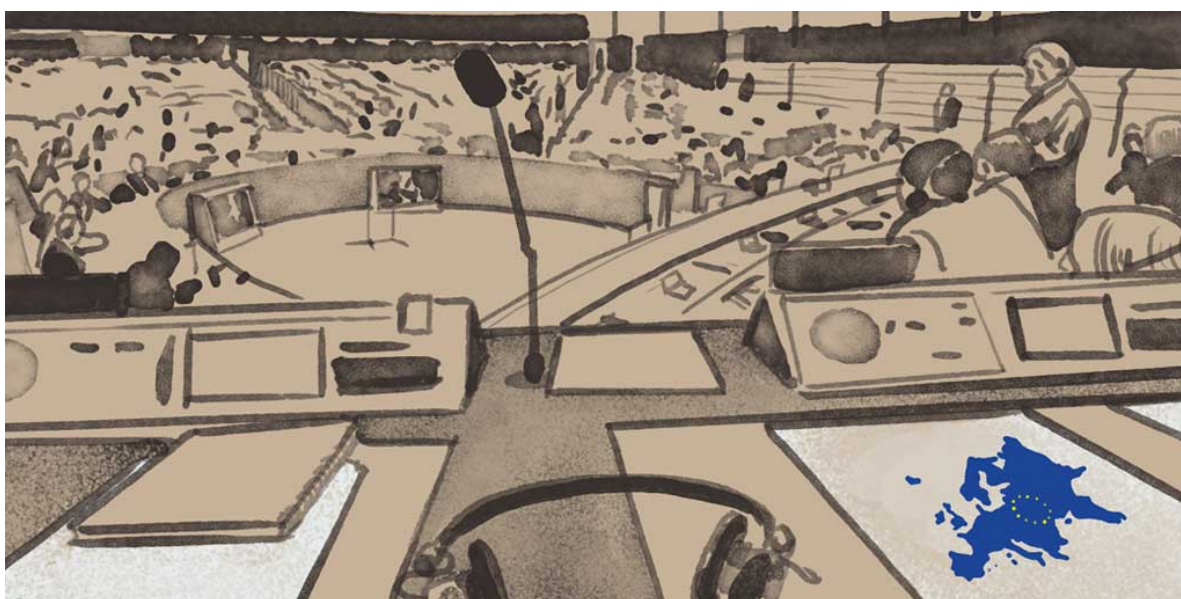


CONFLICTES DE SOBIRANIA: EL DEBAT A EUROPA

Un codi per resoldre conflictes de sobirania al segle XXI

Introducció

Jaume López, Zelai Nikolas, Mario Zubiaga



La dimensió internacional d'aquest monogràfic reflexiona sobre el paper de la Unió Europea en els conflictes territorials de sobirania. Il·lustració: César Cromit

Les disputes entorn de la sobirania –qui governa, on i en nom de qui–, han conformat la història d'Europa des de temps immemorials i les greus vulneracions de drets que han vingut aparellades als esmentats conflictes no semblen tenir final. En ple segle XXI, continua existint un lloc inaccessible al debat raonat i a la decisió democràtica: la modificació de les fronteres estatals.

Els conflictes de sobirania al segle XXI: una iniciativa per a Europa. Per què cal un codi de bones pràctiques per a la seva resolució?

El dossier especial de la revista IDEES “Catalunya – Espanya: del conflicte al diàleg polític” analitza en quatre eixos interrelacionats les diferents dimensions d'aquest conflicte secular, amb l'objectiu d'estructurar i ordenar els debats existents. L'apartat que obrim a

continuació se centra en el debat des de la dimensió europea. Un debat que posa en qüestió els marcs de sobirania d'un dels estats membres de la UE i que convé interpretar en el marc de la redefinició de la governança a escala europea i també global.

Els continguts que presentem són fruit de la col·laboració del Centre d'Estudis de Temes Contemporanis i la Revista IDEES amb el projecte liderat per Eusko Ikaskuntza i l'Institut d'Estudis Catalans per elaborar un codi de bones pràctiques que faciliti la resolució democràtica dels conflictes territorials de sobirania a Europa.

En el marc d'aquest projecte es van impulsar els dies 11, 12 i 13 del passat novembre a Bilbao les jornades internacionals "Conflictes de sobirania a Europa: bases per a una solució". S'hi van presentar unes bases per a l'elaboració d'un codi de bones pràctiques que faciliti la resolució democràtica dels conflictes territorials de sobirania a Europa.

Les aportacions teòriques recollides en aquest volum van ser presentades en les esmentades jornades i totes elles parteixen d'un diagnòstic compartit:

- Hauria d'oferir el dret un marc segur i just per solucionar les controvèrsies sobre la sobirania? Sí, sens dubte.
- Existeixen bones pràctiques i exemples a seguir en la gestió d'aquest tipus de conflictes? Sí, coneixem precedents interessants.
- Tenim un marc normatiu a Europa per gestionar aquestes qüestions, més enllà d'algunes solucions *ad hoc* a determinats països? No. Tot depèn del grau d'assentament de la cultura democràtica a cada país.
- El buit normatiu és evident a escala supranacional, en tant que les interpretacions dominants relatives a l'exercici del dret d'autodeterminació dels pobles s'han revelat insuficients per gestionar adequadament els conflictes de sobirania en contextos democràtics.

El professor Francesco Palermo ens recorda que "el dret no pot decidir si un conflicte està o no justificat, ni de bon tros no pot donar la raó a una o una altra part". El dret no és "la mesura del món" perquè la legitimitat política no s'esgota en la pura legalitat positiva. Però alhora, el dret ens ofereix un bé molt preuat: el procediment. Camins segurs, justos i equitatius perquè els projectes individuals i col·lectius en conflicte puguin gestionar-se de forma democràtica. Descriguem més precisament l'objecte d'aquesta iniciativa:

1. **Estem parlant de veritables conflictes.** No ens trobem davant de debats superficials o discrepàncies puntuals sobre competències que puguin resoldre's fàcilment. Ens referim a conflictes històrics que han produït sofriment col·lectiu i vulneracions de drets i llibertats de manera recurrent. Tal com es recull al document de bases, "els conflictes territorials de sobirania es defineixen com a disputes en les quals una part rellevant de la ciutadania de comunitats polítiques subestatals reivindica, sense reconeixement per part de l'Estat en el que estan integrades, l'exercici del dret a decidir lliurement i democràticament el seu estatus polític,

inclosa la possibilitat de constituir-se en Estats sobirans. El conflicte territorial de sobirania va més enllà de la mera petició de reconeixement de la comunitat política o la seva demanda d'autogovern, i es refereix a la possibilitat d'accedir a la sobirania entesa com a poder de decisió suprem i originari d'una comunitat política, que no perjudica ni limita el seu estatus jurídicopolític posterior”.

La proposta que aquí presentem prova de buscar fórmules justes i democràtiques que permetin gestionar els conflictes actuals i evitar les controvèrsies futures.

2. **Són conflictes de caràcter territorial.** Encara que en molts casos, els actors implicats són minories nacionals o culturals, en aquest tipus de conflicte la qüestió de l'exercici del poder polític en un determinat territori -la projecció territorial del poder-, és un element nuclear: no es tracta únicament de gestionar la pluralitat cultural -d'altra banda, indiscutible en tots i cadascun dels Estats europeus, encara que amb diversos nivells de compliment-, sinó de definir l'estatus de *demoi* territorials i solucionar les disputes entorn de l'exercici del poder polític en un territori.
3. **Són conflictes en els quals està en joc la sobirania.** En efecte, encara que el reconeixement de la comunitat subestatal o la seva acomodació en l'Estat són factors rellevants a aquests efectes, el nucli del conflicte és la demanda insatisfeta de sobirania. És a dir, està en disputa la lliure capacitat d'una comunitat política per auto-organitzar-se internament i establir les relacions que desitgi amb altres comunitats polítiques.
4. **Són conflictes sorgits al si dels estats europeus.** La proposta de bases per a un codi de bones pràctiques es planteja, en principi, en un marc europeu: d'una banda, va dirigida a les institucions europees i, de l'altra, no atén els conflictes interestatals o irredemptistes que afectin dos o més estats. La iniciativa se centra en el que s'ha anomenat “conflicte intern o domèstic” dels estats, i se n'ocupa amb un clar propòsit: superar aquesta interpretació limitada. I és que res del que ocorri al si dels estats europeus no és ja “intern” a aquests Estats, en tot cas és “intern” de la “casa europea”, de l'Estat de dret europeu. Això no vol dir que les receptes proposades no siguin vàlides per a geografies no europees o conflictes amb diversos estats implicats. En última instància, estem parlant de la gestió democràtica basada en l'acord. Estem parlant de solucionar els problemes i no problematitzar les solucions, quan aquestes siguin justes i democràtiques.

Certament, atesa la naturalesa *sui generis* de la seva articulació política, basada en una interpretació complexa, no monista de la sobirania, l'espai institucional europeu és probablement el més adequat per oferir un codi de bones pràctiques vàlid a escala global. En un context d'acceleració, de ruptura dels marcs segurs de la modernitat, en els quals s'està produint una adaptació -no la desaparició dels estats-nació-, la qüestió de la sobirania adquireix una insospitada centralitat. Rodrik [1] ens plantejava en el seu conegut trilema -globalització, democràcia, sobirania-, la necessitat d'optar per dues de les

esmentades categories, sacrificant-ne sempre una tercera. Sense negar la tensió teòrica i pràctica entre els termes esmentats, potser el trilema se simplifica si ens centrem en el concepte clau: democràcia. Així, ja no serien tres les opcions, sinó dos els models entre els quals hauríem d'optar: estats *immunitaris* i *emmurallats* –descrits per R. Esposito [2] i W. Brown [3]– o debat i decisió democràtica sobre les estructures polítiques que ens governen, la seva unió i separació, la delimitació dels àmbits de poder, o els fluxos d'idees i persones. La nostra opció és evidentment aquesta última.

Al concepte d'Estat europeu de dret cal incorporar-hi els procediments per a l'ampliació interna, és a dir, els principis generals que han de regir els processos de creació de nous estats independents a Europa. No és sinó un pas més en la democratització d'Europa

És més, la proposta de codi de bones pràctiques es posiciona oportunament en un dels principals debats oberts avui a Europa. El debat sobre la virtualitat de l'"Estat europeu de dret" i les garanties que aquest hauria d'oferir amb vistes a salvaguardar els drets i les llibertats de tota la seva ciutadania. Està clar que l'"imperi de la llei europea" ha de protegir els drets de la comunitat LGTBI, la llibertat d'expressió o la independència del poder judicial... I que l'esmentada protecció no es pot limitar a avaluar la legalitat vigent en cada un dels estats-membres o el major o menor respecte als seus propis procediments normatius interns. Va més enllà: els drets i les llibertats han de quedar protegits per l'Imperi de la llei europea (*European rule of law*) i les seves institucions han d'adoptar una posició proactiva en la seva defensa. Un imperi de la llei que, recordem, no es limita a la pura legalitat positiva, perquè ha de tenir sempre oberta la porta per integrar un ventall creixent de drets i llibertats. En aquest sentit, entenem que han d'incorporar-se a aquest "Estat europeu de dret" els procediments per a l'ampliació interna, és a dir, els principis generals que han de regir en els processos de creació de nous estats independents a Europa. No és sinó un pas més en la democratització d'Europa.

Idees-força des de les quals articular un consens

Aquest projecte pretén obrir una porta en una direcció molt poc transitada. Es basa en algunes idees-força que trenquen amb tòpics, o malentesos habituals, fins i tot falsedats, que solen relacionar-se amb els conflictes territorials de sobirania. Les idees-força que sustenten aquest projecte i el document que es va presentar a les Jornades de Bilbao són les següents:

No per mirar cap a un altre costat els conflictes desapareixen. En l'actualitat, a Europa i al món, hi ha conflictes que poden definir-se com a "conflictes territorials de sobirania". Els conflictes territorials de sobirania es produeixen quan no existeixen vies acceptades pels Estats i les comunitats polítiques subestatsals per negociar un nou estatus polític d'aquestes,

incloent des d'un nou encaix o més autogovern a la possibilitat d'exercir la seva voluntat de decidir sobre la possibilitat de constituir-se en nous estats independents.

Aquests conflictes no són residus del passat, sinó que poden encarnar valors absolutament contemporanis. Sovint, s'interpreten en clau de demandes vuitcentistes, com a residus d'un nacionalisme del passat, però aquesta és una interpretació interessada en ocultar que, en un temps de sobirania compartides, de reconeixement de drets col·lectius i d'identitats fluides, les estructures vigents de descentralització política i les fronteres dels Estats no tenen perquè ser immutables, poden ser revisades, posades al dia, de manera que s'adaptin a les demandes de les comunitats polítiques territorialitzades. En definitiva, són expressions de demandes democràtiques actuals.

Se sol dir que són assumptes interns dels estats, però en la mesura que afecten drets individuals i col·lectius han de ser tractats des de la convicció que la protecció d'aquests drets és un assumpte que supera les fronteres estatals i concerneix tota la comunitat internacional. D'igual forma que avui és impensable considerar la conculcació de drets humans com un "assumpte estrictament intern", les disputes territorials de sobirania solen afectar drets individuals i col·lectius fonamentals i, igualment, una mirada externa al propi Estat pot impulsar la seva canalització per vies democràtiques i facilitar, d'aquesta manera, la seva resolució.

Així mateix, s'han de resoldre des d'una interpretació contemporània del principi democràtic, l'estat de dret, i amb ple respecte als drets humans. Existeix un ampli consens, encara que sovint difícil de materialitzar, sobre la idea que aquestes i altres disputes s'han de resoldre a través de solucions democràtiques que tinguin en compte totes les parts del conflicte i un escrupolós respecte als drets humans i a l'estat de dret. L'ús de la violència queda fora de qualsevol via legítima de solució.

Les solucions no són, no obstant això, fàcils. Aquestes solucions no són fàcils. En primer lloc, per les dinàmiques internes dels mateixos Estats que han d'enfrontar-se amb demandes i lògiques democràtiques que qüestionen la seva integritat territorial. D'altra banda, en l'esfera internacional, els interessos d'estat en les lògiques geoestratègiques de la política internacional dificulten una aproximació oberta a les demandes de totes les parts, especialment quan comporta posicionar-se sobre casos concrets. D'aquí que oferir un marc general, no "ad hoc", per a la gestió democràtica d'aquests conflictes, dotat de les garanties adequades, permeti a les institucions europees intervenir de manera segura per facilitar les solucions emparades en els principis generals i estàndards internacionals.

Poden ser facilitades per un codi de bones pràctiques com els que ja existeixen respecte d'altres qüestions. És possible elaborar un codi de bones pràctiques per a la resolució d'aquests conflictes, com ja existeixen respecte d'altres temàtiques. Tenint en compte una sèrie d'exemples (casos i jurisprudències generades), així com una interpretació actual de diferents principis, drets i deures, és possible inferir uns estàndards que podrien ser impulsats des d'esferes europees.

En el marc europeu, hi ha diverses institucions que podrien contribuir a la seva elaboració i

impuls. Amb criteris i àmbits d'actuació diferents, les diverses institucions europees podrien, d'acord amb les seves competències, principis i valors inspiradors, impulsar aquest marc comú d'estàndards per a la resolució de conflictes territorials de sobirania. Des del Parlament Europeu passant per la Comissió i el Consell Europeu, o el Consell d'Europa, o l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa.

Les institucions europees, d'acord amb les seves competències i valors, podrien impulsar un marc comú d'estàndards per a la resolució dels conflictes territorials de sobirania

L'elaboració i ús d'aquests estàndards enforteix el projecte europeu. Tant de cara a reforçar els seus valors fundacionals, com des d'un punt de vista pragmàtic, disposar d'un codi de bones pràctiques o un altre tipus d'eines legals o d'impuls polític en aquesta direcció, contribueix a l'estabilitat, en incidir amb temps o sense lectures *ad hoc*, sobre tensions que poden afectar, indirectament, tot l'espai europeu. Així mateix, contribueixen a un sistema de governança que ofereixi un marc per a la gestió democràtica, garantista i segura dels conflictes territorials de sobirania, amb la qual cosa es reforcen els vincles de la ciutadania i territoris europeus, i fins i tot és útil per promoure els valors i principis de la Unió Europea i de la resta d'institucions europees.

Un llarg procés

Els textos recopilats en aquesta secció estan emmarcats en una iniciativa de llarg abast. No es tracta d'un simple compendi de ponències lligat a unes jornades acadèmiques a l'ús; són part del material acadèmic que ha alimentat l'elaboració de les bases per a l'elaboració d'un codi de bones pràctiques que ajudi la solució democràtica dels conflictes de sobirania a Europa. Les jornades en què es van presentar són un punt intermedi en un llarg procés, tan ambiciós com necessari.

De la mateixa manera que l'avenç en la democratització d'Europa depèn que els pobles d'Europa i la seva ciutadania se sentin partícips d'aquest projecte col·lectiu, aquesta iniciativa ha arribat fins avui, i, sobretot, serà viable en el futur, si es desenvolupa amb la participació, el treball en comú de desenes d'experts internacionals, pertanyents a altres tantes universitats i centres d'investigació de tot el món.

Les ponències que aquí es recullen mostren amb claredat la qualitat acadèmica de la iniciativa. Potser no estan reunides entorn del projecte totes les persones expertes en la matèria que ens ocupa, però les que hi són sens dubte són expertes de referència a escala global. No coincideixen en totes i cada una de les propostes de bones pràctiques –les perspectives són plurals–, però s'han incorporat a aquest projecte perquè comparteixen la necessitat que els conflictes de sobirania siguin gestionats de forma democràtica i amb totes les garanties jurídiques.

La primera versió de les bases per a un codi de bones pràctiques és fruit del que en euskara es defineix com a *auzolan* o treball comunitari. Un *auzolan* gens fàcil en un món acadèmic que últimament no premia el treball col·lectiu al marge de les publicacions qualificades com “de prestigi”, tan prestigioses com molt sovint irrelevantes a l’hora de solucionar problemes socials o polítics reals. En aquest sentit, estem parlant d’una obra col·lectiva que parteix d’un qüestionari enviat a més de 70 persones expertes internacionals. Sobre la base de mig centenar de respostes rebudes, un equip redactor de 12 persones va redactar la primera versió del codi de bones pràctiques que es va presentar a les jornades de Bilbao.

Aquesta iniciativa no acaba aquí. Una vegada presentada públicament la primera versió del document de bases, el text s’anirà consolidant al llarg dels propers mesos, a partir de les aportacions que es rebran en diferents seminaris acadèmics convocats a l’efecte.

Posteriorment, al llarg de 2021, l’ampli espai col·laboratiu que s’està articulant serà el lloc per acordar la manera més adequada d’arribar a les institucions europees i introduir a la seva agenda el codi de bones pràctiques.

Perquè aquest *auzolan* va més enllà de l’acadèmia, supera la necessària reflexió teòrica. En efecte, s’ha conformat un espai de cooperació ampli i plural que mostra el vincle de la iniciativa amb una demanda present en la societat. Eusko ikaskuntza i l’Institut d’Estudis Catalans han ofert un ampli paraigua organitzatiu a un partenariat que reuneix institucions dependents del Govern Basc com l’Institut Basc d’Administració Pública (IVAP) i de la Generalitat com l’Institut d’Estudis de l’Autogovern (IEA), o la mateixa revista IDEES, del Centre d’Estudis de Temes Contemporanis (CETC). Així mateix, s’ha unit a l’espai de col·laboració un ventall creixent de fundacions i instituts d’investigació interessats en obrir un debat a escala europea.

Mirant cap endavant

Els experts coincideixen que les institucions europees han de tenir certa participació en la resolució d’aquests conflictes i que un codi de bones pràctiques pot ser una eina adequada per establir uns criteris compartits a nivell europeu, i fins i tot, internacional.

Els obstacles són evidents i coneguts. No obstant això, els experts subratllen que la veritable contribució del Codi és avançar en un canvi de mirada i de mentalitat davant d’aquests conflictes territorials per renovar els prejudicis i visions que històricament hi ha hagut davant d’aquests litigis, rebutjar el fonamentalisme constitucional i les mirades rivals, i construir un camí equilibrat, cohesionador i compartit per aprofundir en la democràcia, apropant les institucions a la ciutadania i tenint en compte els àmbits de decisió democràticament decidits per ella, acollint i desenvolupant de manera coherent la idea de subsidiarietat. Estem certament davant d’un projecte ambiciós i al seu torn complex, però també molt necessari i oportú en l’actual escenari europeu.

A la Unió Europea hi ha obert el debat sobre la necessitat d’enfortir l’Estat de dret o *rule of law*. La Comissió ha adoptat una sèrie de mesures concretes per reforçar la capacitat de la Unió per impulsar-lo i mantenir-lo fomentant una cultura comuna de l’Estat de dret,

prevenint problemes en aquest àmbit i donant-los una resposta eficaç [4].

El debat és doncs obert sobre quin ha de ser l'estàndard de *rule of law* exigible als estats membres per aconseguir avançar i consolidar el projecte europeu, amb una ciutadania europea que gaudeix ja d'uns drets fonamentals com tal des que l'any 2009 entrés en vigor la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea [5] i amb uns compromisos i valors proclamats a l'article 2 del TUE.

D'altra banda, en l'àmbit del Consell d'Europa s'està obrint el debat sobre la protecció de les minories nacionals i la conveniència de revisar el Conveni Marc per a la seva protecció (1995) [6]. S'han realitzat, al seu torn, observacions i recomanacions de pes als estats -entre ells a Espanya- per part del relator de Nacions Unides per a la protecció de minories (2019) advertint de possibles incompliments de compromisos internacionals en aquest àmbit [7].

Finalment, el Brexit també ha plantejat l'escenari que en els propers anys tant Escòcia com Irlanda del Nord desitgin consultar la seva ciutadania sobre el seu futur estatus polític i sobre la seva voluntat democràtica per continuar formant part de la Unió Europea. A Europa li manca una via reglada per acceptar nous Estats creats democràticament en el seu si i sembla que el context pot accelerar la necessitat de regular un camí segur i democràtic per a la qüestió de l'ampliació interna de la UE.

Doncs bé, en aquest escenari complex, gràcies a la intensa i productiva tasca col·laborativa realitzada durant els anys 2019-2020 pel partenariat acadèmic, social i institucional que ha sustentat aquest projecte, som en disposició d'oferir a les institucions europees una proposta per al seu debat públic i estructurat, sobre la necessitat d'aprovar un instrument normatiu que reculli l'estàndard comú europeu per garantir a la ciutadania europea que els conflictes territorials de sobirania es gestionaran i es resoldran d'acord amb els valors i principis de l'estat de dret europeu, això és, garantint els principis de democràcia, respecte als drets humans, seguretat jurídica i respecte de les minories.

Prenent les jornades com a l'equador del projecte, l'any 2021 es planteja com una segona fase del projecte, considerant el segon semestre com un moment d'oportunitat en coincidir la presidència rotativa d'Eslovènia, un estat de recent creació, en el Consell de la Unió. També es considera com a oportunitat el debat obert en la Conferència sobre el futur d'Europa.

Durant l'any 2021 es pretén dissenyar i implementar estratègies que permetin presentar al si de les institucions europees, amb la deguda legitimitat i solvència acadèmica la proposta d'elaboració d'un *Codi de Bones Pràctiques per a la Resolució de Conflictes Territorials de sobirania*. Perquè si alguna cosa ha quedat clara és que en el sistema de governança europeu no hi ha fòrums o àmbits deliberatius degudament articulats per gestionar i resoldre democràticament els conflictes de sobirania interns. Aquesta important debilitat demostra que aquesta és una proposta de llarg recorregut. En l'elaboració d'aquesta estratègia es plantegen diversos àmbits de treball:

1. **En l'àmbit acadèmic, aprofundir en el treball expert.** En l'àmbit acadèmic es persegueix aconseguir un document prou contrastat i elaborat perquè pugui ser considerat com a document de treball per part de les institucions europees a fi d'obrir un debat públic sobre la necessitat d'un codi de bones pràctiques per a la resolució dels conflictes territorials de sobirania. Articular un debat públic i estructurat en l'àmbit acadèmic i en les institucions europees és un pas fonamental per aconseguir dotar de valor normatiu el contingut de bases que presentem.

En conseqüència, analitzarem tècnicament amb persones expertes quins poden ser les vies i els instruments adequats per convertir la nostra proposta de codi de bones pràctiques en un instrument que tingui força normativa. Per a això i prenent com a base el document presentat a les jornades (versió 01) es pretén aprofundir durant el primer semestre del 2021 en els debats de fons que aquest document suscita i que no han pogut abordar-se en aquesta primera redacció, elaborant una versió més contrastada (versió 02), així com les diferents formulacions que es necessitin per adequar-lo a la naturalesa i particularitats de cadascuna de les institucions destinatàries. Amb aquest objectiu, es preveu la realització d'un o diversos seminaris acadèmics on aprofundir totes aquestes qüestions amb persones expertes de l'àmbit de les institucions destinatàries de la iniciativa.

Es preveu, així mateix, una tasca de difusió del projecte i del debat acadèmic en diferents institucions acadèmiques de reconegut prestigi, per tal que s'adhereixin i col·laborin en obrir camins per a la seva presentació davant de les institucions europees, creant una xarxa acadèmica favorable a la necessitat del Codi de Bones Pràctiques. S'estudia també l'elaboració de diversos treballs acadèmics per configurar una base bibliogràfica de referència entorn dels debats acadèmics que suscita el tema, i l'articulació d'una xarxa acadèmica de referència que desitgi contribuir a la recerca de solucions justes i eficaces.

2. **En l'àmbit social i l'àmbit politico-institucional: pedagogia, socialització i complicitats.** Ens toca fer una gran tasca pedagògica. Cuidarem molt la presentació davant de les institucions europees i ara toca recórrer el camí de lligar totes les complicitats i sinergies necessàries per aconseguir-ho. Volem difondre el document i posarem l'accent en la necessitat d'abordar els camins i els instruments per solucionar-los democràticament, anticipant-se a situacions de regressió democràtica o escenaris d'escalada violenta.

Volem presentar-nos de manera sòlida davant d'Europa. Som conscients que modificar la visió i la mentalitat amb què mirar a aquest tipus de conflictes requereix molta pedagogia i molta complicitat. És per això que donem molta importància a la metodologia col·laborativa que des d'un inici ha impulsat el projecte. Continuarem treballant la col·laboració per ampliar el partenariat que impulsa la iniciativa.

En resum, el document de bases per a l'elaboració d'un codi de bones pràctiques per a la resolució democràtica dels conflictes de sobirania al si dels estats europeus presentat ha

estat capaç de plantejar tots els ingredients principals necessaris per a la solució democràtica d'aquest tipus de conflictes, i constitueix el punt de partida perfecte per a articular un debat que culmini en l'elaboració i aprovació d'un estàndard europeu d'obligat compliment per als estats europeus en els quals es plantegin aquest tipus de conflictes.

Un codi de bones pràctiques és una vacuna eficaç davant l'erosió de la democràcia i promou la integració federal europea, consolidant la pau i la cooperació

Per finalitzar, el codi és una vacuna eficaç davant de l'erosió de la democràcia i promou la integració federal europea. El codi contribueix a determinar quin pot ser el rol i la contribució de les institucions europees, consolidant la pau i la cooperació en el context d'una sobirania compartida i oberta entre els estats membres. Fins i tot existint barreres jurídiques, hi ha un espai perquè la UE tingui una intervenció activa, en la que proposem de bussejar. El codi podrà fer una aportació enorme a la democràcia i al dret europeu. El document de bases planteja continguts molt profunds que poden suposar canvis en una Europa que necessita renovar-se, però de forma reglada i a través d'instruments deliberatius.

Veus a favor d'un marc democràtic de solució als conflictes de sobirania a Europa

A continuació, presentem els resums dels textos de les ponències que es van presentar a les Jornades de Bilbao i que conformen aquesta secció de la revista IDEES.

Michael Keating: Reivindicació de la sobirania: estats, nacions i autodeterminació en el context europeu

El professor Keating comença la seva reflexió assenyalant el paper clau que ha tingut -i té- la sobirania com a base de l'ordre polític al món modern en el qual "estat-nació" i "estat sobirà" s'han convertit, en les relacions internacionals, en sinònims. Tanmateix, aquesta relació se sustenta en una tautologia o argument circular: l'estat és sobirà perquè és sobirà per definició; o l'estat és sobirà perquè, mitjançant l'exercici de la seva sobirania, ha declarat que és sobirà. Aquest mite, que va tenir un poderós domini sobre l'imaginari del segle XX, ha de ser reexaminat. A això dedica la segona part de la seva ponència en la qual aborda la revisió del subjecte (de la sobirania), l'objecte i el territori. Mostrant els canvis que aquestes tres dimensions han experimentat, Keating aborda la construcció de les democràcies plurinacionals i el marc europeu actual.

Michael van Walt van Praag: Conflictes de sobirania territorial: una perspectiva jurídica

internacional

Walt van Praag, expert en dret internacional públic i president executiu del Kreddha - International Peace Council for States, Peoples and Minorities, desenvolupa i documenta amb les referències normatives i jurisprudencials més destacades la teoria de la lliure autodeterminació dels pobles des de la perspectiva del Dret Internacional Públic. Part de la premissa del reconeixement com un principi i al seu torn un dret que tenen tots els pobles i no només les colònies, en l'àmbit del dret internacional públic de naturalesa "ius cogens". Com a tal dret, descriu el seu fonament o naturalesa jurídica, així com els elements que el configuren (el subjecte, el seu àmbit d'aplicació, les condicions i els procediments per al seu exercici, la relació i la necessitat de recerca de l'equilibri amb altres drets). Finalment, analitza el contingut de les responsabilitats i obligacions assumides pels Estats en relació amb la lliure determinació, derivades dels compromisos internacionals. Acaba amb unes observacions finals, en les quals destaca que el contingut del projecte de codi europeu de bones pràctiques permet avançar en un enfocament més normatiu del principi de lliure determinació dels pobles guiat pels principis de democràcia i drets humans, base actual del dret internacional públic; i ho considera com una aportació que fins i tot pot repercutir en altres iniciatives més enllà de les fronteres europees, enriquint el dret internacional sobre el tema.

Alain G. Gagnon: El constitucionalisme deliberatiu al rescat d'entorns democràtics complexos

El text del professor Gagnon se centra en les condicions que ha d'oferir un context democràtic en situacions de sobirania complexa perquè sigui possible aconseguir una resolució democràtica dels conflictes territorials de sobirania amb prou legitimitat perquè les parts en conflicte la considerin com una solució justa. Qüestiona l'ús que en ocasions es fa del terme "democràcia" com a equivalent a la mera legalitat, oblidant que la democràcia necessita legitimitat, i que aquest concepte va néixer precisament per evitar posicions autoritàries i negacionistes del debat i la dissidència. Per això, proposa d'avançar en el concepte de constitucionalisme deliberatiu davant actituds més centrades en plantejaments de fonamentalisme constitucional que entén necessari superar. Mostra la seva adhesió al projecte d'elaboració d'un codi europeu de bones pràctiques i ho considera un instrument adequat per facilitar la gestió dels conflictes de sobirania domèstics en el context d'entorns polítics democràtics complexos. Proposa sis objectius que el Codi hauria d'intentar materialitzar amb l'objectiu final de consolidar encara més el principi democràtic i aconseguir que els estats guanyin tant en estabilitat política com en autoritat legítima.

Jorge Cagiao: La sobirania a discussió. Una aproximació analítica i normativa als conflictes territorials de sobirania

El professor Cagiao considera que tot debat normatiu sobre els conflictes territorials de sobirania ha d'atendre una doble dimensió esglaonada: en primer lloc, a la qüestió de la legitimitat del subjecte polític sobirà (demos) i, posteriorment, a la qüestió relativa a la decisió jurídicament sobirana necessària per resoldre el conflicte. Cagiao critica la banalització del concepte de sobirania i defensa que les seves notes essencials no estan en

crisi, sinó que tenen plena vigència al segle XXI. Segons la seva opinió, si la sobirania política sobre la qual es constitueix la sobirania jurídica de l'Estat està qüestionada, la pura aplicació de la llei estatal no pot donar solució al conflicte. Cagiao argumenta que la demanda de sobirania d'una part de la comunitat estatal que no es reconeix en el conjunt, hauria de ser resolta en l'àmbit del mateix Estat en el qual aquella es planteja, ja que considera difícil que en contextos democràtics tal qüestió pugui portar-se a un àmbit supraestatal. En tot cas, la solució d'aquest tipus de conflicte hauria de partir, en primera instància, del reconeixement de l'existència d'un demos diferenciat –poble o nació– al si de l'Estat, i, en segon lloc, necessitaria d'una habilitació jurídica que oferís una via negociada transitable a la demanda de l'esmentat demos. Una demanda que no necessàriament hauria de conduir a la independència de la comunitat subestatal.

Francesco Palermo: Conflictes territorials: com crear regles i procediments des del constitucionalisme

El professor Palermo subratlla que la principal funció del dret és oferir procediments adequats per a la canalització dels conflictes. La justificació d'un conflicte de sobirania o l'atorgament de la raó a alguna de les parts no són qüestions susceptibles de resolució jurídica. És precís oferir un marc legal que sostregui aquests conflictes de l'imperi de la força o de la imposició pura de majories, ja siguin ocasionals o estructurals. Mitjançant múltiples exemples, la ponència ens recorda que les demandes de sobirania s'han vehiculat normalment a través de diferents tipus de referèndum, amb major o menor cobertura jurídica. Després de valorar els seus aspectes positius, l'autor considera tanmateix que per a la resolució dels conflictes de sobirania convindria superar les solucions purament plebiscitàries (single-shot referendums) i constitucionalitzar procediments que garanteixin tant l'imperi de la llei (rule of law) com els drets de les minories. A aquests efectes, Palerm proposa de prendre en consideració qüestions com el quòrum exigible, la convocatòria de referèndums en cadena, referèndums que se succeeixen al llarg del temps, consultes populars prèvies o referèndums multiopció, decisions parlamentàries complementàries, eleccions posteriors de ratificació o resolucions judicials explicatives. Quant al paper de les institucions europees, el professor Palermo considera que fins i tot no sent molt probable una intervenció directa, almenys podrien afavorir l'aprovació de procediments de resolució dels conflictes de sobirania en l'àmbit intern dels estats o fins i tot adoptar una posició proactiva en defensa de l'imperi de la llei a nivell multilateral.

Nicola McEwen: Els conflictes de sobirania nacional: cap a una resposta europea més efectiva

La professora McEwen exposa els eixos teòrics entorn dels quals gira el debat contemporani entorn del concepte de sobirania i considera que els nacionalismes subestats europeus plantegen normalment una demanda política oberta a una interpretació gradual i relacional, de manera que la sobirania no s'entendria tan sols com una via per a la independència estatal, sinó també com un instrument per a l'establiment de relacions lliures entre subjectes polítics que es reconeixen mútuament drets d'igualtat. En la seva ponència analitza també els processos polítics oberts a la Gran Bretanya per a la satisfacció de les demandes de sobirania d'Escòcia i Irlanda del nord, la falta d'una

resposta clara de les institucions europees als esmentats processos i les eventuais implicacions futures del Brexit. Finalment, després de descriure les diferents posicions acadèmiques entorn d'una eventual intervenció de les institucions de la UE, entén que s'hauria de partir del reconeixement i la comprensió d'aquest tipus de conflictes i procedir a la seva acomodació interna, oferint una clarificació procedimental, i, en el cas de ser necessari, una mediació entre les parts.

Nicolas Levrat: Com i per què ha d'intervenir la Unió Europea en els conflictes de sobirania del seu territori?

El professor Levrat considera que els conflictes de sobirania s'haurien de gestionar com processos democràtics en els quals es garanteixin els drets i llibertats conforme a paràmetres de bilateralitat i no-violència. Levrat considera que els esmentats conflictes de sobirania no s'haurien de definir en termes territorials, entenent que la qüestió relativa al control del territori dificulta la seva solució. Destaca la dificultat de gestionar conflictes de sobirania essencialment asimètrics, en tant una part demanda sobirania sense instruments estatals ni reconeixement internacional i una altra la defensa amb tots els instruments d'un estat internacionalment reconegut. Així, segons l'opinió de Levrat, l'igual dret de tots els pobles a l'autodeterminació és una de les bases per a qualsevol solució que no pot ser merament judicial o legal conforme a l'ordenament estatal o internacional, sinó acordada políticament entre les parts. Quant a la implicació de les institucions europees, considera que la institució de referència, el Consell de la UE, hauria de reconèixer la legitimitat de les demandes de sobirania al si dels estats, sempre que fossin plantejades de manera conforme als valors i principis europeus, i hauria d'establir procediments que la parteixes estarien obligades a respectar. El resultat dels processos de negociació podria ser triple, segons el professor Levrat: acord intern en l'estat, reforma institucional europea profunda que atorgui més pes als pobles sense estat, o l'aparició d'un nou estat a Europa via ampliació interna de l'actual marc institucional.

Timothy William Waters: Condicions per a una intervenció europea legítima i efectiva en conflictes de sobirania territorial

Per al professor Waters només hi ha una forma que un codi de bones pràctiques en la resolució de conflictes de sobirania pugui tenir èxit: canviant el paradigma dominant sobre la qüestió. És necessari canviar la mentalitat amb què, a la Unió Europea, es conceben aquests conflictes. Per a això, segons Waters, cal insistir en dues idees. La primera, tot conflicte de sobirania al si de la Unió no deixa de ser una qüestió de redefinició de la subsidiarietat. Una secessió implica una modificació del sistema de governança només en un marc en el que les fronteres exteriors de la Unió no tindrien per què canviar. En relació amb això, la segona idea a transformar és el supòsit (escrit a cap tractat) de què una secessió a Europa implicaria per al nou estat sortir automàticament de la UE. Hi ha diverses raons per la que es pot defensar el contrari, especialment, si relacionant-lo amb la doctrina sobre tractats humanitaris i secessió, s'entén que els drets que assisteixen els ciutadans europeus ho són com a individus, i no com a membres d'un estat. Això pot canviar, però la seva condició individual no i, per tant, el reconeixement dels seus drets i vincles amb la UE es manté. Waters assenyala la necessitat de canviar aquests supòsits

perquè un Codi trobi un marc propici per a la seva adopció i desenvolupament.

Matt Qvortrup: El bo, el lleig i el dolent. Referèndums sobre la independència des d'una perspectiva comparada

El text de Qvortrup ens dona una perspectiva general sobre els referèndums d'independència des dels seus orígens assenyalant, en un recorregut tant històric com geogràfic, la relació estreta entre l'ús del referèndum en la modernitat (i fins i tot abans) i els conflictes territorials de sobirania. Aquesta eina ha contribuït a resoldre molts d'ells, però no sempre ha comptat amb bona premsa, ni entre els defensors de l'estatus quo ni entre els partidaris de la seva superació. Avui pot afirmar-se que existeix un consens sobre que els referèndums d'independència s'han de celebrar d'acord amb el marc constitucional i després de negociacions, el que el fa acabar a Qvortrup que el referèndum celebrat a Catalunya el 2017 no va ser vàlid. De la mateixa manera, el professor de Coventry assenjala com a invàlida la resposta del govern espanyol, almenys en vista dels plantejaments que avui s'esperaria d'una democràcia consolidada, tensant el conflicte. Podria dir-se, doncs, que la necessitat d'encarrilar per a desescalar el conflicte es posa clarament de manifest amb l'anàlisi del cas catalano-espanyola.

Sergiusz Bober: El nexa entre sobirania, globalització i els drets de les minories. Com es relacionen aquests conceptes en el context dels conflictes territorials de sobirania?

Partint de l'exemple escocès, el professor Bober destaca la rellevància que han adquirit el debat sobre la sobirania i la demanda d'estatalitat sobirana al segle XXI com a conseqüència del procés de globalització. Les narratives dels moviments proindependència, d'una banda, tendeixen a reforçar la visió de futur i el benestar de la ciutadania i no tant els arguments lligats al passat, per un altre, interpreten la sobirania en termes cooperatius cap a l'exterior, encara que això no s'hagi reflectit fins al moment en el reforçament de les xarxes transnacionals entre els esmentats moviments, per la qual cosa els factors de solució interns no perden rellevància. Finalment, Bober subratlla que la qüestió de les minories ha de ser tinguda en compte pels moviments proindependentistes a l'hora de plantejar-se la implementació del seu procés de construcció estatal i gestionar la pluralitat identitària d'un eventual nou Estat independent. Destaca, en aquest sentit, l'exemple escocès.

Costanza Margiotta: Secessió i ampliació interna de la Unió Europea

La professora Costanza Margiotta planteja la pregunta relativa a com ha de respondre la Unió Europea (UE) a un procés de secessió d'un Estat membre quan el nou Estat expressa el seu desig d'obtenir la condició de membre de la UE. Exposada, en primer lloc, les raons per les quals la UE hagués de regular un procediment simplificat d'adhesió per al cas d'ampliació interna de la UE derivat de processos de secessió democràtics. Exposades aquestes, se centra a determinar quins han de ser els principis que un procés de secessió ha de respectar i garantir perquè es consideri legal per part de les institucions europees. A tal efecte, considera que hi ha un feix de principis compartits entre la majoria dels països de la UE que permeten definir-los, d'acord amb les tradicions constitucionals comunes dels Estats membres de la UE i el dret internacional, i n'exposa algunes les regles

democràtiques que poden ser útils per ser recollides en un eventual futur codi de bones pràctiques.

Donatella della Porta: Conflictes territorials de sobirania: una perspectiva des de l'estudi dels moviments socials

Donatella della Porta subratlla la permanència dels conflictes territorials de sobirania, alimentats per causes culturals, polítiques o econòmiques interconnectades en processos de mobilització complexos. La crisi política derivada de la globalització i les crisis econòmiques aparellades reactiven el clivatge centre-perifèria i el doten d'un contingut social i democràtic: les demandes de sobirania de les comunitats subestats apareixen així connectades amb la reivindicació de la capacitat de decisió de la ciutadania i la garantia d'una protecció social suficient. En aquest sentit, la narrativa o l'emmarqui discursiu d'esquerres es reforça en aquests processos, destacant a aquests efectes el paper dels moviments socials com corredors (broker) entre diferents actors i la seva aportació en l'emmarqui democràtic, deliberatiu, horitzontal i emancipador de les demandes de sobirania. Finalment, Della Porta després d'apuntar la inconvenient relació entre repressió i radicalització, destaca l'oportunitat de gestionar aquestes controvèrsies de manera acordada, sent el referèndum un instrument de referència que hauria de ser complementat amb processos deliberatius i participatius a tots els nivells, institucionals i socials. Així, els referèndums d'iniciativa popular (from below) permetrien superar els riscos de polarització derivats de la democràcia directa pura mitjançant l'activació d'un debat públic ampli al si de la societat civil.

Elisenda Casañas Adam: Per què la Unió Europea hauria d'intervenir en conflictes territorials de sobirania dels seus estats membres?

La professora Casañas es planteja si la Unió Europea s'hauria d'implicar en la resolució de conflictes territorials de sobirania en el seu si arribant, com a conclusió, a una resposta afirmativa. Sense entrar en considerar com hauria d'intervenir, a l'article es mostra com, especialment tenint en compte els casos de Catalunya i Escòcia, la Unió Europea ha actuat en contra dels seus valors constitucionals, contribuint a l'escalada dels conflictes i incrementant la tensions i desconfiances entre els seus estats membres i, finalment, afectant el procés d'integració. Casañas assenyala que és un lloc comú concebre la Unió Europea com una entitat supranacional amb una forma de governança multinivell propera a la federació multinacional. En tot cas, generadora d'un marc constitucional, més enllà dels simples acords o tractats internacionals. En aquest marc convé destacar que es reconeix tant als estats com als ciutadans europeus i, així mateix, als pobles d'Europa que a cap Tractat no es vinculen explícitament amb els estats (és a dir, sense oposar-se a l'existència, i reconeixement, d'un poble català o escocès). És aquest marc constitucional el que hauria de permetre la secessió d'un estat i, alhora, la integració en la Unió com desitgen els independentistes d'aquests pobles en un moviment paradoxal per a molts, però amb sentit, com és voler autodeterminar-se per a, immediatament, perdre o compartir la sobirania amb la UE. Aquesta visió, tanmateix, no es correspon amb el que han anat adoptant, especialment en el context dels referèndums d'independència, les institucions europees, defensant que aquests conflictes són "assumpes interns" i que una independència podria

significar la sortida de la Unió. Aquesta contradicció entre el marc constitucional europeu i la posició de les institucions ha generat des d'aleshores una sèrie de greus conseqüències, entre elles, contribuir a l'escalada del conflicte a Catalunya.

Nikos Skoutaris: Qüestionar el paper de la Unió Europea en els conflictes de sobirania territorial

El professor Skoutaris defensa la conveniència que les institucions europees assumeixin un paper més proactiu en la solució dels conflictes territorials de sobirania: en primer lloc, perquè des d'un punt de vista normatiu, la funció de la Unió Europea ha estat, precisament, evitar conflictes en el seu si mitjançant una gestió pragmàtica dels diferents nacionalismes. En segon lloc, perquè en aquest tipus de conflicte assistim a una conceptualització multinivell de l'autodeterminació que apel·la a una readequació de relacions polítiques internes a la mateixa Europa. I, finalment, perquè no tindria sentit que la missió global de la UE sigui la d'impulsar la pau, i alhora resulti ser incapaç de solucionar els seus propis conflictes. Tanmateix, l'autor ens recorda les dificultats que l'arquitectura institucional europea planteja a aquests efectes. D'una banda, els estats són els "amos dels tractats" amb el que la Unió es veu limitada a la seva acció quan aquesta afecta el cor de la sobirania estatal. Com ens recorda el professor Skoutaris la falta de prou claredat referent a les condicions de l'ampliació interna, és un exemple clar en aquest sentit. D'altra banda, la capacitat d'intervenció o mediació reconeguda jurídicament a la Unió és clara respecte dels territoris no europeus, però no troba empara jurídica en l'àmbit intern. A més, l'autor ens recorda que la posició de la Unió difícilment pot ser neutral en aquests conflictes tenint en compte la posició asimètrica de les parts concernides: Estats i regions. Malgrat tot, la UE podria adoptar procediments informals de mediació a partir de la petició de les parts. En aquest sentit, Skoutaris subratlla que un codi de bones pràctiques, com a instrument de *soft law*, pot facilitar la gestió dels conflictes de sobirania basada en el consens i en el respecte dels valors i principis que sustenten el projecte europeu.

REFERÈNCIES

- 1 — Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York and London: W.W. Norton.
- 2 — Esposito, R. (2012). *Comunidad, inmunidad y biopolítica*. Barcelona. Herder editorial.
- 3 — Brown, W. (2015). *Estados amurallados, soberanía en declive*. Barcelona. Herder editorial.
- 4 — Comissió Europea (2019). *Iniciativa para fortalecer el Estado de Derecho en la UE*. [Recurs disponible en línia](#).
- 5 — Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (DO C 202 de 7.6.2016, pp. 389-405). Recurs publicat al portal de dret europeu EUR-Lex. [Disponible en línia](#).
- 6 — En aquest moment existeix una iniciativa impulsada per la fundació suïssa Convivenza (en col·laboració amb EURAC i patrocinada pel Congrés d'Autoritats Locals i Regionals del Consell d'Europa) per promoure la revisió del Conveni sobre minories nacionals i complementar-lo amb mecanismes útils per donar veu als pobles que manquen d'un estat sobirà propi. Per a més informació, es pot consultar el [lloc web](#) d'aquesta iniciativa.

7 — A l'apartat 88 de l'Informe del Relator de Nacions Unides per a les minories nacionals s'insta l'Estat espanyol a complir el principi de legalitat i certesa en la tipificació dels delictes relacionats amb l'exercici dels drets democràtics de llibertat d'expressió i llibertat de reunió pacífica a l'exercici dels drets de participació política, en al·lusió als esdeveniments i judicis derivats del referèndum de l'1 d'octubre de 2017 a Catalunya. [Informe disponible en línia](#).



Jaume López

Jaume López és politòleg i investigador. Professor de Teories de l'Acció Col·lectiva i investigació social, és Doctor en Ciència Política per la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Es va llicenciar en Ciències Polítiques i Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona i té un màster en Teoria Política i Social per la UPF i un màster en Filosofia de les Ciències Socials per la London School of Economics and Political Science. Les seves línies de recerca inclouen la democràcia i la seva relació amb la ciutadania, la sobirania i els mitjans de comunicació, les teories de l'acció col·lectiva, el capital social i la gestió dels comuns, així com la filosofia de la ciència aplicada a l'anàlisi de les estratègies explicatives en les ciències socials. És autor de diverses publicacions com *Referèndums. Una immersió ràpida* (2017) i *Dret a decidir: de Catalunya al món. L'autodeterminació al segle XXI* (2017).



Zelai Nikolas

Zelai Nikolas és advocada experta en Dret Europeu i Dret Constitucional. És ex portaveu de la plataforma ciutadana Gure esku Dago, partidària del dret de l'autodeterminació d'Euskal Herria. Com a jurista, ha assessorat el govern basc en diverses iniciatives a favor de l'autodeterminació i el dret a decidir: actualment és advocada del Servei Central del govern basc dins la Direcció de Desenvolupament d'Estatuts. Llicenciada en Dret per la Universitat de Deusto, durant el període 1993-2000 va ser professora de Dret Civil a la Universitat del País Basc. Ha participat en diverses iniciatives socials, entre les quals l'Euskari Fundazioa o el projecte Azebarri Kultur Elkartea. També va ser col·laboradora de la revista Hiruka. És autora de diverses publicacions sobre la normalització de l'ús de l'euskera al poder legislatiu i a l'estructura jurídica i política del País Basc.



Mario Zubiaga

Mario Zubiaga és politòleg, investigador i professor de Grau i Màster a la Universitat del País Basc-Euskal Herriko Unibertsitatea. Llicenciat en Dret i Doctor en Ciències Polítiques, ha escrit diverses publicacions i articles acadèmics, entre els quals destaquen "Towards a Basque State. Nation Building and Institutions", "Poder como hegemonía. Contingencia y articulación", "Reflexiones teóricas sobre la relación entre el medio ambiente, la participación y la democracia" o "Nuevas vueltas a viejos debates".