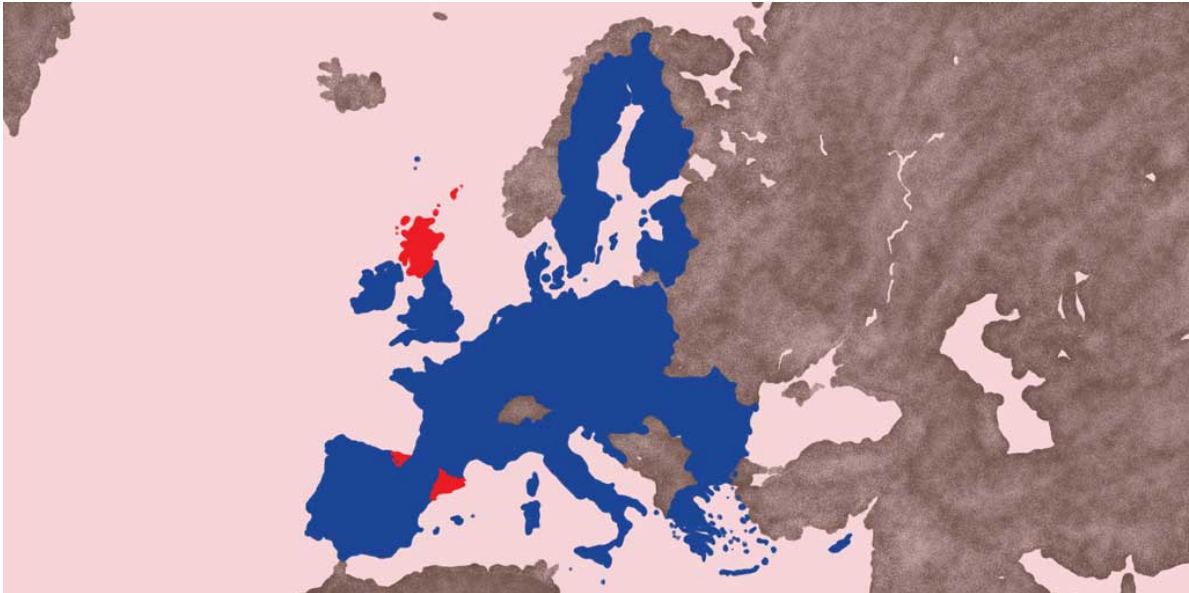


CONFLICTES DE SOBIRANIA: EL DEBAT A EUROPA

# Secessió i ampliació interna de la Unió Europea

Costanza Margiotta



Tal i com proposa l'autora, l'ampliació interna podria ser una oportunitat per una nova federalització de la Unió Europea. Casos com els de Catalunya, el País Basc o Escòcia plantegen la importància de prendre's seriosament aquesta via. Il·lustració: César Cromit

Com ha de respondre la Unió Europea al procés de secessió d'un estat membre quan el nou estat manifesta que vol obtenir l'estatus de membre de la UE?

La resposta depèn, en primer lloc, de la possibilitat que la Unió Europea canviï l'actitud que ha adoptat respecte a la secessió d'un estat membre, que va mostrar tant en la seva actitud d'"entrada no immediata" envers Escòcia com amb una oposició no gaire velada envers Catalunya i, en segon lloc, de quines condicions s'han de complir perquè un estat secessionista sigui considerat un nou estat membre de la UE.

## Moviments secessionistes a Europa: casos recents

Pel que fa als recents moviments secessionistes europeu, Escòcia i Catalunya es van presentar com a pro-europees, i van sol·licitar la independència i l'entrada immediata a la UE com a nous estats membres. No obstant això, les institucions de la UE han percebut els dos moviments com un perill per al projecte europeu. Hi ha dues qüestions en joc:

1. El problema de complir les condicions d'accés a la UE com un nou estat membre sense seguir els procediments d'entrada estàndard recollits a l'article 49 del Tractat de la Unió Europea, que estableix la base legal perquè qualsevol estat europeu s'adhereixi a la UE.
2. Fins a quin punt la secessió d'un grup minoritari proeuropeu enfortiria la Unió inspirant un nou procés de federalització a la UE.

Qualsevol país europeu pot sol·licitar l'adhesió a la UE si respecta els valors democràtics de la Unió i es compromet a fomentar-los. Ja que el marc democràtic sembla que és atractiu per als recents moviments secessionistes europeus, en particular contra l'estigma antiliberal que sovint s'ha atribuït als moviments separatistes [1] i considerant que l'objectiu dels recents moviments secessionistes és esmenar la forma de l'estat existent per mitjans democràtics [2], seria important que les institucions europees es prenguessin seriosament l'ampliació interna [3].

Una regió en secessió no es troba en la mateixa posició que un tercer país i, per tant, no hauria de ser necessari que compleixi els criteris d'adhesió; el dret comunitari europeu ja s'aplica a aquestes regions

Les institucions de la UE haurien de considerar seriosament la possibilitat d'adhesió de nous estats membres nascuts a la UE per processos secessionistes, sense l'obligació que aquests nous estats compleixin les condicions establertes a l'article 49 del Tractat de la Unió Europea, ja que una regió en secessió no es troba en la mateixa posició que la d'un tercer país. Per exemple, el dret comunitari europeu ja s'aplica en aquests "estats en secessió"; la ciutadania de la UE s'adquireix automàticament a través de la nacionalitat dels estats membres; hi ha un desig proeuropeu de romandre dins d'una organització política supranacional [4]. Seria important que les institucions de la UE consideressin les qüestions exposades anteriorment per suggerir quines condicions s'haurien de complir per acceptar un nou estat nascut d'un procés de secessió com a nou membre de la UE.

## Condicionants per a una ampliació interna

Per acceptar una ampliació interna més fàcil que l'ampliació a tercers estats, cal reconèixer les següents qüestions:

En primer lloc, el dret comunitari europeu ja s'aplica a les regions que es troben en processos de secessió, cosa que implica que no és necessari que un nou estat compleixi els criteris d'adhesió. El "cabal" de la UE (el conjunt de drets i obligacions comuns que són vinculants per a tots els països de la UE) ja està acceptat a la regió en secessió. L'ampliació interna garantiria que, l'endemà de la independència, el dret comunitari europeu es

continués aplicant al mateix territori que el dia anterior [5].

A més, el respecte i el compromís amb els valors establerts a l'article 2 del Tractat de la Unió Europea (TUE) es demostraria mitjançant el procés democràtic que se segueix per convertir-se en un estat independent. El respecte a la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat i l'estat de dret durant el procés cap a la independència hauria de ser un dels aspectes *sine qua non* pel reconeixement de la independència. Respecte als drets humans, inclosos els drets de les persones que pertanyen a minories [6], i el respecte per una societat plural i la no discriminació, tolerància, justícia, solidaritat i igualtat entre dones i homes s'haurien d'incloure com a principis fonamentals en la nova constitució de l'estat.

En segon lloc, s'hauria de reconèixer que la ciutadania europea s'ha de prendre seriosament, especialment pel que fa als ciutadans de l'estat en secessió que resideixin a altres països de la UE. Per als ciutadans de la UE que resideixin a l'estranger, la negació de l'ampliació interna suposaria la pèrdua immediata dels drets de la Unió, que garanteixen la no discriminació en termes d'accés a drets (socials, però també polítics i civils) en funció de la nacionalitat, i la incapacitat dels exciutadans sedentaris de la UE per mantenir el seu estatus europeu. S'hauria de garantir la continuïtat de la UE perquè si no els ciutadans europeus que viuen a la Unió i no a l'estat secessionista perdrien, com a conseqüència, els drets relacionats amb aquest estatus de manera immediata i irrevocable.

L'ampliació interna protegiria la continuïtat de la ciutadania europea dels ciutadans de la regió [7]. L'existència de la ciutadania europea situa la regió secessionista en una posició diferent de la d'un tercer país on no es reconegui la ciutadania de la UE. Per aquest motiu, s'hauria de reconèixer l'ampliació interna per promoure una narrativa de "l'Europa dels ciutadans" en lloc d'una narrativa de "l'Europa dels estats".

Finalment, les institucions europees han de considerar el desig proeuropeu de romandre dins d'una organització política supranacional, perquè el procés de federalització es podria reforçar amb l'entrada de nous estats la inspiració europea dels quals és molt més significativa que la de molts estats membres de la UE. La crítica més destacada des de molts àmbits a la UE és que aquesta ha interromput el procés de federalització en moltes de les àrees on el va començar; per tant, l'aparició de nous estats proeuropeus podria reprendre aquest procés interromput. La secessió dels estats membres podria ser un mitjà per proposar una nova federalització de la UE. La qüestió és si la secessió d'un grup proeuropeu enfortiria la Unió.

Tenint en compte que una secessió de la Unió (com el Brexit) ha significat una interrupció del procés d'integració europea, seria interessant saber si una secessió "dins" la Unió (com la catalana d'Espanya o l'escocesa del Regne Unit) generaria una nova onada de federalització a Europa. Aquests processos secessionistes podrien ser bons candidats per "constituir" Europa com una federació. Al meu parer, les "secessions internes" podrien ser el substitut d'un nou procés de federalització. Europa podria sotmetre's a una nova dinàmica federalitzadora gràcies a la proliferació d'estats a causa de l'ampliació interna.

Els processos secessionistes podrien ajudar a constituir Europa com a federació; la UE podria sotmetre's a una nova dinàmica federalitzadora gràcies a l'ampliació interna

El fenomen secessionista en els processos d'integració supranacional pot ser un factor important per temperar els conflictes territorials [8]. Especialment, estem veient escenaris on ja hi ha camins per descompondre i rearticular la sobirania estatal que mostren una atenuació profunda de l'absolutesa [9]. En particular, pel que fa a la UE, fins i tot es podria arribar a reconfigurar una demanda de secessió externa (a l'estat membre) a interna (a la UE), relativitzant-ne l'abast disruptiu [10]. Per contra, la negativa a iniciar un debat polític sobre qüestions secessionistes als òrgans institucionals europeus, una actitud que ha prevalgut fins ara, només podria donar lloc a la reafirmació de la visió centrada en l'Estat, lluny de la perspectiva d'una integració política a la UE més profunda.

## Requisits dins del marc democràtic

El marc democràtic sembla ser el més atractiu per als recents moviments secessionistes europeus; per tant, seria important assenyalar els requisits mínims que hauria de tenir un territori en secessió aspirant perquè posteriorment sol·liciti l'adhesió a la UE.

És important destacar que la legalitat de la secessió pot permetre portar a terme una transició fluida de la secessió a la transformació en un nou estat membre [11]. No totes les secessions són legals, tal com remarca el veredict del Tribunal Suprem canadenc sobre la secessió del Quebec. No obstant, si es poden identificar un conjunt de principis comuns perquè una secessió sigui legal, es podria acceptar un territori en secessió com a estat membre de la UE.

La resposta de la UE a l'ampliació interna hauria de dependre de com s'aconsegueixi la secessió i de com definir aquesta fita legalment. Les conseqüències legals i polítiques d'una declaració d'independència depenen de la manera com va néixer el nou estat. Certament, la pràctica recent sembla demostrar que el respecte al principi democràtic és necessari, però no suficient per assimilar el procés secessionista.

Actualment, el TUE reconeix el dret dels estats membres a separar-se de la Unió, però no hi ha normes específiques sobre la secessió. La separació encara depèn de les normes existents del dret internacional i de les disposicions constitucionals dels estats membres. Per tant, encara cal tenir en compte aquests ordenaments jurídics per discutir la secessió en termes de legalitat. Encara que hi hagi diferències entre els estats membres de la UE, hi hauria d'haver principis compartits entre la majoria de països de la Unió que permetin definir com seria un procés de secessió legal a la UE d'acord amb les tradicions constitucionals comunes en els seus estats membres i el dret internacional. El territori en secessió no pot seguir un procediment unilateral, sense la implicació del govern central, i el procediment en si (tant si comporta una reforma de la Constitució com si no) ha de ser

acordat entre les parts, independentment dels seus resultats. A més, ha de seguir els principis democràtics mitjançant la implicació de la ciutadania a través d'un referèndum nacional o regional (o tots dos) d'acord amb l'estat de dret.

Cal explorar la qüestió de la legalitat o il·legalitat de la secessió simplement per evitar admetre que la llei no pot abordar les crisis secessionistes [12] i que, en canvi, són una cosa que determinen les polítiques de poder [13].

Per tant, ens hem de preguntar si la qüestió de la legalitat pel que fa a la secessió es pot discutir en termes de *legalitat liminar*, que és aquella que resideix a la frontera entre l'ordenament jurídic nacional i internacional, i si aquesta legalitat, a l'espera que la legislació de la UE reguli la secessió interna, és suficient per legitimar l'ampliació interna de la UE.

Actualment, la dimensió problemàtica de la legalitat en el procés secessionista encara és present entre el dret constitucional i l'internacional. Segons el Tribunal Suprem del Canadà, "si es fracassa en el deure de portar a terme negociacions i exercir-les seguint els principis constitucionals, es pot minar l'aspiració a la legitimitat del govern en qüestió, una cosa que generalment és una condició perquè es produeixi el reconeixement de la comunitat internacional" [14]. D'acord amb el Tribunal, després que un referèndum d'independència tingui èxit, el moviment secessionista no pot declarar la secessió unilateral; no obstant, un estat no pot "ser indiferent a l'expressió clara d'una majoria clara de quebequesos que ja no volen romandre al Canadà" i "els drets d'altres províncies i del govern federal no poden negar el dret del govern del Quebec a buscar la secessió si una majoria clara del poble del Quebec tria aquest objectiu, sempre que, en fer-ho, el Quebec respecti els drets dels altres" [15].

Després del conegut dictamen del Tribunal Suprem del Canadà [16], ara hem d'admetre que l'expressió de la voluntat popular mitjançant un referèndum (lliure i obert a tothom) a favor de la secessió no pot deixar l'Estat central indiferent. Més aviat, després d'un vot a favor de la secessió per part de l'estat, l'Estat central està obligat a iniciar negociacions amb el grup que pretén separar-se'n, i aquestes negociacions no han de donar lloc necessàriament a la secessió. El Tribunal, tot i que no reconeix l'obligació de l'Estat d'acceptar una declaració unilateral d'independència, no nega que un estat hagi de permetre la separació en els casos en què una majoria clara d'una regió determinada doni suport a aquest requeriment. Si ens basem en el reenviament del Tribunal canadenc, podem deduir que, quan l'estat central està obligat a buscar diligentment una solució política a la crisi, el grup secessionista no ha de declarar la independència abans que acabin les negociacions.

La Unió podria suggerir una procedimentalització comuna dels processos secessionistes per abordar pacíficament els conflictes de sobirania dins de la UE, fer legals aquests processos i evitar l'escalada del conflicte. L'alternativa al conflicte és el procediment

La meua opinió difereix del reenviament canadenc perquè afirmo que *si i només si* el procés mitjançant el qual el moviment separatista va arribar a un referèndum va ser legítim i acordat per totes les parts [17] el que anomeno *legalitat liminar* [18] permetria una cosa diferent del que recomana el Tribunal del Canadà. Permetria, d'una banda, la inevitabilitat de la secessió després d'un referèndum a favor de la independència, independentment de com anessin o hagin anat les negociacions i, de l'altra, la possibilitat del grup secessionista, després d'una votació amb una majoria clara a favor de secessió, per declarar immediatament la independència, fins i tot abans d'acabar les negociacions, i permetre la possibilitat que el nou estat ingressi a la UE com a estat membre abans de ser reconegut per l'estat matriu.

La prova de *legalitat liminar* entre un sistema jurídic intern i l'ordenament internacional es podria produir quan el procés mitjançant el qual es busca o es buscava la secessió és legítim i respecta els principis democràtics. El cas escocès és un exemple excel·lent del procés de secessió mitjançant la celebració d'un referèndum consensuat [19]. Al meu entendre, la *legalitat* de la secessió escocesa hauria permès que Escòcia entrés a la UE com un nou estat membre si la independència hagués tingut èxit.

## Legalitat interna de la secessió

El problema restant és la qüestió de quines normes democràtiques són útils perquè el sistema europeu demostrï la legalitat *interna* de la secessió [20]. Caldria entendre si i com és possible determinar democràticament les fronteres externes d'un nou estat i quins instruments serien els adequats per obligar l'estat central a tolerar una possible secessió. Aquí rauen els problemes de la (difícil) relació entre la secessió i la democràcia [21] i la vàlua de la regla de la majoria i del referèndum en el procés de secessió [22]. Quan es fa referència a la definició de noves fronteres externes, poden considerar-se respectuosos amb els principis democràtics la regla de la majoria i un referèndum? [23] La majoria es coneix com un concepte més artificial que neutral [24], que es pot construir a través de decisions polítiques i legals mitjançant l'exclusió o inclusió en el dret a vot de grups o persones.

Particularment a la UE, la secessió s'ha de buscar complint els valors fonamentals de la Unió, com la democràcia, l'estat de dret (article 2 del TUE) i seguint l'article 2 del TUE. A més, les tradicions constitucionals comunes d'un territori en secessió no es poden valorar només tenint en compte el funcionament democràtic de les institucions del seu territori i el seu respecte a l'estat de dret [25]. Per accedir a la UE, tot el procés que condueixi a la secessió per part del territori en qüestió s'ha de dur a terme seguint els principis recollits a l'article 2 del TUE i derivats de l'article 6 (3) del TUE [26].

Sens dubte, un bon punt de partida seria que la UE esdevingués actor d'un procés de procedimentalització promovent bones pràctiques processals per a les crisis secessionistes. En promoure l'estat de dret, la Unió podria suggerir una procedimentalització comuna dels processos secessionistes per abordar pacíficament els conflictes de sobirania dins de la UE, fer aquests processos legals i evitar l'escalada del conflicte. L'alternativa al conflicte és el procediment. El fet de sotmetre la secessió a una regulació legal podria evitar la prevalença

de la pressió per part del poder normatiu fàctic. S'hauria de demostrar la capacitat de neutralitzar la crisi secessionista i els elements potencialment desestabilitzadors propis d'aquesta (mantenint viva l'estructura sistèmica de l'ordenament jurídic), ja que la llei, d'alguna manera, sempre ha de seguir els fets, i els fets són les reclamacions intraeuropees de secessió.

## REFERÈNCIES

- 1 — Actualment, les principals teories tendeixen a valorar la connexió entre la democràcia i la secessió en lloc de la relació entre la secessió i el nacionalisme, però les *teories democràtiques de la secessió* són més adequades per entendre el moment actual del fenomen secessionista. L'atractiu democràtic d'aquest “nou tipus de secessionisme” és estratègic, perquè les conseqüències de declarar la independència, inclòs el reconeixement per part de la comunitat internacional, depenen de la manera en què va néixer el nou estat. El respecte a la regla de la majoria, en última instància, no afecta el resultat final de l'intent secessionista, però sí que garanteix que la situació fàctica, si aconseguix reunir els requisits per obtenir la independència, no trobarà obstacles en l'àmbit internacional pel que fa a l'aplicació de totes les prerrogatives i deures del nou estat sobirà als seus ciutadans.
- 2 — Bengoetxea, J. (2019). “Secession v forceful union. A provisional enquiry into the right to decide to secede and the obligation to belong”. Closa C., Margiotta C. i Martinico G. (eds.). *Between Democracy and Law: The Amorality of Secession*. Londres: Routledge: “Quan es tracta d'un debat filosòfic normatiu i pràctic, la reivindicació del dret a la sobirania i la voluntat democràtica del poble és l'argument més recurrent per a la secessió”. La justificació més important per a la secessió es basa en el principi democràtic, especialment quan es basa en un consens general.
- 3 — Walker, N. (2017). “Internal Enlargement in the European Union: Beyond Legalism and Political Expediency”. Closa, C. (ed.). *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union: Troubled Membership*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 32-47.
- 4 — Margiotta, C. (2017). “Perchè la secessione fa paura? Un aggiornamento su ‘l'ultimo diritto’”, 3 *Governare la paura* 37.
- 5 — Fasone, C. (2017). “Secession and the Ambiguous Place of Regions under EU Law”. Closa, C. (ed.), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 6 — El respecte a les minories té dues cares, segons el tipus de minoria: pel que fa a les minories polítiques, el problema és la relació entre la secessió i el principi de la majoria i com garantir la voluntat de les minories polítiques (dos referèndums en un moment determinat?); si es tracta de minories territorials concentrades, la solució passa a ser garantir, en el sistema constitucional del nou Estat, el mateix dret de secessió que exercia l'antiga minoria (cf. Margiotta (2005). *L'ultimo diritto. Teoria e storia della secessione*. Bolonya: Il Mulino). Des d'un punt de vista purament democràtic, si s'accepta la secessió d'un grup territorial d'un estat, també s'ha d'acceptar la secessió d'un altre grup territorial dins l'estat en secessió, etc., acceptant la naturalesa recursiva de la secessió.

- 7 — Fasone C. (2017). “Secession and the Ambiguous Place of Regions under EU Law”. Closa C. (ed.), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 8 — Cf. Ferraiuolo, G (2020). “Le vicende della Catalogna al cospetto dei paradigmi analitici della secessione”. Fabio Marcelli, *Il problema catalano tra diritto a decidere ed autodeterminazione*. Nàpols: Scientifica, p. 111 i seg.
- 9 — *Íb.*, p. 117.
- 10 — Cf. MacCormick, N (1999). *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press.
- 11 — Fasone, C. *Op. cit.*, p. 65.
- 12 — En aquest sentit, hem d’admetre que la llei, acceptant els fets socials, els segueix però no els avança.
- 13 — Qvortrup, M. “Referendums on Independence, 1860-2011”, 1 *The Political Quarterly* 57; Qvortrup, M. (2013). “The ‘Neverendum’?: A History of Referendums and Independence”, 2 *Political Insight* 4, i Qvortrup, M. “Independence referendums. History, legal status and voting behaviour”. Closa, C.; Margiotta, C., i Martinico G. (eds.) (2019). *Between Democracy and Law: The Amoralità of Secession*, Londres: Routledge. Una de les raons per les quals el reenviament del Canadà sobre el Quebec s’ha de considerar un missatge d’esperança important és perquè reconeix el paper fonamental de la llei en casos de secessió: Giuseppe Martinico a Closa, C.; Margiotta, C., i Martinico G. (eds.) (2019). *Between Democracy and Law: The Amoralità of Secession*, Londres: Routledge.
- 14 — Tribunal Suprem del Canadà, Reenviament relatiu a la secessió del Quebec [1998] 2 SCR 217, par. 103.
- 15 — Tribunal Suprem del Canadà, Reenviament relatiu a la secessió del Quebec [1998] 2 SCR 217, par. 87.
- 16 — Vegeu Delledonne, G. i Martinico, G. (eds.) (2019). *The Canadian contribution to a Comparative Constitutional Law of Secession: Legacies of the Quebec Secession Reference*. Basingstoke: Palgrave, p. 249-263.
- 17 — Bengoetxea, J., *op. cit.*: “Les condicions que regulen el procés d’autodeterminació o el dret a decidir han de ser acordades pels actors implicats rellevants perquè el procés tingui conseqüències rellevants”.
- 18 — Margiotta, C. “An update on secession as the ‘ultimate right’. For a liminal legality”. A: Closa, C.; Margiotta, C., i Martinico G. (eds.) (2019). *Between Democracy and Law: The Amoralità of Secession*, Londres: Routledge.
- 19 — El dret a vot a les eleccions, per exemple, no incloïa els ciutadans escocesos a l’estranger ni residents a la resta del Regne Unit. Per a molts, l’exclusió d’aquests votants no estava justificada i infringia els principis democràtics. Ben al contrari, els joves de 16 i 17 anys van poder votar. Palermo, 2019, a 274 argumenta que: “El resultat dels referèndums sobre la independència d’Escòcia el 2014 i sobre el Brexit el 2016 es va determinar en gran mesura per la definició dels ciutadans que podien votar”.

- 20 — Sobre aquest tema, vegeu l'article de F. Palermo en aquest monogràfic.
- 21 — Margiotta, C. (2019), "Secessione-democrazia. Un nesso in discussion". A: *Secessioni. Politica, storia, diritto*, a cura de Margiotta, C. i Zaccaria, G. Pàdua: Padova University Press.
- 22 — Beaulac, S. i Bérard, F. (2017). *The Law of Independence: Quebec, Montenegro, Kosovo, Scotland, Catalonia*. Nova York: Lexisnexis; Ziegler, R; Shaw, J. i Bauböck, R. (eds.) (2014). *Independence referendums: who should vote and who should be offered citizenship?* Document de treball RSCAS 2014/90, [disponible en línia](#).
- 23 — La democràcia és més que simplement la regla de la majoria, tal com especifica el Tribunal Suprem del Canadà: Tribunal Suprem del Canadà: Reenviament relatiu a la secessió del Quebec [1998] 2 SCR 217.
- 24 — Martinico, G. "Constitutionalists' guide to the populist challenge. Lessons from Canada". Closa, C.; Margiotta, C., i Martinico G. (eds.) (2019). *Between Democracy and Law: The Amoralità of Secession*, Londres: Routledge.
- 25 — Fasone, C. *Op. cit.*, p. 62.
- 26 — *Íb.* i Closa, C. "Secession from a Member State and EU Membership: the View from the Union", *European Constitutional Law Review*, 12 (2016), p. 240-264.



#### **Costanza Margiotta**

Costanza Margiotta és professora associada de teoria del Dret al Departament de Ciències Polítiques, Dret i Estudis Internacionals de la Universitat de Pàdua. Llicenciada en Filosofia per la Universitat de Bolonya, té un doctorat en teoria jurídica per l'Institut Universitari Europeu (Florència). És autora de tres llibres i nombrosos articles, entre els quals "The Ultimate Right. Historical and theoretical profiles of secession" (2005) i "Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso" (2014). La seva publicació més recent, escrita conjuntament amb Carlos Closa i Giuseppe Martinico, és el llibre *Between democracy and law. The amorality of secession* (Routledge, 2019).