



explorador

La promoció d'un ordre internacional just i democràtic a través de la regulació de l'autodeterminació

vista prèvia >

Què fa que un intent d'autodeterminació sigui acceptable o no en el context internacional? En aquesta mena de reivindicacions, es poden aplicar harmònicament els principis de legalitat i democràcia? Com s'interpreta el dret a l'autodeterminació? Els debats sobre l'autodeterminació, interna o externa, són complexos i no tenen una regulació clara en l'àmbit internacional. Establir unes orientacions o guies normatives facilitaria la resolució de conflictes i la promoció d'un ordre internacional més just i democràtic.



Pau Bossacoma Busquets

Docent i investigador a la UOC,
expert en els fonaments filosòfics i jurídics de l'autodeterminació i la secessió
pbossacoma@uoc.edu

Els conflictes territorials,¹ inclosos aquells relacionats amb l'acomodació i l'autodeterminació, són una de les principals fonts d'inestabilitat i tensió dins els estats i també entre estats, cosa que afecta l'ordre internacional, particularment en termes de drets humans i protecció de les minories. Les democràcies liberals no estan exemptes d'aquests conflictes, tal com demostren els casos d'Irlanda del Nord i Escòcia en relació amb el Regne Unit i també el País Basc i Catalunya pel que fa a l'Estat espanyol. Les disputes internes es poden internacionalitzar, com succeí durant el desmembrament de Iugoslàvia o, més recentment, en el cas de Crimea i altres regions orientals d'Ucraïna. Els conflictes territorials i la vulnerabilitat de les minories que ben sovint aquests poden agreujar han estat emprats com un pretext per tercers estats, a voltes relacionats amb les minories en qüestió, per legitimar intervencions potenci-

alment il·legals en el que altrament es considerarien afers interns d'un altre estat.

Els conflictes territorials relacionats amb l'autodeterminació dels pobles, incloses tant les expectatives al voltant d'aquest principi com la manca de voluntat de prendre-se'l seriosament, constitueixen obstacles d'envergadura a la promoció i protecció d'un ordre internacional democràtic i equitatiu als àmbits local, nacional, supranacional i internacional. En aquest text s'apunten algunes bones pràctiques en relació amb l'autodeterminació dels pobles que poden ser d'ajuda a l'hora de promoure i protegir un ordre internacional democràtic i equitatiu en els diferents àmbits suara esmentats. Són necessàries accions valentes i noves doctrines per gestionar els conflictes territorials i, així, protegir i promoure la democràcia i la justícia.

Significat i facetes de l'autodeterminació dels pobles

El principi d'autodeterminació està relacionat amb la idea de democràcia en el sentit que el primer implica

la «*necessitat de tenir en compte la voluntat lliurement expressada dels pobles*», segons expressà el Tribunal Internacional de Justícia (TIJ) en la seva opinió consultiva sobre el Sàhara Occidental del 1975. En aquest dictamen jurídic, el TIJ insistí que «*l'aplicació del dret d'autodeterminació requereix una expressió lliure i genuïna dels pobles implicats*».

Tanmateix, el principi jurídic internacional d'autodeterminació és ampli i vague: ni defineix clarament les unitats d'autodeterminació ni les àrees o qüestions a les quals s'aplica, ni tampoc els mitjans i mètodes amb els quals s'ha d'implementar o la interacció entre les seves dimensions interna i externa. Més enllà de pautes molt genèriques per al comportament dels estats, potser caldria fer esforços internacionals per elaborar guies que siguin menys vagues, per no dir menys ambigües. Atès que aquest principi desperta idees, demandes i expectatives excessivament carregades de passió que tendeixen a ser esclafades per la *realpolitik*, tot apunta que seria una empresa meritòria procurar establir un marc jurídic no necessàriament vinculant —*soft-law*— que aporti una

¹ Aquest article és una versió adaptada d'un informe elaborat per l'autor en resposta a la crida de l'Expert independent sobre la promoció d'un ordre internacional democràtic i equitatiu, amb la finalitat de preparar l'informe temàtic de la 57a sessió del Consell de Drets Humans de les Nacions Unides. Per bé que l'informe s'elaborà a petició de la Fundació Irla, ni l'informe ni aquest article reflecteixen necessàriament els punts de vista de la Fundació.

Podem distingir diverses facetes de l'autodeterminació segons el dret internacional, com ara un principi que prohibeix el domini colonial

major claredat a la qüestió i estableixi, així, una sèrie de bones pràctiques que serveixin d'exemple o model per protegir i promoure la justícia i la democràcia.

Podem distingir diverses facetes de l'autodeterminació segons el dret internacional, com ara un principi que prohibeix el domini colonial; un principi que impedeix la invasió i l'ocupació d'altres territoris per potències estrangeres; un principi que governa les adquisicions, transferències i pèrdues de sobirania respecte d'un territori; un principi que impulsa l'autogovern democràtic; i un principi que reconeix la lliure determinació dels pobles subestats. Aquest darrer aspecte cobriria tant l'autodeterminació interna com l'externa. L'autodeterminació interna engloba idees com la representació i participació democràtiques, el respecte als drets humans, la protecció de les minories, l'autonomia territorial i, fins i tot, el federalisme —incloent-hi l'autogovern (*self-rule*) i el govern compartit o associatiu (*shared rule*). L'autodeterminació externa abasta la secessió respecte d'un estat sobirà i també la dissolució de l'estat predecessor en qüestió i la conse-

qüent aparició de diversos estats successors, així com l'associació o la integració en un altre estat sobirà. El dret internacional vigent s'inclina per l'autodeterminació interna de les nacions o pobles subestats, i només garanteix un dret general a l'autodeterminació externa de les colònies d'ultramar.

Autodeterminació colonial

Què és una colònia, o, més precisament, quina mena de colònies tenen dret a l'autodeterminació externa i per què? Quines són les raons morals del dret internacional per garantir un dret a la secessió a les colònies d'ultramar —*saltwater colonies*— però no, en canvi, a les nacions subestats amb continuïtat territorial?

L'argument de la discontinuïtat territorial

El dret internacional fa una distinció força arbitrària entre la subjugació històrica de pobles que habiten un territori veí i pobles d'ultramar. Atès que les democràcies normalment són i necessiten ser estats amb una relativa continuïtat territorial, podria un principi de territorialitat funcionar

com a fonament moral per a una distinció d'aquesta mena? Tot i que es pot defensar, en part, un dret a l'autodeterminació externa sobre la base d'una discontinuïtat territorial manifesta, els arguments territorials, per si mateixos, semblen relativament febles, en la mesura que necessiten certa connexió amb el valor de l'autodeterminació col·lectiva. La doctrina tradicional de les fronteres naturals, per bé que es considerava caduca, potser no està realment superada.

L'argument de la invasió o conquesta militar

Si s'adoptés aquest principi com l'estàndard, només els territoris ocupats i dominats amb violència, força o intimidació tindrien el dret a l'autodeterminació externa. Encara que les accions legals contra les infraccions acostumen a afeblir-se amb el pas del temps, una gran paradoxa envolta l'autodeterminació externa: mentre que les accions contra l'adquisició violenta dels territoris prescriuen amb el transcurs del temps quan hi ha continuïtat territorial, la distància física i l'aigua salada que separen la metròpoli del territori colonitzat interrompen o desactiven qualsevol període de prescripció. Això produeix,

Basar l'autodeterminació colonial en el consentiment a través, per exemple, d'un referèndum, significaria implícitament donar suport a un principi internacional de democràcia ampli i ambiciós

doncs, un resultat més aviat arbitrari pel qual el pas del temps tan sols exonera la infracció si la víctima és un territori, nació o poble continu o veí. El dret internacional general té, així, una lògica remeiera o reparadora defectuosa. De manera similar a les colonitzacions, les ocupacions forçoses són amb freqüència contemplades com a injustícies que poden generar un dret internacional a la secessió sota la dimensió externa de l'autodeterminació dels pobles. Ara bé, les annexions forçades tendeixen a ser acceptades amb el pas del temps i, per contra, s'impedeix que les annexions colonials esdevinguin legítimes amb el temps.

L'argument del consentiment

Es podria argüir que el control de la majoria de colònies es va aconseguir i mantenir sense consentiment i que això justifica la concessió a aquests territoris d'un dret internacional a decidir, democràticament, els seus propis futurs polítics. Basar l'autodeterminació colonial en el consentiment a través, per exemple, d'un referèndum, significaria implícitament donar suport a un principi internacional de democràcia ampli i ambiciós. Tanmateix, el dret internacional vigent

no reconeix un principi democràtic que pugui sobrepassar la sobirania estatal i la integritat territorial. Malgrat això, si l'argument del consentiment fos considerat preponderant, seria difícil negar-ne l'aplicació als pobles que viuen en territoris que són adjacents a l'estat matriu o propers a la metròpoli.

L'argument de les violacions greus, sistemàtiques i selectives dels drets humans

Si l'autodeterminació colonial es basa en aquesta mena d'argument, per què no s'aplicaria també als casos no colonials en el sentit de pobles que no es troben a una altra part del planeta, sinó ben a prop dels seus opressors? Més específicament, es podria argumentar que les colònies tenen dret a la secessió si es nega a llurs habitants el dret fonamental a la participació política a l'hora de conformar la voluntat general de l'estat colonitzador. No obstant això, una explicació del dret a la secessió de les colònies en termes de vulneració dels drets democràtics és més problemàtica que una justificació basada en altres violacions dels drets humans, ja que un deure general de respectar els drets humans és més àmpliament

acceptat que un deure específic de garantir certs drets democràtics. A més, l'argument basat en la manca de participació o representació democràtica podria ser afeblit o neutralitzat si es converteixen els territoris d'ultramar en províncies o departaments, s'estén el sufragi i s'estableixen una tributació i redistribució justes. Hauria estat suficient estendre els drets humans als membres de les colònies i garantir-los escons al parlament de la metròpoli per frenar els arguments morals, legals i pràctics a favor del procés de descolonització?

Aquests arguments semblen insuficients per establir una distinció clara entre l'autodeterminació colonial i la no colonial. En canvi, poden ajudar a tractar més similarment els casos colonials i els no colonials, i tractar, doncs, el colonialisme extern i el que a voltes s'anomena «colonialisme intern» de manera semblant.

El conflicte com una conseqüència de l'actual regulació de l'autodeterminació?

Atès que el dret internacional només admet l'autodeterminació externa

La importància de prevenir l'escalada d'aquesta mena de conflictes hauria de proporcionar una base suficient perquè les normes i les institucions internacionals facin avenços en la regulació de l'autodeterminació

dels pobles com una reacció al colonialisme, aquesta regulació pot incentivar les nacions subestats, fins i tot en els estats liberaldemocràtics, a descriure's com a territoris colonitzats. En ocasions, això pot trivialitzar alguns dels mals soferts per les colònies d'ultramar i inclús pot animar les nacions o pobles subestats a contemplar la confrontació violenta per provocar una reacció desmesurada de l'estat matriu que es pugui assemblejar al maltractament sofert i les tragèdies viscudes a les colònies externes. També pot causar una desatenció històrica al paper jugat per les nacions subestats de les antigues potències imperials a l'hora de sotmetre a pobles d'altres parts del món. Encara més, si no hi ha cap via raonable d'arribar a la secessió basada en la democràcia, la negociació i l'acord, es podrien avivar les vies unilaterals, hostils i amb ús de la força, especialment si el reconeixement internacional de nous estats es basa més en fets que en principis morals i legals. La regulació vigent de l'autodeterminació i la seva interpretació poden, en conseqüència, engendrar riscos considerables per a la pau, la justícia i l'ordre internacionals.

Encara que històricament els estats liberaldemocràtics no entren en guerra oberta els uns contra els altres, els conflictes causats per les demandes d'autodeterminació i secessió qüestionen, fins a cert punt, aquesta tendència si es tenen en compte els durs conflictes territorials que s'han experimentat en el si d'aquests estats i que ocasionalment adopten una dimensió internacional.² Atès que els conflictes territorials poden posar en perill la pau i l'ordre dins de les fronteres estatals i més enllà, no només sembla just sinó també racional, en un sentit utilitarista, avançar cap a una millor regulació de l'autodeterminació —que fomenti, alhora, una millor acomodació del pluralisme nacional i territorial— per tal de gestionar les disputes ter-

2 A tall d'exemple, recordem que el Regne Unit i la Corona britànica han experimentat diverses guerres i conflictes violents de secessió, com ara la independència de les colònies nord-americanes, la d'Irlanda i el resultant conflicte d'Irlanda del Nord, malgrat que la història britànica destaca pel seu parlamentarisme, el govern representatiu cada vegada més democràtic, l'imperi del dret i la protecció de les llibertats fonamentals. Els mateixos EUA, paradigma del constitucionalisme liberal, federal i cada vegada més democràtic, van guerrear per combatre la secessió dels seus estats del sud. Més enllà d'exemples colonials com la guerra d'Algèria, també podríem esmentar un exemple més nostrat: la intervenció militar per fer front a la proclamació de l'Estat català de 6 d'octubre de 1934.

ritorials internes a través de canals legals, democràtics i negociats. La importància de prevenir l'escalada d'aquesta mena de conflictes hauria de proporcionar una base suficient perquè les normes i les institucions internacionals facin avenços en la regulació de l'autodeterminació, encara que aquest progrés generi friccions amb els principis tradicionals de sobirania estatal, integritat territorial i no-interferència en els afers interns d'altres estats.

Una millor regulació de l'autodeterminació per promoure un ordre internacional pacífic, democràtic i equitatiu

Un propòsit clau de l'ONU, d'acord amb l'article 1.2 de la seva carta fundacional, és: «*Desenvolupar relacions amistoses entre nacions basades en el respecte al principi d'igualtat de drets dels pobles i del seu dret a l'autodeterminació, i adoptar altres mesures apropiades per a l'enfortiment de la pau universal*». Aquest primer precepte de la Carta de l'ONU entén l'autodeterminació com una mesura per reforçar la pau universal. En aquest sentit, Alfred-Maurice de

Zayas, l'aleshores expert independent de l'ONU per a la promoció d'un ordre internacional democràtic i equitatiu, en el seu informe del 2014 (A/69/272) sobre aquesta qüestió, remarcà l'èmfasi que posa la Carta de les Nacions Unides en el principi d'autodeterminació com un pilar fonamental de la pau.

Tanmateix, l'informe assenyala tot seguit que la implementació del dret d'autodeterminació ha suposat enormes problemes perquè requereix un equilibri amb altres interessos amb els quals entra en tensió com ara el principi d'integritat territorial. Amb bons motius, la Declaració de l'Assemblea General de l'ONU de 1970 sobre els principis del dret internacional es refereix a la inviolabilitat de la integritat territorial i la independència política de l'estat. Això no vol dir, matisa l'informe, que la flexibilitat no sigui possible o que les fronteres no puguin ser modificades per la via de la negociació pacífica amb l'objectiu de servir millor els objectius i principis de les Nacions Unides. A més de problemes normatius més abstractes, existeixen problemes derivats d'interpretacions i aplicacions ben sovint incoherents

com a resultat de consideracions geopolítiques *«que freqüentment afecten la consistència i la lògica dels estats, els quals reconeixen entusiàsticament l'exercici de l'autodeterminació d'uns pobles i s'hi oposen de manera igualment abrindada en altres casos»*.

L'autodeterminació és considerada en aquest informe del 2014 com un «pilar» i un «vector» de pau. Després de recordar experiències problemàtiques com els casos de Biafra, Bangladesh, Timor Oriental, Eritrea i el Sudan del Sud, l'expert independent sosté emfàticament que: *«la descolonització no va significar la darrera paraula en l'autodeterminació. A fi d'evitar futurs conflictes armats, l'ajust a temps de les fronteres és una política de promoció de la pau que s'hauria d'aplicar amb solidaritat internacional. No hi ha cap raó per insistir en la "santedat" de les fronteres nacionals, les quals a voltes deuen la seva existència a mitjans ben poc santificables.»*

Les recomanacions de l'expert independent de l'ONU Alfred-Maurice de Zayas haurien de ser, un cop més, tingudes en compte per tal d'acomplir algunes de les seves principals conclusions, entre les

quals hi trobem que l'autodeterminació és una «obra en curs», un procés dinàmic d'adaptació a les tensions entre poder i llibertat. Més que percebre l'autodeterminació com una font de conflicte, convé veure el conflicte armat com una conseqüència habitual de la vulneració de l'autodeterminació. A fi d'aconseguir un ordre internacional pacífic, democràtic i equitatiu, cal buscar maneres d'encaixar harmònicament el principi d'integritat territorial, que els estats reivindiquen, i del dret a l'autodeterminació, que els pobles defensen. En aquest sentit, l'expert independent proposa que tant la integritat territorial dels estats com la lliure determinació dels pobles s'haurien d'ajustar i condicionar l'una a l'altra.

Ni la sobirania s'hauria d'entendre de manera extrema i immutable, ni l'autodeterminació s'hauria de reduir a la separació, continua de Zayas. Hi ha, en efecte, *múltiples maneres d'exercir l'autodeterminació, la implementació de la qual constitueix una important estratègia per promoure l'estabilitat nacional i internacional i prevenir que les tensions territorials, nacionals, ètniques o d'altra mena esdevinguin un trencament de la pau*

El principi democràtic també pot requerir majories convincents en el sentit que expressin amb claredat la voluntat d'autodeterminació per tal que aitals demandes siguin vistes com a legítimes

local, regional o internacional. L'expert independent posa de relleu que «*el dret a l'autodeterminació té una profunda base ètica*» —una base ètica que apel·la a raons morals com les que hem esmentat en aquest treball, que també se'n podrien dir, si es prefeix, fonaments filosòfics. L'informe considera que el principi d'integritat territorial ja no posseeix un estatus més elevat en l'ordenament jurídic internacional que el dret a l'autodeterminació, el qual està consagrat a la Carta de l'ONU i als Pactes Internacionals sobre Drets Humans. Cal buscar, segons de Zayas, un equilibri entre aquests elements amb mires d'aconseguir un major respecte als drets humans i ampliar l'espai democràtic.

Els principis de democràcia i negociació com a pilars d'una millor regulació

Una regulació internacional de l'autodeterminació dels pobles que busqui protegir i promoure un ordre equitatiu —en el sentit de just— s'hauria de basar en el principi democràtic. Aquest principi exigeix que l'autodeterminació dels pobles sigui

possible dins els estats actuals o en la constitució de nous estats d'acord amb la voluntat popular. Això no obstant, amb freqüència es dona el cas que no hi ha un sol poble rellevant, sinó diversos pobles que viuen junts o en territoris superposats.

El principi democràtic també pot requerir majories convincents en el sentit que expressin amb claredat la voluntat d'autodeterminació per tal que aitals demandes siguin vistes com a legítimes. Tanmateix, poden i solen existir diferents majories democràtiques en un mateix territori o en territoris que se superposen, com és el cas dels pobles escocès i britànic, català i espanyol, o quebequès i canadenc, només per proporcionar uns quants exemples. El principi de democràcia s'ha d'implementar també tan harmònicament com sigui possible amb els principis d'imperi del dret, de respecte als drets humans i de protecció de les minories. Ja que és raonable que existeixi alguna forma de federalisme en estats amb un pluralisme nacional o territorial significatiu, el principi de democràcia també hauria de tenir en compte aquest pluralisme i les maneres a partir de les quals aquest

pluralisme és acomodat institucionalment.

Els primers paràgrafs d'aquest apartat s'inspiren en el Dictamen sobre la secessió del Quebec emès pel Tribunal Suprem del Canadà el 1998. En poques paraules, aquesta opinió consultiva, la qual ha desplegat una gran influència internacional, va concloure que, tot i que el Quebec no té un dret unilateral a la secessió segons el dret constitucional canadenc o el dret internacional general, una expressió democràtica clara a favor de la secessió d'aquesta província forçaria el Quebec i la resta del Canadà a negociar de bona fe amb l'objectiu d'acomodar millor aquesta voluntat democràtica. Segons el Tribunal Suprem canadenc, el principi democràtic exigiria que es donés un pes considerable a una expressió del poble quebequès que deixés clara la seva voluntat de separar-se del Canadà. Aquesta exigència es produiria malgrat que un referèndum per si mateix i sense més no tindria un efecte jurídic directe, i no conduiria per si sol a una secessió unilateral.

Les nostres institucions polítiques, argumenta el més alt tribunal

El corol·lari d'un intent legítim per part d'un membre de la (con)federació de buscar tal reforma constitucional obligaria la resta de parts a seure a una taula de negociació

canadenc, es basen en el principi democràtic, i, per aquest motiu, una expressió de la voluntat democràtica del poble d'una província tindria pes i, per tant, conferiria legitimitat als esforços del govern del Quebec per iniciar un procés de reforma de la Constitució federal per tal de fer efectiva la secessió per vies constitucionals. El corol·lari d'un intent legítim per part d'un membre de la (con)federació de buscar tal reforma constitucional obligaria la resta de parts a seure a una taula de negociació. El repudi clar per part del poble quebequès de l'ordre constitucional existent atorgaria legitimitat a les demandes de secessió i això comportaria una obligació per a la resta de províncies i el govern federal a reconèixer i respectar aquesta expressió de voluntat democràtica, cosa que exigiria entrar en negociacions i conduir-les d'acord amb els principis de democràcia, constitucionalisme i imperi del dret, federalisme i protecció de les minories.

Els mèrits d'aquesta lloable doctrina democràtica poden, emperò, ser corromputs per les autoritats provincials —regionals, perifèriques o subestats— i centrals —federal

o estatals— si aquestes es neguen a participar de bona fe en una negociació que requereix honestat, joc net i tenir en compte els interessos de l'altra part. Tot i que aquesta mala conducta pot ser tant de les autoritats centrals com de les provincials, les primeres típicament tenen el poder d'ignorar les segones. En canvi, les autoritats subestats no poden fer la seva encara que sigui com a reacció al fet que les autoritats centrals es neguin a participar en un joc democràtic net, atès que el conflicte intern, incloent-hi la inestabilitat i la repressió, és una conseqüència probable d'una acció unilateral per fer efectiva l'autodeterminació, tal com s'ha pogut comprovar en el cas català.

Una bona manera d'avançar podria ser que organismes especialitzats o comissions imparcials formades per experts en conflictes territorials assumeixin la missió internacional de monitorar, conciliar i mediar en tals conflictes fent servir eines teòriques i jurídiques, i també eines més pràctiques i comparatives basades en experiències i perspectives inspirades en tècniques de resolució de conflictes. Els conflictes

territorials normalment demanen temps per ser resolts. La paciència i la bona voluntat en les negociacions són virtuts que són essencials en qualsevol d'aquests processos. Dit això, en casos en els quals les parts són incapaces d'arribar a un acord raonable, però que vertaderament en volen assolir un, l'arbitratge pot ser un altre mitjà a explorar més enllà del desenvolupament d'un reconeixement internacional fonamentat en la democràcia entre altres principis rellevants.

L'expansió gradual de l'autodeterminació que es pot cercar

Atès que hi ha poques possibilitats que el dret internacional general garanteixi un dret primari a la secessió, almenys hauria de reconèixer un dret a l'autodeterminació externa com a remei contra vulneracions serioses, sistemàtiques i selectives dels drets humans. Aquestes violacions es poden considerar sistemàtiques i selectives quan tenen com a objectiu una nació o poble subestatal específic de manera continuada o estructural.

La institucionalització via tractats es podria, doncs, circumscriure als estats que són, en línies generals, liberals i democràtics

A continuació es formulen algunes recomanacions per aconseguir una expansió gradual de l'autodeterminació:

Desenvolupar l'ordenament jurídic internacional cap al reconeixement d'un dret a l'autodeterminació externa contra les violacions sistemàtiques de l'autodeterminació interna

Les violacions d'aquesta mena no només s'esdevindrien quan els acords federals o d'autonomia fossin vulnerats, sinó també si un estat matriu refusés acordar un nivell raonable de reconeixement i acomodament —normalment per la via de l'autogovern— dels pobles subestats. Si únicament la vulneració d'aquests acords generés un dret a la secessió, això podria dissuadir la seva conclusió, ja que els estats temrien que la seva futura vulneració constituís una causa justa per a la secessió. En conseqüència, el dret internacional no sols hauria de desincentivar la violació i frustració d'acords per a l'autodeterminació interna, sinó també animar-ne la negociació i adopció.

Avançar en la promoció d'un ordre internacional democràtic i equitatiu a través de tractats internacionals acor-

dots entre estats liberaldemocràtics, i també en el reconeixement i la promoció de l'autodeterminació democràtica dels pobles en el si d'organitzacions internacionals constituïdes per aquesta mena d'estats

Més concretament, aquesta estratègia es pot desenvolupar en contextos regionals com ara la Unió Europea. Donat que el Tractat de la UE consagra un dret primari dels estats membres a retirar-se de la Unió, es podria defensar un dret similar a la secessió respecte d'aquests estats. Com que la UE és una unió política multinacional establerta pels seus estats membres, aquest dret a sortir-ne posa un mirall a tots i cadascun d'aquests estats que planteja la qüestió de per què els seus ordenaments constitucionals no haurien de reconèixer o admetre un dret similar.

Per avançar cap a un ordre internacional més democràtic i just, sembla aconsellable buscar una evolució progressiva del dret internacional consuetudinari —o sia, el que es basa en el costum internacional— i, en particular, del principi de l'autodeterminació dels pobles. Per contrast, sembla molt més difícil assolir un acord exprés i universal articulat en

un tractat internacional. La institucionalització a través del dret internacional consuetudinari consistiria en un desenvolupament de la pràctica internacional cada vegada més compatible amb l'autodeterminació democràtica i també una opinió internacional favorable a aquesta concepció de l'autodeterminació. Mentre que el dret internacional convencional —és a dir, el creat en virtut de convenis o tractats internacionals— està basat en la regla de la unanimitat, el dret consuetudinari no ho està: ni la pràctica —element objectiu— ni l'opinió —element subjectiu— han de ser unànimes. La institucionalització via tractats es podria, doncs, circumscriure als estats que són, en línies generals, liberals i democràtics. Aquests tractats selectius podrien, alhora, ajudar a consolidar la pràctica i l'opinió en la bona direcció.

Defensar una concepció constitutiva, col·lectiva i basada en principis del reconeixement internacional de nous estats

La idea d'un reconeixement constitutiu es troba en oposició a un reconeixement merament declaratiu de realitats efectives. La idea d'un reconeixement col·lectiu advoca a

Un Quebec que hagi negociat conforme als principis i valors constitucionals davant d'una intransigència irracional per part d'altres participants a nivell federal o provincial tindria més possibilitats de ser reconegut

favor de la conveniència d'institucionalitzar una deliberació democràtica, especialment en el si de les organitzacions internacionals, per cercar acords, almenys regionalment, a fi d'emetre reconeixements amb la suficient força per condicionar i, fins i tot, canviar realitats fàctiques que discorden amb principis filosòfics i jurídics rellevants. La idea d'un reconeixement basat en principis busca allunyar-se de fets il·legítims i condemnar-los i, al mateix temps, encoratjar i reforçar potencials situacions que s'ajustin millor a ideals normatius.

En el Dictamen sobre la secessió del Quebec, el Tribunal Suprem del Canadà destaca el rol potencial del reconeixement internacional de manera similar al que aquí es proposa, el qual no es basaria exclusivament en la legalitat, sinó també, o fins i tot més, en la legitimitat:

«Quan una vulneració del dret constitucional a negociar d'acord amb els principis abans descrits soscava la legitimitat de les accions d'una de les parts, això pot tenir importants conseqüències a nivell internacional. Així, un fracàs del dret d'entaular

negociacions i continuar-les d'acord a principis constitucionals pot soscavar la legitimitat de la demanda del govern en qüestió, la qual generalment és una precondition per al reconeixement per part de la comunitat internacional. A la inversa, les violacions d'aquests principis per part del govern federal o altres governs provincials al respondre a la petició de secessió poden soscavar la seva legitimitat. Així doncs, un Quebec que hagi negociat conforme als principis i valors constitucionals davant d'una intransigència irracional per part d'altres participants a nivell federal o provincial tindria més possibilitats de ser reconegut que un Quebec que no actués d'acord a principis constitucionals en el procés de negociació. Tant la legalitat dels actes de les parts pel que fa al procés de negociació segons el dret canadenc com la legitimitat percebuda d'aquesta actuació serien consideracions importants en el procés de reconeixement. En aquest sentit, l'adhesió de les parts a l'obligació de negociar s'avaluaria de manera indirecta en el pla internacional.»

En la mesura que la legitimitat dels estats liberaldemocràtics és, en principi, major que la d'estats il·liberals o autoritaris, s'espera que el dret i les

mesures internacionals garanteixin un major grau de deferència i marge d'apreciació als primers. En aquest sentit, potser es podria elaborar un codi de bones pràctiques i altres instruments similars de dret tou — *soft-law*— sobre la implementació de l'autodeterminació. Aquesta mena d'instrument —que es debatrà amb més detall en el següent apartat— hauria de proporcionar el suficient marge de maniobra i capacitat per prendre mesures adequades a cada context. L'aplicació concreta d'aquest instrument podria ser monitorada i mediada pels organismes especialitzats o les comissions imparcials formades per experts independents que s'han esmentat a l'apartat anterior. Si no hi ha acord ni compromís i no s'espera que arribin en un termini raonable de temps —tal com tampoc no s'esperava, per exemple, en el cas de Kosovo—,³ les directrius podrien

3 L'informe de l'Enviat Especial del Secretari General sobre l'estatut futur de Kosovo conclouia: «Tinc la ferma convicció que el potencial de les negociacions per produir un resultat mútuament acceptable sobre l'estatut de Kosovo ha quedat exhaurit. Cap quantitat de converses addicionals, sigui quin sigui el format, superarà aquest atzucac. [...] Ha arribat el moment de resoldre l'estatut de Kosovo. Després d'una curosa consideració de la història recent de Kosovo, de les realitats del Kosovo d'avui i de tenir en compte les negociacions amb les parts, he arribat a la conclusió que l'única opció viable per a Kosovo és la independència,

Negociació en comptes de coerció: primacia de la persuasió, la negociació i l'acord per sobre de l'acció unilateral, la imposició i la coerció.

servir de guia pel que fa al reconeixement internacional. Malgrat ser un ordenament jurídic primitiu i descentralitzat, el dret internacional té la capacitat i la responsabilitat d'establir un marc —dins el qual puguin operar normes internes— que reguli el naixement de nous estats i la modificació de les fronteres territorials.

La regulació de l'autodeterminació mitjançant un codi de bones pràctiques

Una millor regulació de l'autodeterminació s'hauria de basar tant en consideracions teòriques com en experiències pràctiques. Es poden aprendre lliçons ben diverses i potencialment interessants d'una pluralitat d'experiències d'autodeterminació com ara les del Quebec, Escòcia, Catalunya, el País Basc, Flandes, Irlanda del Nord, Tirol del Sud, el Jura, Montenegro, Croàcia, Eslovènia, Estònia, Lituània, Letònia, Eslovàquia, el Sudan del Sud, Eritrea, Nova Caledònia, Puerto Rico, Nevis, Singapur, Groenlàndia, les illes

Åland, Noruega, Islàndia, els Estats Confederats d'Amèrica i els Estats Units d'Amèrica.

Aquests casos a vegades proporcionen lliçons positives que mereixen ser reproduïdes i, potser encara més sovint, proporcionen lliçons negatives que necessiten ser superades. En conseqüència, no es pot realitzar una distinció nítida entre casos bons i dolents. Fins i tot la categoria laxa d'autodeterminació unilateral versus pactada no sempre és clara, atès que els casos amb freqüència evolucionen de l'acord al desacord, de la legalitat a la il·legalitat, de la cordialitat al conflicte, de la negociació a la imposició, de la persuasió a la coerció, i viceversa.

A partir d'aquestes experiències, refinades a través d'arguments teòrics i principis normatius com els exposats en els apartats anteriors, seria interessant desenvolupar un codi de bones pràctiques que tingui en compte qüestions importants com ara les següents:

- Negociació en comptes de coerció: primacia de la persuasió, la negociació i l'acord per sobre de l'acció unilateral, la imposició i la coerció.

- Temps i bona voluntat: les parts febles han d'acceptar la realitat històrica que indica que resoldre conflictes territorials ben sovint requereix força temps i paciència, però especialment les parts fortes han de negociar l'autodeterminació de bona fe.
- Expressió de les preferències: convé acordar mecanismes per identificar les preferències del poble de maneres que promoguin la negociació i tinguin en compte els interessos de les altres parts.
- Llei i democràcia: l'imperi del dret s'ha de servir però també s'ha d'adaptar per permetre que la democràcia floreixi, no només respecte a com es governa un estat determinat sinó també a com es reorganitza territorialment o se'n constitueix un de nou.
- El pluralisme territorial com un valor clau: prendre's seriosament el pluralisme territorial requereix explorar tant els acords d'autodeterminació interna com d'externa, atès que tendeixen a estar estretament connectats.

supervisada durant un període inicial per la comunitat internacional».

Les parts febles han d'acceptar la realitat històrica que indica que resoldre conflictes territorials ben sovint requereix força temps i paciència, però especialment les parts fortes han de negociar l'autodeterminació de bona fe

- Connexió entre l'autodeterminació interna i l'externa: quan l'autodeterminació interna és violada, frustrada o denegada, l'autodeterminació externa acostuma a rebre un major suport i tendeix a esdevenir més legítima.
- Autodeterminació interna: la negociació i els acords sobre l'autodeterminació interna han d'anar més enllà de l'autogovern i han de trobar maneres adequades de governar de forma compartida o associativa, en el sentit que els pobles subestats tinguin una veu significativa en les institucions centrals o federals.
- Tractar tant el present com el futur: no només convé negociar i acordar nous pactes per garantir l'autodeterminació interna, sinó també procediments i mecanismes que permetin assolir de manera raonable l'autodeterminació externa en el futur.
- Expressions d'autodeterminació: els referèndums no són l'única via raonable dels pobles per expressar la seva voluntat democràtica, especialment en democràcies consolidades amb institucions representatives del pluralisme territorial on els referèndums no siguin tradicionals, legals o ben rebuts políticament.
- Referèndums d'autodeterminació: els referèndums són eines habituals per expressar la voluntat del poble sobre qüestions territorials fonamentals, però són encara més raonables quan es complementen amb les mesures deliberatives pertinents.
- Els perills dels referèndums: atès que amb freqüència són divisius i polaritzadors, els referèndums d'autodeterminació haurien de ser acordats i s'haurien de negociar i regular amb cura.
- Participació àmplia: un referèndum és un mecanisme democràtic genuïnament interessant si, i només si, les parts principals del conflicte territorial estan disposades a participar-hi.
- Majories clares: sempre que sigui de manera raonable, es poden requerir majories qualificades o persistents per prendre decisions crucials, però aquestes majories reforçades no han de perseguir, en realitat, l'objectiu d'impossibilitar el canvi territorial.
- Quòrums del referèndum: atès que els quòrums de participació i votació tendeixen a ser problemàtics a la pràctica, els referèndums es poden complementar amb majories qualificades als parlaments o majories persistents de representants democràtics.
- Constitucions rígides: si les constitucions requereixen majories notablement qualificades per ser reformades, tals majories es podrien requerir dins del poble que s'autodetermina i no pas al conjunt de l'estat.
- Claredat de la pregunta: es pot requerir una pregunta clara en els referèndums d'autodeterminació perquè tinguin plena força democràtica.
- Característiques d'una pregunta clara: una pregunta clara hauria de ser intel·ligible, concisa, simple, directa i neutral. Aquests objectius s'han d'examinar empíricament en cada context vernacular rellevant.

- Expressions clares més enllà dels referèndums: una voluntat democràtica clara es pot inferir d'instruments diferents als referèndums com ara els programes i les campanyes electorals.
- Remodelació de la unitat autode-terminista: es poden cercar mecanismes democràtics i negociats per redibuixar els límits territorials de l'entitat que s'autodetermina a fi d'evitar una aplicació excessivament rígida del principi *uti possidetis juris*.⁴

Un document d'aquestes característiques aspiraria a anar més enllà d'un codi de bones pràctiques

⁴ El principi *uti possidetis iuris*, que podríem traduir «tal com posseeixes d'acord amb el dret», ha servit perquè, fruit d'un desmembrament de l'estat matriu o colonitzador, les fronteres territorials internes esdevinguin les noves fronteres internacionals. En virtut d'aquest principi, doncs, s'han mantingut les fronteres territorials que existien segons el dret intern de l'estat predecessor o el dret colonial, imperial o federal previ a la separació. Una aplicació excessivament rígida d'aquest principi ha portat a acceptar l'autodeterminació de territoris colonitzats delimitats de manera arbitrària per la potència ocupant i, per contra, denegar l'autodeterminació de nacions o pobles que podrien haver estat esquinçades per fronteres administratives artificials i injustament imposades. Altrament dit, l'aplicació rigorosa d'aquest principi només resultaria raonable si les fronteres territorials internes prèvies al desmembrament fossin plenament legítimes.

en sentit estricte per esdevenir un manual que proporcioni una sèrie d'eines i un recull d'opcions i doctrines raonables per tal que la negociació entre les parts rellevants tingui més possibilitats de trobar vies adequades per superar els conflictes territorials i assegurar-ne l'acomodació.⁵ ■

⁵ El Consell Acadèmic per a l'Acord de Claredat ha procurat elaborar un codi de bones pràctiques o manual d'aquesta mena per ser especialment aplicat al cas català, per bé que també podria resultar d'inspiració per a casos similars i per a l'elaboració d'un codi general de bones pràctiques com el que es proposa en aquest treball. Vegeu: *Informe sobre l'Acord de Claredat*.

■ Bibliografia

AHTISAARI, Martti. *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status* (S/2007/168). De 26 Març del 2007.

Consell Acadèmic per a l'Acord de Claredat. *Informe sobre l'Acord de Claredat* [en línia]. 2023 Disponible a: <www.acordclaredat.cat>.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Western Sahara, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1975, pàg. 12.

SUPREME COURT OF CANADA. *Reference re Secession of Quebec*, 2 S.C.R. 217, 1998.

ZAYAS, Alfred-Maurice. *Promotion of a democratic and equitable international order*. Report to the UN General Assembly (A/69/272), 2014.

Les següents referències són obres de l'autor en les quals s'inspira aquest treball i en les quals es pot trobar una bibliografia extensa sobre les diverses qüestions tractades a l'article:

BOSSACOMA BUSQUETS, Pau. *Morality and Legality of Secession*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

BOSSACOMA BUSQUETS, Pau. «The regulation of secession». A ABAT NINET, Antoni. (ed.). *Constitutional Law and Politics of Secession*. Abingdon: Routledge, pàg. 315-334, 2023.