunals internacionals), que es basa en "el principi de la igualtat sobirana de tots els seus membres" [36]. La UE i les comunitats europees no es basen en el respecte a la igualtat sobirana dels seus membres constituents, sinó en la posada en comú de les seves sobiranies dins d'una nova política institucional que és "una Unió Europea, en endavant anomenada 'la Unió', en què els estats membres transfereixen competències per assolir els objectius que tenen en comú" [37]. Així, la UE constitueix un marc adequat, tant pel que fa als principis sobre els quals es fonamenta, com pel que fa als que caldria aplicar durant el procés polític de les negociacions, amb l'objectiu de resoldre el conflicte de la sobirania; i també constitueix un marc institucional per dur a terme les negociacions i fins i tot, potencialment, per idear una solució.

En aquest sentit, voldria destacar que el resultat d'aquesta negociació dins del marc de la UE no queda del tot obert. És important subratllar que en tots els conflictes de sobirania existents o potencials dins la UE, els que reivindiquen la seva pròpia solució nacional mai no han demanat una solució fora de la UE. Els escocesos —com van demostrar amb el clar resultat que es va registrar a Escòcia en el referèndum del Brexit del 23 de juny del 2016 [38]— o els catalans sempre han expressat el seu desig de separar-se de l'estat on estan incorporats, però quedant-se a la UE.

> La UE no només és el marc del procés de negociació, sinó que també constituirà el marc institucional en què hauria de tenir lloc el resultat del conflicte. En un conflicte de sobirania, és molt més probable arribar a una solució dins de la Unió Europea que en qualsevol altre escenari legal o institucional

Per tant, la UE no només és el marc del procés de negociació, sinó que també constituirà el marc institucional en què hauria de tenir lloc el resultat del conflicte. Com afirma l'art. 1 del TUE, la UE només és "el procés de crear una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa" [39], no una finalitat en si mateixa. I la demanda d'autodeterminació dels pobles (o nacions) sense estat a Europa no és res més que la cerca d'una participació adequada en el procés d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa. Com veurem a la quarta part d'aquest article, aquesta cerca no equival necessàriament a esdevenir un nou estat a Europa que després pugui adherir-se a la UE segons el procés establert a l'article 49 del TUE. En realitat, considerar seriosament la participació adequada en el procés d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa com a resultat d'un conflicte de sobirania existent a la UE crea una gran diversitat de possibles resultats per a la negociació política, sempre dins de la UE, i possiblement fora o dins del marc institucional de la part de l'estat d'aquell conflicte de sobirania.

En altres paraules, emmarcar la disputa dins de la UE estableix el llindar de la solució per sota del que pertocaria en virtut del dret internacional (un marc en què la part reivindicant es converteix en un nou estat o renuncia a la seva reivindicació). Segons el meu parer, això és un gran avantatge perquè és molt més probable arribar a una solució en aquest conflicte de sobirania dins de la UE que en qualsevol altre escenari legal/institucional.

Com s'inicia el procés europeu?

Aquesta és, òbviament, la qüestió més complexa i delicada de resoldre. I com a expert en temes legals, no puc oferir-hi una solució. Tanmateix, com qualsevol expert legal, considero valuosos els precedents sobre el tema. Pel que fa a aquest trencaclosques, em sembla que almenys una vegada, el Consell Europeu [40] va adoptar "conclusions" que recollien tant les condicions per adherir-se a la UE com a nou estat membre com el compromís dels estats membres de la UE de l'època (llavors n'eren 12) a admetre com a nous estats membres qualsevol "Estat europeu que compleixi les condicions establertes en aquestes Conclusions de la Presidència" [41]. Aquest compromís i aquesta condicionalitat avui en dia queden recollides a l'article 49 del TUE, que diu: "Qualsevol estat europeu que respecti els valors a què fa referència l'article 2 i es comprometi a promoure'ls pot sol·licitar l'adhesió a la Unió".

El juny de 1993 "el Consell Europeu va celebrar un debat profund sobre les relacions entre la Comunitat i els països de l'Europa central i oriental amb els quals la Comunitat ha formalitzat o té previst formalitzar acords europeus ("països associats"), sobre la base de la comunicació de la Comissió preparada per invitació del Consell Europeu d'Edimburg" [42]. El debat havia estat exhaustiu i dur, perquè els estats membres de la CEE no estaven d'acord sobre l'estratègia per al futur desenvolupament de la integració europea; alguns desitjaven privilegiar "l'aprofundiment" de la integració europea i reforçar les institucions de la CEE, mentre que altres impulsaven una ràpida ampliació cap als països de l'Europa oriental, per tal d'estabilitzar la situació geopolítica potencialment inestable.

El resultat va ser que "el Consell Europeu ha acordat avui que els països associats de

l'Europa central i oriental que ho desitgin esdevinguin membres de la Unió Europea. L'adhesió es produirà tan bon punt un país associat pugui assumir les obligacions d'adhesió satisfent les condicions econòmiques i polítiques exigides. L'adhesió exigeix que el país candidat hagi assolit l'estabilitat de les institucions que garanteixen la democràcia, l'estat de dret, els drets humans i el respecte i la protecció de les minories, l'existència d'una economia de mercat que funcioni, com també la capacitat de fer front a la pressió competitiva i a les forces del mercat dins la Unió. L'adhesió pressuposa la capacitat del candidat per assumir les obligacions de l'adhesió, incloent-hi el compliment dels objectius de la unió política, econòmica i monetària" [43]. Aquest paràgraf es coneix sovint com els "criteris de Copenhaguen" per unir-se a la UE.

El que vull subratllar amb aquesta referència a les conclusions de Copenhaguen de 1993 és que el Consell Europeu va agafar la iniciativa d'oferir directrius polítiques, tant a la mateixa CEE/CE/UE, reconeixent el dret dels països associats de l'Europa central i oriental a esdevenir-ne membres [44], com sota condicions específiques, establertes en el mateix paràgraf. Si el dret a sol·licitar l'adhesió existia en virtut dels Tractats, els importants canvis geopolítics del 1989-91 van convertir la seva aplicació en un debatut tema polític. En prendre la iniciativa de reafirmar clarament aquest dret en relació amb els països de l'Europa central i oriental i en indicar les condicions clares que haurien de complir els estats membres candidats per accedir al que havia de ser la UE, aquesta va adoptar una iniciativa política que anava més enllà de l'aplicació del Tractat i va desenvolupar el paper per al qual s'havia constituït. Com s'afirma a l'art. 15 § 1 del TUE, "el Consell Europeu proporcionarà a la Unió l'impuls necessari per al seu desenvolupament i en definirà les directrius polítiques generals i les prioritats". Això és el que va fer el 1993, i això és el que hauria de fer pel que fa als conflictes de sobirania en el seu propi territori a la segona dècada del segle XXI.

> El Consell Europeu podria reconèixer la legitimitat de la reivindicació de la sobirania per part de "pobles sense estat a Europa". El mateix document hauria d'establir obligacions i processos que han de ser respectats per totes les parts en aquests conflictes de sobirania, per tal de fixar les condicions en virtut de les quals es podria materialitzar aquesta reivindicació dins la Unió Europea

No proposo que el Consell Europeu estableixi les condicions perquè les "entitats separatistes" esdevinguin estats membres de la UE. Com veurem a l'última secció, no estic segur que aquest sigui, almenys des del punt de vista de la UE, el resultat més desitjable per a aquests conflictes. El que proposo és que el Consell Europeu reconegui la legitimitat de la reivindicació de la sobirania per part de "pobles sense estat a Europa", tal com està obligat a fer segons el dret internacional positiu. No obstant això, i sense prejutjar el resultat d'aquests conflictes, el mateix document hauria d'establir obligacions i processos

que han de ser respectats per totes les parts en aquests conflictes de sobirania. Tot i que el Consell Europeu compta ara amb un president permanent (Charles Michel, un polític belga), el deure del qual hauria de ser iniciar aquest procés, m'atreveixo a suggerir que Eslovènia, que ocuparà la presidència rotatòria de la UE el segon semestre del 2021 (i que va sorgir com a estat europeu després d'un conflicte de sobirania amb la República Federativa Socialista de Iugoslàvia iniciat per un referèndum d'independència celebrat a Eslovènia el 1991), hauria d'intentar promoure aquest "enfocament polític pel que fa a la UE dels conflictes de sobirania en el mateix territori de la UE".

Seria un reconeixement de la legitimitat dels pobles europeus sense estat a reivindicar la plena participació, com a poble d'Europa, en la "Unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa", però al mateix temps podria establir les condicions (i eventualment els límits) en virtut de les quals es podria materialitzar aquesta reivindicació dins la UE.

Possibles resultats del procés

És massa aviat per discutir els resultats de les negociacions polítiques entre dues parts que reivindiquen sobiranies oposades. D'altra banda, conèixer l'horitzó de possibles solucions pot ajudar a iniciar el procés polític en l'àmbit europeu. És per això que en aquesta última secció vull comentar, de manera molt resumida, els tres possibles resultats més probables que puc imaginar per a aquests conflictes de sobirania dins la UE.

En primer lloc, és molt possible que un procés de negociació entre les dues reivindicacions legítimes de sobirania condueixi a una solució institucional dins de la política nacional existent prèviament. En el referèndum escocès del 2014, les autoritats britàniques, poques setmanes abans de la votació, havien promès, en cas de vot negatiu a la independència d'Escòcia, aplicar un projecte "devo max", que significa una reordenació institucional dins del Regne Unit per reconèixer millor el dret a expressar i aplicar preferències col·lectives per part d'Escòcia. Naturalment, fins i tot aquesta solució, dins del context de la UE, hauria d'incloure mesures relacionades amb un accés adequat als mecanismes de presa de decisions de la UE. En aquest esforç, no s'haurien de menystenir les potencialitats de la creativitat institucional, tant en l'àmbit nacional com en el de la UE.

En segon lloc, es podrien preveure reformes importants de les institucions de la UE i dels processos de presa de decisions per donar cabuda a la reivindicació d'autodeterminació dels pobles europeus sense estat dins de la UE. En altres paraules, es podria preveure una solució institucional, a més d'exigir que el poble sense estat tingui el seu propi estat per participar plenament en aquesta "Unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa". Naturalment, aquesta reforma hauria d'anar molt més enllà d'un reinici del Comitè de les Regions o de la creació d'un estatus específic de "segona classe" en alguna cambra de nova creació d'una institució existent. Alguns dels pobles sense estat d'Europa operen en autoritats regionals que, des del punt de vista demogràfic, es compararien amb "països europeus de mida mitjana". Els ciutadans de la UE que pertanyen a un poble europeu d'aquest tipus haurien de tenir —fins i tot sense tenir necessàriament la condició de ciutadans d'un estat europeu membre de la UE— un poder de decisió adequat en els

processos de presa de decisions de la UE, compatible amb els principis de representació democràtica, tal com exigeixen els Tractats [45].

En tercer lloc, la "reivindicació regional de la sobirania" podria conduir a l'adhesió a la condició d'estat. La nova entitat territorial sobirana seria aleshores un estat europeu i, com a tal, tindria el dret d'adherir-se a la UE, sempre que complís les condicions establertes a l'art. 49 del TUE. Hi ha un debat acadèmic en curs sobre aquesta "ampliació interna", i en particular sobre les seqüències del procés. El nucli del debat es refereix a un territori (i la seva població) en què s'implementa la llei de la UE i que té com a objectiu seguir sent (fins i tot amb un estatus diferent) un territori sota la jurisdicció de la UE. Aleshores, és prudent sol·licitar-li que primer surti de la UE per tornar a ser admès després. Sense entrar en aquest debat, crec que cal assenyalar una altra qüestió que planteja aquesta solució.

Sembla probable que si un dels pobles sense estat que hi ha actualment al territori de la UE aconsegueix amb la seva reivindicació de sobirania l'adquisició de la condició d'estat i posteriorment esdevé membre de la UE, això provocarà un "efecte dominó". És per això que el president de la Comissió Europea el 2017, Jean-Claude Juncker, va declarar pocs dies després de l'avortat referèndum català que no podia preveure el funcionament d'una UE amb 90 estats membres [46]. El Sr. Juncker tenia raó sobre això: aquest tercer resultat potencial ens tornaria necessàriament al segon resultat potencial, que és una revisió important de les institucions de la UE, amb la finalitat de permetre a tots els pobles d'Europa una participació igualitària en el procés d'una Unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa, tal com s'indica a l'article 1 § 2 del TUE. Una reforma pendent des de fa temps [47] que beneficiaria considerablement no només els pobles d'Europa actualment sense estat, sinó el mateix procés d'integració europea.

Així doncs, per tots aquests motius, sembla adequat i evident dir que la Unió Europea ofereix un marc oportú per intentar resoldre conflictes de sobirania en el seu propi territori, i que això permetria rellançar el procés d'integració europea.

REFERENCES

1 — Berglund, C., i Souleimanov, E. A. (2020). What is (not) asymmetric conflict? From conceptual stretching to conceptual structuring. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 13(1), 87-98.
2 — Carta de les Nacions Unides, art. 1 § 2.
3 — Koskenniemi, M. "National self-determination today: Problems of legal theory and practice", *ICLQ* 43.2 [1994], 241. Vegeu l'informe de 2014 a l'Assemblea General de les Nacions Unides de De Zayas, A., expert independent sobre la promoció d'un ordre internacional democràtic i equitatiu de les Nacions Unides des del 2012 fins al 2018 (doc. A/69/272), en el qual proposa que "la consecució del dret d'autodeterminació és una estratègia vital de prevenció de conflictes". Disponible en línia.

4 — A la pràctica, això és lluny de ser el cas. Vegeu per exemple Michael Keating et al. (ed.), *Changing Borders in Europe: Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-Determination in the European Union*, Routledge, 2018, un llibre del qual la meva contribució "The Right to National Self-determination within the EU: a Legal Investigation" (sèrie de documents de treball EUborders, setembre de 2017, 23 p.) ha estat exclosa, ja que l'opinió defensada pels editors era la no aplicació del dret d'autodeterminació a la UE, excepte en virtut de la tesi de la "secessió reparadora"; vegeu Vidmar, J. (2018). "Secession and the limits of democratic decision making" que constitueix el capítol 12 del llibre editat per Keating i al. l'any 2018.

5 — Aquesta és la posició del dret internacional, que ho qualifica com "el principi de territorialitat o sobirania territorial". Segons aquest principi, els estats han de mantenir la seva sobirania vigent i, per tant, han d'evitar qualsevol acte de sobirania d'un altre actor en el seu propi territori (vegeu *Island of Palmas case*, 4 d'abril de 1928, *Reports of International arbitral Awards*, vol. II, 829-871). Tanmateix, volem cridar l'atenció sobre possibles excepcions tal com s'explora en la molt interessant contribució de Hugues Dumont i Mathias El Berhoumi "La reconnaissance constitutionnelle du droit de demander la sécession dans les états plurinationaux", a Gagnon A.-G. i Noreau, P. (ed.), *Constitutionnalisme, droits et diversité: Mélanges en l'honneur de José Woehrling*, Montréal, Les éditions Thémis, 2017, 461-503.

6 — TJUE, 15 de febrer de 1963, *van Gend & Loos v. Fiscal administration of The Netherlands*, cas 26/62.

7 — Vegeu Dinstein, Y. (2016). *The conduct of hostilities under the law of international armed conflict*. Cambridge University Press.

8 — L'art. 2 del Tractat de la Unió Europea (TUE) estableix que: "La Unió es fonamenta en els valors del respecte de la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat, l'estat de dret i el respecte dels drets humans, incloent-hi els drets de les persones que pertanyen a les minories. Aquests valors són comuns als estats membres en una societat en què prevalen el pluralisme, la no discriminació, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre dones i homes" (TUE, art. 2, *DOUE*, C 202/17 de 7 de juny de 2016).

9 — El principi IV del Decàleg d'Hèlsinki fa referència a la "integritat territorial dels estats" i diu el següent: "Els estats participants respectaran la integritat territorial de cadascun dels estats participants. En conseqüència, s'abstindran de qualsevol acció incompatible amb els propòsits i els principis de la Carta de les Nacions Unides contra la integritat territorial, la independència política o la unitat de qualsevol estat participant, i en particular de qualsevol acció que constitueixi una amenaça o ús de la força".

10 — "La Unió respectarà la igualtat dels estats membres davant els Tractats, com també la seva identitat nacional, inherent a les seves estructures fonamentals, polítiques i constitucionals, incloent-hi l'autogovern regional i local. Respectarà les seves funcions estatals essencials, incloent-hi la garantia de la integritat territorial de l'estat, el manteniment de la llei i l'ordre i la protecció de la seguretat nacional. En particular, la seguretat nacional continua sent responsabilitat exclusiva de cada estat membre" (TUE, art. 4 § 2, *loc. cit.*, 18).

11 — CIJ, Opinió del 22 de juliol de 2010, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, opinió consultiva, *I.C.J. Reports* 2010, p. 403, § 80.
12 — Des de 1975, han aparegut a Europa nous estats, com Bòsnia i Hercegovina, Croàcia, la República Txeca, Estònia, Letònia, Lituània, Montenegro, Sèrbia, Eslovàquia i Eslovènia; fins i tot set d'aquests nous estats han estat admesos com a estats membres de la UE. Vegeu sobre aquest número, Levrat (2017), "The Right to National Self-determination within the EU: a Legal Investigation" (sèrie de documents de treball EUborders, setembre de 2017, 23 p.).
13 — CIJ, 30 de juny de 1995, *East Timor* (Portugal v. Austràlia), sentència, *I.C.J. Reports* 1995, p. 90.
14 — TJUE, 21 de desembre de 2016, Council vs Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.
15 — CIJ, opinió del 22 de juliol de 2010, *loc. cit.*, § 79. També CIJ, opinió del 25 de febrer de 2019, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, opinió consultiva, *I.C.J. Reports* 2019, p.
16 — Conveni Internacional de Drets Culturals, Socials i Econòmics i Conveni Internacional de Drets Civils i Polítics, adoptats i oberts a la signatura, ratificació i adhesió per la Resolució 2200A (XXI) del 16 de desembre de 1966 de l'Assemblea General de les Nacions Unides.
17 — Comitè de Drets Humans de les Nacions Unides, "Comentari general núm. 12: article 1 (Dret d'autodeterminació)", adoptat en la seva 21a sessió (1984).
18 — Art. 1 § 3, comú als dos Convenis de Drets Humans de les Nacions Unides de 1966.
19 — Tractat de la Unió Europea (TUE), article 2, *DOUE*, C 202/17 de 7 de juny de 2016.
20 — De Zayas, A (2014). Informe de l'expert independent de l'Assemblea General de les Nacions Unides sobre la promoció d'un ordre internacional democràtic i equitatius de les Nacions Unides (doc. A/69/272). Disponible en línia.
21 — Tractat de la Unió Europea (TUE), article 2, *DOUE*, C 202/17 de 7 de juny de 2016.
22 — Segons l'art. 3 § 5 del TUE, la UE "contribuirà [...] a l'observança estricta i al desenvolupament del dret internacional, incloent-hi el respecte als principis de la Carta de les Nacions Unides".
23 — Sentència del Tribunal Suprem del Canadà de 20 d'agost de 1998 a "Reference re Secession of Quebec", *Supreme Court Judgements Report* [1998] 2 SCR 217, número de cas 25506, § 151.
24 — *Ibid.*, § 152.
25 — *Ibid.*, § 151.
26 — *Ibid.*, § 153.
27 — Vegeu Gagnon, A. G. (2020), "Multinational federalism: challenges, shortcomings and promises", *Regional & Federal Studies*, 1-16.
28 — Nicolaïdis, K. (2004), "The new constitution as european 'demoi-cracy'?", *Critical review of international social and political philosophy*, 7(1), 76-93. Cheneval, F. (2011), *The government of the peoples: On the idea and principles of multilateral democracy*. Springer.

29 — És més que probable que aquest sigui el cas pel que fa a les sentències de presó dictades pel Tribunal Suprem d'Espanya per a alguns independentistes catalans, amb un desconsideració considerable per part dels tribunals nacionals espanyols a les disposicions del TEDH.

30 — En haver impedit l'Estat espanyol, mitjançant l'ús de la força (violència física), la celebració d'un adequat referèndum d'independència a Catalunya l'octubre del 2017, es fa impossible afirmar que "una clara majoria" dels catalans ha expressat la seva voluntat d'independència. Naturalment, el comportament del govern espanyol en aquell cas estava en total contradicció amb els seus compromisos internacionals, però el resultat és que la reivindicació del govern català de Puigdemont no va tenir el suport democràtic adequat. Tanmateix, el principi "*ex iniuria ius non oritur*" impedeix que el govern espanyol reclami cap dret sobre la situació que va provocar il·legalment.

31 — Vegeu el lloc web indicators.ohchr.org per conèixer l'estat d'acceptació (signatures, ratificacions) d'aquests Convenis.

32 — Vegeu per al mateix ordre de pensaments, la Comissió Europea per a la democràcia a través del dret (Comissió de Venècia del Consell d'Europa), *Self-determination and secession in constitutional Law*, CDLINF (2000)002-e.

33 — Tribunal Suprem del Canadà (1998), *loc. cit.*, § 149.

34 — *Ibid.*, § 151.

35 — *Ibid.*, § 150.

36 — Article 1 § 1 de la Carta de les Nacions Unides. Els membres de les Nacions Unides són, segons l'art. 4 de la Carta de les Nacions Unides, estats de dret internacional.

37 — Tot i que, com hem subratllat a la nota 11 anterior, el Tractat de Lisboa va introduir un nou art. 4 § 2 que diu: "La Unió respectarà la igualtat dels estats membres davant els Tractats, com també la seva identitat nacional, […]". Tanmateix, aquesta adhesió tardana als Tractats de fundació de la UE no modifica la dinàmica i l'estructura fonamentals de la UE. TUE, art. 1 § 1.

38 — En aquesta votació, 1.661.191 votants, que representaven el 62 % del total dels vots a Escòcia, van expressar la seva voluntat de quedar-se a la UE.

39 — *DOUE*, C 202/16 de 7 de juny de 2016

40 — La composició del Consell Europeu s'estableix a l'article 15 § 2 del TUE: "El Consell Europeu estarà format pels caps d'Estat o de Govern dels estats membres, juntament amb el seu president i el president de la Comissió. L'Alt Representant de la Unió per a Afers exteriors i Política de Seguretat participarà en les seves tasques".

41 — Les conclusions de la Presidència danesa de les Comunitats (en aquell moment, el Tractat de Maastricht que crearà la UE encara no era vigent) del Consell Europeu celebrat a Copenhaguen els dies 21 i 22 de juny de 1993 es poden trobar a la web del Consell Europeu. Disponibles en línia.

42 — Punt 7.A.i de les conclusions de Copenhaguen, *loc. cit*. Disponibles en línia.

43 — *Ibid.*, punt 7.A.iii.

44 — En el moment de la Cimera de Copenhaguen de 1993, aquest dret estava regulat per l'art. 237 del Tractat de Roma pel qual es constituïa la CEE i, amb l'entrada en vigor del Tractat de Maastricht (ja signat més d'un any abans, però encara sense vigència), es va acordar a l'art. O del nou Tractat sobre la Unió Europea (*DOUE*, C 191/164 de 29 de juliol de 1992). El dret es va reconèixer per a "tots els estats europeus", però no es van establir condicions específiques: només es troben indicacions de caire procedimental en aquests articles.

45 — L'article 10 § 1 del TUE estableix: "El funcionament de la Unió es basarà en la democràcia representativa". A més, l'art. 9 del TUE garanteix que "en totes les seves activitats, la Unió respectarà el principi d'igualtat dels seus ciutadans, que rebran la mateixa atenció de les seves institucions, òrgans, oficines i agències". Sens dubte, això també cobriria el dret a una representació igualment justa en els processos de presa de decisions de la UE.

46 — En declaracions a un fòrum d'estudiants a Luxemburg el divendres 13 d'octubre de 2017, Jean-Claude Juncker va dir: "Si permetem, però això no és cosa nostra, que Catalunya s'independitzi, altres faran el mateix i això no m'agradaria. No m'agradaria una Unió Europea d'aquí a 15 anys formada per uns 90 estats". Declaracions recollides al mitjà BBC News: article disponible en línia.

47 — Aquest debat ja estava en curs quan es va celebrar el Consell de Copenhaguen de 1993 a què ens referíem anteriorment. Els lectors han de recordar que la major part del marc institucional de la UE ha estat concebut per a una Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer amb sis estats membres.



Nicolas Levrat

Nicolas Levrat és professor de la Facultat de Dret de la Universitat de Ginebra des de l'any 2001. Doctor en Dret Internacional Públic, va ser director de l'Institut Européen (IEUG) i del Global Studies Institute (GSI). Els seus àmbits de recerca inclouen el Dret Institucional Europeu, la governança en sistems institucionals complexos, els drets de les minories, l'ordre jurídic europeu, la cooperació transfronterera, les relacions Suïssa-Europa i els estatuts dels poders públics europeus. És membre associat del Centre for International Law i del Center for Public Law de la Universitat Lliure de Brussel·les (ULB), cofundador de la Xarxa per a l'estudi d'estàndards transfronterers i interterritorials (RENTI), membre del Consell Acadèmic d'Erasmus Mundos Globalization Europe (GEM) i codirector de l'Escola de doctorat suïssa sobre els fonaments del dret europeu i internacional. També és integrant del comitè editorial de la *Revue belge de droit international*, membre del comitè directiu del Centre Cultural Europeu i vicepresident de les reunions internacionals de Ginebra. És autor de diversos articles i publicacions, com el llibre *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé* (2005).