

Independència a Europa: secessió, sobirania i Unió Europea

Christopher K. Connolly*

TAULA DE CONTINGUT

INTRODUCCIÓ

I. EL NACIONALISME A LES NACIONS SENSE ESTAT D'EUROPA: IDENTITAT, AUTONOMIA I ECONOMIA

A. Catalunya: Creixent sentiment separatista

B. Escòcia: El camí cap al referèndum

C. Flandes: Trencant "l'Estat fallit més reeixit de tots els temps"

II. SECESSIÓ I AUTODETERMINACIÓ AL DRET INTERNACIONAL

A. Secessió unilateral: límits del dret a l'autodeterminació

B. Secessió negociada: lliçons del Quebec

III. LA UNIÓ EUROPEA COM A FÒRUM PER A LA RECLAMACIÓ DE L'AUTODETERMINACIÓ

A. Els Estats i les regions

B. La qüestió dels estats membres

C. La crisi de la zona euro

IV. SEPARATISME ENMIG DE LA INTEGRACIÓ

* Doctor en Dret i Màster en Dret internacional comparat a la Cornell Law School, 2006; *Bachelor of Arts* en Assumptes exteriors per la Universitat de Virgínia, 2000; actual ajudant del fiscal del Southern District de Nova York. Els punts de vista expressats en aquest article són només meus i no reflecteixen necessàriament els del Govern o el Departament de Justícia dels Estats Units. Dono les gràcies a la meva dona, Devon Butler, pel seu amor i els seus ànims –encara que probablement cregués que no acabaria mai aquest article.

INTRODUCCIÓ

L'11 de setembre de 2012, centenars de milers de manifestants van sortir als carrers de Barcelona, a la regió espanyola de Catalunya. El que va començar com una celebració de la Festa nacional de Catalunya es va convertir en la més gran exhibició del sentiment nacionalista català dels últims temps, amb manifestants agitant la bandera vermell, blau i or de Catalunya i cartells adornats amb lemes com "Independència ara" i "Catalunya: nou Estat europeu".¹

Quasi d'un dia per l'altre, la independència catalana va passar de ser un fosc somni nacionalista a ser una possibilitat real, plena de conseqüències per al futur d'Espanya i la Unió Europea (UE).

La manifestació de Barcelona va ser un exemple notable del nacionalisme que recentment ha guanyat ascendència en diverses de les "nacions sense Estat" més importants de la UE. En les eleccions belgues de juny de 2010, el separatista Nieuw-Vlaamse Alliantie (Nova Aliança Flamenca, o N-VA) va obtenir la majoria de vots, cosa que va provocar un estancament polític rècord que va deixar Bèlgica sense govern durant més de 530 dies, i va portar molts observadors a predir que l'Estat belga no trigaria a trencar-se.² El maig de 2011, l'Scottish National Party (SNP) va obtenir la majoria d'escons al Parlament d'Escòcia i immediatament va anunciar els seus plans de celebrar un referèndum sobre la seva unió secular amb Anglaterra.³ El referèndum està previst per al 2014.⁴

A primera vista, la rellevància del nacionalisme separatista dins de les democràcies d'Europa occidental podria semblar anòmala, o fins i tot xocant. A Europa, parlar de secessió porta a la memòria la trista guerra dels Balcans dels anys 90. En canvi, la divisió

¹ *Vast Crowds Demand Catalan Autonomy from Crisis-Hit Spain*, REUTERS, 11 de setembre de 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/09/11/us-spain-catalonia-idUSBRE88A19U20120911>.

² *Veure* Stephen Castle & Steven Erlanger, *Vote Widens Divide Between Flemish and French-Speaking Regions*, N.Y. TIMES, 13 de juny de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/06/14/world/europe/14belgium.html>; Angelique Chrisafis, *Eurozone Crisis Forces Belgium to Finally Form a Government*, GUARDIAN (U.K.), 1 de desembre de 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/01/eurozone-crisis-forces-belgium-government>.

³ *Severin Carrell, Stunning SNP Election Victory Throws Spotlight on Scottish Independence*, GUARDIAN (U.K.), 6 de maig de 2011, <http://www.guardian.co.uk/politics/2011/may/06/snp-election-victory-scottishindependence?cat=politics&type=article>.

⁴ *Veure més avall* notes 52 a 54 i textos referenciats.

etnicolingüística causant dels problemes polítics de Bèlgica s'ha qualificat de "guerra (molt) civilitzada, com ha dit el Dr. Seuss, on hi ha el valons de llengua francesa a un costat i els flamencs de parla neerlandesa, a l'altre".⁵ El procés d'integració d'Europa, sovint considerat el començament d'una "era post-sobirania" en què la importància dels estats decreix, posa de relleu la incongruència d'aquests moviments nacionalistes.⁶ Per què els flamencs, escocesos, i catalans busquen la separació en un continent integrador?

La paradoxa del separatisme dins de la UE implica "la interrelació dels conceptes de sobirania, autodeterminació i integritat territorial dels Estats, conceptes que constitueixen un nus gordià en el dret internacional públic".⁷ Igual que els seus homòlegs en tot el món, els nacionalistes flamencs, escocesos, i catalans sovint formulen les seves crides a la independència en termes del dret a l'autodeterminació.⁸ Però, tot i que l'autodeterminació s'ha convertit en un dels pilars de la retòrica política nacionalista, té només una utilitat limitada com a dret jurídic. L'autodeterminació crea tensió amb els principis de sobirania i integritat territorial, que formen la

⁵ Geraldine Baum, *Belgium Fracturing Along Linguistic Lines*, L.A. TIMES, Nov. 13, 2007, at 5. See also Justin Stares, *Flanders Encouraged to Seek Independence from Belgium by EU's Growing Power*, TELEGRAPH (U.K.), 28 de juny de 2009, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/5664644/Flandersencouraged-to-seek-independence-from-Belgium-by-EUs-growing-power.html> ("La idea que la ruptura d'un país tan insignificant com Bèlgica pogués portar a quelcom més atractiu pot semblar desgavellada".)

⁶ Veure, p.ex., MICHAEL KEATING, PLURINATIONAL DEMOCRACY: STATELESS NATIONS IN A POSTSOVEREIGNTY ERA 27-28 (2001) (on es qualifica la "postsobirania" de "fi del monopoli estatal com autoritat última"); JANET LAIBLE, SEPARATISM AND SOVEREIGNTY IN THE NEW EUROPE: PARTY POLITICS AND THE MEANINGS OF STATEHOOD IN A SUPRANATIONAL CONTEXT 28-32 (2008) ("Els enfocaments post-sobirans coincideixen a afirmar que fa molt que la sobirania de l'Estat modern està en entredit i compromesa. En comptes de reclamar el monopoli de la sobirania, els estats de l'ordre mundial contemporani, i encara més important, de la UE, 'han de compartir les seves prerrogatives amb instàncies supraestats, subestats i transestats'".)

⁷ Christopher J. Borgen, *Imagining Sovereignty, Managing Secession: The Legal Geography of Eurasia's "Frozen Conflicts"*, 9 OR. REV. INT'L L. 477, 477 (2007) [en endavant Borgen, *Imagining Sovereignty*].

⁸ Veure, p.ex., New Flemish Alliance, <http://www.n-va.be/english> ("L' N-VA defensa el dret a l'autodeterminació dels pobles, un principi fonamental del dret internacional d'acord amb el qual Flandes reuneix tots els requisits per a tenir un estat propi.."); Scottish National Party-Glasgow, SNP in Glasgow, http://www.glasgow SNP.org/SNP_in_Glasgow/ ("L'SNP ha estat al capdavant de la campanya per l'autodeterminació d'Escòcia des de fa quasi setanta anys. La seva evolució ha estat paral·lela a l'evolució de la mateixa Escòcia des d'un país quasi totalment unionista a una nació que està a punt d'independitzar-se."); Fiona Govan, *Catalonia Calls Snap Elections in Independence Drive from Madrid*, TELEGRAPH (U.K.), 25 de setembre de 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/9566649/Catalonia-calls-snap-elections-in-independence-drive-from-Madrid.html> (cita Artur Mas, el líder nacionalista del govern regional català, en proclamar: "ha arribat el moment d'exercir el dret d'autodeterminació... Volem tenir els mateixos instruments que altres nacions per a preservar la nostra identitat comuna").

base del sistema internacional d'estats. La comunitat internacional ha tractat de resoldre aquesta tensió eliminant les circumstàncies en què el dret a l'autodeterminació sigui equivalent al dret a la secessió i la independència. En les concepcions actuals del dret internacional, Flandes, Escòcia i Catalunya no tenen dret a l'estatalitat.

Però, com la noció d'una era post-sobirania suggereix, la condició d'Estat ha experimentat profunds canvis en les últimes dècades, sobretot a Europa. Aquests canvis informen la política separatista de les nacions sense Estat d'Europa i afegeixen una nova dimensió a l'anàlisi de la seva reclamació d'autodeterminació. El lema de l'antiga campanya del SNP, "Independència a Europa",⁹ capta l'essència de les postures nacionalistes subestats envers la integració europea: nacionalistes flamencs, escocesos i catalans han lligat l'objectiu tradicional de la sobirania estatal a la realitat d'una Europa integradora en la qual la sobirania de l'Estat queda restringida. Sens dubte, la relació entre la integració europea i el nacionalisme subestatal és complexa i, de vegades contradictòria: així, la UE, mentre preveu mecanismes per a l'articulació d'objectius nacionalistes més enllà de les fronteres dels estats, circumscriu alhora la plena participació en les seves institucions als Estats membres tot reforçant la importància de la condició d'Estat; i mentre crea certes xarxes de seguretat que faciliten a les nacions sense Estat anar soles, alhora complica el procés de secessió. Malgrat aquestes dificultats, però, la UE s'ha convertit en un element vital de les aspiracions nacionalistes subestats. En conseqüència, els factors jurídics i polítics que juguen a la UE –sobretot les funcions respectives dels Estats i regions dins de l'estructura institucional de la UE, les normes que regeixen la pertinença a la UE, i els debats sobre el futur de la integració europea nascuts de la "crisi de l'Eurozona"– tenen tant a dir sobre les perspectives nacionalistes de Flandes, Escòcia i Catalunya com els principis de l'estat centralista que contempla el dret internacional.

Aquest article explora el significat de la "independència a Europa" a la llum dels paràmetres actuals del dret a l'autodeterminació, arrelat en les nocions de sobirania estatal i integritat territorial, i el procés d'integració europea, que ha donat lloc a una comprensió més matisada de la sobirania i l'estatalitat. La

⁹ Veure LAIBLE, *supra* nota 6, pàg. 105-113 (que repassa els orígens de la ideologia proeuropea de l'SNP i l'eslògan "Independència dintre d'Europa").

part I ofereix antecedents sobre Catalunya, Escòcia i Flandes, fent especial atenció a com la seva identitat, la seva adquisició de l'autonomia política i les seves disputes econòmiques amb els seus respectius estats han influït sobre els moviments nacionalistes en aquestes regions. La part II aborda l'abast del dret a l'autodeterminació en el dret internacional i demostra que Flandes, Escòcia i Catalunya no tenen un dret unilateral a la secessió. En aplicar el marc articulat per la Cort Suprema del Canadà en la seva opinió consultiva sobre la possible secessió del Quebec de Canadà, però, aquesta part II descriu com les nacions sense Estat d'Europa podrien negociar la independència dels estats als quals pertanyen. La part III posa el nacionalisme escocès flamenc i català en el context de la integració europea i explora com la UE encoratja i posa límits a les demandes d'autodeterminació. Finalment, la part IV torna a la paradoxa del separatisme enmig de la integració, i suggereix que el dret internacional i la praxis dels Estats podrien evolucionar per reflectir les noves realitats en un moment en què el fonament del sistema internacional –l'estat– està sent qüestionat tant des de dalt com des de baix.

I. NACIONALISME A LES NACIONS SENSE ESTAT D'EUROPA: IDENTITAT, AUTONOMIA I ECONOMIA

Els contorns de l'actual nacionalisme català, escocès i flamenc han estat determinats per tres factors interrelacionats: la identitat, l'autonomia i l'economia. En primer lloc, Catalunya, Escòcia i Flandes són exemples paradigmàtics de les nacions sense estat: són territoris ben definits, amb identitats històriques, culturals, econòmiques i polítiques singulars, identitats que han mantingut tot i haver estat incorporats durant llargs períodes de temps dins d'estats més grans.¹⁰ En segon lloc, d'acord amb l'evident tendència a la descentralització de molts països d'Europa occidental des del final de la Segona Guerra

¹⁰ Veure Montserrat Guibernau, *Nations Without States: Political Communities in the Global Age*, 25 MICH. J.INT'L L. 1251, 1254 (2003) (que defineix les "nacions sense estat" com a "nacions que, malgrat tenir llur territori dintre d'un o més estats... mantenen un sentiment diferenciat d'identitat nacional basat generalment en una cultura i una història comunes, la vinculació a un territori propi i el desig explícit de governar-se a si mateixes"). Veure també KEATING, *supra* nota 6 (on s'examina la situació política en diverses nacions sense estat, incloses Catalunya, Escòcia i Flandes).

Mundial,¹¹ aquests territoris han aconseguit tenir institucions polítiques autònomes que han tendit a reforçar les seves identitats separades i fins i tot a demandar major autogovern. En tercer lloc, els moviments nacionalistes en aquestes nacions sense Estat han estat impulsats per les disputes econòmiques amb els seus respectius estats –disputes agreujades per la crisi de l'Eurozona, i que en molts aspectes reflecteixen els dilemes econòmics que enfronta la UE.

A. Catalunya: creixent sentiment separatista

Abans de la seva incorporació gradual al naixent Estat espanyol després del matrimoni de Ferran i Isabel el 1469, Catalunya va ser la part dominant de la Corona d'Aragó, que controlava un imperi comercial que s'estenia al llarg de la Mediterrània.¹² Fins i tot en aquesta primera etapa, Catalunya exhibia característiques pròpies de l'Estat modern, com una llengua comú i unes estructures polítiques, legals i econòmiques ben desenvolupades.¹³ Tot i que Madrid ampliava la seva autoritat, Catalunya mantenia la seva moneda, el seu sistema fiscal i la seva pròpia cultura, arrelada en la llengua catalana.¹⁴ Els vestigis de l'autogovern català no es van extingir completament fins a principis del segle XVIII, després que Catalunya donés suport al costat perdedor (els Habsburg) de la Guerra de Successió espanyola.¹⁵

Els segles XIX i XX van ser testimoni d'un renaixement de la consciència cultural i política catalana, així com del creixement del nacionalisme català com a moviment polític organitzat.¹⁶ Aquest renaixement va coincidir amb el desenvolupament d'una economia industrial que va fer que Catalunya fos més pròspera i avançada que la resta d'Espanya.¹⁷ Durant un breu període en la dècada de 1930,

¹¹ Veure TONY JUDT, *POSTWAR: A HISTORY OF EUROPE SINCE 1945*, pàg. 701-713 (2005); John Hopkins, *The Future of Sub-National Governments in a Supra-National World: Lessons from the European Union*, 38 VICTORIA U. WELLINGTON L. REV. 19, 22-23 (2007).

¹² Veure NORMAN DAVIES, *VANISHED KINGDOMS: THE RISE AND FALL OF STATES AND NATIONS* 151-227 (2011) (on ofereix una història minuciosa de la Corona d'Aragó).

¹³ Segons un historiador, "entre 1250 i 1350, el Principat de Catalunya era potser el país per al qual seria menys inexacte o arriscat termes similarment anacrònics com imperialisme polític i econòmic o 'estat-nació'". KENNETH MCROBERTS, *CATALONIA: NATION BUILDING WITHOUT A STATE* 13 (2001) (citant PIERRE VILAR, *LA CATALOGNE DANS L'ESPAGNE MODERNE* 220 (1962)).

¹⁴ *Idem*, pàg. 14-16.

¹⁵ Veure DAVIES, *supra* nota 12, pàg. 222-223.

¹⁶ Veure MCROBERTS, *supra* nota 13, pàg. 16-39.

¹⁷ *Idem* pàg. 16-17.

Catalunya va recuperar una certa autoregulació¹⁸ però, després de la Guerra Civil espanyola, el general Francisco Franco va establir una dictadura centralitzada "decidida a posar fi d'una vegada per totes al 'problema català'".¹⁹ El que va seguir va ser "un dels períodes més foscos de la història catalana", en el qual els catalans "van patir la repressió dels seus drets culturals individuals i col·lectius amb la prohibició de l'ús del català, la negació pública de la identitat catalana i la penalització de l'expressió cultural".²⁰

La identitat catalana –i l'aspiració a l'autonomia política– van ressorgir durant la transició a la democràcia que va seguir a la mort de Franco el 1975.²¹ L'article 2 de la Constitució espanyola de 1978 va proclamar "la indissoluble unitat de la Nació espanyola", però també que "reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren".²² La Constitució va establir un marc per a l'autogovern de les regions "amb particularitats històriques, culturals i econòmiques": Catalunya, el País Basc i Galícia.²³ L'Estatut d'Autonomia aprovat el 1979 va establir un govern regional català, la Generalitat Catalunya.²⁴ Al final, en un intent de restar importància a l'originalitat de les seves tres "nacionalitats històriques", Espanya va estendre les institucions autònomes a la resta de les regions. Michael Keating explica que "el sistema espanyol de governs autònoms és el resultat de la contradicció entre les pressions de diferenciació procedents de les nacionalitats històriques, i la uniformitat procedent de l'Estat central".²⁵ Malgrat el seu alt grau de descentralització, Espanya s'ha resistit a la federalització total, i segueix essent (si més no en termes formals constitucionals) un Estat unitari.

En la seva major part, els nacionalistes catalans han estat

¹⁸ *Idem* pàg. 33-39.

¹⁹ *Idem* pàg. 40.

²⁰ Josep Desquens, *Europe's Stateless Nations in the Era of Globalization: The Case for Catalonia's Secession from Spain*, BOLOGNA CTR. J. INT'L AFF., primavera 2003, <http://www.jhubc.it/bcjournal/articles/desquens.cfm>.

²¹ Veure MCROBERTS, *supra* nota 13, pàg. 44-65.

²² Art. 2, Constitució Espanyola (1978).

²³ *Idem*, art. 143-158.

²⁴ El text complet de l'Estatut de 1979 es troba en anglès a: <http://www.gencat.cat/generalitat/eng/estatut1979/index.htm>.

²⁵ La garantia d'autonomia per a totes les regions d'Espanya és coneguda com *café para todos*. Veure "How Much Is Enough?", *ECONOMIST*, 6 de novembre de 2008, <http://www.economist.com/node/12501023>.

²⁶ KEATING, *supra* nota 6, pàg. 116.

disposats a treballar dins dels paràmetres d'aquesta estructura política. El partit polític més gran de Catalunya, Convergència i Unió (CiU), ha estat un ferm defensor de l'autonomia catalana però sense arribar a demanar la secessió.²⁷ En els darrers anys, però, l'augment de les tensions entre Catalunya i l'Estat espanyol han precipitat un augment del suport a la separació. El gir cap a un nacionalisme més ferm es pot situar al juny del 2006, quan els catalans van votar a favor d'un Estatut d'Autonomia, que, tot i esmenat, ampliava l'autoritat de la Generalitat i, més conflictivament, definia Catalunya com a "nació".²⁸ El partit conservador líder a Espanya, el Partit Popular, va qüestionar la constitucionalitat de la llei esmenada al·legant sobretot que la Constitució només reconeix una nació, l'espanyola.²⁹ El juny de 2010, el Tribunal Constitucional espanyol va anul·lar diverses parts de l'Estatut d'Autonomia ja esmenat, incloent les que definien Catalunya com a nació i donaven preferència oficial a l'ús de la llengua catalana.³⁰ La decisió del tribunal va provocar grans manifestacions nacionalistes a Barcelona.³¹

De fet, la disputa jurídica sobre l'Estatut d'autonomia es va dur a terme en un context d'augment de l'activitat nacionalista. Des del desembre de 2009 fins a l'abril de 2011 a Barcelona, els nacionalistes catalans van organitzar una sèrie de referèndums no vinculants en què la majoria dels votants es van expressar a favor de la secessió.³² Mentrestant, l'èxit de la campanya per prohibir les tradicionals curses de braus espanyoles va ser vista per molts com "una provocació d'una

²⁷ Veure MCROBERTS, *supra* nota 13, pàg. 66-72. Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), un partit nacionalista més petit ha seguit sovint una línia independentista més dura. Veure *Idem* pàg. 86-87.

²⁸ Parlament de Catalunya, Organic Law 6/2006 of the 19th July, on the Reform of the Statute of Autonomy for Catalonia, http://www.parlament.cat.net/porteso/estatut/estatut_angles_100506.pdf.

²⁹ Veure Gaspar Pericay Coll, *The Spanish Constitutional Court Shortens the Current Catalan Statute of Autonomy*, CATALAN NEWS AGENCY, 28 de juny de 2010, <http://www.catalannewsagency.com/news/politics/the-spanish-constitutional-court-shortens-the-currentcatalan-statute-of-autonom>.

³⁰ *Idem*.

³¹ Veure Gaspar Pericay Coll, *Catalonia Answers Back Through Colossal Demonstration: "We Are a Nation"*, CATALAN NEWS AGENCY, July 10, 2010, <http://www.catalannewsagency.com/news/politics/catalonia-answers-back-through-a-colossal-demonstration-we-are-a-nation>.

³² Veure *Spain's Catalonia Region in Symbolic Independence Vote*, BBC NEWS, 14 de desembre de 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8410730.stm>
Giles Tremlett, *Catalan Independence Boost After Barcelona Vote*, GUARDIAN (U.K.), Apr. 11, 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/11/catalanindependence-boost-barcelona-vote?cat=world&type=article>.

regió on molts volen independitzar-se d'Espanya".³³

Les qüestions econòmiques han estat durant molt de temps una font de fricció entre Barcelona i Madrid. Catalunya és una de les regions més riques d'Espanya però no té control sobre els seus impostos, ja que els ingressos dels impostos catalans van al govern central que al seu torn, argumenten els nacionalistes catalans, en retorna una quantitat desproporcionadament petita.³⁴ La crisi de l'Eurozona ha exacerbat les disputes sobre aquest sistema fiscal. El govern del Partit Popular del primer ministre Mariano Rajoy atribueix els problemes econòmics d'Espanya al malbaratament dels governs regionals. En canvi, Catalunya atribueix el seu dèficit al fet de no poder controlar les seves finances. Després de la manifestació nacionalista de l'11 de setembre de 2012 a Barcelona, el primer ministre Rajoy va rebutjar la petició del líder català Artur Mas d'un nou pla de distribució d'ingressos tributaris.³⁵ La Generalitat va respondre votant a favor de celebrar un referèndum per la independència catalana i va avançar les eleccions regionals al novembre de 2012 en un esforç per capitalitzar anticipadament el suport nacionalista.³⁶ Malgrat la decebedora actuació de CiU a les eleccions de novembre, els nacionalistes van ocupar la majoria dels escons a la Generalitat [entenent 'Generalitat' en un sentit ampli, és a dir, incloent el Parlament, N.t.].³⁷ El gener de 2013, la Generalitat va aprovar una "Declaració de Sobirania" proclamant el dret de Catalunya a decidir el seu futur polític en un referèndum que s'hauria de celebrar el 2014 –un moviment al qual el Govern espanyol ha expressat la seva vehement oposició.³⁸

³³ Tracy Rucinski, *Spanish Regions Scrap Over Bullfighting*, REUTERS, 5 de març de 2010, <http://uk.reuters.com/article/2010/03/05/uk-spain-bullfighting-idUKTRE62424U20100305>.

³⁴ Veure Ricard González & Jaume Clotet, *Spanish Prisoners*, N.Y. TIMES, Oct. 2, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/10/03/opinion/a-new-call-for-cataloniasindependence.html?emc=tnt&tntemail1=y> (on titlla el pacte financer entre Catalunya i Madrid d'"espoli fiscal"). Veure també Desquens, *supra* nota 20.

³⁵ Rafael Minder, *Spain's Prime Minister Fails to Reach Deal With Catalonia*, N.Y. TIMES, 20 de setembre de 2012, <http://www.nytimes.com/2012/09/21/world/europe/spains-prime-minister-fails-to-reach-revenue-deal-withcatalonia.html>.

³⁶ *Madrid and Catalonia Clash Over Independence Referendum*, REUTERS, 27 de setembre de 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/09/27/us-spain-catalonia-idUSBRE88Q1JE20120927>.

³⁷ *Trouble Ahead*, ECONOMIST, Dec. 1, 2012, pàg. 58-59.

³⁸ Parlament de Catalunya, *Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual*

B. Escòcia: El camí cap al referèndum

Si els catalans celebren un referèndum sobre la independència, és probable que mirin a Escòcia com una guia. L'existència d'Escòcia com a estat independent va acabar el 1707, quan el Parlament escocès va entrar en el Tractat de la Unió amb Anglaterra.³⁹ El Tractat va dissoldre el parlament escocès i va transferir la màxima autoritat política a Londres. Un parlamentari escocès de l'època es va lamentar que el dia que es va votar el Tractat al parlament escocès va ser "l'últim dia que Escòcia era Escòcia."⁴⁰ Però Escòcia "va entrar al [Regne Unit] amb una trajectòria institucional diferenciada" i, d'acord amb la unió, va retenir una societat civil robusta, amb els seus propis sistemes jurídic i educatiu, els seus propis programes de benestar social i la continuïtat de l'església presbiteriana.⁴¹ Per altra banda, els escocesos també van fer contribucions significatives a l'Imperi Britànic, que, segons l'historiador T.M. Devine, "no va diluir el sentit de la identitat escocesa sinó que va reforçar el sentiment d'autoestima nacional tot demostrant que els escocesos eren socis iguals en la gran missió imperial".⁴²

Encara que la cultura i la identitat escocesa van florir al Regne Unit i l'Imperi, el nacionalisme escocès com a força política va romandre en gran part latent fins a la dècada de 1960, quan el SNP va sorprendre l'establishment britànic guanyant una elecció parlamentària parcial.⁴³ A partir de llavors, el descobriment de petroli en el Mar del Nord el 1970 va portar molts nacionalistes escocesos a advocar per un major control sobre els seus propis recursos i ingressos i a reclamar que Escòcia podria sobreviure econòmicament

s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, http://www.parlament.cat/actualitat/R5_X_sobirania.pdf [en endavant "Declaració de Sobirania"]. Veure també Gareth Platt & Olivia Fandino, *Spain: Government to Challenge Catalonia Independence Declaration in Court*, INT'L BUS. TIMES, Mar. 1, 2013, <http://www.ibtimes.co.uk/articles/441159/20130301/spain-barcelona-catalonia.htm>.

³⁹ Veure T.M. DEVINE, *THE SCOTTISH NATION: A HISTORY 1700-2000* 3-30 (1999) (on descriu els esdeveniments previs i posteriors al Tractat de la Unió).

⁴⁰ TOM NAIRN, *AFTER BRITAIN: NEW LABOUR AND THE RETURN OF SCOTLAND* 94 (2000).

⁴¹ SCOTT L. GREER, *NATIONALISM AND SELF-GOVERNMENT: THE POLITICS OF AUTONOMY IN SCOTLAND AND CATALONIA* 44 (2007).

⁴² DEVINE, *supra* nota 39, pàg. 289-290.

⁴³ *Idem*, pàg. 574.

com estat independent.⁴⁴ Desviar els ingressos pel petroli del Mar del Nord de Londres a Edimburg segueix sent central en el programa econòmic de l'SNP.⁴⁵

Durant la dècada de 1970, en un intent de cooptar el sentiment nacional escocès i mantenir la seva posició com a partit polític dominant a Escòcia, el Partit del Treball va anunciar els seus plans per retornar l'autoritat política a les institucions escoceses. Però la seva proposta no va obtenir un nombre suficient des vots en un referèndum celebrat el 1979.⁴⁶ El tema de la descentralització es va deixar de banda durant la dècada dels 80 i principis dels 90, quan el Partit Conservador va governar el Regne Unit. Els conservadors van seguir una línia descaradament prounionista que va distanciar moltes institucions escoceses, acostumades que Londres els donés un ampli marge d'actuació, i va incrementar el suport escocès a l'autonomia.⁴⁷

El Partit Laborista, que va tornar al poder amb Tony Blair, va prometre el 1997 la devolució de poders, en part per "rebaixar l'ebullició de la independència".⁴⁸ El 1998, el govern laborista va introduir l'Scotland Act, que preveia la creació d'un parlament escocès.⁴⁹ En contrast amb el referèndum de devolució de 1979, els escocesos van votar amb entusiasme l'Scotland Act, i el 1999 es va reunir a Holyrood, als afores d'Edimburg, el primer Parlament d'Escòcia des de 1707.⁵⁰ L'Scotland Act formava part d'un projecte de descentralització més ampli que també preveia la creació d'una assemblea a Gal·les i, en els termes de l'Acord de Divendres Sant, un govern de coalició a Irlanda del Nord format per unionistes i nacionalistes.

⁴⁴ *Idem*, pàg. 585-586.

⁴⁵ *Veure*, p.ex., SCOTTISH NATIONAL PARTY, YOUR SCOTLAND, YOUR VOICE: A NATIONAL CONVERSATION 38-39 (2009), accessible a: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/293639/0090721.pdf> [en endavant YOUR SCOTLAND, YOUR VOICE] (on s'observa que els ingressos del petroli van actualment al govern britànic i es proposa que després de la independència, Escòcia podria invertir aquests ingressos en un fons de riquesa sobirana, que "constituïria una font permanent d'ingressos").

⁴⁶ *Veure* GREER, *supra* nota 41, pàg. 50-63.

⁴⁷ *Veure idem* pag. 69-88. Com Scott L. Greer explica, "Els governs conservadors d'aquells anys perseguïen aplicar polítiques estratègiques que erosionessin l'autonomia i l'estabilitat de les organitzacions escoceses, la reacció de les quals va prendre la forma del suport a la descentralització." *Id.* pàg. 69.

⁴⁸ James Macintyre, *From Devolution to Independence*, N.Y. TIMES, 8 de febrer de 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/09/opinion/from-devolution-to-independence.html?pagewanted=1&r=0&ref=opinion>.

⁴⁹ El text complet de l'Scotland Act, incloses les revisions posteriors a 1998, es troba a: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46>.

⁵⁰ *Veure* DEVINE, *supra* nota 39, pàg. 616-617.

El Partit Laborista controlava inicialment el Parlament escocès, però en les eleccions de 2007 el SNP va trencar la majoria laborista i el seu líder, Alex Salmond, es va convertir en primer ministre en un govern minoritari.⁵¹ La decisiva victòria de l'SNP al maig de 2011 va catapultar la independència a la capçalera de l'agenda política d'Escòcia. El 25 de gener de 2012, l'aniversari del poeta nacional escocès Robert Burns, Salmond va anunciar els seus plans per celebrar un referèndum per la independència d'Escòcia a la tardor de 2014 que coincidiria amb el 700 aniversari de la victòria de les forces escoceses sobre els invasors anglesos en la Batalla de Bannockburn.⁵² El govern del primer ministre David Cameron es va manifestar fortament contrari a la independència escocesa.⁵³ Tot i així, en l'Acord de Edimburg del 15 d'octubre de 2012 el govern britànic va concedir al Parlament escocès l'autorització per celebrar un referèndum, i tots dos governs van acordar les regles bàsiques del procés.⁵⁴

C. Flandes: Trencant "l'estat fallit més reeixit de tots els temps"

A diferència d'Escòcia i Catalunya, Flandes no té antecedents d'independència. Un cop creada Bèlgica, s'hi va unir com a unitat territorial i política identificable.⁵⁵ L'estat belga és en si mateix producte de la secessió: el 1830, per iniciativa de la burgesia francòfona local i amb el suport de les grans potències, les províncies belgues van declarar la seva independència dels Països Baixos, i un

⁵¹ Veure Neal Ascherson, *Will Scotland Go Its Own Way?*, N.Y. TIMES, 26 de febrer de 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/27/opinion/independence-for-scotland.html?pagewanted=all>.

⁵² Veure John F. Burns & Alan Cowell, *Scots Begin Bid for Vote on Independence*, N.Y. TIMES, Jan. 25, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/01/26/world/europe/scots-launch-bid-for-vote-onindependence.html?pagewanted=all>.

⁵³ Veure John F. Burns & Alan Cowell, *Cameron Details Arguments Against Scottish Independence*, N.Y. TIMES, 16 de febrer de 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/17/world/europe/cameron-speech-scotlandindependence-referendum.html>.

⁵⁴ *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, Oct. 15, 2012, accessible a: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0040/00404789.pdf> [en endavant *Acord d'Edinburg*].

⁵⁵ Veure KRIS DESCHOUWER, *THE POLITICS OF BELGIUM: GOVERNING A DIVIDED SOCIETY* 42-43 (2009) (on explica que, a diferència d'Espanya i el Regne Unit, "les regions i comunitats belgues no existien abans que es creés Bèlgica"). Les províncies flamenques es distingien, però, de les zones veïnes dels Països Baixos per l'ús de la llengua holandesa (que les separava de les zones catòliques de parla francesa del sud) i l'adhesió al catolicisme (que les diferenciava al nord de les zones protestants de parla neerlandesa del nord). Veure *íd.* pàg. 18-19. D'altra banda, Flandes era en el cor del regne de Borgonya durant els segles XV i XVI. Veure DAVIES, *supra* nota 12, pàg. 128-43.

noble alemany, Leopold de Saxònia Coburg Gotha, va ser investit primer rei dels belgues.⁵⁶

Abans de 1830, "no hi havia un sentiment compartit d'identitat 'belga', un sentiment de poble a la recerca de la condició de nació".⁵⁷ Fins i tot després de la independència, el foment d'una identitat compartida ha estat sovint difícil, en gran part pel fet que el nou estat cavalca sobre un falla lingüística que separa el nord de parla neerlandesa (Flandes) del sud de parla francesa (Valònia).⁵⁸ Al principi, la minoria francòfona de Bèlgica era dominant. El francès era la llengua de la política, el comerç i la cultura, i la capital, Brussel·les, es va convertir a poc a poc en una ciutat de parla predominantment francesa, tot i estar situada a Flandes.⁵⁹ Les mines i les fàbriques de Valònia van impulsar l'economia i la concentració de la riquesa al sud,⁶⁰ mentre que, en canvi, Flandes romanía pobre i agrícola. Per l'elit de parla francesa, la neerlandesa era una llengua "per a empleats domèstics i animals",⁶¹ i els flamencs en si eren "camperols sense educació, pagesos retrògrads, bons per al treball manual i poca cosa més".⁶²

Les arrels del nacionalisme flamenc modern es remunten al "Moviment Flamenc", que a finals del segle XIX i principis del XX va buscar una major igualtat en l'àmbit dels drets lingüístics.⁶³ Sota la seva pressió, el govern belga va estendre gradualment l'ús oficial de l'holandès a matèries legals, educatives i administratives.⁶⁴ Però "la política lingüística nacional es va convertir essencialment en un monolingüisme dual basat en el principi de la ubicació territorial, no en un bilingüisme vinculat als drets lingüístics individuals".⁶⁵ En altres paraules, els drets lingüístics eren determinats pel lloc on una

⁵⁶ Veure Robert Mnookin & Alain Verbeke, *Persistent Nonviolent Conflict with No Reconciliation: The Flemish and Walloons in Belgium*, 72 LAW & CONTEMP. PROBS. 151, 156-57 (2009).

⁵⁷ *Idem* pàg. 157.

⁵⁸ Aquesta falla té arrels històriques. "La Gàl·lia belga de Juli Cèsar era travessada per la línia que separava la Gàl·lia romana dels francs, línia que marcaria la frontera entre l'Europa llatina, de domini francès, i la nordgermànica". JUDT, *supra* nota 11, pàg. 708, n.1.

⁵⁹ Veure Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg. 157-159 i 169.

⁶⁰ *Idem* pàg. 158.

⁶¹ Ian Buruma, *Le Divorce*, NEW YORKER, Jan. 10, 2011 [en endavant Buruma, *Le Divorce*], pàg. 37.

⁶² Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg. 158.

⁶³ *Idem* pàg. 159-160.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ *Idem* pàg. 160.

persona vivia més que per la llengua nadiua de l'individu.⁶⁶ Al 1963 es fixa la "frontera lingüística" belga, que separa Flandes, de parla neerlandesa, de Valònia, de parla francesa.⁶⁷

Mentrestant, després de la Segona Guerra Mundial, la situació econòmica dels flamencs i els valons es va revertir dramàticament. Flandes va desenvolupar una economia moderna i va esdevenir una de les regions més riques d'Europa, mentre que Valònia, amb la disminució de la productivitat de la mineria i el tancament de moltes fàbriques, va patir un fort declivi postindustrial.⁶⁸ Valònia va passar a dependre dels subsidis del govern nacional, que els flamencs, ara pròspers, consideraven sovint pagats injustament pels seus impostos.⁶⁹ Les transferències financeres de Flandes a Valònia segueixen sent una font important de greuge nacionalista flamenc –"el flamenc del carrer es ressent de la idea dels subsidis de Flandes a la regió valona".⁷⁰

L'auge econòmic de Flandes va anar acompanyat de canvis radicals en el sistema polític belga. A partir de 1970, una sèrie de reformes constitucionals que reflecteixen la divisió territorial i lingüística va transformar Bèlgica d'un Estat unitari fortament centralitzat en un estat federal molt descentralitzat.⁷¹ En termes generals, les reformes constitucionals van establir tres regions (Flandes, Valònia i la capital Brussel·les) i tres "comunitats lingüístiques" (neerlandès, francès i alemany), cadascuna amb els seus propis parlaments i competències.⁷² Flandes i Valònia són

⁶⁶ En una decisió de 1968, el Tribunal Europeu de Drets Humans va confirmar en gran mesura la legislació belga que preveia sistemes educatius monolingües basats en el territori. Cas relatiu a alguns aspectes de les lleis d'ús de les llengües en l'educació a Bèlgica, Cort Europea per als Drets Humans, sentència del 23 de juliol de 1968, Sèrie A, Núm. 6.

⁶⁷ Veure DESCHOUWER, *supra* nota 55, pàg. 42-47. Abans de 1963, els límits regionals es fixaven en funció d'un cens lingüístic elaborat cada 10 anys, de manera que quedaven subjectes a modificacions ocasionals. *Id.* pàg. 44.

⁶⁸ Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg. 161.

⁶⁹ Veure JUDT, *supra* nota 11, pàg. 708 ("la majoria dels antics miners i treballadors de la indústria de l'acer valons i llurs famílies depenien ara d'un estat del benestar administrat per la capital bilingüe del país i pagat –com els semblava als nacionalistes flamencs– amb els impostos dels ben remunerats empleats del nord").

⁷⁰ Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg. 171-72. Veure també JUDT, *supra* nota 11, pàg. 710 (on descriu el nacionalisme flamenc com el producte de "dues identitats autoatribuïdes: minoria lingüística reprimida i motor econòmic frustrat").

⁷¹ Veure DESCHOUWER, *supra* nota 55, pàg. 48-54. El 1993, l'article I de la constitució belga va ser esmenat per tal de declarar Bèlgica un estat federal compost per tres regions i tres comunitats lingüístiques. *Id.* pàg. 41.

⁷² Veure *id.* pàg. 48-54. A més de les comunitats de parla francesa i holandesa, Bèlgica té una petita regió de parla alemany al llarg de la seva frontera oriental. Veure *Belgium's German-Speaking Cantons Ponder Their Position*, DEUTSCHE WELLE, 19 d'abril de 2012,

oficialment monolingüe, mentre que Brussel·les és oficialment bilingüe, encara que la majoria de la seva població parla francès.⁷³ Només les competències residuals, no expressament reservades a les regions o comunitats lingüístiques, pertanyen al govern federal.⁷⁴⁷⁵ Com Kris Deschouwer explica, Bèlgica no és una federació "per ajuntament" com els Estats Units o Suïssa, on petites entitats polítiques es van unir per un propòsit comú, sinó que podria descriure's millor com una federació "caient a trossos" en què els components federals van ser creats específicament per reflectir les diferències, i on les forces centrífugues del federalisme han servit per buidar el nucli nacional.

En un grau molt més alt que Espanya o el Regne Unit, Bèlgica presenta les característiques d'un conflicte ètnic. Flamencs i valons parlen diferents idiomes, viuen en zones diferents, van a escoles diferents, consumeixen diferents mitjans, i en gran mesura es regeixen per institucions diferents.⁷⁶ De fet, ni tan sols voten els mateix partits polítics –entre 1968 i 1978, els tres principals partits (democratacristians, socialistes i liberals) s'han dividit en una facció francesa i una neerlandesa que només competeixen en les eleccions dins dels seus respectius territori i esfera lingüística.⁷⁷ Quan les dues comunitats entren en contacte –com en els suburbis flamencs de Brussel·les, progressivament francòfons– les relacions són tenses a causa de les disputes per l'ús de la llengua i els drets dels votants.⁷⁸

<http://www.dw.de/belgiums-german-speaking-cantonsponder-their-position/a-15890523>

(on es descriu la posició política dels belgues de parla alemanya entre flamencs i valons).

⁷³ Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg. 169 i n.98.

⁷⁴ DESCHOUWER, *supra* nota 55, pàg. 56.

⁷⁵ *Id.* pàg. 42.

⁷⁶ *Veure*, p.ex., Christopher Caldwell, *Belgian Waffles: Two Nations, After All?*, WEEKLY STANDARD, Dec. 21, 2009, <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/017/327fxssq.asp?nopager=1>

("Els qui parlen francès i els qui parlen holandès viuen en universos culturals diferents. La majoria de gent no ha sentit a parlar mai dels polítics, de les actrius i a vegades ni tan sols dels atletes més importants de l'altra banda d'un país que és més petit que Maryland"); Doug Saunders, *For Bitterly Divided Belgium, The Future Looks Grim*, GLOBE & MAIL (Canada), 26 de setembre de 2007, at A3 (descriu que Bèlgica està "dividida en dues soledats bessones d'un aïllament extraordinari: la minoria valona de parla francesa i la majoria flamenca de parla neerlandesa viuen des de fa molt en mons separats. No compartint mitjans de comunicació, poques institucions i cap mena de bilingüisme, mai ha estat fàcil formar govern".); Baum, *supra* nota 5, pàg. 5 ("després de dècades de desaires i amargues rancúnies, les dues meitats de Bèlgica tenen llengües, partits polítics, escoles i mitjans de comunicació diferents. Alguns diuen que fins i tot els ocells de Flandes i Valònia canten en diferents idiomes").

⁷⁷ *Veure* JUDT, *supra* nota 11, pàg. 712.

⁷⁸ En particular, els nacionalistes, Flemish nationalists s'han oposat a les normes

Però tot i aquestes divisions, Bèlgica segueix sent pacífica i pròspera, una anomalia que va portar a un diari alemany a qualificar Bèlgica com "l'Estat fallit més reeixit de tots els temps".⁷⁹

Les recents eleccions nacionals de Bèlgica van posar en primer pla la disfuncionalitat de la cultura política. Després de les eleccions del juny de 2007, les crides a una major autonomia de Flandes van provocar un punt mort polític que va trigar més de nou mesos a resoldre's.⁸⁰ L'inesperat èxit de l'N-VA a les eleccions de juny de 2010 va precipitar una crisi encara més gran: el febrer de 2011 Bèlgica va batre el rècord de dies sense govern nacional i va superar l'establert per un Iraq devastat per la guerra.⁸¹ Tant les eleccions nacionals de 2007 com les de 2010 van portar molts observadors a preguntar si Bèlgica podria sobreviure com a estat.⁸²

que donen dret als francòfons de molts suburbis de Brussel·les a serveis municipals en francès, tot i que Flandes és una regió on no es parla exclusivament holandès i que en la circumscripció electoral de Brussels-Halle-Vilvoorde ("BHV") els francòfons poden votar partits polítics francòfons de la regió de Brussel·les-capital. Veure Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg. 169-71. Com a conseqüència, els suburbis brusselencs han esdevingut un focus de tensió etnolingüística. Veure *Thousands of Flemish Separatists Stage March Near Brussels*, AGENCE FRANCE-PRESSE, 18 de setembre de 2011, http://www.expatica.com/be/news/belgiannews/thousands-of-flemish-separatists-stage-march-near-brussels_176273.html

(que informa d'una provocadora marxa de la línia dura dels separatistes flamencs per la ciutat predominantment francòfona de Lindebeek); Michael Kimmelman, *With Flemish Nationalism on the Rise, Belgium Teeters on the Edge*, N.Y. TIMES, 4 d'agost de 2008,

<http://www.nytimes.com/2008/08/04/arts/04abro.html?pagewanted=all> (descriu les tensions lingüístiques a la ciutat dormitori de Linkebeek (Brussel·les)); Steven Erlanger, *Seams of Belgium's Quilt Threaten to Burst*, N.Y. TIMES, 14 de maig de 2008,

<http://www.nytimes.com/2008/05/14/world/europe/14belgium.html?pagewanted=all> (es descriuen els esforços dels polítics nacionalistes flamencs per mantenir la "naturalesa flamenca" de la ciutat de Liedekerke davant de la influència dels francòfons); Delphine Schrank, *Belgians Limp Along, Hobbled by Old Language Barriers*, WASH. POST, 3 de febrer de 2008,

<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/01/29/AR2008012903286.html>

(fa notar que al suburbi de Zaventem hi ha restriccions legals a la venda de sòl públic als qui parlen holandès o manifesten la voluntat d'aprendre'l). Les tensions de la circumscripció electoral de BHV van resoldre's per fi quan el govern va acceptar dividir-la en dos. *Row Over Key Belgian Constituency Resolved*, EURONEWS, July 14, 2012,

<http://www.euronews.com/2012/07/14/row-over-key-belgium-constituency-resolved/>.

⁷⁹ Siobhán Dowling, *'Belgium is the World's Most Successful Failed State'*, SPIEGEL ONLINE, 16 de juliol de 2008,

<http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,566201,00.html> (citant un article del diari alemany *Die Tageszeitung*).

⁸⁰ Veure Stephen Castle, *Belgium Forms Coalition Government, Ending Standoff*, N.Y. TIMES, Mar. 21, 2008,

http://www.nytimes.com/2008/03/21/world/europe/21belgium.html?_r=0.

⁸¹ Veure Leo Cendrowicz, *Belgian Waffling: Who Needs Government, Anyway?*, TIME, 21 de febrer de 2011,

<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2052843,00.html>.

⁸² Sovint aquests observadors comparaven la relació entre Flandes i Valònia a un matrimoni infeliç, i l'eventual ruptura de Bèlgica a un divorci. Sobre un ús més extens del conflicte flamenc-való veure Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg.

Bèlgica no va aconseguir formar un govern de coalició fins el desembre de 2011, i només sota les pressions derivades de la crisi econòmica, que va portar a una rebaixa del *rating* creditici de Bèlgica.⁸³ Però ni tan sols aquest pacte ha aconseguit que es deixi de parlar d'un trencament de Bèlgica. Per tal de formar la coalició, els partits polítics belgues van acordar una major delegació de facultats en els governs regionals.⁸⁴ Però l'N-VA es va negar a unir-se a la coalició de govern i, com a partit de l'oposició, manté el seu compromís amb l'eventual independència de Flandes. Les eleccions regionals flamenques d'octubre de 2012 van confirmar la posició de l'N-VA com a partit més votat de Flandes, i el seu líder, Bart De Wever, fou escollit alcalde d'Anvers.⁸⁵ De Wever preveu la desintegració gradual de l'Estat belga a través de la contínua transferència de competències a les regions, i el seu objectiu és que "Bèlgica s'apagui lentament... com una espelma, sense que pràcticament se n'adoni ningú".⁸⁶

II. SECESSIÓ I AUTODETERMINACIÓ EN EL DRET INTERNACIONAL

Per descomptat, es difícil que la desintegració de Bèlgica –o la independència d'Escòcia o Catalunya– passin desapercbudes a la comunitat internacional, car la secessió discuteix els dos pilars del sistema estatal westfalià: la sobirania i la integritat territorial.⁸⁷

Una secessió reeixida redueix l'abast territorial de la sobirania de l'exmetròpoli i estableix un nou sobirà en el seu lloc.⁸⁸ En la seva

154-156. *Veure també* Caldwell, *supra* nota 76 ("Però el matrimoni de Flandes i Valònia, que mai no havia estat per amor, ha esdevingut les últimes dècades un tirar-se els plats pel cap").

⁸³ Chrisafis, *supra* nota 2.

⁸⁴ *Veure* Stanley Pignal, *Belgium Deal Paves Way for New Government*, FIN. TIMES, 11 d'octubre de 2011, <http://www.ft.com/cms/s/0/58abb49c-f41f-11e0-8694-00144feab49a.html>.

⁸⁵ *Belgian Flemish Separatists Make Gains at Polls*, BBC NEWS, Oct. 15, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19943890>.

⁸⁶ Buruma, *Le Divorce*, *supra* nota 61, pàg. 36.

⁸⁷ *Veure* Michael J. Kelly, *Pulling at the Threads of Westphalia: "Involuntary Sovereignty Waiver" --Revolutionary International Legal Theory or Return to Rule by the Great Powers?*, 10 UCLA J. INT'L L. & FOR. AFF. 361, 372-82 (2005) (que fa una panoràmica de l'impacte de la Pau de Westfàlia (1648) sobre el concepte modern d'estat sobirà); Daniel Philpott, *Religious Freedom and the Undoing of the Westphalian State*, 25 MICH. J. INT'L L. 981, 983 (2004) (titlla l'estat westfalià de "cap de Janus, car el govern mira tant cap endins pel que fa als seus assumptes, sobre els quals té autoritat suprema, com cap enfora més enllà de les seves fronteres, on no hi ha autoritat rival legitimada per forçar un canvi en la governança dels seus habitants").

⁸⁸ *Veure* Lea Brilmayer, *Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation*, 16 YALE J. INT'L L. 177, 178 (1991) ("Les reivindicacions

forma més extrema, una o més secessions reeixides podrien donar lloc a la dissolució (és a dir, l'extinció jurídica) de l'antic estat pare, com va ser el cas de Iugoslàvia els anys 90.⁸⁹ L'exemple iugoslau també apunta a una altra característica pertorbadora de la secessió: els conflictes secessionistes sovint impliquen conflictes armats i violacions dels drets humans que amenacen la pau internacional.⁹⁰

Sovint es diu que el dret internacional té una postura neutral respecte a la secessió: els actes de secessió s'avaluen d'acord amb la legislació nacional, mentre que el dret internacional només es refereix a la regulació de les conseqüències de la secessió.⁹¹ Tanmateix, la secessió és clarament desafavorida. Encara que el dret internacional reconegui el dret a l'autodeterminació, si s'apliqués a obrir la possibilitat d'un estat propi a milers de potencials demandants del món, portaria "al debilitament radical de la sobirania de l'Estat i a una reorganització dramàtica del marc actual de la comunitat mundial".⁹² El dret a l'autodeterminació, per tant, ha estat "*selectiu i limitat* en molts aspectes".⁹³ De fet, en l'era postcolonial, sembla que el dret a l'autodeterminació no és equivalent a dret unilateral de secessió.

A. Secessió unilateral: límits al dret a l'autodeterminació

El concepte modern d'autodeterminació té els seus orígens en el famós *Pronunciament de catorze punts* del president dels EUA,

secessionistes inclouen, d'entrada, la reclamació de territori").

⁸⁹ Veure JAMES CRAWFORD, *THE CREATION OF STATES IN INTERNATIONAL LAW* 390-91 (2d ed. 2006). Per a un examen més extens de la qüestió relativa a la continuïtat i l'extinció, veure *infra* Part III.B.

⁹⁰ Veure, p.ex., Diane F. Orentlicher, *Separation Anxiety: International Responses to Ethno-Separatist Claims*, 23 YALE J. INT'L L. 1, 62-77 (1998) (que discuteix els orígens de la ruptura violenta de Iugoslàvia i la resposta de la comunitat internacional). Veure també Aleksandar Pavkovic, *By Force of Arms: Violence and Morality in Secessionist Conflict, a SECESSION AS AN INTERNATIONAL PHENOMENON: FROM AMERICA'S CIVIL WAR TO CONTEMPORARY SEPARATIST MOVEMENTS* 259, 259-76 (Don H. Doyle ed., 2010) [en endavant SECESSION AS AN INTERNATIONAL PHENOMENON] (que examina si l'ús de la força per aconseguir o prevenir la secessió és justificable moralment).

⁹¹ Veure CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 390 ("La posició és que la secessió no és legal ni il·legal segons el dret internacional sinó un acte jurídicament neutral les conseqüències del qual estan internacionalment regulades."); Christopher J. Borgen, *The Language of Law and the Practice of Politics: Great Powers and the Rhetoric of Self-Determination in the Cases of Kosovo and South Ossetia*, 10 CHI. J. INT'L L. 1, 8 (2009) [en endavant Borgen, *The Language of Law*] ("No es pot dir que el dret internacional faci il·legal la secessió. Si alguna cosa es pot dir, és que no es pronuncia sobre la qüestió i que els intents de secessió s'avaluen d'entrada segons la legislació nacional.").

⁹² ANTONIO CASSESE, *SELF-DETERMINATION OF PEOPLES: A LEGAL REAPPRAISAL* 317 (1998).

⁹³ *Id.* (les cursives són de l'original).

Woodrow Wilson, redactat després de la Primera Guerra Mundial.⁹⁴ Wilson tenia una visió expansiva i idealista de l'autodeterminació. Argumentava que cal donar "als elements nacionals ben definits la màxima satisfacció possible sense introduir nous, o perpetuar vells, elements de discòrdia o antagonisme".⁹⁵ Els perills potencials d'aquesta visió van ser evidents des del principi. El secretari d'Estat de Wilson, Robert Lansing, va reconèixer que, donats els innombrables "elements nacionals" que hi ha al món i la impossibilitat de proporcionar a cadascun d'ell un estat propi, l'autodeterminació "aixecava esperances que mai podien ser satisfetes".⁹⁶ D'altra banda, tot i que els victoriosos aliats estaven disposats a desmantellar les Potències Centrals derrotades a Versalles, estaven molt menys disposats a concedir l'autodeterminació a les minories nacionals dins de les seves pròpies fronteres o, encara més impensable, als seus súbdits colonials.

Així, com explica Antonio Cassese, "després de la Primera Guerra Mundial l'autodeterminació, encara que en voga com a postulat polític i eslògan retòric..., no formava part del cos de normes jurídiques internacionals".⁹⁷ El 1920 i el 1921, dues comissions d'experts nomenades per la Lliga de les Nacions per determinar l'estatus de les Illes Aaland van rebutjar la idea de l'autodeterminació i es van manifestar a favor de mantenir la integritat territorial dels estats existents.⁹⁸ La primera comissió, la Comissió de juristes, va declarar que "el dret internacional positiu no reconeix el dret dels grups nacionals com a tals a separar-se de l'Estat del qual formen part per la simple expressió d'un desig...".⁹⁹ Segons la segona comissió, la

⁹⁴ Encara que els Catorze Punts no esmentaven explícitament l'autodeterminació, es referien a territoris que proposaven formar nous estats a partir de la derrotada Alemanya i els derrotats imperis austrohongarès i otomà. Per al text dels Catorze Punts, veure MARGARET MACMILLAN, *PARIS 1919: SIX MONTHS THAT CHANGED THE WORLD* 495-96 (2003).

⁹⁵ HURST HANNUM, *AUTONOMY, SOVEREIGNTY, AND SELF-DETERMINATION: THE ACCOMMODATION OF CONFLICTING RIGHTS* 28 (Rev. ed. 1996) (citant CHARLES L. MEE, JR., *THE END OF ORDER* 53-54 (1980)).

⁹⁶ MACMILLAN, *supra* nota 94, pàg. 11. Wilson va arribar en última instància a la mateixa conclusió: "Quan vaig pronunciar aquestes paraules [que 'totes les nacions tenen dret a l'autodeterminació'] ho vaig fer sense saber que existien tantes nacionalitats com apareixen dia rere dia." *Id.* pàg. 12.

⁹⁷ CASSESE, *supra* nota 92, pàg. 27.

⁹⁸ Les illes Aaland pertanyien a Finlàndia però la seva població era d'ascendència sueca, parlava suec i desitjava separar-se de Finlàndia i unir-se a Suècia. Veure HANNUM, *supra* nota 95, pàg. 370-371.

⁹⁹ Informe de l'International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Aaland Islands Question, L.N.O.J., Special Supp. No. 3, pàg. 5 (1920).

Comissió de relators, reconèixer aquest dret "seria destruir l'ordre i l'estabilitat dins dels estats i inaugurar l'anarquia en les relacions internacionals, seria defensar una teoria incompatible amb la idea mateixa de l'Estat com a unitat territorial i política".¹⁰⁰ En lloc de permetre a les Illes Aaland separar-se de Finlàndia i unir-se a Suècia, la Lliga de les Nacions va instar Finlàndia a adoptar determinades mesures lingüístiques i educatives per protegir els drets culturals dels habitants de les illes Aaland dins de l'estat finlandès.¹⁰¹

L'estatut jurídic de l'autodeterminació va canviar després de la Segona Guerra Mundial, quan va aparèixer en lloc destacat en diversos documents fundacionals de les Nacions Unides. L'article I de la Carta de l'ONU va assenyalar el desenvolupament de "relacions d'amistat entre les nacions, basades en el respecte al principi d'igualtat de drets i d'autodeterminació dels pobles" com a propòsit principal de l'ONU.¹⁰² De la mateixa manera, l'article I, comú al Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (PIDCP) i al Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), va declarar que "tots els pobles tenen el dret d'autodeterminació. En virtut d'aquest dret, els pobles determinen lliurement la seva condició política i persegueixen lliurement el seu desenvolupament econòmic, social i cultural".¹⁰³ Segons Christopher J. Borgen, "el concepte d'autodeterminació ha passat definitivament d'aspiració ideal a dret reconegut" mitjançant la seva inclusió en el PIDCP i l'ICESCR.¹⁰⁴

No obstant això, malgrat la seva acceptació gradual com a dret, l'autodeterminació ha seguit tenint un problema fonamental: ningú pot posar-se d'acord sobre què significa exactament. Separatistes de tot el món han adoptat una visió àmplia, essencialment wilsoniana, de l'autodeterminació en un intent de proporcionar suport legal a les seves demandes. En l'àmbit polític, l'autodeterminació s'ha convertit en "un sant i senya que tothom pronuncia per identificar-se amb els

¹⁰⁰ The Aaland Islands Question: Report Submitted to the Council of the League of Nations by the Commission of Rapporteurs, League of Nations Doc. B7/21/68/106, at 27 (1921) [en endavant Aaland Islands Report].

¹⁰¹ L'acord de les Aalad del Consell de la Lliga de les nacions, L.N.O.J. pàg. 701 (1921).

¹⁰² Carta de les Nacions Unides, art. 1, paràgraf 2. El mateix llenguatge apareix a l'article 55 de Carta de les Nacions Unides.

¹⁰³ Pacte internacional sobre drets civils i polítics (1966), 999 U.N. Treaty Ser. 171 (1967), art. 1; Pacte internacional sobre drets econòmics, socials i culturals (1966), 993 U.N. Treaty Ser. 3 (1967), art. 1.

¹⁰⁴ Borgen, *The Language of Law*, *supra* nota 91, pàg. 7.

virtuosos".¹⁰⁵ No obstant això, el dret internacional és, abans que res, un conjunt de regles fetes per i per als Estats, que, com era d'esperar, s'han mostrat reticents a aprovar un dret que justifiqui el seu propi desmembrament.

En les dècades que van seguir a l'adopció de la Carta de les Nacions Unides, l'autodeterminació es va associar gairebé exclusivament amb el procés de descolonització. De fet, l'autodeterminació equival al dret indiscutible a l'"autodeterminació externa" – és a dir, el dret a un Estat independent –només quan s'aplica a colònies d'ultramar, com les dels antics imperis europeus a Àfrica i Àsia.¹⁰⁶ L'Assemblea General de l'ONU va proclamar primer el dret de les colònies a l'autodeterminació externa el 1960 en la seva Declaració sobre la concessió de la independència als països i pobles colonials,¹⁰⁷ i la Cort Internacional de Justícia (CIJ), va sostenir posteriorment que el dret a l'autodeterminació externa en el context colonial assolia l'estatus de dret internacional consuetudinari.¹⁰⁸ L'atorgament de l'autodeterminació externa a les colònies ultramarines era compatible amb la preservació del sistema westfalià d'estats: amb poques excepcions, les colònies no eren considerades part integrant dels estats europeus que les governaven, i la seva pèrdua, tot i dolorosa, no era una amenaça per a la sobirania o les fronteres dels estats pares.¹⁰⁹

¹⁰⁵ HANNUM, *supra* nota 95, pàg. 49 (citant Vernon Van Dyke, *Self-Determination and Minority Rights*, 13 INT'L STUDIES Q. 223, 223 (1969)).

¹⁰⁶ Veure Gerry J. Simpson, *The Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age*, 32 STANFORD J. INT'L L. 255, 272-73 (1996). Per a una discussió exhaustiva sobre el dret d'autodeterminació, veure CASSESE, *supra* nota 92, pàg. 71-89.

¹⁰⁷ G.A. Res. 1514, 15 UN GAOR, Supp. (No. 16), UN Doc. A/4684 (1960), Preàmbul, paràgrafs. 2, 3 (afirma que "tots els pobles tenen dret a l'autodeterminació" and "proclamant solemnement la necessitat de posar ràpid i incondicional fi al colonialisme en totes les seves formes i manifestacions").

¹⁰⁸ Veure Western Sahara, Advisory Opinion, 1975 I.C.J. 12, pàg. 110 (Oct. 16) ("Inspirada en una sèrie de resolucions de l'Assemblea General. . . una veritable llei de la descolonització és en curs de prendre forma. Es deriva essencialment del principi de l'autodeterminació a lliure determinació."); Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, Advisory Opinion, 1971 I.C.J. 6, 31 ("[E]l desenvolupament ulterior del dret internacional pel que fa als territoris no autònoms, va fer que el principi de la lliure determinació consagrat a la Carta de les Nacions Unides, fos aplicable a tots ells."). Veure també Case Concerning East Timor (Port. v. Austl.), 1995 I.C.J. 90, 102-03 (June 30) (que defineix Timor Oriental com "territori no autònom," i per tant emparat pel dret d'autodeterminació externa).

¹⁰⁹ On les colònies ultramarines eren considerades part integral de la metròpoli, el procés de descolonització va ser particularment llarg, complex i violent. L'exemple més obvi és Algèria, que era part integral de França i va haver de patir una guerra anticolonial brutal entre 1954 i 1966 abans d'esdevenir independent. Veure IAN LUSTICK, UNSETTLED STATES, DISPUTED LANDS: BRITAIN AND IRELAND, FRANCE AND ALGERIA, ISRAEL AND THE WEST BANK-GAZA 81-120, 239-301 (1993) (on s'examinen les dificultats que va tenir França per separar-se d'Algèria atesa la

El suport a l'aplicació del dret a l'autodeterminació externa més enllà del context colonial és escàs. Fins i tot les antigues colònies, havent assolit la independència sota la bandera de l'autodeterminació, van rebutjar ràpidament la idea que aquest dret pogués aplicar-se a les seves pròpies fronteres.¹¹⁰ En l'era de la Carta de l'ONU, només tres territoris no-colonials –Bangla Desh, Eritrea, i més recentment Kosovo– s'han separat amb èxit dels seus estats sense el consentiment d'aquests.¹¹¹ En tots tres casos es donaven unes circumstàncies úniques que limiten el seu valor com a precedent.¹¹² En canvi, la gran majoria dels intents de secessió no colonials han fracassat.¹¹³

L'argument més comú en favor d'un dret a l'autodeterminació fora del context colonial és que el dret internacional hauria de permetre la "secessió reparadora" (*remedial secession*) com a últim recurs quan s'hagi negat les llibertats democràtiques a un grup

integració d'aquesta a l'estat francès).

¹¹⁰ *Veure*, p.ex., Organization of African Unity, Resolution 16(1) (July 21, 1964) (on s'afirma "que el problema de les fronteres constitueix un factor greu i permanent de dissensions" i encarregant als seus membres "respectar les fronteres existents en el seu afany per aconseguir la independència nacional").

¹¹¹ *Veure* Borgen, *The Language of Law*, *supra* nota 91, pàg. 9-10. Totes les altres secessions no-colonials d'ençà de 1945 o bé van comptar amb el consentiment dels estats pare (p. ex. Senegal, Singapur i els països bàltics) o bé van ser resultat de la dissolució dels estats pare (p.ex. la Unió Soviètica, Iugoslàvia i Txecoslovàquia). *Veure* CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 416. L'exemple més recent de secessió amb consentiment de l'estat pare és la separació de Sudan del Sud del Sudan el juliol del 2011, fruit d'un tractat de pau negociat amb l'ajut dels Estats Units. *Veure* Jeffrey Gettleman, *South Sudan, the Newest Nation, Is Full of Hope and Problems*, N.Y. TIMES, July 7, 2011, http://www.nytimes.com/2011/07/08/world/africa/08sudan.html?_r=0.

¹¹² Bangladesh va aconseguir independitzar-se de Pakistan gràcies a la intervenció de l'exèrcit indi, cosa que significava un *fait accompli* fundat sobre la base que la comunitat internacional (inclòs el Pakistan) ho acceptava. *Veure* CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 415-416; HANNUM, *supra* nota 95, pàg. 46 (argueix que l'èxit de la secessió de Bangladesh "va ser més conseqüència de l'exèrcit indi que als preceptes de la llei internacional"). La independència d'Eritrea d'Etiòpia va ser resultat de la caiguda del règim militat etiop i la formació d'un govern de transició que va acceptar-la. *Veure* Borgen, *The Language of Law*, *supra* nota 91, pàg. 10 n.28. Això condueix James Crawford, per exemple, a considerar Eritrea un exemple de secessió no colonial aconseguida amb el consentiment de l'estat pare. CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 415-416. En el reconeixement de la declaració d'independència de Kosovo de Sèrbia de 2008, nombrosos Estats, entre ells els EUA, qualifiquen la independència de Kosovo de resultat sui generis d'un conjunt únic de circumstàncies, especialment la violació sèrbia dels drets humans a Kosovo durant la dècada de 1990 i la posterior intervenció militar i administració de la província per part de la comunitat internacional. *Veure*, p.ex., U.S. Recognizes Kosovo as Independent State, 18 de febrer de 2008, <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/02/100973.htm> (on se cita l'aleshores secretària d'estat dels EUA, Condoleezza Rice, afirmant que "no es pot considerar Kosovo un precedent per a qualsevol altre situació actual del món"). A diferència de Bangladesh i Eritrea, que han gaudit d'acceptació universal, la secessió de Kosovo ha romàs discutida, i molts estats, incloent-hi Sèrbia i Rússia han refusat reconèixer-ne la independència.

¹¹³ *Veure*, p.ex., CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 403-415 (que estudia l'intent fracassat de secessió de les illes Faroe, Katanga, Biafra, Republika Srpska, Chechnya, Quebec, i Somaliland).

radicat dintre del territori d'un Estat o se l'hagi sotmès a severos abusos des del punt de vista dels drets humans.¹¹⁴ El concepte de secessió reparadora troba suport en informes de la Lliga de Nacions sobre les Illes Aaland¹¹⁵ i, més recentment, el 1970, en la Declaració de l'Assemblea General de l'ONU sobre les relacions d'amistat i cooperació entre estats.¹¹⁶ Però la secessió reparadora està lluny de ser acceptada per la comunitat internacional. Kosovo, la població del qual va patir els abusos de drets humans a mans de l'Estat serbi, va ser potser el més clar exemple recent d'una situació en què el dret a la secessió reparadora és aplicable. No obstant això, el 2010, en la seva opinió consultiva sobre la legalitat de la secessió de Kosovo de Sèrbia, la Cort Internacional de Justícia va eludir l'espinos tema de la secessió reparadora i va triar a canvi cenyir-se a la qüestió de si la declaració d'independència de Kosovo violava el dret internacional.¹¹⁷ En conseqüència, si bé va reconèixer que hi ha "punts de vista radicalment diferents" sobre l'existència d'un dret a la secessió reparadora, el tribunal va determinar que "no és necessari resoldre sobre aquesta qüestió en aquest cas".¹¹⁸ En evitar el tema, l'opinió de la CIJ llança seriosos dubtes sobre la viabilitat de les reclamacions no-colonials d'autodeterminació.

B. Secessió negociada: lliçons del Quebec

Així, doncs, quan les persones que reclamen el dret a l'autodeterminació resideixen en el territori d'un Estat existent, el màxim que es pot dir que garanteix el dret és "l'autodeterminació

¹¹⁴ *Veure* ALLEN BUCHANAN, JUSTICE, LEGITIMACY, AND SELF-DETERMINATION: MORAL FOUNDATIONS FOR INTERNATIONAL LAW 331-400 (2007) (que presenta l'argument que "el dret internacional hauria de reconèixer un dret de secessió reparadora" quan "aquesta sigui una solució d'últim recurs contra injustícies greus").

¹¹⁵ Aaland Islands Report, *supra* nota 100 ("La separació d'una minoria de l'Estat de què forma part i la seva incorporació en un altre Estat només poden ser considerada una solució totalment excepcional, un últim recurs quan l'Estat no té la voluntat o el poder de promulgar i aplicar garanties justes i eficaces.").

¹¹⁶ G.A. res. 2625, Annex, 25 UN GAOR, Supp. (No. 28), U.N. Doc. A/5217 (1970) (que protegeix la integritat territorial d'aquells estats regits per un govern que representa tota la població del territori sense distincions de raça, credo o color," tot suggerint que els estats que no trobin aquest estàndard podrien renunciar al seu dret a la integritat territorial).

¹¹⁷ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, 2010 I.C.J. 141 (July 22), § 83. La qüestió posada a la cort per l'Assemblea General era: ¿És la declaració unilateral d'independència de les institucions autònomes provisionals de Kosovo ajustada al dret internacional?" *Id.*, § 1. Gens sorprenent que la ICJ trobés que el dret internacional no prohibeix les declaracions d'independència. *Id.*, § 84.

¹¹⁸ *Id.*, § 82-83.

interna", que es pot entendre com l'acoblament de drets humans i democràtics amb certs drets de les minories pensats per reconèixer i protegir la cultura i la identitat dels pobles. Aquest concepte era al cor de la resolució de la Lliga de les Nacions sobre les Illes Aaland.¹¹⁹ Més recentment, el 1998 – en ple debat sobre la possible secessió del Quebec, i després de la derrota per la mínima dels separatistes quebequesos en el referèndum per la independència de 1995–¹²⁰ la Cort Suprema del Canadà en la seva *Referència a la Secessió del Quebec* va reafirmar la preferència del dret internacional per l'autodeterminació interna.¹²¹

El govern canadenc va demanar l'opinió de la Cort sobre si Quebec tenia un dret unilateral a la secessió a l'empara de les lleis nacionals o internacionals.¹²² Després de constatar que la legislació nacional canadenca no contemplava el dret a la secessió unilateral,¹²³ el tribunal va explicar que en virtut del dret internacional "el dret a l'autodeterminació d'un poble es compleix normalment a través de l'autodeterminació interna –l'aspiració d'un poble al seu desenvolupament polític, econòmic, social i cultural en el marc d'un Estat existent".¹²⁴ Segons el tribunal, això reflecteix el fet que "el principi d'autodeterminació s'ha desenvolupat en el dret internacional en un marc de respecte a la integritat territorial dels Estats existents".¹²⁵ Basant-se en gran mesura en el nombre de quebequesos que han ocupat càrrecs importants en el govern de Canadà, i en l'afirmació que "els èxits internacionals dels quebequesos en la majoria dels camps de l'activitat humana són massa nombrosos per enumerar-los", el tribunal va determinar que la població del Quebec exercia el seu dret a l'autodeterminació interna a través de la seva capacitat per "prendre decisions amb llibertat política i aconseguir el

¹¹⁹ Veure *supra* nota 101 i text referenciat.

¹²⁰ Per a antecedents i anàlisis del nacionalisme quebequès i del referèndum de 1995, veure William J. Dodge, *Succeeding in Seceding? Internationalizing the Quebec Secession Reference Under NAFTA*, 34 TEX. J. INT'L L. 287, 287-96 (1999). Per a un examen a fons dels possibles perfils i conseqüències de la secessió quebequesa, veure ROBERT A. YOUNG, *THE SECESSION OF QUEBEC AND THE FUTURE OF CANADA* (Rev. ed. 1998).

¹²¹ Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217.

¹²² *Id.*, § 2. El govern canadenc també va plantejar una tercera qüestió: si, en un eventual conflicte de legitimitats pel que fa a la secessió quebequesa, tindria prioritat el dret nacional o l'internacional. *Id.* Com que la cort va decidir que tant l'un com l'altre denegaven al Quebec el dret de secessió unilateral, aquesta tercera qüestió no va arribar a formular-se. *Id.*, § 147.

¹²³ *Id.*, § 32-108.

¹²⁴ *Id.*, § 126.

¹²⁵ *Id.*, § 127.

desenvolupament econòmic, social i cultural al Quebec, al Canadà i a tot el món".¹²⁶ El tribunal va concloure que encara que el dret internacional donava suport al dret a la secessió reparadora, aquest dret era "manifestament inaplicable a Quebec en les condicions vigents".¹²⁷

Però el tribunal va donar un pas més, basant-se en "els principis del federalisme, la democràcia, el constitucionalisme i l'Estat de dret i el respecte a les minories", consagrats en la Constitució del Canadà per delinear un procés de secessió negociada.¹²⁸ Segons el tribunal, tot i que la legislació nacional canadenca no aprova la secessió unilateral, la Constitució "no és una camisa de força". Per tant, "una majoria clara en una pregunta clara en favor de la secessió conferiria legitimitat democràtica a la iniciativa de secessió, que tots els altres participants en la Confederació haurien de reconèixer".¹²⁹ En altres paraules, la voluntat democràticament expressada del poble quebequès de separar-se obligaria l'estat canadenc a entrar en negociacions amb el Quebec sobre la possible separació. Tot i que "ningú suggerís que fossin unes negociacions fàcils", el tribunal va arribar a la conclusió que aquest procés seria l'única manera de garantir "l'acceptació final dels resultats per la comunitat internacional".¹³⁰

La discussió de la cort respecte a una secessió negociada va deixar dues qüestions fonamentals sense resposta: què és una "majoria clara"?¹³¹ i què constitueix una "pregunta clara"? Opinions posteriors de la cort van proporcionar orientació sobre la segona. La percepció de la manca de claredat de la pregunta plantejada en el referèndum de l'any 1995 va ser una font important de conflicte entre grups pro i anti-independència, i s'identifica sovint com una de les raons per les quals la diferència de vots va ser tan estreta.¹³² L'any

¹²⁶ *Id.*, § 135-36.

¹²⁷ *Id.*, § 138.

¹²⁸ *Id.*, § 148.

¹²⁹ *Id.*, § 150.

¹³⁰ *Id.*, § 151-52.

¹³¹ El tribunal, òbviament, preveia una majoria superior al 50% més un. En particular, pel que fa a aquest article, val la pena assenyalar que, el 2006, sobre la base d'una proposta presentada per la UE, Montenegro va celebrar un referèndum sobre la separació de Sèrbia que requeria una majoria del 55% per tenir èxit. *Veure* Office of Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Serbia and Montenegro Referendum 21 May 2006*, 14 de març de 2006, pàg. 3-4, *disponible a*: <http://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/18431>.

¹³² *Veure* Dodge, *supra* nota 120, pàg. 291. La pregunta era: "Està d'acord que el

2000, el govern canadenc va aprovar la Clarity Act, que obliga al Canadà a negociar amb el Quebec sobre una possible separació només després d'una votació amb una pregunta que plantegi una elecció taxant entre separació completa o permanència en l'estat canadenc.¹³³ En conseqüència, la Clarity Act prohibeix qualsevol pregunta "que contempli altres possibilitats fora de la secessió de la província de Canadà...".¹³⁴ L'objectiu d'aquesta disposició és prevenir un referèndum sobre una "associació de sobiranes", una proposta una mica nebulosa dels nacionalistes quebequesos en què el Quebec, encara que nominalment independent, mantindria algun tipus d'associació política i econòmica amb la resta de Canadà.¹³⁵

Ateses les similituds entre el Quebec i les nacions sense Estat d'Europa,¹³⁶ l'anàlisi de la Cort Suprema del Canadà del dret a l'autodeterminació té importants implicacions per a Flandes, Escòcia i Catalunya. Com a qüestió preliminar, igual que la Constitució canadenca, les constitucions belga o espanyola no contemplen la secessió.¹³⁷ En efecte, la Constitució espanyola no només afirma expressament l'existència d'una nació espanyola única, sinó que també confereix competència exclusiva per a la celebració de referèndums al govern nacional¹³⁸ i podria dir-se que autoritza l'ús de la força militar per combatre qualsevol intent de secessió.¹³⁹ Per la seva banda, el Tractat de la Unió 1707 no contempla la separació, sinó que proclama que "els dos regnes d'Anglaterra i Escòcia

Quebec esdevingui sobirà, després d'haver fet una oferta formal al Canadà per a una nova associació econòmica i política, en el marc del projecte de llei sobre el futur del Quebec i de l'acord signat el 12 de juny de 1995?".

KEATING, *supra* nota 6, pàg. 92 n.18.

¹³³ Clarity Act, 2000 S.C., ch. 26 (Can.).

¹³⁴ *Id.*, § 1(4)(b).

¹³⁵ *Veure* Keating, *supra* nota 6, en 89-90 (on s'explica que la proposta del nacionalista Partit Quebequès d'una associació sobirana promouria "un mercat comú del Canadà, el manteniment de la moneda canadenca al Quebec, i la participació de les institucions executives i legislatives del Canadà i el Quebec a l'hora decidir sobre els assumptes d'interès comú. També hi haurà lliure circulació de treballadors entre el Canadà i el Quebec i es podria accedir lliurement a la doble ciutadania."). *Veure també id.* pàg. 92 (que qualifica la pregunta plantejada en el referèndum de 1995, "de debat entre la l'opció de la sobirania i l'opció de l' associació sobirana").

¹³⁶ *Veure en general id.* (on es qualifica el Quebec de nació sense estat i s'analitza la seva política juntament amb les nacions sense Estat d'Europa).

¹³⁷ *Veure* Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg. 180 ("La constitució belga no permet la secessió."); La constitució espanyola, *supra* nota 22, art. 2 (defineix l'estat espanyol com a "indivisible").

¹³⁸ *Id.*, art. 149.

¹³⁹ *Veure id.*, art. 8(1) ("La missió de les Forces Armades... és garantir la sobirania i independència d'Espanya i defensar la seva integritat territorial i l'ordre constitucional.").

estaran... per sempre més units en un sol regne...".¹⁴⁰ I, com el Quebec, Flandes, Escòcia i Catalunya no són ni colònies d'ultramar que tinguin el dret a l'autodeterminació externa ni víctimes de la repressió de manera que fos aplicable el dret a la secessió reparadora. En resum, Flandes, Escòcia i Catalunya només tenen dret a l'autodeterminació interna (i ja la posseeixen).

Això deixa oberta la possibilitat de la secessió negociada. El govern britànic, malgrat la seva ferma oposició a la independència d'Escòcia, fins ara ha demostrat la seva disposició a negociar amb els nacionalistes escocesos. En un llenguatge que recorda l'opinió consultiva de la Cort Suprema del Canadà, l'Acord d'Edimburg declara que un referèndum "ofereixi una comprovació justa i una expressió decisiva de les opinions de la població d'Escòcia, i un resultat que tothom respecti".¹⁴¹ D'altra banda, l'enfocament de l'Acord a la pregunta del referèndum reflecteix la tesi de la Clarity Act sobre què constitueix una "pregunta clara." L'Acord especifica que el referèndum es durà a terme sobre la base d'una sola pregunta,¹⁴² frustrant així els plans de l'SNP d'incloure dues preguntes en la papereta del referèndum – la primera adreçada a la independència i la segona buscant suport a la "devolution max", un escenari similar a l'"associació de sobirania" quebequesa, amb la qual Escòcia obtindria l'autonomia interna pràcticament completa (incloent plens poders fiscals) però seguiria sent part del Regne Unit a efectes externs, tals com la defensa i els afers exteriors.¹⁴³

Mentre que el govern britànic ha demostrat la seva disposició a negociar amb els nacionalistes escocesos els perfils d'un referèndum, el Govern espanyol s'ha negat fins ara a col·laborar en termes semblants amb els nacionalistes catalans. Arran de la convocatòria del Govern català d'un eventual referèndum sobre la independència, el govern espanyol ha insistit que aquest referèndum seria il·legal segons la Constitució, i s'ha compromès a evitar-lo.¹⁴⁴ Un general en

¹⁴⁰ Union of Scotland Act 1706 (6 Anne c.11). Veure també KEATING, *supra* nota 6, pàg. 108 (que observa que "la secessió d'Escòcia no està constitucionalment prevista" però els polítics britànics concedeixen que "no hi hauria obstacles en el camí" si Escòcia escollís separar-se).

¹⁴¹ Pacte d'Edinburgh, *supra* nota 54, Preàmbul.

¹⁴² *Id.*, § 6.

¹⁴³ Veure Michael Buchanan, *Scottish Independence Referendum: What is Devolution Max?*, BBC NEWS, 20 de febrer de 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-17094333>.

¹⁴⁴ Veure Platt & Fandino, *supra* nota 38. Veure també *Spain Votes to Stop Independence Referendum*, REUTERS, Oct. 9, 2012,

servei a l'exèrcit espanyol va arribar fins i tot a advertir que la independència catalana només es produiria "sobre el meu cadàver i el de molts soldats".¹⁴⁵ Falta veure si Espanya s'adhereix a la seva posició de línia dura en el cas que els nacionalistes catalans tirin endavant els seus plans de referèndum. La inflexibilitat d'Espanya és preocupant, tant jurídicament, a la llum del dictamen de la Cort Suprema del Canadà, com políticament, en comparació amb la postura complaent adoptada per Gran Bretanya en circumstàncies similars.

Encara que l'assumpte dels referèndums se solucionessin i el vot majoritari demostrés clarament el suport a la independència, la secessió flamenca, escocesa o catalana requeriria negociacions entre la regió secessionista i la metròpoli. Igual que al Quebec, no serien unes negociacions fàcils. Per exemple, d'acord amb un erudit constitucional, la separació de la República Txeca i Eslovàquia el 1993 va exigir 30 tractats i 12.000 acords legals.¹⁴⁶ La secessió requeriria l'acord no només en la forma del procés polític que conduiria a la separació, sinó també en assumptes més espinosos com la distribució dels recursos i el deute¹⁴⁷. I a Bèlgica, després de les negociacions d'un referèndum és gairebé segur que implicarien disputes sobre el destí de Brussel·les que probablement qüestionarien si de la secessió flamenca sorgiria un Estat que pogués reclamar la personalitat jurídica de Bèlgica.¹⁴⁸

Quant al dret a l'autodeterminació del Quebec, Cassese va observar que "el dret internacional ja ha jugat (i jugarà) un paper com a patró de referència» en la mesura que "ha presentat un camí a seguir pel que fa a les decisions sobre el destí d'un poble, fins i tot quan no hi ha cap *norma* jurídica específica que en garanteixi la condició".¹⁴⁹ El mateix pot dir-se del paper del dret internacional pel que fa a la possible secessió de Flandes, Escòcia o Catalunya. El dret internacional no concedeix a aquestes nacions sense Estat un dret

<http://www.reuters.com/article/2012/10/09/us-spain-catalonia-idUSBRE8981GO20121009>.

¹⁴⁵ Paul Mason, *Catalan Leaders Seek Independence Vote, Legal or Not*, BBC NEWS, Oct. 5, 2012,

<http://www.bbc.co.uk/news/world-19847252>.

¹⁴⁶ Honor Mahony, *EU in Uncharted Legal Waters on Scottish Independence*, EU OBSERVER, 18 de gener de 2012,

<http://euobserver.com/843/114896> (citant Robert Hazell professor a l'University College London).

¹⁴⁷ Veure YOUNG, *supra* nota 120, pàg. 176-212 (que identifica força qüestions que probablement s'abordaran a les negociacions sobre la secessió del Quebec de Canadà).

¹⁴⁸ Veure *infra* notes 210 a 215 i text referenciat.

¹⁴⁹ CASSESE, *supra* nota 92, pàg. 254 (la cursiva és de l'original).

unilateral a la secessió. Com a màxim, delinea com la independència pot aconseguir-se a través de referèndums i la negociació. Aquesta posició és coherent amb el dret internacional de respecte inherent a la sobirania estatal i la integritat territorial. A diferència del Quebec, però, els debats sobre les secessions flamenca, escocesa i catalana es produeixen en el context de la UE, que constitueix un entorn únic en el qual considerar les reclamacions d'autodeterminació.

III. LA UNIÓ EUROPEA COM UN FÒRUM PER A LA REIVINDICACIÓ DE L'AUTODETERMINACIÓ

La integració europea no sempre va ser popular entre els nacionalistes de les nacions sense Estat d'Europa. L'SNP, per exemple, va sostenir que la integració significava només transferir la sobirania d'Escòcia d'un govern aliè, a Londres, a un altre, a Brussel·les.¹⁵⁰ Però, a la dècada dels 80, l'SNP s'havia convertit en un ferm defensor del projecte europeu i de "la independència a Europa".¹⁵¹ Els nacionalistes flamencs també han abraçat la integració i l'N-VA es descriu com "un partit molt pro-europeu" que dóna suport "a una Flandes més forta i una Europa més forta".¹⁵² La centralitat de la UE en el discurs nacionalista català era evident en les pancartes que portaven els manifestants de Barcelona quan clamaven perquè Catalunya esdevingués un "nou Estat europeu",¹⁵³ en la Declaració de sobirania, que assegurava "defensar i promoure els principis fundacionals de la Unió Europea"¹⁵⁴ i en que Artur Mas proposava per a un futur referèndum: "Voleu que Catalunya esdevingui un nou estat dins de la Unió Europea?".¹⁵⁵

És massa simplista concloure que la UE encoratja o desanima el separatisme, o que el fa més fàcil o més difícil. No obstant això, la integració europea "afecta a com les parts d'un conflicte separatista

¹⁵⁰ Veure LAIBLÉ, *supra* nota 6, pàg. 83-88.

¹⁵¹ *Id.* pàg. 106-113.

¹⁵² New Flemish Alliance, FAQ: Is the N-VA a pro-Europe party?, <http://international.n-va.be/en/about/faq>.

¹⁵³ *Vast Crowds Demand Catalan Autonomy from Crisis-Hit Spain*, *supra* nota 1.

¹⁵⁴ Declaració de Sobirania, *supra* nota 54.

¹⁵⁵ Giles Tremlett, *Catalonia Leader Threatens to Draw EU Into Independence Row With Spain*, GUARDIAN (U.K.), Oct. 15, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/oct/15/catalonia-leader-threatindependence-eu-spain>.

perceben els seus propis interessos i identitats".¹⁵⁶ Tres aspectes de la UE tenen un paper particularment important en la reivindicació d'autodeterminació de flamencs, escocesos i catalans, i en com abordar aquesta demanda: els papers respectius dels Estats i les regions en les institucions de la UE, les normes que regeixen la pertinença a la UE, i els debats sobre el futur d'Europa arran de la crisi de l'Eurozona.

A. Els Estats i les Regions

Encara que sovint enfosquit per l'impacte que la UE té sobre la sobirania, el fet és que la UE es governa en molts aspectes "a través de la cooperació entre els governs dels estats membres" i no per estructures supranacionals amb una autoritat independent.¹⁵⁷ Els estats segueixen sent el principal actor dins el sistema de la UE. La condició de membre de la UE es limita als Estats sobirans que compleixin els criteris d'admissió de la UE i siguin admesos a través d'un vot unànimе pels estats membres.¹⁵⁸ Un cop admesos, els Estats participen directament en les institucions de govern de la UE: el Consell Europeu (format pels ministres de cada Estat membre), la Comissió Europea (que consta d'un comissari per cada Estat membre), i el Parlament Europeu (compost per representants electes dels Estats membres).¹⁵⁹ Així, com Janet Laible explica, "la condició d'estat de la UE... conserva un significat per als nacionalistes, ja que segueix sent l'únic mitjà pel qual els nacionalistes poden ser reconeguts com iguals en el sistema polític europeu".¹⁶⁰

Els intents d'establir canals formals de participació regional en la governança de la UE han donat escassos resultats. Durant els anys 80 i 90, es va popular la imatge d'una "Europa de les regions" en la qual els governs locals reemplaçarien els estats com els elements principals de la construcció d'una Europa més integrada. Moltes regions van establir "oficines d'informació" a Brussel·les en un esforç

¹⁵⁶ Bruno Coppieters, *Secessionist Conflicts in Europe, a SECESSION AS AN INTERNATIONAL PHENOMENON*, *supra* nota 90, pàg. 237, 243.

¹⁵⁷ LAIBLE, *supra* nota 6, pàg. 36.

¹⁵⁸ *Treaty on European Union*, OJ C 191 of 29.7.1992, art. 49(1), 7 de febrer de 1992, en vigor des de l'1 de Nov. de 1993 (que estableix el procés de sol·licitud d'ingrés a la UE).

¹⁵⁹ *Veure* JOHN PINDER & SIMON USHERWOOD, *THE EUROPEAN UNION: A VERY SHORT INTRODUCTION* 36-55 (2d ed. 2007).

¹⁶⁰ LAIBLE, *supra* nota 6, pàg. 23.

per accedir a les emergents estructures polítiques europees.¹⁶¹ El Tractat de Maastricht, que va entrar en vigor el 1993, va reforçar la idea de l'Europa de les regions en consagrar el principi de subsidiarietat en la legislació de la UE (per tal que l'autoritat sobre qualsevol àrea de competència recaigui en el nivell polític més baix possible), crear un Comitè de les Regions i permetre que els ministres regionals formessin part de les delegacions dels estats membres en el Consell Europeu quan l'Estat membre en qüestió considerés aquesta participació apropiada.¹⁶²

No obstant això, el paper robust que el Tractat de Maastricht semblava prometre a les regions mai no s'ha materialitzat plenament. Segons Laible, "molts observadors apunten no a la força de les regions en l'elaboració de polítiques de la UE, sinó a la seva debilitat. Fins i tot abans de la signatura del Tractat de Maastricht, els analistes suggerien que la idea d'una 'Europa de les regions' era prematura. Després de Maastricht el desenvolupament dels fets no ha alterat aquesta percepció".¹⁶³ En efecte, el Comitè de les Regions ha arribat a simbolitzar les limitacions a la participació regional: els seus poders són essencialment consultius, i la Comissió i el Consell no han de seguir les seves recomanacions.¹⁶⁴ D'altra banda, la pertinença al Comitè està oberta a una àmplia gamma de governs locals (incloent, per exemple, els municipis), cosa que podria dir-se que dilueix el seu valor com a vehicle per a la persecució dels interessos de les nacions sense estat amb una autonomia considerable.¹⁶⁵

El Tractat de Lisboa de 2009, promovia una expansió notable, encara que modesta, del poder regional.¹⁶⁶ En conseqüència, va obtenir un suport considerable dels nacionalismes subestats.¹⁶⁷ El

¹⁶¹ *Id.* pàg. 25.

¹⁶² *Veure* Hopkins, *supra* nota 11, pàg. 26-27.

¹⁶³ LAIBLE, *supra* nota 6, pàg. 36.

¹⁶⁴ *Veure* Hopkins, *supra* nota 11, pàg. 27-29.

¹⁶⁵ *Veure id.* pàg. 28 (on s'afirma que el Comitè de les Regions és "un comitè amb una gran varietat de representants locals, regionals i nacionals. La idea que el president de Baviera pogués parlar d'assumptes significatiu amb un regidor local del Regne Unit era una farsa, i aviat hi va haver una gran divisió en el comitè").

¹⁶⁶ *Veure* Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 13 December 2007, 2007/C 306/01, en vigor des de l'1 de Des. de 2009.

¹⁶⁷ *Veure* Nick Meo & Patrick Hennessey, *European Union's Lisbon Treaty Fuels Flames of Dissent Across Continent*, TELEGRAPH (U.K.), June 28, 2009, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/5664631/European-Unions-Lisbon-Treaty-fuelsflames-of-dissent-across-continent.html>

("Els líders d'alguns moviments separatistes d'Europa celebren el progrés del tractat vers la plena ratificació. Estan convençuts que com més gran sigui el poder de les institucions europees més feble serà l'estat nacional i major la garantia

Tractat reforça el Comitè de les Regions en exigir que la Comissió, el Consell i el Parlament el consulti en allò que afecti els governs locals o regionals, i en permetre que el Comitè denunciï davant el Tribunal de Justícia Europeu (TJE) les lleis de la UE quan cregui que aquestes van en contra del principi de subsidiarietat.¹⁶⁸ Encara queda per veure si el Tractat de Lisboa assenyala un canvi cap a una major participació regional a la UE, però les garanties del Tractat per a les regions queden curtes en comparació amb l'autoritat que concedeix als Estats membres i, per tant, sembla que no proporcionen sinó una llum d'esperança per a aquells que encara somnien amb una Europa de les regions.

A banda del Comitè de les Regions, la naturalesa i l'abast de la participació regional oficial en assumptes de la UE segueix estant en gran part en mans de cada Estat membre. D'acord amb l'alt grau d'autonomia regional de l'Estat belga, els representants flamencs i valons solen representar Bèlgica al Consell Europeu, tot i que han de defensar les posicions belgues (més que no pas les regionals).¹⁶⁹ En canvi, Espanya i el Regne Unit han estat més reticents a la participació formal dels representants de les seves nacions sense estat en l'EU.¹⁷⁰ Una de les conseqüències de la manca general de participació regional és la possible desconexió entre les competències traspassades a les regions dins dels seus estats respectius i les àrees de competència que cauen sota el paraigua de la Unió Europea (una regió pot tenir autoritat sobre un tema en particular a nivell nacional però no poder participar plenament en la formulació de polítiques de la UE sobre aquesta qüestió).

No obstant això, tot i les restriccions esmentades a la participació regional formal, les regions han creat xarxes informals per avançar en els seus interessos. Per exemple, flamencs, escocesos, i catalans al Parlament Europeu s'han unit amb els representants d'altres nacions sense estat per formar la Lliure Aliança Europea, "que uneix partits progressistes, nacionalistes, regionalistes i autonomistes de la Unió Europea", que "subscriu el dret dels pobles a

d'independència per a les regions rupturistes.").

¹⁶⁸ Veure Committee of the Regions, *A New Treaty: A New Role for Regions and Local Authorities*, accessible a <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf>.

¹⁶⁹ Veure KEATING, *supra* nota 6, pàg. 156.

¹⁷⁰ *Id.* pàg. 155-57.

l'autodeterminació".¹⁷¹ A més, Flandes, Escòcia i Catalunya participen en la Conferència de regions amb poder legislatiu (REGLEG), una xarxa informal dedicada a incrementar el paper de les regions amb poder legislatiu en les polítiques de la UE a través "del principi de subsidiarietat".¹⁷² També és important tenir en compte que les regions es beneficien de la seva condició de regions – per exemple, reben els fons estructurals canalitzats a través dels estats als quals pertanyen,¹⁷³ i gaudeixen del "règim de drets" de la UE, que garanteix la protecció cultural i lingüística dels grups minoritaris i proporciona un grau de reconeixement formal de les cultures minoritàries a nivell supranacional.¹⁷⁴

Potser més important encara, la UE proporciona a les nacions sense Estat l'oportunitat d'implicar-se en la "paradiplomàcia".¹⁷⁵ Catalunya en particular ha projectat activament els interessos catalans més enllà de les fronteres de l'Estat espanyol per integrar-se en l'economia europea més àmplia, ha promocionat la cultura catalana i ha cultivat l'intercanvi regional mitjançant vincles com els "Quatre Motors d'Europa" –una col·laboració entre Catalunya i les regions igualment riques de Baden-Württemberg (Alemanya), Rhône-Alpes (França) i Llombardia (Itàlia)–, destinats a promoure el desenvolupament regional econòmic.¹⁷⁶ Així, Catalunya ha estat descrita com un "estat-regió" que se les empesca per participar en els assumptes europeus, especialment els econòmics, tot i mantenir-se dins d'Espanya.¹⁷⁷ L'èxit de la paradiplomàcia catalana pot ajudar a explicar per què, fins fa poc, el nacionalisme català en general va optar per demanar més autonomia en lloc de la independència total.

Flandes també ha participat en la paradiplomàcia més enllà de les fronteres de Bèlgica, sovint mitjançant la promoció de la cultura flamenca i festejant els inversors internacionals.¹⁷⁸ A diferència

¹⁷¹ European Free Alliance, What's EFA?, <http://www.e-f-a.org/whatsefa.php>.

¹⁷² Conference of European Regions with Legislative Power, About Regleg, http://www.regleg.eu/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=2&Itemid=2.

¹⁷³ Veure KEATING, *supra* nota 6, pàg. 153-54.

¹⁷⁴ *Id.* pag. 143-47.

¹⁷⁵ Veure en general PARADIPLMACY IN ACTION: THE FOREIGN RELATIONS OF SUBNATIONAL GOVERNMENTS (Francisco Aldecoa & Michael Keating eds., 1999).

¹⁷⁶ Veure MCROBERTS, *supra* nota 13, pàg. 110-111; Four Motors of Europe, <http://4motors.eu>.

¹⁷⁷ MCROBERTS, *supra* nota 13, pàg. 113-114.

¹⁷⁸ Veure KEATING, *supra* nota 6, pàg. 156. Flandes també està associada als Quatre motors d'Europa però no com a membre de ple dret. Veure Four Motors of Europe, Organization,

d'Escòcia o Catalunya, Flandes té la capacitat d'arribar a acords internacionals en els àmbits sobre els quals té autoritat a nivell nacional.¹⁷⁹ L'impacte de l'èxit de la paradiplomàcia en el discurs nacionalista flamenc és --en un estat belga visiblement dèbil-- molt diferent al cas català. Mentre que la paradiplomàcia podria dir-se que ha temperat les crides a la independència catalana, a Flandes ha potenciat l'argument que l'estat és irrellevant en l'emergent ordre supranacional. La percepció de la irrellevància de l'Estat belga en la integració europea subjau en la declaració de Bart De Wever que Bèlgica està "condemnada",¹⁸⁰ i que "pràcticament ningú notaria" la ruptura de Bèlgica.¹⁸¹ En presentar les seves reclamacions, els nacionalistes flamencs sovint es basen en el principi de subsidiarietat per sostenir que l'autoritat ha de residir en el nivell regional flamenc, que ja juga un paper més important en la vida dels seus ciutadans que l'estat belga.¹⁸² En aquest sentit, la paradiplomàcia i la subsidiarietat s'uneixen a la creença (expressada moltes vegades també pels nacionalistes escocesos) que la UE fa més pràctica i desitjable la independència per tal com sobrerrepresenta els estats petits a les institucions de la UE¹⁸³ i els dona accés a un mercat comú.¹⁸⁴

<http://4motors.eu/-Organization-.html>.

¹⁷⁹ Veure KEATING, *supra* nota 6, pàg. 156 ("Les regions i comunitats belgues tenen competències externes plenes, en correspondència amb les seves competències internes, cosa que ha portat a una notable presència a l'estranger...").

¹⁸⁰ *Flemish Leader Says Belgium is Doomed*, EURACTIV, 10 de novembre de 2011, <http://www.euractiv.com/elections/flemish-leader-belgium-doomed-news-508873>.

¹⁸¹ Veure *supra* nota 86 i text referenciat.

¹⁸² Veure, p.ex., *Flemish Leader Says Belgium is Doomed*, *supra* nota 180 (fent notar l'afirmació de De Wever que el N-VA "creu en la subsidiarietat" i el seu argument que "els països petits són més eficients en la presa de decisions i les reformes econòmiques"); Stares, *supra* nota 5 (cita un portaveu de l'N-VA dient que "la democràcia necessita estar més a prop de la gent, raó per la qual nosaltres som un partit regionalista"). Però per a una perspectiva del principi de subsidiarietat que discuteix la posició dels nacionalistes flamencs, veure Andrew Evans, *Regional Dimensions to European Governance*, 52 INT'L & COMP. L.Q. 21, 28-32 (2003). Com Evans

explica, mentre que les interpretacions del principi de subsidiarietat que fan els nacionalismes subestatsals reben algun suport, la posició més estreta que refereix la subsidiarietat sobretot a les relació entre la UE i els seus estats membre rep tant o més suport o encara més. Veure *id.* Finalment, d'acord amb Evans, "la subsidiarietat fracassa a l'hora d'assegurar l'adaptació estructural de les lleis de la Unió necessària per a l'organització jurídica del regionalisme." *Id.* pag. 31.

¹⁸³ Veure, p.ex., YOUR SCOTLAND, YOUR VOICE, *supra* nota 45, pàg. 111 ("Dintre del Regne Unit, Escòcia té sis membres al Parlament Europeu], però un estat independent de dimensions comparables, com és Dinamarca, en té tretze. Es calcula, doncs, que proporcionalment els estats grans tenen menys representants al Parlament Europeu que els estats petits.").

¹⁸⁴ Veure *id.* pàg. 44 ("Com a membre de ple dret de la UE, Escòcia continuaria tenint accés als seus mercats. La independència ampliaria les oportunitats d'Escòcia pel que fa al comerç internacional i les inversions, impulsades per polítiques en matèria exterior i fiscal dedicades als interessos polítics, socials i econòmics de

Els diferents resultats de la paradiplomàcia catalana i flamenca reflecteixen la influència contradictòria de les institucions de la UE sobre el nacionalisme subestatal. D'una banda, la participació formal i informal de les regions en aquestes institucions pot funcionar com una vàlvula d'escapament per a les pressions nacionalistes que reduiria la demanda de separació. D'altra banda, en circumscriure la participació directa en els seus afers als Estats membres i alhora oferir a les regions l'oportunitat de demostrar que poden actuar pel seu compte, la UE pot encoratjar aspiracions separatistes. Per a qualsevol nació sense estat, a la vista del salt que hi ha entre la regió subestatal i l'Estat sobirà dins de la UE, roman, però, una pregunta fonamental: ¿obtindria automàticament un seient a la taula de la UE?

B. La condició de membre

Aquesta qüestió ha esdevingut ineludible a mesura que el nacionalisme subestatal ha guanyat impuls en els últims anys. L'argument "independència dins Europa" ha donat sovint la dimensió europea per feta. Els nacionalistes subestatals simplement assumeixen que els nous estats tindrien automàticament la pertinença a la UE o, si més no, que podrien ser fàcilment admesos a través d'un procés accelerat i simplificat.¹⁸⁵ Per tant, van considerar un important revés que, durant una entrevista el setembre de 2012 a la BBC i de nou el desembre de 2012 en una carta a la Cambra dels Lords, el president de la Comissió Europea, José Manuel Barroso, digués que un nou Estat creat per la secessió d'un estat membre de la UE hauria de sol·licitar el seu ingrés pel seu compte, d'acord amb l'aplicació del

Escòcia."); Alex Salmond, *How Scotland Will Lead the World*, ECONOMIST: THE WORLD IN 2012, Dec. 2011, pàg. 106 (defensa els beneficis econòmics de la independència escocesa); New Flemish Alliance, FAQ: Is Flanders too small to be able to do it all alone?,

<http://international.nva.be/en/about/faq#faq-fla-eur>

("Només un país dels 10 més pròspers del món té més habitants que Flandes: els EUA. Per tant, no té per què ser un problema, si la gent participa en la globalització obertament i efectivament. Un país com Dinamarca, per exemple, té quasi el mateix nombre d'habitants que Flandes i apareix en el número 1 de tots els rànquings europeus.").

¹⁸⁵ Veure, p.ex., Stephen Castle, *Scots' Referendum Raises a Slew of Legal Issues*, N.Y. TIMES, 13 de febrer de 2012,

<http://www.nytimes.com/2012/02/11/world/europe/scots-referendum-raises-a-slew-of-legal-issues.html>

(que cita el cap del govern escocès Nicola Sturgeon declarant que, després de la independència, "seríem automàticament membre de la UE," i la posició del nacionalista català Oriol Junqueras en el sentit que "Catalunya hauria d'esdevenir un estat independent i automàticament membre de la UE.").

procediment estàndard de la UE.¹⁸⁶

Per desgràcia per als nacionalistes subestats, la posició de Barroso recolza en el dret internacional i la pràctica de les organitzacions internacionals. Els nous Estats no han assumit (no hereten automàticament) les obligacions dels tractats internacionals dels seus antics estats pares, especialment pel que fa als tractats que regeixen la pertinença a organitzacions internacionals. En canvi, les organitzacions internacionals, exigeixen en general que els nous estats accedeixin a (és a dir, obtinguin per separat) l'afiliació. Encara que la secessió d'un estat membre de la UE no tindria precedent, i els tractats que regeixen la Unió Europea no diuen res sobre com aquesta situació hauria de ser gestionada, hi ha raons jurídiques i polítiques per aplicar l'exigència general d'adhesió.

A primera vista, l'article 34 de la Convenció de Viena de 1978 sobre la successió d'Estats en matèria de tractats suggereix que la secessió d'un nou Estat comporta l'assumpció automàtica de les obligacions de la seva ex metròpoli:

1. Quan una part o parts del territori d'un Estat se separin per formar un o més estats, continuï o no existint l'Estat predecessor:

(a) qualsevol tractat en vigor en la data de la successió d'Estats i en tot el territori de l'Estat predecessor continua en vigor per a cada Estat successor.¹⁸⁷

Pel que fa als tractats que regeixen la pertinença a organitzacions internacionals, però, l'efecte de l'article 34 està limitat per l'article 4 de la Convenció, que estableix que el Conveni s'aplica "sens perjudici de les normes relatives a l'adquisició de la condició de membre i sens perjudici de qualsevol norma pertinent de

¹⁸⁶ Veure Severin Carrell, *Barroso Casts Doubt on Independent Scotland's EU Membership Rights*, GUARDIAN (U.K.), Sept. 12, 2012, <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/sep/12/barroso-doubt-scotlandeu-membership?CMP=email>

(citant l'afirmació de Barroso que "un nou estat, si vol unir-se a la Unió Europea, ha de demanar l'ingrés com qualsevol altre estat" i que el procediment per esdevenir membre és "un procediment del dret internacional"); *Scottish Independence: EC's Barroso Says New States Need "Apply to Join EU"*, BBC NEWS, Dec. 10, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-20664907>

(on es parla de la carta que Barroso va enviar a la Comissió d'Economia de la Cambra dels Lords, encarregada d'estudiar les potencials ramificacions de la independència escocesa). El text complet de la carta de Barroso a la Cambra del Lords és accessible a:

http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economicaffairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU_Barroso's_reply_to_Lord_Tugendhat_101212.pdf

("Un nou estat independent esdevindria, pel fet d'independitzar-se, un país tercer pel que fa a la UE i els tractats deixarien d'aplicar-se al seu territori.").

¹⁸⁷ Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, art. 34(1)(a), U.N. Doc.A/CONF.80/31 (1978).

l'organització".¹⁸⁸ En altres paraules, les normes d'adhesió a una determinada organització internacional prevaldran sobre les disposicions de la Convenció de Viena. Com la Comissió de Dret Internacional de l'Assemblea General de l'ONU va explicar durant la redacció de la Convenció:

En moltes organitzacions, els membres diferents dels membres originals estan subjectes a un procés formal d'admissió. Tot i així, la pràctica sembla haver establert ara el principi que un nou Estat no té dret automàticament a ser part del tractat constituent i membre de l'organització com a Estat successor, pel sol fet que en la data de la secessió el seu territori estava subjecte a un tractat i formava part de l'esmentada organització.¹⁸⁹

Si bé la Convenció de Viena no representa el dret internacional consuetudinari,¹⁹⁰ tendeix a reflectir l'enfocament de les organitzacions internacionals pel que fa als assumptes derivats de la creació de nous estats en l'antic territori d'Estats membres. Les Nacions Unides van enfrontar per primera vegada la qüestió del tractat de successió el 1947, quan l'Índia britànica, membre original de l'ONU, va aconseguir la independència i va ser dividida en dos estats separats, l'Índia i Pakistan.¹⁹¹ Després d'un prolongat debat, l'ONU va arribar a la conclusió que l'Índia heretava la personalitat jurídica de l'Índia britànica, incloent la seva pertinença a l'ONU, mentre que el Pakistan estaria obligat a sol·licitar l'adhesió a l'ONU com a estat nou.¹⁹² En arribar a aquesta conclusió, el Sisè Comitè (legal) de l'ONU va establir les directrius generals per a l'avaluació de la successió com a membre de les Nacions Unides:

1 Que, per regla general, és conforme amb els principis legals suposar que un Estat que és membre de l'Organització de les Nacions Unides no deixa de ser-ho perquè canviïn la seva Constitució o les seves fronteres, i que l'extinció de l'Estat com a personalitat jurídica

¹⁸⁸ *Id.*, art. 4.

¹⁸⁹ Draft Articles on Succession of States in Respect of Treaties with Commentaries, [1974] Y.B. Int'l L. Comm'n 177-78, *disponible a*: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/3_2_1974.pdf.

¹⁹⁰ *Veure* United Nations Treaty Collection, Status of the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en

(on s'observa que la Convenció de Viena només ha estat ratificada per 22 estats i, encara més, que Bèlgica, Espanya i el Regne Unit no l'han ratificada).

¹⁹¹ *Veure* Michael P. Scharf, *Musical Chairs: The Dissolution of States and Membership in the United Nations*, 28 CORNELL INT'L L.J. 29, 34-35 (1995).

¹⁹² *Id.*

reconeguda en l'ordre internacional ha de ser demostrada abans de considerar que els seus drets i obligacions han deixat d'existir.

2 Que quan un nou Estat es crea, sigui quin sigui el territori i la població que compregui i formi o no part d'un estat membre de les Nacions Unides, no pot reclamar l'estatut de membre del les Nacions Unides, llevat que hagi estat formalment admès com a tal de conformitat amb les disposicions de la Carta.

3 Més enllà d'això, cada cas s'ha de jutjar com es mereixi.¹⁹³

El principi general que l'ONU va establir en el tractament de la partició de l'Índia i Pakistan –que un Estat membre manté la seva afiliació malgrat la pèrdua de territori, mentre que un nou Estat establert en l'antic territori d'un Estat membre ha de sol·licitar l'admissió– ha seguit guiant l'enfocament de l'ONU en les qüestions derivades dels canvis en la composició territorial dels seus membres.¹⁹⁴ Altres organitzacions internacionals, com el Fons Monetari Internacional o el Banc Mundial, han adoptat similars punts de vista.¹⁹⁵

Igual que la Carta de les Nacions Unides, els tractats que regeixen la Unió Europea no contenen cap disposició referent a la secessió i els problemes de pertinença que comporta,¹⁹⁶ però hi ha raons per creure que la UE segueix l'enfocament de l'ONU. Igual que la majoria de les organitzacions internacionals, es pot considerar la UE una associació voluntària d'estats afins en què aquests tenen un interès fonamental en controlar la qüestió de la pertinença. En altres paraules, "la pertinença a qualsevol organització internacional té com a essència la voluntat de cooperar en la promoció de plans de solidaritat internacional. Aquesta disposició no pot ser assumida per part d'un nou Estat el territori del qual està comprès en l'àmbit d'aquests plans".¹⁹⁷ En efecte, com es va assenyalar anteriorment, la pertinença a la UE es limita als estats que compleixin amb certs

¹⁹³ U.N. GAOR, 1st Comm., Annex 14g, pàg. 582-583, U.N. Doc. A/C.1/212 (1947) (carta del president del the Sixth Committee).

¹⁹⁴ Veure Matthew Happold, *Independence: In or Out of Europe? An Independent Scotland and the European Union*, 49 INT'L & COMP. L.Q. 15, 23-25 (2000).

¹⁹⁵ Veure *id.* pàg. 25-26.

¹⁹⁶ Veure Arabella Thorp & Gavin Thompson, *Scotland, Independence and the EU*, House of Commons Library, 8 de novembre de 2011, <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06110>, pàg. 4 ("Els tractats de la UE no contemplen què passaria en el cas que una part d'un estat membre esdevingués independent.").

¹⁹⁷ D.P O'CONNELL, THE LAW OF STATE SUCCESSION 65 (1956).

criteris i siguin admesos per un vot unànim.¹⁹⁸ Permetre la successió automàtica del tractat seria permetre que un nou estat curtcircuités les normes d'adhesió de la UE. D'altra banda, els tractats que regeixen la Unió Europea distribueixen la representació a les institucions de la UE i l'accés als fons estructurals entre els estats membres, i per tant, caldria modificar aquests tractats cada vegada que un nou Estat fos admès.¹⁹⁹

Les respostes dels Estats membres europeus a la declaració d'independència de Kosovo suggereixen que, si els estats secessionistes no passen automàticament a pertànyer a la UE, l'obtenció dels vots necessaris per a l'adhesió unànime estaria plena de complicacions polítiques. Davant els seus moviments separatistes interns, cinc estats membres de la UE –Espanya, Xipre, Romania, Eslovàquia i Grècia– es van negar a reconèixer Kosovo com a estat independent, no fos que això creés un precedent per al seu propi desmembrament.²⁰⁰ Aquests estats (per no parlar de Bèlgica o el Regne Unit) podrien negar els vots necessaris per a una adhesió. Com a mínim, els Estats membres de la UE podrien fer penosa la secessió retenint les sol·licituds d'adhesió dels estats secessionistes o admetent-les en condicions menys generoses (per exemple, limitant el seu accés als fons estructurals) de les que gaudeixen en l'actualitat com regions subestats.²⁰¹

La secessió a més requeriria que la UE abordés qüestions relatives a la continuïtat i l'extinció. Com la resposta de l'ONU a la partició de l'Índia i les recomanacions subsegüents de la Sisena Comissió van demostrar, la qüestió prèvia per avaluar assumptes de pertinença és si, arran de la secessió, l'Estat predecessor continua existint. El dret internacional en general suposa la pervivència dels Estats, fins i tot d'aquells que experimentin pèrdues de territori o de població. L'extinció dels estats és relativament rara.²⁰² Michael P. Scharf ha identificat sis factors que la comunitat internacional ha tingut en compte per determinar si un Estat s'ha dissolt o bé un

¹⁹⁸ Veure *supra* nota 158 i text referenciat.

¹⁹⁹ Veure Thorp & Thompson, *supra* nota 196, pàg. 4-5.

²⁰⁰ Veure Simon James, *EU Reactions to Kosovo's Independence: The Lessons for Scotland* 4-7 (2008), disponible a: <http://www.docstoc.com/docs/39433019/EU-Reactions-to-Kosovos-Independence-The-Lessons-for-Scotland>.

²⁰¹ Veure Happold, *supra* nota 194, pàg. 33-34.

²⁰² Veure CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 716 (que fa una llista del petit nombre d'estats que han deixat d'existir entre 1045 i 2005).

potencial territori successor n'ha heretat la personalitat jurídica: "si el successor potencial inclou: (a) una majoria substancial de l'antic territori [de l'estat] (incloent l'eix territorial històric), (b) la majoria de la seva població, (c) la majoria dels seus recursos, (d) la majoria de les seves forces armades, (e) la seu del govern i el control de la majoria d'institucions del govern central, i (f) va celebrar un contracte de transferència [és a dir, un acord sobre la continuació de la personalitat jurídica... amb els altres components de l'antic Estat".²⁰³

Quan un estat successor potencial satisfà la major part o la totalitat d'aquests factors, en general es considera que manté la personalitat jurídica de l'Estat predecessor. Així, per exemple, l'ONU considera que l'Índia (després de la partició del Pakistan) i Rússia (després de la independència de nombroses ex repúbliques soviètiques) han heretat la personalitat jurídica de l'Índia britànica i la Unió Soviètica respectivament.²⁰⁴ Així, si un estat establert passa per una secessió però no obstant això continua satisfent la major part o la totalitat dels sis factors, el seu abast sobirà es veu compromès però la seva existència legal no es veu afectada. En canvi, si després d'una secessió hi ha successor potencial que pot demostrar la continuïtat amb l'Estat predecessor, la comunitat internacional pot concloure que l'Estat predecessor s'ha extingit. L'exemple més recent d'extinció involuntària d'un estat va ser la dissolució de Iugoslàvia després de la ruptura violenta de la majoria de les seves repúbliques constituents en la dècada dels 90.²⁰⁵

La qüestió de la continuïtat o l'extinció seria més fàcil de

²⁰³ Scharf, *supra* nota 191, pàg. 67.

²⁰⁴ *Id.* pàg. 33-41, 43-52, 68.

²⁰⁵ *Veure id.* pàg. 52-65. La decisió de la comunitat internacional de dissoldre l'estat Iugoslau va ser molt controvertida. Fins l'any 2000 Sèrbia i Montenegro van reclamar la personalitat jurídica de Iugoslàvia i el seu lloc a les Nacions Unides. *Veure* CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 707-714. Com assenyala Scharf, la pretensió de continuïtat de Sèrbia i Montenegro, incloent la conservació d'una gran part del territori i la població de l'antiga Iugoslàvia, així com la capital (Belgrad) i la majoria de les institucions de govern i de les forces armades va rebre diversos suports. Scharf, *supra* nota 191, pàg. 53-54.

Indubtablement, el rebuig de les reivindicacions de Sèrbia-Montenegro per part de la comunitat internacional es va basar en la percepció, molt estesa, que Sèrbia havia fomentat la violència durant la ruptura de Iugoslàvia. Com explica Crawford:

Al final --o, més ben dit, molt poc després del començament [de la guerra a l'antiga Iugoslàvia]—es va haver de prendre posició sobre si una de les sis repúbliques [és a dir, Sèrbia] no estava, sota el pretext de l'Estat federal, i diversos substituïts en les altres Repúbliques, lliurant una guerra irredempta. Si és així... no se li hauria de concedir l'avantatge moral i jurídic que resultaria de qualificar el conflicte de civil i ella mateixa com a metròpoli.

CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 714.

respondre en els casos d'Escòcia i Catalunya. A causa de la grandària relativament petita d'Escòcia en proporció a la població i la riquesa econòmica de la Gran Bretanya, el Regne Unit és gairebé segur que mantindria la seva personalitat jurídica després de la independència d'Escòcia, incloent la seva condició de membre de l'UE.²⁰⁶ Una Escòcia independent per tant es consideraria un nou estat respecte als tractats de la UE i es veuria obligada a sol·licitar l'admissió pel seu compte. Una anàlisi similar es pot aplicar a Catalunya, que, tot i ser un component important de l'estat espanyol, representa només una fracció de la població, el territori i l'economia d'Espanya, i es troba lluny del centre territorial històric d'Espanya i seu del govern. En els casos d'Escòcia i Catalunya, llavors, la secessió donaria lloc a la creació de nous estats sense alterar la continuïtat dels estats anteriors. No obstant això, els retallats estats britànic i espanyol s'enfrontarien a una reducció de la seva representació en els òrgans de la UE, cosa que requeriria modificacions dels tractats de la UE fins i tot abans que s'abordés la qüestió de la pertinença dels nous estats escocès i català.

El cas de Bèlgica és més complicat. Allà, l'aplicació directa dels sis factors de Scharf conduiria a un resultat anòmal: Flandes comprèn la major part del territori i la població de Bèlgica i controla la major part de la seva riquesa econòmica. Per tant seria el candidat més obvi a heretar la personalitat jurídica de Bèlgica. Permetre aquest resultat, però, seria transformar la secessió flamenca en una situació en què Flandes hauria fet fora Valònia de l'Estat belga.

El futur de l'Estat belga, sens dubte, s'abordaria en el marc de les negociacions que portarien a la secessió flamenca. El precedent obvi és el "divorci de vellut" que el 1993 va dissoldre Txecoslovàquia i va crear una Txèquia i una Eslovàquia separades. La República Txeca podria haver reclamat convincentment ser el successor de l'Estat txecoslovac, ja que comprenia la major part del territori, la població, i els recursos de l'antic estat.²⁰⁷ En canvi, l'acord entre la República Txeca i Eslovàquia va estipular que el 31 de desembre de 1992 Txecoslovàquia deixava d'existir.²⁰⁸

²⁰⁶ Veure Happold, *supra* nota 194, pàg. 28.

²⁰⁷ Veure Scharf, *supra* nota 191, pàg. 65 i n.191.

²⁰⁸ *Id.* pàg. 65. En particular, la dissolució de Txecoslovàquia es va efectuar mitjançant lleis negociades pels líders polítics, i sense cap referèndum popular. CRAWFORD, *supra* nota 89, pàg. 706. De fet, semblaria que en el moment de la dissolució, la majoria de Txecoslovacs eren contraris a la ruptura del seu estat.

En virtut de l'acord, cap dels nous estats van reclamar la personalitat jurídica de l'estat predecessor, sinó que van establir les seves pròpies personalitats jurídiques, per exemple, sol·licitant per separat l'admissió en organitzacions internacionals com les NU.²⁰⁹

Els observadors han suggerit sovint que Bèlgica podria ser dirigida cap al seu propi "divorci vellut".²¹⁰ La complicació crítica, però, –que no tenia el cas de Txecoslovàquia– és Brussel·les. Els nacionalistes flamencs imaginem Brussel·les part de qualsevol futur estat flamenc.²¹¹ Però molts valons –per no parlar de molts francòfons que hi ha a Brussel·les es– argumenten que en el cas de secessió de Flandes, Brussel·les s'hauria d'unir a Valònia,²¹² cosa que implicaria no només la incorporació de Brussel·les, sinó també d'alguns suburbis de parla francesa o la creació d'un corredor entre Brussel·les i la frontera valona.²¹³ En aquestes circumstàncies, Valònia podria fer més creïble la voluntat de representar la continuació de l'estat belga. En un tercer escenari, Brussel·les esdevindria la capital d'un districte autònom –en efecte, la versió europea de Washington, D.C.²¹⁴ Si bé aquest últim escenari podria resoldre la qüestió de la continuïtat i l'extinció (és gairebé segur que la comunitat internacional consideraria Bèlgica dissolta), representar un mal de cap diferent per

Veure Salvatore Massa, *Note, Secession By Mutual Assent: A Comparative Analysis of the Dissolution of Czechoslovakia and the Separatist Movement in Canada*, 14 *WIS. INT'L L. J.* 183, 189-95 (1995-96).

²⁰⁹ Veure Scharf, *supra* nota 191, pàg. 65-67. Al principi, les repúbliques de Txèquia i Eslovàquia van proposar repartir-se els seients en diversos òrgans subsidiaris de les NU, però aquestes van refusar. Veure *id.*

²¹⁰ Veure, *p.ex.*, Jan Hunin, *We Need a Velvet Divorce*, *DE VOLKSKRANT* (Amsterdam), June 21, 2011, *disponible a*: <http://www.presseurop.eu/en/content/article/728711-we-need-velvet-divorce>; Jan Silva, *Belgium Studies Czechoslovakia Breakup*, *USA TODAY*, 11 de setembre de 2007, http://www.usatoday.com/news/world/2007-09-11-753401458_x.htm.

²¹¹ Veure New Flemish Alliance, *FAQ: What will happen to Brussels if Flanders becomes independent?*, <http://international.n-va.be/en/about/faq> ("Per tant, Brussel·les continua essent una ciutat extremadament important per a Flandes, tot i que molt pocs flamencs hi viuen actualment. Així que l'N-VA no vol de cap manera deixar-la anar.").

²¹² Veure, *p.ex.*, Philippe Van Parijs, *Brussels After Belgium: Fringe Town or City-State?*, *BULLETIN* (Brussels), Oct. 2007, at 14, *disponible a*: http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/2007zp.Brussels_Bulletin.final.pdf (on argüeix que la majoria de residents a Brussel·les s'oposarien a la inclusió en un Flandes independent).

²¹³ Veure *id.* (suggerint que la majoria d'àrees francòfones que hi ha al voltant de Brussel·les podrien unir-se a Valònia per tal de permetre que totes dues fossin contigües).

²¹⁴ Veure Mnookin & Verbeke, *supra* nota 56, pàg. 174 i n.122 (que cita REFLECTION GROUP "IN DE WARANDE," *MANIFESTO FOR AN INDEPENDENT FLANDERS WITHIN EUROPE 201-212* (2005)). Però veure també Van Parijs, *supra* nota 212 (que argüeix que, com a ciutat-estat, Brussel·les tindria "l'estatut de membre de la UE amb tots els seus drets i deures i no seria comparable en absolut a Washington DC").

a la UE: la pèrdua d'un Estat membre i dos estats nous buscant l'admissió (o potser tres, en funció de l'estatus de la capital de districte Brussel·les dins de la UE).²¹⁵

Per raons òbvies, la UE probablement no dóna suport a cap escenari que deixi la seva capital fora de la UE.²¹⁶ De fet, per molt que el dret internacional, la pràctica de les organitzacions internacionals i les normes de la UE suggereixen que s'exigiria als Estats secessionistes sol·licitar l'adhesió, hi ha també raons jurídiques i pràctiques per considerar una "ampliació interna" en condicions més àgils. Aquests raons posen de relleu la diferència fonamental entre la UE i les organitzacions internacionals típiques –a diferència, per exemple, de l'ONU, la UE funciona en alguns aspectes com un Estat federal. Així, els habitants de Flandes, Escòcia i Catalunya tenen drets com a ciutadans de la UE, i requerir l'adhesió implicaria privar-los de la ciutadania a l'espera de la readmissió.²¹⁷ D'altra banda, la llei de la UE ja s'aplica a Flandes, Escòcia i Catalunya; i Flandes i Catalunya són dins tant de la zona euro, que preveu l'ús d'una moneda comuna, com de l'Acord de Schengen, que elimina els controls fronterers entre la majoria de països de la UE. Deslligar aquestes nacions sense estat de la UE seria molt

²¹⁵ En encara un altre possible escenari, Valònia podria renunciar a ser un estat independent i a canvi cercar d'unir-se a França. *Veure* Leo Cendrowitz, *No Love Lost: Is Belgium About to Break in Two?*, TIME, June 30, 2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2000517,00.html>

("A Valònia, les enquestes suggereixen que els votants podrien demanar unir-se a França si el país es dividia (a l'altra banda de la frontera, les enquestes diuen que França els acceptaria de bon grat)."). En aquest cas, Valònia podria romandre a la UE igual que l'Alemanya de l'est va passar a formar part de la Comunitat Europea quan es va unir a l'Alemanya occidental, que n'era membre. *Veure* Happold, *supra* nota 194, pàg. 33.

²¹⁶ La posició de la UE pel que fa a Brussel·les és semblant a la de les Nacions Unides respecte del seient de la Unió Soviètica al Consell de Seguretat. Si haguessin decidit que la Unió Soviètica s'havia dissolt i no hi havia cap estat que en fos el successor, hauria quedat buit un dels seients del Consell de Seguretat. Sens dubte, el desig de les NU d'evitar aquest resultat, va influir en la decisió de reconèixer Rússia hereva de la personalitat jurídica de la Unió Soviètica i per tant del seu seient al Consell de Seguretat. *Veure* Scharf, *supra* nota 191, pàg. 47-49.

²¹⁷ *Veure* Jordi Matas i Dalmases et al., *The Internal Enlargement of the European Union: Analysis of the Legal and Political Consequences for the European Union in the Case of a Member State's Secession or Dissolution* 25-28 (2011), *disponible a*: http://www.ideasforeurope.eu/image_files/CMC%20activities/The%20internal%20enlargement%20of%20the%20EU%20Final.pdf.pdf (on es considera que la ciutadania europea és un pilar del "sistema de valors constitucionals i democràtics" de la UE i, per tant, una raó per donar suport a l'"ampliació interna" de la UE en cas de secessió. *Veure també* Christoph Schreuer, *The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm in International Law?*, 4 EUR. J. INT'L L. 447, 469 (1993) ("La creació d'una 'ciutadania europea' que preveu el Tractat de Maastricht dóna expressió legal a identifications polítiques més enllà de l'estat a què pertanyin els individus. La ciutadania europea garanteix la llibertat de moviment i residència en tota la comunitat, permet la participació en les eleccions local i europees, independentment del lloc de residència d'un candidat dintre de la comunitat i atorga el dret de rebre protecció diplomàtica de qualsevol dels estats membres.").

problemàtic i un esforç que no valdria la pena –sobretot perquè és gairebé segur que complirien els requisits per ser membres com a estats independents. Posar-los a la cua dels sol·licitants d'admissió compliria amb la lletra de la llei i satisfaria els impulsos punitius dels Estats membres de la UE amenaçats pels moviments secessionistes, però també podria ser una adherència innecessària a la forma més que a la funció.

Al final, la manera com la UE respongui a la qüestió de l'adhesió –si guiant-se estrictament per la llei o per un desig de compromís polític– pot dependre de la naturalesa de la mateixa UE. Aquí entren en joc la crisi de l'Eurozona i els seus possibles efectes sobre la integració europea a llarg termini.

C. La crisi de la zona euro

Com a membre fundador de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (el precursor de la UE), lloc de la capital de facto de la UE, i estat ric multinacional al cor d'Europa, Bèlgica pot ser vista com l'emblema dels objectius de la integració europea. Per tant, en el context de la crisi de l'Eurozona, els recents problemes polítics belgues han plantejat preguntes inquietants sobre el futur d'Europa. Segons *The Economist*:

Les dues crisis són paral·leles: la ruptura ja no és impensable ni per a Bèlgica ni per a la moneda única. De fet, Bèlgica podria ser vist com un microcosmos de la UE, amb un nord ric i germànic fart de subvencionar un pobre sud llatí. Si la pròspera i petita Bèlgica no pot resoldre les seves rivalitats internes, diuen molts, quina oportunitat té la UE? ²¹⁸

Paral·lelismes similars poden buscar-se entre la UE i Espanya, on els catalans busquen la seva independència, en part, per posar fi al que consideren uns onerosos vincles econòmics amb un estat més pobre que ells. ²¹⁹

La crisi de l'Eurozona no és l'única, o ni tan sols principal, explicació a l'auge recent del nacionalisme subestatal. Els moviments nacionalistes existien a Flandes, Escòcia i Catalunya molt abans de l'actual crisi econòmica i, fins i tot, abans que el procés d'integració

²¹⁸ *Ceci n'est plus un pays*, *ECONOMIST*, July 21, 2011, <http://www.economist.com/node/18988904>.

²¹⁹ Veure *supra* notes 34 a 38 i text referenciat.

europea comencés.²²⁰ No obstant això, la crisi de l'Eurozona i el nacionalisme subestatal van lligats en almenys tres aspectes importants.

En primer lloc, la crisi de l'Eurozona ha afectat el grau de suport a la separació. En aquest sentit, Catalunya i Escòcia ofereixen exemples oposats. A Catalunya, la crisi de l'Eurozona ha estat de gran ajuda a la causa nacionalista. La posició cada vegada més incerta d'Espanya a la zona euro i les disputes entre el govern espanyol i les seves regions sobre com reactivar la malmesa economia d'Espanya, han posat al descobert les antigues tensions fiscals entre Madrid i Barcelona.²²¹ Els nacionalistes catalans han tret profit de la crisi de l'Eurozona amb l'argument que una Catalunya lliure dels grillons de l'economia espanyola podria tenir el seu lloc entre els estats més rics i més estables del "nord" europeu.²²²

Dues explicacions polítiques del nacionalisme separatista podrien aclarir la resposta dels nacionalistes catalans a la crisi de l'Eurozona. En primer lloc, segons Scott L. Greer, les fluctuacions històriques del suport al nacionalisme català es poden caracteritzar com la reacció de les institucions catalanes a les amenaces a la seva autonomia emanades de Madrid.²²³ Quan l'Estat espanyol pretén frenar aquestes institucions mitjançant la implementació de polítiques centralitzadores – com ho ha fet durant la crisi de l'Eurozona mitjançant la imposició de mesures d'austeritat en les regions i rebutjant la demanda de Catalunya per a una nova distribució fiscal– el resultat és un augment del sentiment nacionalista.²²⁴

En segon lloc, el recent augment del nacionalisme separatista a Catalunya es pot explicar amb les teories de Donald L. Horowitz sobre la lògica de la política secessionista en les regions econòmicament avançades. Horowitz assenyala que les regions avançades poden

²²⁰ *Veure supra* Part II.

²²¹ *Veure supra* notes 34 a 35 i text referenciat.

²²² *Veure, p.ex., Vast Crowds Demand Catalan Autonomy from Crisis-Hit Spain, supra* nota 1 ("Mas se les ha empecat per desviar l'enuig provocat pels problemes econòmics de la seva regió al govern central amb l'argument que, si el sistema fiscal fos diferent, Catalunya podria estalviar-se tantes dificultats.").

²²³ GREER, *supra* nota 41, pàg. 119-26 (descriu la reacció negativa de les institucions catalanes a les polítiques centralitzadores d'Espanya durant els anys vuitanta).

²²⁴ *Id.* pàg. 182-183 (argüeix que "la possibilitat d'una amenaça gairebé existencial a l'autonomia organitzativa regional i a l'estabilitat ambiental" podria fer augmentar el suport a la secessió). *Veure també Vast Crowds Demand Catalan Autonomy from Crisis-Hit Spain, supra* nota 1 ("Molts catalans desconfien del que veuen com a propòsit centralitzador del Partit Popular.").

considerar trencar amb els seus estats pares, més endarrerits, per tal de mantenir el control del seu ingressos i evitar subsidiar regions més pobres.²²⁵ Però també afirma que aquests beneficis potencials de la secessió són sovint superats pels beneficis que les regions avançades obtenen de romandre en els seus estats primaris: a saber, la possibilitat d'exportar l'excedent de capital fora de la regió, d'aprofitar els mercats interns de béns manufacturats, i de permetre els residents de la regió circular lliurement per tot l'estat pare a la recerca d'oportunitats econòmiques.²²⁶ En circumstàncies normals, la secessió es traduiria en la pèrdua d'aquests beneficis. La UE, però, modifica aquest càlcul en el cas de regions avançades com Catalunya: després de la independència, si la UE els assegués la pertinença, els catalans mantindrien l'accés als mercats espanyols i als mercats d'altres estats membres de la UE. Per tant, pot considerar-se que la UE elimina un fre important a les aspiracions separatistes de les regions econòmicament avançades. Sens dubte, els arguments nacionalistes catalans sobre els beneficis econòmics de la secessió pot ser exagerada –hi ha una clara possibilitat que una Catalunya independent passés de ser l'Alemanya Espanya a membre "del sud" pobre de la UE.²²⁷ Tot i així, la perspectiva d'independència econòmica respecte d'una Espanya castigada per la crisi ha tingut un paper important en l'augment nacionalisme català.

A Escòcia, la crisi de l'Eurozona ha tingut l'efecte contrari: la incertesa econòmica del continent ha posat en relleu els perills potencials de la independència. Mentre que Catalunya és motor econòmic d'Espanya, Escòcia té un més paper marginal en l'economia del Regne Unit i és més dependent dels subsidis del govern central.²²⁸ Abans de la crisi de l'Eurozona, enmig del *boom* econòmic de la dècada del 2000, l'SNP podia argumentar que una Escòcia

²²⁵ DONALD L. HOROWITZ, *ETHNIC GROUPS IN CONFLICT* 249-54 (2d ed. 2000).

²²⁶ *Veure id.* at 250-53 (on s'argumenta que "la majoria de vegades, l'esquer dels interessos i oportunitats que ofereix un estat indivís és suficient per mantenir a ratlla la possibilitat" de secessió).

²²⁷ *Veure* Harriet Alexander, *Catalonia's Growing Calls for Independence Add to Spain's Worsening EuroCrisis Woes*, TELEGRAPH (U.K.), Sept. 30, 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/9576459/Catalonias-growing-calls-forindependence-add-to-Spains-worsening-euro-crisis-woes.html> ("Just aquest matí un economista m'explicava que Catalunya és a Espanya el que Alemanya a Europa," deia Joan Vidal, cap del gabinet del president de la regió econòmicament més poderosa d'Espanya.").

²²⁸ *Veure* Stephanie Flanders, *Scotland: A Case of Give and Take*, BBC NEWS, Jan. 9. 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/business-16477990> (que observa, tanmateix, que la diferència entre la contribució econòmica d'Escòcia al Regne Unit i els subsidis que li són retornats minvat notablement si s'atribueixen els ingressos pel petroli del Mar del Nord a Escòcia).

independent s'uniria a un "arc de prosperitat" consistent en estats petits, com Irlanda i Islàndia, les economies dels quals estaven experimentant creixements sorprenents.²²⁹ Aquests arguments són menys defensable davant la crisi econòmica, que va provocar el col·lapse de les economies irlandesa i islandesa, entre d'altres.²³⁰ El *Financial Times*, per exemple, argumenta que el paper clau dels governs centrals en la gestió de la crisi de l'Eurozona desmenteix l'afirmació que els estats més petits estan en millors condicions que els grans per suportar les fluctuacions de la economia mundial.²³¹

A més, la menor confiança en l'euro complica les crides a la independència d'Escòcia. De conformitat amb el Tractat de Maastricht, els nous estats membres de la UE estan obligats en darrer terme a adoptar l'euro.²³² El Regne Unit, però, està exempt d'aquesta regla, i segueix usant la lliure.²³³ Malgrat els arguments dels nacionalistes escocesos en contra,²³⁴ és dubtós que l'exempció del Regne Unit de la zona de l'euro s'estengués a una Escòcia independent, especialment tenint en compte que després de la secessió el Regne Unit mantindria la seva personalitat jurídica, mentre que Escòcia seria vista com un nou estat.²³⁵ Per tant, a una Escòcia independent dintre de la UE, podria haver d'adoptar l'euro en una època en què fer-ho és menys que desitjable.

El segon vincle entre la crisi de l'Eurozona i el nacionalisme subestatal es refereix a qüestions més àmplies, com ara la sobirania dels estats i el curs futur de la integració europea. La crisi econòmica

²²⁹ *Salmond Sees Scots in "Arc of Prosperity,"* SCOTSMAN (Edinburgh), 12 d'agost de 2006, <http://www.scotsman.com/news/scottish-news/top-stories/salmond-sees-scots-in-arc-of-prosperity-1-1130200>.

²³⁰ *Veure* Simon Johnson, *Alex Salmond Abandons "Absurd" SNP Economic Strategy*, TELEGRAPH (U.K.), Sept. 14, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/scotland/8763472/Alex-Salmond-abandonsabsurd-SNP-economic-strategy.html> (on esmenta l'abandonament per part de l'SNP de l'argument de l'"arc de prosperitat").

²³¹ Tony Barber, *Europe's Regions Go It Alone At Their Peril*, FIN. TIMES, Jan. 17, 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d8955a74-4121-11e1-b521-00144feab49a.html#axzz2Lp4phYrp>.

²³² *Veure* Thorp & Thomson, *supra* nota 196, pàg. 9.

²³³ *Id.*

²³⁴ *Veure, p.ex.,* Eddie Barnes, *Independent Scotland to Stick with Sterling*, SCOTSMAN (Edinburgh), 2 de febrer de 2012, http://www.scotsman.com/thescotsman/politics/independent_scotland_to_stick_with_sterling_1_2090953

(on es detalla la proposta del secretari de finances de l'SNP de mantenir la lliura com a moneda d'Escòcia després de la independència).

²³⁵ *Veure supra* nota 206 i text referenciat.

ha precipitat l'aparició de dos punts de vista diametralment oposats sobre la sobirania a la UE. El primer considera la crisi de l'Eurozona com a emblemàtica de defectes fonamentals en la idea de la integració europea, i una raó perquè els Estats reafirmen les seves prerrogatives sobiranes. Els defensors d'aquest punt de vista han advocat per la desintegració de la Unió Europea o, amb caràcter subsidiari, la creació d'una zona monetària comuna més petita que consti només dels estats més rics del nord d'Europa.²³⁶ Aquest punt de vista és evident en la reticència inicial d'Alemanya a rescatar els estats més pobres de la zona euro i en el fet que el Tribunal Constitucional alemany s'arrogués l'autoritat sobre l'inici d'un pla de rescat,²³⁷ així com en la crida de molts britànics "euroescèptics" a la sortida del Regne Unit de la UE.²³⁸ També és evident en el ressentiment dels estats més pobres, com Grècia, envers les mesures d'austeritat imposades per Brussel·les i Berlin.²³⁹

Per contra, la crisi de l'Eurozona ha reforçat la demanda d'una Europa més integrada. Aquestes crides es basen en la creença que la crisi de l'Eurozona demostra la impossibilitat de mantenir una unió econòmica sense una unió política.²⁴⁰ Portat a la seva conclusió lògica,

²³⁶ *Veure, p.ex., Charles Dumas, A Failed Euro Zone, Financed by Germany*, N.Y. TIMES, Jan. 28, 2013, <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/01/28/should-the-eu-stick-together/a-failed-euro-zone-financed-by-germany> (on s'argumenta que "l'euro va ser directament un error per a Europa i que Alemanya hauria de sortir de l' Eurozona"); *Staring into the Abyss*, ECONOMIST, Nov. 12, 2011, <http://www.economist.com/node/21536872> ("Algunes persones especulen que Alemanya podria liderar un nucli de països apart de l'Eurozona.").

²³⁷ *Veure Green Light for ESM: German High Court OKs Permanent Bailout Fund with Reservations*, SPIEGEL ONLINE, Sept. 12, 2012, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-high-court-okspermanent-bailout-fund-with-reservations-a-855338.html>.

²³⁸ *Veure Stephen Castle, Euro-Skeptics Turn Up Heat on Cameron*, N.Y. TIMES, Dec. 10, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/12/11/world/europe/euro-skeptics-turn-up-heat-oncameron.html?ref=europe> (on es descriu el creixent suport del Partit Conservador a un referèndum sobre si els britànics haurien de marxar de l'UE). *Veure també Making the Break*, ECONOMIST, Dec. 8, 2012, pàg. 23-26 (on s'examinen les potencials conseqüències d'una sortida dels britànics de l'UE). Al gener de 2013, El Primer Ministre Cameron es va comprometre a convocar, com a molt tard el 2017, un referèndum sobre la continuïtat a la UE. *David Cameron Promises In/Out Referendum on EU*, BBC NEWS, Jan. 23, 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21148282>.

²³⁹ *Veure, p.ex., Anthee Carassava, Greek General Strike Protests Austerity Measures*, L.A. TIMES, 11 de maig de 2011, <http://articles.latimes.com/2011/may/11/world/la-fg-greece-usterity-20110512>.

²⁴⁰ *Veure Steven Hill, What Will a United States of Europe Look Like?*, GUARDIAN (U.K.), Mar. 21, 2012, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/mar/21/united-states-europe-transfer-union>.

aquest procés conduiria a uns "Estats Units d'Europa" que molts defensors de la integració europea busquen des de fa molt temps.²⁴¹ Ara per ara, aquesta solució a la crisi de l'Eurozona sembla anar en ascens.

El resultat d'aquest debat tindrà conseqüències importants per als nacionalismes subestats. La ruptura o modificació substancial de la UE perjudicaria els objectius nacionalistes tal com es plantegen. Es reafirmaria la primacia de la sobirania i la integritat territorial i Europa tornaria a una estructura política més semblant al sistema westfalià que subjau en la manera com el dret internacional enfoca l'autodeterminació i la secessió. Els fonaments de la "independència dintre d'Europa" es debilitarien –tot i que, en prioritzar la condició d'Estat, aquest procés podria produir un increment de les demandes de secessió. D'altra banda, una Europa que funcionés com una unió política més estreta podria oferir més oportunitats a les nacions sense Estat d'Europa. Sens dubte, hi ha límits pràctics a aquestes oportunitats –una Europa consistent en dotzenes de petits estats podria resultar inviable, i la "independència" dins d'aquest sistema podria no tenir gairebé cap semblança amb la condició d'Estat sobirà tal com s'entén tradicionalment.

De fet, alguns nacionalistes podrien fins i tot concloure que la independència formal dins d'una Europa plenament integrada seria innecessària. Tanmateix, sembla que la independència "a Europa" és una possibilitat més realista dins d'una UE més forta.

Furgant en els debats sobre la sobirania i la integració europea apareix el tercer lligam entre el nacionalisme subestatal i la crisi de l'Eurozona: el potencial destructiu de la mobilització política de la identitat nacional. En molts aspectes, el mapa actual d'Europa és el producte del nacionalisme desenfrenat.²⁴² El projecte d'integració europea obeïa al desig d'almenys encarrilar les disputes nacionalistes, per exemple fent perceptibles els beneficis d'un mercat comú.²⁴³ Des del punt de vista imperant, el nacionalisme representa una amenaça a

²⁴¹ *Id.*; veure també Viviane Reding, Why We Need a United States of Europe Now, 8 de novembre de 2012, disponible a: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-796_en.htm (text d'un discurs de la Vicepresidenta de la Comissió Europea).

²⁴² *Veure en general* MARK MAZOWER, DARK CONTINENT: EUROPE'S TWENTIETH CENTURY (1998).

²⁴³ *Veure el* Tractat pel qual es crea la Comunitat Econòmica Europea, 25 de març de 1957, 298 U.N.T.S. 3, Preàmbul (on s'indica que la integració europea es posava en marxa per, sobretot, "preservar i reforçar la pau i la llibertat").

la pau de què Europa ha relativament gaudit des del final de la Segona Guerra Mundial.²⁴⁴

La crisi de l'Eurozona ha propiciat el ressorgiment de moviments ultranacionalistes de dreta per tot el continent.²⁴⁵ Aquests moviments solen ser xenòfobs, violents i reticents (si no hostils) a polítiques integracionistes que atemptin contra la sobirania de l'Estat. Poc tenen en comú, doncs, amb el nacionalisme flamenc, escocès i català. Els moviments nacionalistes a Escòcia i Catalunya es caracteritzen com "cívics" i inclusius, més basats en una geografia, unes institucions i unes societats civils compartides que en idees exclusivistes d'identitat ètnica.²⁴⁶ De la mateixa manera, es considera sovint que l'N-VA s'aparta de les polítiques ètnics extremistes prèviament dominants en el nacionalisme flamenc.²⁴⁷ I en totes aquestes tres nacions sense estat, el nacionalisme va de la mà amb un compromís amb la integració europea. No obstant això, la èxit del nacionalisme flamenc, escocès o català podria envalentir altres nacionalismes divisors. El

²⁴⁴ *Veure* Coppieters, *supra* nota 156, pàg. 247 ("La UE condemna el nacionalisme exclusiu com a moralment retrògrad i font de conflictes.").

²⁴⁵ *Veure*, p.ex., William Wheeler, *Europe's New Fascists*, N.Y. TIMES, Nov. 17, 2012,

<http://www.nytimes.com/2012/11/18/opinion/sunday/europes-new-fascists.html?emc=tnt&tntemail1=y>

(on es descriu l'ascens de partits d'extrema dreta a Grècia i Hongria); Ian Traynor, *Marine Le Pen's Success Reveals Populists' Appeal to European Voters*, GUARDIAN (U.K.), 23 d'abril de 2012 (on es descriu l'èxit del Front Nacional a França a les eleccions de 2012); *Truly Amazing*, ECONOMIST, 18 d'abril de 2011, http://www.economist.com/blogs/newsbook/2011/04/finlands_election (on es destaca l'èxit del partit antieuro True Finn a Finlàndia); Ian Traynor, *Geert Wilders's Election Success Could be a Mini-Earthquake*, GUARDIAN (U.K.), 4 de març de 2010,

<http://www.guardian.co.uk/world/2010/mar/04/geert-wildersvictory-elections-netherlands>

(on es discuteix la tendència nacionalista, anti-immigrant de la política holandesa simbolitzada per l'èxit electoral del Partit per la Llibertat i el fet que "moviments similars s'han donat ja a Àustria, amb el difunt Joerg Haider, a Copenhaga, amb el Partit Popular danès, a Itàlia, amb la Lliga Nord i a França, amb el Front Nacional, països on la línia política predominant s'ha desplaçat a la dreta per tal d'integrar l'extrema dreta i cooptar alguns dels seus votants").

²⁴⁶ *Veure* GREER, *supra* nota 41, pàg. 183 ("Sovint s'esmenta també Escòcia i Catalunya com a exponents admirables de nacionalisme cívic, inclús de diferents comunitats nacionals, lliure d'exclusivismes ètnics i basat en societats civils saludables; i la situació regional d'aquests dos països com a model de regulació de conflictes ètnics.").

²⁴⁷ El nacionalisme flamenc va quedar tacat molt de temps per la seva col·laboració amb els nazis durant l'ocupació a la Segona Guerra Mundial. *Veure* Jan Craeybeckx, *From the Great Depression to the Second World War, a POLITICAL HISTORY OF BELGIUM FROM 1830 ONWARDS*, 183, 201-08 (Els Witte et al. eds., 2009). Abans del recent

èxit del N-VA, l'abanderat del nacionalisme flamenc era el Vlaams Belang (l'antic Vlaams Blok), defensor de polítiques d'extrema dreta i anti-immigració. *Veure* LAIBLE, *supra* nota 6, pàg. 55-72. L'N-VA ha fet passes importants per distanciar-se dels aspectes més sòrdid del passat del nacionalisme flamenc. *Veure* Buruma, *Le Divorce*, *supra* nota 61, pàg. 38 ("En evitar deliberadament la retòrica xenòfoba acostumada entre els populistes de dretes, Bart De Wever i el seu partit han contribuït a fer respectable el nacionalisme flamenc una altra vegada i els seus rèdits electorals s'han produït en part a expenses del Vlaams Belang.").

periodista holandès Ian Buruma expressava aquesta preocupació abans de l'inici de la crisi de l'Eurozona. Escrivint en ple estancament polític de Bèlgica el 2007,²⁴⁸ Buruma va argumentar que "el destí de Bèlgica hauria d'interessar tots els europeus, especialment aquells que desitgen la Unió Europea. Perquè el que està succeint ara a Bèlgica podria acabar succeint a escala continental".²⁴⁹ Buruma va advertir que el procés d'integració supranacional que havia debilitat l'autoritat de l'Estat belga i havia estat terreny fèrtil per al nacionalisme flamenc també podria promoure divisions similars a la resta d'Europa amb conseqüències desastroses: "Sabem el que va passar quan el parell sang i sòl va determinar la política europea. Sense haver-ho previst, la UE sembla estar encoratjant les mateixes forces que la unitat europea de postguerra estava destinada a refrenar". Les advertències de Buruma són especialment importants ara, en un moment en què l'orgull nacional de molts europeus està defallint davant la incertesa econòmica internacional.

Per tant, és impossible considerar les perspectives futures del nacionalisme subestatal sense considerar també el futur de la UE. El resultat de la crisi de l'Eurozona ajudarà a determinar si els projectes nacionalistes en llocs com Flandes, Escòcia i Catalunya se'n surten en l'establiment de nous estats, arriben a algun altre tipus d'encaix en els estats als quals pertanyen, o fracassen del tot en el seu propòsit de refer el mapa polític d'Europa.

IV. SEPARATISME ENMIG DE LA INTEGRACIÓ

En un escrit de l'època del Tractat de Maastricht, Christoph Schreuer observava que:

El dret internacional contemporani pressuposa una estructura d'Estats sobirans iguals. La configuració de la comunitat internacional s'hi basa. Les fonts clàssiques del dret internacional depenen de la interacció dels Estats en forma de tractats i mitjançant el dret consuetudinari. Les relacions diplomàtiques es duen a terme entre els Estats. Àmbits oficials com les organitzacions i tribunals internacionals, estan en gran part reservats als Estats. La protecció dels drets individuals

²⁴⁸ Ian Buruma, *Breaking Up is Hard to Do*, GLOBE & MAIL (Canada), 7 d'agost de 2008, A17.

²⁴⁹ *Id.*

encara depèn sobretot de la protecció diplomàtica per mitjà de representants estatals. Conceptes centrals del dret internacional, com la sobirania, la integritat territorial, la no intervenció, la legítima defensa o la sobirania permanent sobre els recursos naturals, es basen en el paper exclusiu o dominant de l'Estat.²⁵⁰

Per descomptat, l'ordre mundial que Schreuer descriu sempre ha estat d'alguna manera una ficció. Alguns estats són més sobirans que altres –en virtut de la seva grandària i força, són capaços d'actuar amb pocs impediments en l'escenari mundial, mentre que Estats més petits i més febles sovint troben constriccions a l'exercici de la seva sobirania.²⁵¹ Fins i tot dintre de les seves pròpies fronteres, la capacitat dels Estats per exercir un control efectiu sobre els seus territoris i poblacions varia molt.²⁵² D'altra banda, els actors no estatals sempre han participat en els assumptes internacionals i han estat reconeguts com a subjectes del dret internacional.²⁵³

No obstant això, la igual sobirania dels estats segueix sent el nucli del sistema internacional. Potser enlloc és més evident la primacia de l'estatalitat que en la manera com el dret internacional concep el dret a l'autodeterminació i es posiciona respecte de la secessió. Susanna Mancini ha descrit la secessió com "ahora la més revolucionària i la més institucionalment conservadora de les construccions polítiques. El seu caràcter revolucionari rau en el seu desafiament a la sobirania de l'Estat; el seu costat conservador, en el reforç de les virtuts d'aquest últim".²⁵⁴ El dret internacional ha servit per mitigar el potencial revolucionari de l'autodeterminació i reforçar *l' statu quo* defensant en la majoria dels casos la sobirania i la

²⁵⁰ Schreuer, *supra* nota 217, pàg. 447.

²⁵¹ Veure Richard H. Sternberg, *Who is Sovereign?*, 40 STAN. J. INT'L L. 329, 330-33 (2004).

²⁵² Veure, *p.ex.*, Brian Finucane, *Fictitious States, Effective Control, and the Use of Force Against Non-State Actors*, 30 BERKELEY J. INT'L L. 35, 37 (2012) ("Als estats ficticis' els manca una autoritat central capaç d'exercir control efectiu sobre una fracció substancial del territori i la població dintre de les fronteres que se'ls reconeixen internacionalment, cosa que converteix la seva sobirania en una ficció jurídica.").

²⁵³ Veure Jordan J. Paust, *Nonstate Actor Participation in International Law and the Pretense of Exclusion*, 51 VA. J. INT'L L. 977, 994 (2011) ("És irrefutable que el dret internacional tradicional, fins i tot a principis del segle XX, reconeixia que les nacions, tribus, pobles, bel·ligerants i altres entitats i comunitats a més de l'estat, tot i que llur rol era a vegades desigual, inestable, complex o passava desapercebut.").

²⁵⁴ Susanna Mancini, *Secession and Self-Determination*, in OXFORD HANDBOOK OF COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW 481, 481 (Michael Rosenfeld & Andras Sajó eds., 2012).

integritat territorial dels estats existents.²⁵⁵

Per Schreuer, el procés d'integració europea va oferir la possibilitat d'un canvi fonamental del sistema estatocèntric per anar cap a una era post-sobirania.²⁵⁶ I és ben cert que el creixement de la UE ha alterat la naturalesa de l'estatalitat a Europa: des del comerç fins al medi ambient, des de la immigració fins a la seguretat exterior, la UE té autoritat en moltes àrees tradicionalment reservades als estats.²⁵⁷ Però, a la vegada, els Estats segueixen sent els actors principals en el sistema polític del continent. "Westfàlia és morta... Visca Westfàlia".²⁵⁸

Els moviments nacionalistes de Flandes, Escòcia i Catalunya se situen en el límit entre un sistema internacional centrat en l'Estat i la integració del continent. En línies generals, l'objectiu d'aquests moviments nacionalistes reflecteix l'objectiu dels nacionalismes al llarg de la història: l'assoliment de la condició d'Estat sobirà. No obstant això, una inspecció més propera, revela que reflecteixen la realitat de l'ordre supranacional en què es troben. Com Stephen Tierney, explica, "és simplista caricaturitzar [el fenomen nacionalista subestatal] com un últim intent desesperat per saltar a bord d'un vaixell que s'enfonsa –l'Estat–, just quan aquest vaixell és engolit per les onades de la globalització".²⁵⁹ Quan els nacionalistes flamencs, escocesos i catalans aspiren a la condició d'Estat, són plenament conscients dels límits a la sobirania que imposa la UE (i, de fet, hi estan d'acord). Mitjançant, per exemple, la paradiplomàcia i tractant de garantir l'autonomia nacional, aquests moviments nacionalistes intenten crear un espai radicalment diferent dins del sistema europeu supranacional i dels ordenaments constitucionals dels seus estats.²⁶⁰ En conseqüència, conviden a un replantejament dels continguts i els paràmetres de l'estatalitat i la sobirania.

Com hauria d'encarar la comunitat internacional els reptes que planteja el nacionalisme subestatal? Tierney, per exemple, ha identificat el paradigma estatocèntric predominant en el dret internacional com un obstacle per a l'acceptació formal de la realitat

²⁵⁵ *Veure supra* Part II.A.

²⁵⁶ *Veure en general* Schreuer, *supra* nota 217.

²⁵⁷ *Veure* PINDER & USHERWOOD, *supra* nota 159, pàg. 104, 114-117, 141-144.

²⁵⁸ Borgen, *Imagining Sovereignty*, *supra* nota 7, pàg. 534-535.

²⁵⁹ Stephen Tierney, *Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State*, 54 INT'L & COMP. L.Q. 161, 168 (2005).

²⁶⁰ *Id.* pàg. 168-175.

d'un sistema internacional en què la sobirania cada vegada es dissipa més dins i fora de les fronteres estatals.²⁶¹ Donada la primacia de l'estat en el sistema internacional, però, és poc probable que el dret internacional canviï en un futur pròxim els seus enfocaments pel que fa al concepte d'estat, l'autodeterminació o la secessió.

No obstant això, hi ha almenys tres passos que la UE i els seus Estats membres podrien fer per encarar de manera constructiva les demandes nacionalistes subestats. En primer lloc, d'acord amb l'opinió consultiva de la Cort Suprema del Canadà respecte al Quebec, els estats, davant dels moviments separatistes, haurien de permetre referèndums per mesurar el suport amb què compta la separació.²⁶² No hi ha cap raó per la quals els principis democràtics que van guiar la Cort Suprema del Canadà a l'hora de fixar un marc per negociar la secessió no haguessin d'aplicar-se amb la mateixa validesa a democràcies com Espanya, el Regne Unit i Bèlgica. La resposta britànica al nacionalisme escocès ja ha encetat aquest camí i el govern anglès permetrà un referèndum malgrat la seva forta oposició a la independència escocesa.²⁶³ Espanya hauria de fer el mateix en el cas que els nacionalistes catalans segueixin perseguint un plebiscit per determinar la seva relació futura amb l'Estat espanyol.

Tanmateix, hi ha un punt en què els referèndums independentistes haurien de desviar-se del criteri del Tribunal Suprem del Canadà: la qüestió de la pregunta.²⁶⁴ Sens dubte, la pregunta del referèndum ha de ser clara per garantir que els votants entenguin l'elecció que se'ls presenta, però aquesta elecció no hauria de limitar-se a l'alternativa independència total o permanència en l'estat.²⁶⁵ Una pregunta que permetés un arranjament polític que no fos la plena independència reflectiria millor la mesura en què l'autoritat política ja està repartida dins dels estats. La "devolution max" no estarà en la papereta quan els votants escocesos vagin a les urnes, però l'augment d'autonomia que preveia aquesta proposta podria haver estat suficient per satisfer molts nacionalistes escocesos. Eliminant aquesta opció i convertint el referèndum en un assumpte de tot o res,

²⁶¹ *Veure id.* pàg. 170 ("De fet, en molts sentits ha estat més el dret internacional que no pas l'ordre constitucional dels mateixos estats el que ha frenat les postures radicals quant a la sobirania compartida en estats plurinacionals.").

²⁶² *Veure supra* notes 128 a 130 i text referenciat.

²⁶³ *Veure* Edinburgh Agreement, *supra* nota 54.

²⁶⁴ *Veure supra* notes 132 a 135 i text referenciat.

²⁶⁵ *Veure supra* nota 142 i text referenciat.

el govern britànic està corrent el risc que molts votants escocesos optin per la independència.

En segon lloc, la UE hauria de considerar l'ampliació de les oportunitats de les regions subestats per a participar en la formulació de les polítiques de la UE. Per exemple, la UE podria convertir el Comitè de les Regions en una quarta branca del govern, juntament amb la Comissió, el Consell i el Parlament. També podria exigir (i no simplement consentir) la participació dels ministres regionals en la formulació de les polítiques de la UE que afectin les àrees de la seva competència. Reforçar el paper de les regions en l'àmbit supranacional estaria d'acord amb l'important paper que ja tenen les regions en molts Estats membres. També seria coherent amb una interpretació àmplia del principi de subsidiarietat,²⁶⁶ i tindria sentit en la mesura que la UE sorgeixi de la crisi de l'Eurozona amb un compromís més ferm d'integració.²⁶⁷ Per descomptat, sempre hi ha la possibilitat que l'enfortiment del paper de les regions a la UE fes augmentar el suport a la separació, però també podria reduir les tensions separatistes si l'estatalitat deixés de ser un prerequisit per a la participació formal en el projecte europeu.

En tercer lloc, la UE hauria d'aclarir com tractaria la secessió d'un Estat membre. Atès que cada cas de secessió plantejaria els seus problemes específics, és impossible que la UE exposi en detall totes les possibles conseqüències de la separació. Però la UE hauria d'estar en condicions de respondre la qüestió general, a saber, si un nou estat adquiriria la condició de membre automàticament o hauria de negociar-la amb una certa flexibilitat o hauria d'accedir-hi a través dels procediments reglats de la UE.²⁶⁸ Donada la importància que té la UE en la forma en què els nacionalistes subestats defineixen els seus interessos i identitats, totes les parts en aquests conflictes separatistes es beneficiarien d'una major claredat sobre el futur que li esperaria a un estat secessionista.²⁶⁹ Serien, en definitiva, fer drecera cap a la conformació del que Bruno Coppieters ha anomenat "una

²⁶⁶ Veure *supra* nota 182 i text referenciat.

²⁶⁷ Veure *supra* notes 240 a 241 i text referenciat.

²⁶⁸ Veure *supra* Part III.B.

²⁶⁹ Per a percebre el nivell de confusió entre els estats membres de la UE, veure Glenn Campbell, *Scottish Independence: Scotland and EU Membership*, BBC NEWS, 27 de febrer de 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-21602456> (on es resumeixen les variades respostes dels estats membres a la pregunta de com reaccionaria la UE a la independència escocesa).

cultura estratègica europea pel que fa a la secessió".²⁷⁰

El propòsit d'aquests tres passos no seria fer més fàcil o més probable la separació sinó, més aviat, reconèixer el fet que "en el cas dels països de la UE o de possibles estats membres, la UE es percebria com un marc institucional on la transformació i la resolució de conflictes podria tenir lloc".²⁷¹ En efecte, el resultat final bé podria ser esmorteir el suport a la secessió. Com Susanna Mancini ha argumentat, "demonitzar la secessió, convertir-la en un tabú constitucional, sovint afegeix combustible a les demandes secessionistes. D'altra banda, si la secessió esdevé un més dels molts drets i opcions que s'ofereixen als grups nacionals subestats, el més probable és que perdi gran part del seu atractiu".²⁷² Si les nacions sense estat veiessin la "independència a Europa" com una possibilitat, podrien reorientar els seus programes i allunyar-se del separatisme per anar cap a altres formes d'encaix dins dels seus estats pares i de la UE.

D'altra banda, com la UE abordés les reclamacions d'autodeterminació podria tenir importants ramificacions més enllà d'Europa. Sens dubte, el nivell d'integració supranacional de la UE no té paral·lel en altres parts del món. D'altra banda, la naturalesa pacífica i democràtica dels conflictes separatistes d'Europa Occidental –l'absència, com un periodista va dir de broma, d'"esquadrons de la mort valons recurrent els camps flamencs"—²⁷³ és radicalment oposada a les circumstàncies prevalents en molts estats on la violència separatista és combustible de conflictes i inestabilitat política. Podria semblar que a Escòcia o Catalunya hi ha menys en joc que al Caixmir o Kurdistan, però el clima en què es gestionin les disputes separatistes d'Europa occidental podria oferir un espai estable on assajar solucions a les demandes d'autodeterminació que podrien tenir validesa en altres llocs. Aquestes solucions no necessitarien reflectir la dualitat estatal/no estatal inherent a les concepcions actuals del dret a l'autodeterminació, sinó que més aviat podrien introduir interpretacions més matisades de l'estatalitat i la sobirania. Com Nico Krisch ha observat, "el dret internacional no té molt a

²⁷⁰ Coppieters, *supra* nota 156, pàg. 254-256.

²⁷¹ *Id.* pàg. 256.

²⁷² Mancini, *supra* nota 254, pàg. 482.

²⁷³ Joshua Keating, *Why Belgium Matters (No, Seriously)*, FOREIGN POLICY PASSPORT, 15 de novembre de 2007, http://blog.foreignpolicy.com/posts/2007/11/15/why_belgium_matters_no_seriously.

oferir, però la UE pot ser el lloc on inventar formes d'intermediació".²⁷⁴

CONCLUSIÓ

Així, es quedaran o se n'aniran? Aquesta pregunta es començarà a contestar la tardor de 2014, quan el poble d'Escòcia vagi a les urnes per decidir el seu futur polític. Seria temerari predir el resultat del referèndum d'Escòcia o especular sobre si els catalans tiraran endavant les seves demandes d'"Independència ja!",²⁷⁵ o sobre si Bart De Wever finalment tindrà èxit en extingir Bèlgica "com una espelma".²⁷⁶ Hi ha una gran quantitat de raons per les quals podrien quedar-se, com ara l'alt grau d'autonomia que ja tenen a casa, la mesura en què la UE els permet operar de manera formal i informal a l'estranger i la incertesa de la seva relació amb la UE si se separen; però l'atractiu de la independència dins d'una Europa supranacional encara els podria convèncer d'anar-se'n.

Sí es pot predir, però, i és el que aquest article ha tractat d'explicar, que la UE tindrà un paper determinant en el desenllaç de les reivindicacions nacionalistes flamenques, escoceses i catalanes. El dret a l'autodeterminació, tal com s'entén actualment en el dret internacional, no orienta gaire sobre com atendre les reclamacions separatistes de les nacions sense Estat d'Europa o, si és el cas, d'altres parts del món. En molts aspectes, l'autodeterminació s'ha convertit en "un principi sense propòsit, en un dret mancat de potencials beneficiaris".²⁷⁷ Tanmateix, les institucions de la UE cada vegada hauran de tenir més en compte les demandes d'autodeterminació com a part de l'actual estira-i-arronsa entre la UE, els seus Estats membres i les regions subestats. Si això es traduirà en la "independència a Europa" o en alguna forma d'encaix alternativa a la secessió, encara està per veure.

²⁷⁴ Nico Krisch, *Catalonia's Independence: A Reply to Joseph Weiler*, EJIL TALK!, 18 de gener de 2013, <http://www.ejiltalk.org/catalonias-independence-a-reply-to-joseph-weiler/>.

²⁷⁵ *Vast Crowds Demand Catalan Autonomy from Crisis-Hit Spain*, *supra* nota 1.

²⁷⁶ Buruma, *Le Divorce*, *supra* nota 61, pàg. 36.

²⁷⁷ Simpson, *supra* nota 106, pag. 259.