

connexions



Una proposta per a la regulació del dret d'autodeterminació a la UE

vista prèvia >

La UE no recull com s'ha de dur a terme l'ampliació interna de la Unió a través de processos d'autodeterminació, malgrat la realitat política i social en moltes nacions europees que avancen en l'exercici d'aquest dret. Establir procediments clars, rigorosos i viables és un dels reptes de la democràcia europea. La proposta d'un reglament que ho faci possible inicia aquest 2024 el seu camí a Europa.



Elisenda Casañas Adam

Jurista, professora i directora del Centre de Dret Constitucional de The University of Edinburgh

Elisenda.casanas-adam@ed.ac.uk

Aquest article té com a objecte explicar una proposta legislativa presentada recentment en l'àmbit de la UE amb l'objectiu de regular el dret a l'autodeterminació.¹ Els promotors d'aquesta proposta legislativa han estat els membres del Caucus d'Autodeterminació al Parlament europeu, que inclou els representants de partits catalans i bascos.² Van ser aquests diputats del Parlament europeu els que van encarregar a l'equip d'investigadors, del que formo part, la preparació d'aquest instrument jurídic.³ Per al nostre equip d'investigadors, aquesta proposta també és una continuació dels treballs que vam fer per a desenvolupar un «Protocol de bones pràctiques per a la resolució de conflictes de sobira-

1 El text de la proposta es pot accedir a: <www.selfdeterminationcaucus.eu>.

2 El Caucus d'Autodeterminació és un grup proeuropeu amb representants de diferents partits, creat oficialment el 21 de gener del 2021, que agrupa els membres del Parlament europeu que defensen i promouen el dret a l'autodeterminació dels pobles i les comunitats de les nacions europees sense estat i amb disputes territorials. El seu objectiu és promoure el diàleg i el dret de les nacions europees a decidir lliurement el seu futur, i en especial, advocar per la creació d'un mecanisme europeu de claredat.

3 La resta de membres de l'equip inclouen Zelai Nicolas, Marc Sanjaume, Maite Zelaia, Mario Zubiaga i Jaume López.

nia al'àmbit europeu».⁴ D'aquesta manera, aquesta proposta constitueix un nou pas cap a l'establiment d'un marc democràtic de garantia per als processos d'autodeterminació i els conflictes de sobirania a Europa, donant-li una base jurídica en el dret de la UE que a la vegada contribueix a la promoció i garantia dels valors i objectius de la Unió, a la protecció dels drets de la ciutadania afectada, i que permeti evitar l'escalada de conflictes en aquest àmbit.

Per tal d'explicar la necessitat, l'enfocament i el contingut de la proposta, en aquest article tractaré les següents qüestions: primer, per què és necessària la regulació dels processos d'autodeterminació subestatal per a la UE; segon, quins són els requisits d'una proposta en aquest sentit perquè sigui compatible amb el marc dels tractats de la UE; i tercer, quin és el contingut concret de la proposta que hem presentat. Acabaré amb unes breus reflexions finals sobre els pròxims passos per a la proposta.

4 El text del protocol es pot accedir a: <www.eusko-ikaskuntza.eus>.

Per què és necessària la regulació dels processos d'autodeterminació per a la UE?

El procés d'integració encara en curs de la UE ha transformat la Unió d'un ordre internacional a un ordre constitucional, amb una interdependència creixent entre els ordenaments jurídics dels estats membres. De fet, sovint es descriu com una entitat supranacional o postsobirana, i actualment també és habitual referir-s'hi com una forma de federació multinivell i/o multinacional.⁵ Aquesta definició de la UE com a alguna cosa més que una simple organització internacional o una «unió d'estats» també es pot trobar en el marc constitucional i legal de la UE i en la jurisprudència del Tribunal Europeu de Justícia (TEJ). En aquest sentit, els tractats de la UE fan nombroses referències als seus «pobles europeus», diferents dels seus estats membres, com un element constitutiu de la UE. Vegeu, per exemple, l'article 1 del Tractat de la UE (TUE), que fa referència a una

5 WALKER, «Federalism in 3D: The Reimagining of Political Community in the European Union»; KEATING, «Europe as a Multilevel Federation».

La UE es presenta com una «demoicràcia», en què els diferents pobles europeus s'uneixen i conviuen en una única política multinacional europea

«nova etapa en el procés de creació d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa, en què les decisions s'adoptin de la manera més oberta possible i tan a prop dels ciutadans com sigui possible»; i l'article 3.1. del TUE, que afirma que «la Unió té com a finalitat promoure la pau, els seus valors i el benestar dels seus pobles». D'aquesta manera, la UE es presenta com una «demoicràcia»,⁶ en què els diferents pobles europeus s'uneixen i conviuen en una única política multinacional europea.⁷

El nucli d'aquesta noció de «demoicràcia» europea és la ciutadania europea, que s'adquireix a través de la nacionalitat d'un estat membre, però que és diferent d'aquesta. Tal com diu la famosa explicació del TEJ a la sentència Van Gend en Loos (1963), la UE és «un nou ordenament jurídic del dret internacional», els assumptes de la qual «no només comprenen els estats membres, sinó també els seus ciutadans». Com a resultat, el dret de la UE proporciona

a tota la ciutadania diversos drets derivats directament dels tractats, entre els quals el dret a participar en la vida democràtica a la UE. Aquest és un altre exemple de la Unió definint-se com a alguna cosa més que una organització internacional i proposant una visió de la ciutadania europea i d'un incipient i plural demos europeu; no simplement com quelcom supeditat a la ciutadania d'un estat membre.

Una altra disposició del tractat que és rellevant per a les qüestions considerades en aquest text és l'article 2 del TUE, que estableix com a fonaments de la Unió els valors del respecte a la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, l'estat de dret, la protecció dels drets fonamentals i la protecció de les minories. També estableix que aquests valors són comuns als estats membres, cosa que converteix la UE en una comunitat no només de lleis, sinó també de valors.⁸ Segons el TEJ, «l'estructura jurídica de la UE es basa en la premissa fonamental que cada estat membre comparteix amb tots els altres estats membres,

i admet que aquests comparteixen amb ell, un conjunt de valors comuns en què es basa la UE, tal com s'indica a l'article 2 del TUE». Així doncs, es pot dir que aquests valors són el nucli intocable de l'ordenament jurídic de la UE i l'expressió de la seva identitat. Per tant, s'entén que transcendeixen l'àmbit d'aplicació del dret de la UE, així com l'àmbit de les competències de la UE, i que proporcionen un marc de referència clar per a qualsevol actuació i resposta amb relació a un procés d'autodeterminació subestatal.

Actualment, però, en aquest marc constitucional europeu hi ha una evident llacuna legal quant a quina seria la resposta de la UE a un procés subestatal consensuat i democràtic d'autodeterminació, on la comunitat subestatal expressés la seva voluntat de constituir-se en un nou estat i romandre dins la UE. Això s'observa clarament dels debats generats pels casos escocès —tot i que ara fora de la UE degut al Brexit— i català, que posen de manifest una situació d'inseguretat jurídica amb relació a la dimensió europea d'aquests processos, i en particular, amb relació a la garantia

6 «Demoicràcia» s'ha derivat de «demoi», que és el plural en grec antic per «demos», el poble.

7 NICOLAIDIS, «The New Constitution as European 'demoi-cracy?'».

8 KLAMERT; KOCHNOV, «Art 2 TEU».

En aquest marc constitucional europeu hi ha una evident llacuna legal quant a quina seria la resposta de la UE a un procés subestatal consensuat i democràtic d'autodeterminació

de la protecció dels drets de ciutadania de les persones involucrades o afectades.⁹ Precisament, els esdeveniments resultants de la decisió del Regne Unit de retirar-se de la UE en exercici del procés previst a l'article 50 TUE —el Brexit— han posat de manifest les significatives conseqüències de la pèrdua de la ciutadania europea pels nacionals de l'estat en qüestió. Alhora, aquesta decisió del Regne Unit també ha tingut un greu impacte provocat per la finalització del gaudiment dels drets de ciutadania de la UE per a altres ciutadanes i ciutadans de la Unió que circulen o resideixen en l'estat que ha deixat de formar-hi part. En el marc actual, però, no hi ha cap certesa que en el cas d'un procés subestatal consensuat i democràtic d'autodeterminació, la nova entitat pogués romandre dins la UE durant el procés per adaptar els tractats, les institucions i el dret de la Unió a la nova situació. A la vegada, la manca d'un marc jurídic clar per a consi-

derar aquests processos des de la perspectiva de la UE ha resultat en la reticència de les institucions europees a intervenir en casos de conflictes o desacords en aquests contextos en l'àmbit europeu per a contribuir a la seva resolució, garantint així el manteniment dels valors i principis de la UE.

Si bé, d'acord amb els tractats, la resposta a un procés democràtic d'autodeterminació i la regulació particular del seu exercici constitueixen, en primera instància, una qüestió constitucional interna de l'estat membre afectat, qualsevol procés d'aquest tipus també té una clara dimensió europea i requereix una resposta de l'ordenament jurídic europeu. Per una banda, l'estat de dret, i en concret els seus requisits de claredat, precisió i previsibilitat, exigeixen que el dret de la UE ofereixi una resposta jurídica clara i predefinida a les situacions en què una comunitat subestatal decideixi separar-se democràticament i de manera consensuada del seu estat d'acollida i continuar essent membre de la UE, i aquesta resposta ha d'estar en consonància amb els principis i valors fonamentals de la UE. Per

una altra, els ciutadans i les ciutadanes europees immerses o afectades per un procés d'autodeterminació democràtic en el si d'un estat membre han de tenir la confiança que podran emparar-se en el dret de la Unió per a la plena protecció dels seus drets i llibertats de ciutadania, i que les institucions europees intervindran, en cas de conflicte, per a contribuir a la seva resolució i garantir la preservació dels valors i principis de la Unió.

En el context únic de l'ordre constitucional multinivell de la UE, el punt de partida per a aquesta resposta jurídica ha de ser que aquests processos en què una comunitat subestatal expressi la voluntat de separar-se d'un estat membre i romandre dins de la UE s'han de considerar un exercici sui generis d'autodeterminació interna, ja que, si bé donen lloc a una redefinició interna de les fronteres dels seus estats membres, també serveixen per a resoldre tensions i reforçar els fonaments democràtics del procés més ampli d'autodeterminació dels pobles europeus en l'àmbit de la mateixa UE. En aquests processos d'autodeterminació subestatal, la

⁹ BOSSACOMA, «Secesión e Integración en la Unión Europea. Cataluña ¿nuevo Estado de Europa?». LEVRAT, «The right to national self-determination within the EU: a legal investigation»; SKOUTARIS, «Accommodating Secession within the EU Constitutional Order of States».

El contingut de la proposta s'ha d'emmarcar dins les regles generals dels tractats, i en especial, ha de respectar la distribució de competències i funcions entre les institucions de la UE i els estats membres

ciutadania de les comunitats impulsores del moviment sobiranista expressen no només la voluntat de crear un nou estat, sinó també un clar compromís amb el procés d'integració europea i els seus valors i objectius més amplis, i amb els forts lligams que les connecten amb la resta de ciutadania europea amb qui comparteixen un projecte comú. L'objectiu d'aquest instrument jurídic que acabem de presentar és, doncs, garantir que aquests processos d'autodeterminació subestatal tinguin cabuda i es resolguin dins de l'ordenament jurídic de la UE, assegurant la protecció igual i plena dels drets de tota la ciutadania europea implicada o afectada de conformitat amb els drets, valors i principis de la UE.

La regulació dels processos d'autodeterminació dins el marc actual dels Tractats Europeus

Hi ha diferents opcions per a la regulació del dret d'autodeterminació a la UE en la línia que proposem, entre elles, la reforma dels tractats per a incloure un procés específic per a aquests casos, per exemple, juntament amb el procés que regula

la possible sortida d'un estat de la mateixa Unió. Els processos de reforma dels tractats, però, són notablement llargs i complexos, i poden portar a vets per part d'alguns estats membres. L'encàrrec que va donar lloc a aquest instrument era el de fer una proposta de regulació del dret d'autodeterminació que es pogués adoptar mitjançant el procés legislatiu ordinari de la UE, i per tant, evitar alguns d'aquests problemes.

Perquè aquesta proposta sigui legalment viable, i així tingui possibilitats de ser considerada seriosament i prosperar, ha de complir tres requisits principals. El primer és que el contingut de la proposta s'ha d'emmarcar dins les regles generals dels tractats, i en especial, ha de respectar la distribució de competències i funcions entre les institucions de la UE i els estats membres, i el principi de respecte de la identitat nacional dels estats, inherent a les seves estructures polítiques i constitucionals. El segon és que tot i que, com s'ha vist, un procés d'autodeterminació subestatal és plenament compatible i, fins i tot, pot contribuir a promoure els valors i principis de la UE, la proposta requereix trobar

una base jurídica específica en els tractats que permeti a la UE legislar en aquest àmbit. I el tercer, i tenint en compte el seu contingut, és que la proposta ha de triar el tipus d'instrument legislatiu més adient dels que pot adoptar la UE per a la regulació de les qüestions proposades.

Així, doncs, en el marc dels tractats actuals i amb els objectius ja explicats, considerem que les institucions de la UE poden legislar sobre tres qüestions fonamentals: a) l'establiment d'un procés de reconeixement per part de la UE i els seus estats membres dels processos d'autodeterminació democràtics i consensuats d'una comunitat subestatal quan siguin compatibles amb el dret i els valors de la UE, i la regulació d'una fase transitòria que permeti a la nova entitat, quan aquesta sigui la seva voluntat, convertir-se en un nou estat de la UE; b) per a facilitar aquest procés, el desenvolupament d'un marc de garanties que determini les condicions que hagin de complir els processos d'autodeterminació subestatal democràtics i consensuats per a complir amb els valors i principis de la UE; i c) en reconeixement de la dimensió europea

El reglament estableix un marc de garanties per a la consideració i reconeixement dels processos d'autodeterminació subestatal per les institucions de la UE

d'aquests processos, la regulació del rol i la intervenció de les institucions europees, dins el marc de les seves competències i funcions, per a promoure i garantir el compliment dels valors i principis de la Unió en aquests processos, especialment en casos de conflicte.

Amb aquest enfocament, la base jurídica més clara per a aquesta legislació es troba en les competències de les institucions europees per a legislar en l'àmbit de ciutadania europea en connexió amb un principi fonamental del dret de la UE, que és el principi d'igualtat. Com ja he explicat, un dels motius principals pels quals és necessària aquesta proposta és la necessitat de reconèixer i protegir els drets de la ciutadania europea involucrada i afectada pel procés d'autodeterminació. A la vegada, la falta de claredat resultant de la manca de regulació actual posa en risc, en especial, els drets de les persones de la comunitat subestatal que es vol convertir en un nou estat de la Unió, i els drets dels ciutadans i ciutadanes dels altres estats membres que es trobin o resideixin a la mateixa. Són aquestes persones les que poden perdre la titularitat o

part de l'exercici dels seus drets de ciutadania europea en cas que no es reconegui la continuïtat de nova entitat dins de la UE fins que es resolgui el procés de conversió en un estat ple de la UE. Cal destacar que en el cas d'un procés d'autodeterminació subestatal democràtic i consensuat que compleix amb els principis i valors de la Unió, la ciutadania de les dues entitats estatals resultants del procés són ciutadans i ciutadanes europees que requereixen la continuïtat de la protecció dels seus drets de ciutadania per part de la UE, tot i el canvi de nacionalitat fruit de la nova entitat estatal que resultarà de la seva conversió en un estat ple. Aquesta proposta legislativa, llavors, va dirigida a garantir la igualtat de tracte i la no discriminació dels ciutadans i ciutadanes de les dues entitats estatals resultants d'un procés d'autodeterminació subestatal dins de la UE fins que es facin les reformes necessàries per a ajustar els tractats i el dret de la UE a la nova situació.

Finalment, l'instrument més apropiat per a aquesta proposta és el reglament, que estableix normes

vinculants per a les institucions europees i els estats membres, sense necessitat de transposició o legislació estatal posterior. A continuació, explico breument el contingut concret d'aquestes diferents parts de la proposta.

Marc de garanties

La proposta de reglament estableix una sèrie de condicions que permetran a les institucions europees determinar si un procés d'autodeterminació que s'ha desenvolupat dins un estat membre compleix amb els principis i valors de la Unió i, per tant, hauria de ser reconegut i acceptat per part d'aquesta. En aquest sentit, el reglament estableix un marc de garanties per a la consideració i reconeixement dels processos d'autodeterminació subestatal per les institucions de la UE. A la vegada, aquest marc de garanties podrà servir com a guia per a les comunitats subestatals i els estats membres on es porti a terme un procés d'autodeterminació per assegurar que el resultat serà reconegut per les institucions europees i la resta d'estats membres.

D'acord amb el principi de cooperació lleial entre la UE i els estats membres, tots ells tenen el deure de col·laborar amb les noves entitats estatals a fi de facilitar el compliment dels requisits d'adhesió

Aquest marc de garanties es basa en una sèrie de principis, interrelacionats entre si, que es troben a les tradicions constitucionals i a les obligacions internacionals comunes de tots els estats membres, així com en el marc jurídic de la UE —el principi democràtic, el de pluralisme i respecte de la diversitat, el de sobirania, principi de respecte dels drets fonamentals, inclosos els drets de les persones que pertanyen a minories, el d'estat de dret, el de prohibició de l'ús de la força il·legítima i de l'abús de poders, el de cooperació sincera entre els estats membres i la Unió, i el de subsidiarietat. Sobre aquesta base, la proposta de reglament desenvolupa una sèrie de principis més específics i, en particular, de condicions de legitimitat en tres moments fonamentals del procés d'autodeterminació: a) condicions de legitimitat de la reivindicació de la sobirania —per exemple, legitimitat democràtica de la reivindicació; b) condicions de legitimitat de la decisió —per exemple, deliberació de qualitat, igualtat de les parts o decisió per majoria; i condicions de legitimitat i garanties per a l'aplicació dels resultats —per exemple, col·laboració i bona voluntat o conseqüències de l'incompliment. D'aquesta manera,

no estableix un model únic de procés d'autodeterminació europeu, sinó que deixa espai perquè aquestes condicions es puguin complir de diferents maneres, en reconeixement de la diversitat de les normes i tradicions constitucionals dels estats membres.

Conseqüències d'un procés democràtic i consensuat d'autodeterminació

Alhora, la proposta de reglament disposa que l'exercici democràtic negociat i consensuat de l'autodeterminació per part d'una comunitat subestatal d'un estat membre, d'acord amb les condicions del marc de garanties, donarà lloc a l'obligació de les institucions europees i dels estats membres de reconèixer la legitimitat de la decisió i de negociar de bona fe la sol·licitud de modificació del dret de la UE per fer-la efectiva.

Una vegada notificat oficialment a la UE el resultat del procés d'autodeterminació, el reglament determina que les institucions de la UE i els estats membres acordaran un règim provisional per regular el procés de

transició entre la notificació de la decisió i l'acord definitiu sobre l'adhesió a la UE de les noves entitats estatals, la nova i la que es forma amb l'altra part de l'estat matriu. Durant aquest període, les noves entitats estatals, si manifesten la voluntat de romandre a la UE, continuaran vinculades per dret de la UE; els seus ciutadans i ciutadanes conservaran la ciutadania de la UE i els drets i obligacions que en derivin; i els ciutadans i ciutadanes dels altres estats membres de la UE que es trobin o resideixin en el seu territori, també conservaran els seus drets i obligacions de ciutadania.

Simultàniament, des del moment de la notificació del resultat del procés d'autodeterminació, les institucions europees i els estats membres hauran d'iniciar negociacions sobre les modificacions necessàries dels tractats i del dret de la UE, a fi de realitzar els canvis necessaris per adaptar-los a la realitat resultant del procés d'autodeterminació. En aquest context, el reglament estableix expressament que, d'acord amb el principi de cooperació lleial entre la UE i els estats membres, tots ells tenen el deure de col·laborar amb les noves

La proposta de reglament sobre l'autodeterminació generarà reticències i, per tant, el procés que porti a la regulació del dret d'autodeterminació en l'àmbit de la UE no serà fàcil

entitats estatals a fi de facilitar el compliment dels requisits d'adhesió i completar les diferents etapes del procés per convertir-se en estats membres plens de la Unió.

Rol i possibilitat d'intervenció de les institucions europees per garantir el compliment dels valors, principis i dret de la UE

En reconeixement de la dimensió europea dels processos d'autodeterminació en l'àmbit de la UE, la proposta de reglament també inclou la regulació del rol i la potencial intervenció de les institucions europees per a salvarguardar el compliment dels principis i valors de la Unió. Així, doncs, mentre la gestió d'un procés d'autodeterminació correspon en primera instància a cada estat membre, la proposta de reglament preveu que des del moment que s'expressi legítimament la sol·licitud d'iniciar un procés d'autodeterminació subestatal, les diferents institucions europees es convertiran en observadores neutrals del procés i podran actuar dins l'àmbit de les seves respectives competències i funcions per promoure un marc de garantia dels principis i valors de la UE.

En cas de conflicte entre l'estat membre i la comunitat subestatal, la proposta de reglament estableix que les institucions europees podran contribuir, com especificàvem dins de les seves respectives competències, a facilitar la seva resolució d'acord amb el dret, els valors i principis europeus, incloent-hi la possibilitat d'articular un mecanisme de mediació que serà independent de les parts implicades en el procés.

Finalment, en cas d'un risc clar de violació greu dels valors de la UE per part de l'estat membre amb relació al procés d'autodeterminació, les institucions europees iniciaran el procés previst a l'article 7 del TUE, que pot portar a la suspensió de determinats drets de l'estat afectat en el marc dels tractats. Aquest és un procediment ja previst de manera general pel TUE, però d'aquesta manera, el reglament preveu expressament la seva aplicació en aquest context. Per altra banda, en cas de risc clar de violació greu dels valors de la Unió per part de la comunitat subestatal, les institucions de la UE donaran suport a l'estat membre en aplicació de mecanismes i processos interns.

Pròxims passos per a la proposta

La regulació del dret d'autodeterminació per la UE és sens dubte una qüestió que genera moltes sensibilitats per part dels estats membres, i aquest és un dels motius principals pels quals no s'ha portat a terme fins ara. En aquest context, aquesta proposta de reglament s'ha dissenyat amb especial cura i atenció per respectar el marc general dels tractats, centrant així el seu enfocament en la garantia dels principis i valors de la UE, la protecció dels drets de la ciutadania europea, i la prevenció o resolució de conflictes en aquest àmbit. Tot i així, som conscients que la proposta de reglament sobre l'autodeterminació generarà reticències i, per tant, que el procés que porti a la regulació del dret d'autodeterminació en l'àmbit de la UE no serà fàcil. Com a un primer pas a curt termini, però, esperem que la proposta serveixi per a iniciar un debat rigorós entre institucions i estats membres que permeti normalitzar aquests processos democràtics i consensuats d'autodeterminació subestatal, i a la vegada, reconèixer i acceptar la seva compatibilitat amb els valors i els objectius més amplis del procés d'integració europea. ■

■ Bibliografia

BOSSACOMA, Pau. «Secesión e Integración en la Unión Europea. Cataluña ¿nuevo Estado de Europa?» [en línea]. A *Institut d'Estudis de l'Autogovern*, 2017. Disponible a: <www.presidencia.gencat.cat>.

KEATING, Michael. «Europe as a Multilevel Federation». A *Journal of European Public Policy*, vol. 24, núm. 4, 2017.

KLAMERT, Marcus; KOCHENOV, Dimitri. «Art 2 TEU». A KELLERBAUER, Manuel; KLAMERT Marcus; TOMKIN, Jonathan (eds.). *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, pàg. 22-30, 2019.

LEVRAT, Nicolas. «The right to national self-determination within the EU: a legal investigation». A *EUBORDERS Working Paper Series*, núm. 8, 2017.

NICOLAIDIS, Kalypso. «The New Constitution as European 'demoi-cracy?'». A *Critical Review of International, Social and Political Philosophy*, vol. 7, núm. 1, pàg. 76-93, 2004.

SKOUTARIS, Nikos. «Accommodating Secession within the EU Constitutional Order of States». A *Virginia Journal of International Law*, vol. 64, núm. 2, 2024.

WALKER, Neil. «Federalism in 3D: The Reimagination of Political Community in the European Union». A *Catolica Law Review*, pàg. 67-90, 2016.