

231ABRIL
2014

DEMOCRÀCIA I PRAGMATISME. Una Catalunya independent dins la UE

Josep Maria Vilajosana, catedràtic de Filosofia del Dret i degà de la Facultat de Dret, Universitat Pompeu Fabra

Quedaria exclosa necessàriament de la Unió Europea una Catalunya independent? Des del punt de vista jurídic, el primer que cal dir és que no hi ha cap norma general de dret internacional ni de la UE que tracti explícitament aquesta qüestió. Qui defensa una resposta afirmativa cita els articles 4.2 i 49 del Tractat de la UE. Però, és sòlida aquesta posició? No, no ho és i ara justificaré per què.

L'art. 4.2. disposa: "The Union shall respect their essential State functions [dels Estats membres], including ensuring the territorial integrity of the State". Hi ha qui diu que aquest precepte impediria l'acceptació de qualsevol nou Estat que hagués declarat unilateralment la independència, perquè això afectaria al manteniment de la integritat territorial d'un dels Estats membres. Però qui ho sosté oblida que l'objectiu d'aquesta norma és evitar la ingerència de les institucions europees en l'exercici de les funcions dels Estats adreçades a garantir llur integritat territorial. Per tant, si un nou Estat (Catalunya) arribés a existir de forma efectiva, aquest precepte ja no seria d'aplicació. Dit d'una altra manera, quan l'art. 4.2. parla d'integritat territorial, es refereix a la integritat davant d'ingerències externes a l'Estat, en concret de la UE, no de modificacions produïdes internament.

Pel que fa a l'art. 49, relatiu a les noves sol·licituds d'adhesió a la UE, qui l'esgrimeix dona per descomptat que seria d'aplicació al cas català. Però cal tenir en compte que aquest article regula l'adhesió d'un nou Estat, per tal de facilitar un procés que garanteixi la correcta adaptació a la nova situació de tots els actors implicats. Ara bé, és aquest el cas de Catalunya? Seria raonable que la UE exigís el procediment de nova adhesió regulat en aquest article a un territori on el dret de la Unió Europea ja s'aplica des de 1986, i on hi resideixen ciutadans europeus amb drets i deures adquirits? L'apel·lació a aquest article es pot interpretar com una amenaça, la del veto a l'ampliació o la del llarg període de temps que el nou Estat suposadament hauria d'esperar fora de la Unió.

Arribats a aquest punt, però, convé aturar-se un instant. És inexorable aquest veto que es pronostica per part de l'Estat espanyol? Hi ha una qüestió molt rellevant que sovint s'oblida. Abans d'entrar en el procés de decisió per unanimitat que contempla aquest article, cal un pas previ: decidir si aquest és el mecanisme que s'emprarà. En cas contrari, caldria aclarir primer qui haurà de decidir el mecanisme d'aplicació, amb quin procediment i sota quins criteris?

Sembla el més raonable que ho decideixi el Consell Europeu. Però, si això és així, cal advertir que aquesta decisió prèvia ja no exigeix el procediment de la unanimitat de tots els membres, sinó el consens (art. 15.4.), la facilitació del qual és una de les funcions del president (art. 15.6.b.). El consens, a diferència de la unanimitat, no és simplement un sistema de votació, sinó un procediment cooperatiu, la finalitat del qual és treballar plegats i de bona fe en la cerca de bones solucions per al grup. I quins són els criteris que haurien d'entrar en joc per tal d'assolir aquest consens? Crec que els podríem dividir en dos tipus, uns criteris profunds i uns altres pragmàtics.

En relació amb els criteris profunds, cal recordar els valors en què es fonamenta la UE i que estan recollits en l'art. 2: "the values of respect for human dignity, freedom, democracy [...] including the rights of persons belonging to minorities". Aquests valors han de ser respectats tant per la Unió Europea com pels Estats membres en la seves respectives actuacions. En aquest sentit, per exemple, la negativa d'un Estat membre a convocar una consulta per decidir sobre la independència d'un territori o a no atendre la voluntat inequívoca de la majoria de la ciutadania d'un territori podria suposar, a la llum dels estàndards internacionals, una vulneració d'aquests principis i una manca de protecció dels drets esmentats. A més, segons com es produís la vulneració, no és descartable aplicar el mecanisme de control i sanció previst a l'art. 7.

Què impliquen aquests principis? Complir amb el principi de llibertat, suposa ser sensible als plans de vida que cada persona lliurement hagi escollit. Respectar els drets de les minories, implica no instrumentalitzar permanentment un conjunt d'individus sota l'argument de que constitueixen una minoria. Això és el que passaria, per exemple, si a una minoria territorialitzada com la composta pels catalans se li negués qualsevol possibilitat de pronunciar-se sobre el seu futur polític com a col·lectiu, pel simple fet que és una minoria dins l'Estat espanyol. Per últim, valorar la dignitat humana exigeix que l'Estat es prengui seriosament les manifestacions de voluntat fetes lliurement pels ciutadans adults. Ras i curt, si persones adultes creuen que, per les raons que sigui, és de la màxima importància per a elles decidir democràticament el futur polític col·lectiu, llur voluntat ha de ser presa en consideració. Altrament, esdevindria una minoria dominada permanentment o bé tractada amb un paternalisme injustificat, la qual cosa és impròpia d'un règim democràtic. La democràcia es basa en el *principi* de la majoria, però és contrària al *domini* de la majoria.

Les raons pragmàtiques, al seu torn, tenen a veure amb les previsibles conseqüències socials, jurídiques, polítiques i econòmiques que tindria la decisió, tant per a la pròpia Unió, com per als ciutadans i les empreses dels seus Estats membres. El cert és que al llarg de la seva història la UE ha estat molt amatent a l'hora de cercar solucions imaginatives per tal d'encarar situacions no contemplades en els Tractats. A tall d'exemple, pensem en les solucions reeixides que va trobar en casos com el de l'ampliació d'Alemanya, la sortida de Grenlàndia, o les peculiaritats territorials de Xipre. Malgrat totes les diferències que hi ha entre aquests diversos supòsits, i entre ells i el català, tots tenen en comú dos trets: no estaven expressament regulats i van ser resolts pensant en el benefici comú tant de la UE com dels Estats membres. En el cas que la decisió de la Unió fos l'exclusió definitiva, els interessos econòmics i socials dels Estats membres i del nou Estat podrien quedar afectats molt negativament. Una situació que es podria resoldre amb l'adopció d'una solució pragmàtica que evités el trencament entre la Unió i el nou Estat, sempre i quan, òbviament, aquest complís amb els requisits exigits per esdevenir Estat membre i sol·licités formar-ne part.

Sembla, doncs, assenyat que, tant per raons profundes com per raons pragmàtiques, s'acabi imposant un consens per tal de crear un procediment *ad hoc* que no perjudiqui la UE i no cedeixi a la possibilitat d'un veto, l'única justificació del qual ja només seria la mala fe o la venjança.

Vol dir això que passariem d'una possible negativa total a l'ingrés de Catalunya, a una adhesió automàtica? Segurament aquesta darrera possibilitat tampoc és realista, llevat que hi hagués un procés de secessió acordat amb l'Estat espanyol i es permetés una negociació en paral·lel amb la UE. El més probable és una solució transitòria que faciliti l'aplicació del dret de la Unió en el territori del nou Estat, mentre no es modifiqui el conjunt de normes que permetrien l'adaptació definitiva a la nova situació d'aquest i de l'Estat predecessor. Així ho ha entès, per exemple, el polític alemany Kai-Olaf Lang, quan ha proposat que la UE podria aplicar el model de Xipre, però a l'inrevés, de manera que el cabal comunitari europeu continuï vigent al territori català tot i que l'Estat català quedés fora de les institucions europees mentre duri el procés d'adhesió.