

EL DRET A L'AUTODETERMINACIÓ I ELS DARRERS ESDEVENIMENTS EUROPEUS

JOSEP M. PUIG SALELLAS
(Sessió del 29 d'octubre de 1993)

1. Els antecedents

L'aparició nítida del concepte d'*autodeterminació*, com a concepte general, és relativament recent i pot situar-se en la segona meitat d'aquest segle, com a conseqüència del nou ordre que sorgeix després de la Segona Guerra Mundial. Malgrat tot, amb tota la relativitat d'aquestes consideracions, pot trobar-se un fonament jurídic concret anterior en el punt 4 dels catorze formulats pel president Wilson el 18 de gener de 1918. Segons ell, «totes les aspiracions nacionals ben definides hauran de rebre la satisfacció més completa que pugui ser atorgada sense introduir nous o perpetuar antics elements de discòrdia o d'antagonisme susceptibles de trencar amb el temps la pau d'Europa i, en conseqüència, la del món».

La formulació era evidentment difusa. No s'emprava pròpiament el terme *autodeterminació* i el marc geogràfic es situava exclusivament a Europa. En definitiva, es tractava de justificar l'aparició de les noves realitats estatals, fruit sobretot de l'esquarterament de l'Imperi austrohongarès. A part d'això, aquella declaració no era una norma de dret internacional, sinó, com a màxim, un principi polític.

Com a il·lustratiu en aquest sentit, se sol fer referència al dictamen emès el 1922 per una comissió de juristes designada pel Consell de la Societat de les Nacions en relació amb la pretensió dels habitants de les illes Aland de separar-se de Finlàndia per integrar-se a Suècia. Segons aquella decisió, «malgrat que el principi que els pobles han de poder disposar de si mateixos ocupi un lloc important en el pensament polític modern, sobretot després de la guerra mundial, convé fer notar que no es troba inscrit en el Pacte de la Societat de les Nacions». El text afegia que «la consagració d'aquest principi en cert nombre de tractats internacionals no és suficient per a què sigui considerat com a una de les regles positives del Dret de Gents».

Per tant, com he dit en començar, serà necessari arribar a la fi de la Segona

Guerra Mundial per què, empès pel problema de la descolonització —desapareix, doncs, aquell eurocentrisme i la qüestió esdevé universal—, el concepte tingui accés als textos normatius. Concretament, l'article 1.2 de la Carta de les Nacions Unides, també només a aquell nivell de principi, consagra com a un dels objectius de la institució el de «desenvolupar entre les nacions relacions amistoses, basades en el respecte al principi de la igualtat de drets dels pobles i del seu dret a la lliure determinació». El terme reapareix en altres articles de la Carta, com ara el 55 que, entre les condicions d'estabilitat i benestar necessàries per a les relacions pacífiques i amistoses entre les nacions, al·ludeix novament a aquell principi i a aquell dret.

De fet, aquests textos, esdevindran el punt de partida de declaracions molt més específiques i, en primer lloc, la Declaració sobre la concessió de la independència als països i pobles colonials del 14 de desembre de 1960, que a l'article 1.2 afirma genèricament allò que reproduiran els dos pactes universals de 1966. Em refereixo als pactes de les Nacions Unides del 16 de desembre de 1966, un sobre drets econòmics, socials i culturals, l'altre sobre drets civils i polítics, que han estat qualificats com l'expressió oficial més recent del dret a l'autodeterminació. Ambdós documents, al seu primer article, punt primer, afirmen idènticament que «tots els pobles tenen dret a la lliure determinació», tot afegint que «en virtut d'aquest dret, estableixin lliurement la seva condició política i proveeixin així mateix al seu desenvolupament econòmic, social i cultural».

És a dir, malgrat que la porta d'accés del concepte d'autodeterminació hagi estat la qüestió de la descolonització, no era possible d'evitar la formulació de conceptes d'abast general, car, en el fons, tota la doctrina que s'estava construint de cara a l'alliberament dels pobles sotmesos al domini d'altri es basava en principis superiors que, per tant, no exhaurien la seva potencialitat en aquell procés.

La mostra la teníem en la important Resolució número 2625 (XXV), del 20 d'octubre de 1970, de l'Assemblea General, que conté la Declaració dels principis de Dret Internacional referents a les relacions d'amistat i cooperació entre els estats de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides. Els plantejaments són prou amplis: «en virtut del principi d'igualtat de drets i de l'autodeterminació dels pobles, consagrat en la Carta de les Nacions Unides, tots els pobles tenen el dret de determinar lliurement, sense ingerència externa, la seva condició política i de preveure el seu desenvolupament econòmic, social i cultural, i tot Estat té el deure de respectar aquest dret de conformitat amb les disposicions de la carta».

No és menys cert que, en la mateixa Declaració, els estats formulaven la corresponent clàusula de salvaguarda, a fi d'excloure l'àmbit intern. Per tant, «cap de les disposicions dels paràgrafs precedents s'entendrà en el sentit que autoritzi o encoratgi cap actuació encaminada a trencar o disminuir, totalment o parcial la integritat territorial d'Estats sobirans i independents que es condueixin de conformitat amb el principi de la igualtat de drets i de la lliure determinació dels pobles abans esmentats i estiguin, per tant, dotats d'un govern que representi la to-

talitat del poble pertanyent al territori, sense distinció per motiu de raça, credo o color».

El precedent d'aquesta limitació estava ja, de fet, en aquella Declaració del 14 de desembre de 1960, que, després de fer aquella declaració general que hem vist del dret a l'autodeterminació dels pobles a l'article 1.2 —és a dir, una declaració similar a la que després farien, ja sense reserves, als dos pactes de 1966—, al mateix article, però al seu paràgraf 6, indicava que «tot intent encaminat a trencar totalment o parcialment la unitat nacional i la integritat territorial d'un país és incompatible amb els propòsits i principis de la Carta de les Nacions Unides».

En qualsevol cas, però, allò que és evident és que el pas del concepte de principi al de veritable norma estava donat. És a dir, ja ningú no discuteix avui que el concepte d'autodeterminació estigui definitivament integrat en el marc del dret internacional. No és menys cert, però, que, malgrat l'èmfasi d'aquells dos pactes de 1966, no manquen encara les actituds reticents i, concretament, els qui pretenen que l'abast d'aquesta doctrina continua essent limitat, limitat a aquell àmbit inicial de la descolonització.

Des del meu punt de vista, la fonamentació d'aquesta concepció restrictiva no pot ser jurídica, sinó política i, concretament, es troba en raons d'utilitat immediata, que, en el fons, no pretenen altra cosa que el manteniment de les actuals situacions de fet, en definitiva, dels interessos que en elles s'emparen o d'allò que algú, amb paraules més solemnes, ha anomenat l'interès de l'harmonia internacional.¹

Però les coses són el que són i la realitat, és a dir, els últims esdeveniments europeus, ens demostren que aquesta visió convencional del dret a l'autodeterminació ha quedat superada. L'Europa de l'Est, els Balcans i Txecoslovàquia, però també altres àmbits geogràfics —la pretensió del poble palestí a l'autogovern, el cas de Timor oriental o els del Quebec o Eritrea, per exemple només— ens ofereixen a tot arreu mostres prou evidents de l'expansió del concepte i no és estrany aleshores que, més enllà d'aquell sentit estricte, és a dir, de l'anomenada per alguns autors *conventional view* del dret a l'autodeterminació, hagi aparegut decididament l'anomenada *controversial view* que entén que cal reelaborar tota la teoria, a fi d'adequar-la a aquestes noves realitats.²

1. HARRIS, segons cita de Deborah Z. CASS, «Rethinking self-determination: a critical analysis of current international law theories», a *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 18, 1992, pàg. 29.

2. Deborah Z. CASS, lloc i pàg. citats.

2. El concepte

Des del meu punt de vista, el dret dels pobles a la seva autodeterminació, entès com el dret a donar-se el sistema d'organització política que estimin més convenient als seus interessos, és un dret immanent, que es deriva d'altres drets previs. Crec que el punt de partida, en definitiva, el primer dels drets col·lectius, és el *dret a la identitat*, és a dir, el dret dels pobles a veure reconeguda la seva existència o, si voleu, la seva realitat cultural diferenciada.

Aquesta mateixa realitat és el fonament d'un segon dret, el *dret a l'autogovern*, que reconeix, al poble de què es tracti, el dret genèric a ordenar la seva convivència interna i externa, per tant, en l'ordre interior, l'organització de la mateixa comunitat i, en l'ordre exterior, la de la seva relació amb les altres comunitats. Aquest dret genèric a l'autogovern condueix inevitablement, en un nivell posterior, al dret a determinar específicament si aquella ordenació s'ha de produir en el si d'una estructura política exclusiva o no i, en aquest segon cas, si la integració en una estructura més àmplia ha de ser-ho amb o sense una organització pròpia. Aquest és el *dret a l'autodeterminació*.

Examinem-ne, doncs, el seu subjecte, el seu contingut i la forma, però no amb finalitats només teòriques, que en bona part, com és lògic, ja han estat tractades per la doctrina, sinó des de la perspectiva dels darrers esdeveniments europeus, que ens forneixen una experiència real —un contrast d'aquells plantejaments doctrinals— de gran utilitat.

3. El subjecte

Situats en la hipòtesi de l'estat no uniforme, el subjecte del dret a l'autodeterminació és el grup social no dominat en el conjunt de l'estat que aspira a ella. El problema rau en la definició d'aquest grup; és a dir, en saber quan es dóna l'existència d'un grup social que pugui aspirar de manera fonamentada al reconeixement d'aquell dret.³

El primer problema —d'un interès relatiu— és el de la seva denominació. Des del meu punt de vista, és preferible no parlar ara de *nació*, sinó, emprant la terminologia dels textos de les Nacions Unides i de la doctrina internacional, parlar de *poble*. Es tracta, certament, d'un concepte que tampoc no és senzill de definir, però, que, malgrat tot, precisament per tal com és un concepte extret de la realitat, crec que tampoc no és difícil d'entendre.

3. Vegeu, per exemple, OBIETA, *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos*, 1985, pàg. 33 i s.

Ara bé, la utilització del concepte es complica quan ens trobem amb casos —el de Bòsnia i Hercegovina és actual i paradigmàtic— en els quals els grups socials que podrien aspirar a aquesta condició es superposen en el mateix àmbit geogràfic amb d'altres grups similars. En canvi, *a contrario sensu*, una situació de coincidència entre poble i territori —que, encara que no al peu de la lletra, podria ser l'exemple d'Eslovènia— clarifica aquell concepte i, com a conseqüència, la legitimitat del dret a l'autodeterminació.

Tot això, a parer meu, comporta la necessitat de fer algunes consideracions complementàries.

a) És prou coneguda la contraposició entre les dues tesis doctrinals formulades entorn del concepte de poble. Per a l'anomenada *tesi objectiva*, el concepte es fonamenta en la preexistència de circumstàncies definitòries i, en aquest sentit, la doctrina alemanya del segle XIX havia fet èmfasi en el concepte de raça. En un altre nivell, però en la mateixa direcció, els esdeveniments europeus evidencien la importància d'altres aspectes tan característics com ara la llengua, però també la religió. La tesi subjectiva, en canvi, feia èmfasi en la voluntat de ser i així, per a Renan —que pensava en els habitants d'Alsàcia i Lorena que se sentien francesos després de la seva annexió a Alemanya, un cop acabada la guerra de 1870—, una nació era un plebiscit de cada dia.

En realitat, són dues perspectives que no sols no s'exclouen, sinó que es complementen i crec que ambdós requisits són necessaris i precisament en una relació successiva, de forma que, per tal com existeixen uns determinats requisits objectius —la religió, la llengua, la raça, però també, a vegades, els precedents històrics o determinades realitats geogràfiques—, és possible que el grup social que els posseeix assolixi la consciència de poble i aquesta és, al final, el requisit que, de fet, desencadena tot el procés.

Ara bé, aquesta consciència de la pròpia identitat no és encara suficient. Ha de venir completada per un segon element: la voluntat de donar-li transcendència política o, allò que és igual, la voluntat de projectar aquella consciència individualitzadora sobre el marc de la pròpia organització política. La suma dels dos elements apuntats —aquella consciència, aquesta voluntat— és, doncs, determinant i estableix una neta diferenciació entre el problema que s'està examinant i el de la protecció de les minories culturals, que em sembla fonamental.

b) Si dels plantejaments teòrics passem a la realitat d'allò que ha succeït darrerament a Europa, concretament a les antigues URSS i Iugoslàvia, però també a allò que esta succeint a Txecoslovàquia, obtindrem altres referències que ens poden resultar útils, especialment si tenim present que totes aquestes hipòtesis d'autodeterminació s'han donat i es donen en territoris dins dels quals conviuen grups socials diferents.

Vol dir, per tant, que l'existència d'una realitat cultural diversa no ha estat obstacle perquè, on existia un grup social característic o, si voleu, dominant, és a

dir, l'històricament i culturalment identificat amb el territori, aquest hagi pogut dur a terme l'exercici del dret. Ara bé, des del meu punt de vista, aquest exercici ha estat afavorit per la concurrència de dos elements que han facilitat sens dubte el desencadenament del procés.

D'una banda, el fet que la situació anterior de dependència hagués reconegut aquell territori com a realitat política diferenciada, donant-li unes institucions pròpies, de forma que, en assolir-se la independència, ni tan sols ha calgut canviar la denominació, segurament amb l'única excepció de Macedònia a causa de les pressions gregues.

D'altra, el fet que aquella realitat política, en definitiva, aquelles institucions, com, d'altra banda, era lògic, havien estat ocupades preferentment pel grup social dominant, que, com és lògic també, és el que ha impulsat el procés.

En aquest sentit, em sembla evident que, quan aquell grup social dominant convivia amb altres grups socials secundaris, que estaven dispersos per tot el territori o situats en una part d'ell, però sense que hi resultessin ser predominants, l'exercici del dret a l'autodeterminació pel primer grup no ha trobat obstacles insuperables i la situació derivada d'aquest exercici pot donar-se, de moment —i insisteixo en aquesta precisió—, com a consolidada. Crec que és el cas dels Països Bàltics o d'Eslovènia.

Són diferents aquells casos en els quals aquells grups socials secundaris, que, per definició, no eren dominants en el conjunt del territori, ho eren en una part concreta d'aquest. Crec que és el cas de Croàcia, amb minories sèrbies predominants a les regions de Krajina i Eslavònia, o el d'Ucraïna, amb una minoria russa dominant a Crimea. Des del meu punt de vista, la situació d'autodeterminació, que, malgrat aquesta interferència, ha estat possible, no podrà considerar-se consolidada fins que no s'hagin resolt políticament els problemes d'aquestes minories.

Ara bé, si en el primer cas, l'autodeterminació es fonamenta en el predomini d'un grup social a tot el territori i si, en el segon, en l'existència d'un grup social que és predominant a la part més important del territori, resten encara aquells casos en els quals cap grup social no pot afirmar el seu predomini. Cal situar aquí el cas de Bòsnia i Hercegovina, on aquesta indefinició, combinada amb la ingerència exterior —evident la de Sèrbia, no tant la de Croàcia— han conduït a l'actual enfrontament ètnic.

Al final, doncs, crec que és possible d'arribar a una triple conclusió, sempre sobre una premissa que la realitat europea demostra que és fonamental: aquella preexistència d'un marc territorial políticament reconegut:

1a. L'exercici del dret a l'autodeterminació és possible quan en tot el territori hi ha un sol grup social dominant, per bé que, si existeixen, caldrà resoldre la convivència cultural amb els grups socials secundaris, que assoleixen aleshores la condició de minoria ètnica.

2a. També és possible si, al costat del grup social dominant, hi ha grups socials secundaris que són majoritaris en parts concretes del territori, però, aleshores

res, caldrà resoldre políticament la seva integració i aquests grups podran aspirar al dret a la pròpia autodeterminació.

3a. En canvi, quan cap dels grups socials del territori assoleix la condició de dominant, l'autodeterminació només serà possible si hi ha acord polític entre ells, eventualment impulsat des de l'exterior, preferiblement per les organitzacions internacionals.

4. Poble i minories ètniques

Com he dit, cal diferenciar netament el concepte de poble que aspira a l'autodeterminació del de minoria ètnica.

El concepte de minoria apareix en el marc de la disparitat religiosa i, en un moment determinat, no és estrany que en les relacions internacionals es produís l'aparició del concepte de minoria religiosa. La generalització del problema més enllà d'aquest àmbit espiritual té lloc per primer cop en l'Acta del Congrés de Viena que subscriuen, el 8 de novembre de 1815, Àustria, França, Gran Bretanya, Portugal, Prússia, Rússia i Suècia. El seu article primer estableix que els súbdits polonesos d'aquests països gaudiran d'un règim que assegurí la conservació de la nacionalitat, però amb un condicionament certament prou important: «d'acord amb les formes d'existència política que cada un dels governs del qual siguin súbdits estimi convenient concedir-los». Uns anys més tard, de manera molt més definida, l'article 19 de la Llei constitucional austríaca del 12 de desembre de 1867, establí que «tots els grups ètnics de l'Estat gaudeixen dels mateixos drets i, principalment, tenen el dret absolut a conservar i desenvolupar la seva nacionalitat i el seu idioma».

Evidentment, cap d'aquests dos textos no ens defineix el concepte de minoria ètnica, però, sobretot el segon, estableix ja una orientació al respecte. Sí existeix, en canvi, un intent de definició en el dictamen que el 31 de juliol de 1930 emet el Tribunal Permanent de Justícia Internacional en relació amb el conveni subscrit el 2 de novembre de 1919 entre Grècia i Bulgària, després, per tant, de la Primera Guerra Mundial. «La "comunitat"», diu, «és un grup de persones que viuen en un país o localitat determinada, tenen una raça, religió, llengua i tradicions que els són pròpies i estan unides per la identitat d'aquesta raça, religió, llengua i tradicions en un sentiment de solidaritat per a conèixer les seves tradicions, mantenir el seu culte, assegurar la instrucció i educació dels seus fills d'acord amb el geni de la seva raça i ajudar-se mútuament».⁴

4. *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, publicació de les Nacions Unides, 1991, pàg. 5.

Em sembla evident que el text, que he volgut transcriure sencer i que qualifica la situació que defineix com a situació de fet, no de dret, em dóna una bona pauta a l'hora de diferenciar els conceptes de poble i de minoria. Es tracta d'un document que situa la qüestió en una posició fonamentalment tuitiva, que, a parer meu, no té res a veure amb la circumstància dels pobles que no aspiren a la simple protecció benèvola del Govern de l'Estat en el qual s'integren, sinó, precisament, al propi autogovern.

Crec que aquesta consideració segueix essent vàlida després de les actituds adoptades tant per la Societat de Nacions, abans, com per l'Organització de les Nacions Unides, ara. En realitat, aquella Societat, malgrat els intents del president Wilson, ni tan sols pogué establir la menor referència en el Pacte i aquesta hagué de traslladar-se als tractats que s'anaren firmant posteriorment, relatius a països amb minories ètniques.⁵ És evident, en canvi, que les Nacions Unides han adoptat una posició diferent, especialment a partir de la seva preocupació pels drets humans, recollida en la Carta, i de tota l'activitat normativa que s'ha produït després. Però la realitat és que l'organització ha estat impotent fins ara per a definir el concepte de minoria.

L'aproximació més important es conté en la recomanació que la Subcomissió de Prevenció de Discriminacions i Protecció de les Minories féu en el cinquè període de sessions, el 1952, a la Comissió de Drets Humans.⁶ Segons el seu text:

— El terme *minoria* només s'aplica als grups no dominants d'una població que posseeixen i volen conservar tradicions o característiques ètniques, religioses o lingüístiques estables, clarament diferenciades de les de la resta de la població.

— Seria convenient que aquestes minories comptessin amb un nombre suficient de persones perquè poguessin preservar per elles mateixes aquestes característiques.

— Les minories han de demostrar la seva fidelitat a l'estat del qual formen part.

Diversos passatges del text —però sobretot aquest tercer element— crec que són l'argument més poderós per a reiterar-me en el convenciment que, com he dit, el problema de la protecció de les minories no té res a veure amb l'objecte d'aquestes notes.

5. Segons aquell *Estudio sobre...*, aquest fet es produeix en els tractats entre les principals potències aliades i associades i Polònia (Versalles, 28 de juny de 1919), Txecoslovàquia (Saint Germain-en-Laye, 10 de setembre de 1919), i l'Estat serbocroatoeslovè (Saint Germain-en-Laye, 10 de setembre de 1919) i Romania (París, 9 d'octubre de 1919), a més del Tractat sobre la protecció de les minories a Grècia (Sèvres, 10 d'agost de 1920).

6. Vegeu l'esmentat *Estudio sobre...*, pàg. 6.

5. El contingut

És evident que, sovint, hom tendeix a identificar el dret a l'autodeterminació amb el dret d'un poble integrat en un estat no uniforme a la seva secessió. És a dir, com el dret d'un poble dependent a la seva independència política. Però, aquest plantejament es fixa en l'aspecte més gràfic, més vistós del problema i crec que resulta incomplet.

En bona part, la interpretació autèntica d'aquesta qüestió ens ve donada per la pròpia Assemblea General de les Nacions Unides, en la seva Resolució 1514 (XV), del 14 de desembre de 1960, que conté «els principis que han de servir de guia als estats membres per a determinar si existeix o no l'obligació de transmetre la informació que es demana a l'incís e) de l'article 73 de la carta». Evidentment, es tracta d'un text relatiu a la descolonització, però, com he dit, des d'un plantejament només jurídic, no polític, ningú no pot pretendre que els criteris aplicables per raons d'oportunitat a aquest àmbit no siguin perfectament generalitzables. Doncs bé, entre ells, el principi VI dels establerts per aquella resolució afirma que pot considerar-se que un territori no autònom ha assolit la plenitud de govern propi:

- a) Quan passa a ser un estat independent i sobirà.
- b) Quan s'estableix una lliure associació amb un estat independent.
- c) Quan s'integra en un estat independent.

És evident que hom podria completar l'enumeració, per exemple, amb l'opció per a una estructura confederal o federal de l'Estat. En qualsevol cas, allò que importa és afirmar que el contingut del dret a l'autodeterminació és potencialment divers i, per exemple també, no hi hauria cap inconvenient teòric si el seu exercici acabés expressant la voluntat del poble en qüestió a integrar-se com a simple província en el marc d'un estat unitari.

Amb tot, és cert que el discurs se simplifica i, per tant, resulta més didàctic, si centrem la qüestió en la seva maximalització, és a dir, en aquell dret a la plena independència, a partir del qual qualsevol plantejament reduccionista és possible. De fet, els darrers exemples europeus han anat fins ara en aquella direcció, però amb matisos importants ja previstos o qui sap si previsibles. En aquest sentit, si és cert que l'Assemblea Nacional txecoslovaca ha acordat, el 25 del novembre passat, la dissolució de la federació, no ho és menys que, segons sembla, txecs i eslovacs tenen ja signada una sèrie d'acords de cara a la seva convivència futura i, d'altra banda, tampoc cal negar la possibilitat que alguns dels països que havien integrat la Unió Soviètica reelaborin la seva convivència política també amb solucions cooperatives, ja sigui en el si de l'actual Comunitat d'Estats Independents o en un altre marc.

6. La forma

En aquest punt, entrem en contacte amb el procediment, és a dir, amb els requisits formals per a l'exercici del dret, que poden diferenciar-se en previs, simultanis i posteriors.

a) El primer aspecte a examinar és el de la necessitat d'un *requisit previ* com la introducció del reconeixement del dret a l'autodeterminació en la Constitució de l'Estat de què es tracti, completat, eventualment, amb el reconeixement exprés del dret a la secessió i amb l'establiment del procés per a l'exercici d'aquest.

Crec que els esdeveniments europeus abonen la relativització d'aquell reconeixement constitucional. És a dir, si tenim en compte els textos constitucionals soviètic, txecoslovac i iugoslau, obtindrem una perspectiva curiosa, en la qual el reconeixement del dret va de més a menys, circumstància que, si tenim present allò que ha passat a les antigues URSS i Iugoslàvia i allò que està passant a Txecoslovàquia, és un argument a favor d'aquella relativització.

La Constitució de la Unió Soviètica era la més explícita i en el seu articulat reconeixia expressament no només el dret a l'autodeterminació, sinó també el de separació. L'article 70 de la Constitució de 1977 configurava l'Estat com a multinacional, federal i unit «en virtut de la lliure determinació de les nacions i de l'associació voluntària de les repúbliques socialistes soviètiques iguals en dret». Com a conseqüència, a l'article 72, hom reconeixia el dret de secessió a les repúbliques federals, no a les repúbliques autònomes.

En un nivell inferior, la Llei constitucional sobre la Federació Txecoslovaca, del 27 d'octubre de 1968, revisada, reconeix en el seu preàmbul «el dret inalienable de cada poble a l'autodeterminació, inclòs el dret a la separació», per bé que l'articulat no és tan explícit i a l'article 1.2 afirma que «La República Socialista Txecoslovaca està basada en la unió voluntària dels dos estats nacionals, txec i eslovac, lliurement units i iguals en drets i fonamentada en el dret de cada un d'aquests pobles a l'autodeterminació».

El cas iugoslau era inferior. Certament, la Constitució, en les primeres línies del preàmbul, feia referència al «dret de cada poble a l'autodeterminació, comprès el dret de secessió, sobre la base de la voluntat de tots els pobles i les nacionalitats expressades lliurement». Però, en el text articulat, la línia argumental variava. L'article 1 parlava de l'Estat federatiu «com a comunitat dels pobles lliurement units» i l'article 5 establia que el «territori de la República Socialista no pot ser modificat sense el consentiment de la República».

Deixant de banda la redundància d'aquest últim text, hom pot preguntar-se quina importància ha tingut per a Eslovènia i Croàcia aquest plantejament ambigu. La qüestió, però, és més general i, per tant, cal situar-la, més enllà d'aquests casos concrets, en el marc d'aquells estats, les constitucions dels quals o no tracten la qüestió o adopten una posició oposada al reconeixement del dret.

Aquest últim deu ser el cas de la Constitució espanyola, que, en el seu article 2, afirma que «la Constitución se fundamenta en la indiscutible unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». El text, com és sabut, ve completat per la declaració de l'article 8, quan atribueix a les forces armades la missió de defensar la integritat territorial de l'Estat.

A criteri meu, l'abast que calgui donar a aquesta última declaració és opinable. El marc que va donar lloc al precepte no és el d'avui i, si és vàlida una referència exterior, potser caldrà tenir en compte les actituds, al final poc actives, adoptades per l'exèrcit soviètic i, quant a Eslovènia i Croàcia, per l'exèrcit iugoslau en les independències que els afectaven. Però, més enllà d'això, és evident, d'una banda, que tots els textos constitucionals han de ser interpretats d'acord amb les circumstàncies polítiques de cada moment i, d'altra, que tots ells contenen els seus propis procediments de modificació.

De fet, però, la raó de fons d'aquella relativització és una altra i certament de la major importància: el dret a l'autodeterminació és un dret fonamentat en dos preceptes de rang superior, concretament, aquells dos articles primers dels pactes de les Nacions Unides de 1966, ratificats per l'Estat espanyol el 30 d'abril de 1977 i que, internacionalment, ja havien entrat en vigor el 3 de gener de l'any anterior.

b) El *requisit simultani* és, sens dubte, el de la declaració mateixa de l'autodeterminació, que, lògicament, s'ha de produir a partir d'un acord del parlament corresponent, és a dir, el previst en l'organització d'aquella autonomia política abans exposada.

La qüestió és si aquesta declaració ha de ser ratificada necessàriament per referèndum de la població del territori en relació amb el qual es pretén exercir el dret. La realitat demostra que el requisit no és essencial i, per exemple, no s'ha considerat necessari en aquell acord de separació del 25 de novembre últim de l'Assemblea Nacional txecoslovaca. En qualsevol cas, però, allò que és evident és que la decisió correspon al poble que usa el dret, sense que la resta de l'estat hagi de tenir intervenció en la decisió. La referència d'autoritat la trobem novament en aquella Resolució 1541 (XV) de les Nacions Unides, concretament al principi VII, que, si bé contempla només el cas de la lliure associació a un altre estat, estableix un criteri, perfectament generalitzable, segons el qual aquella «haurà de ser resultat de la lliure i voluntària decisió dels pobles del territori interessat expressada amb coneixement de causa i per procediments democràtics».

De fet, en aquest àmbit formal, hom podria plantejar encara un problema addicional, al qual ja he al·ludit: la necessitat o no d'una regulació prèvia, constitucional o no, del procés. Crec que la resposta ha de ser negativa. Com és lògic, cap text constitucional regula aquest aspecte i, novament, la realitat dels darrers esdeveniments europeus ens demostra com, en els casos que l'autodeterminació condueix a la independència, si existeix realment la voluntat secessionista, els as-

pectes formals de la decisió i, per tant, la inexistència d'una regulació prèvia del procés no és un obstacle perquè aquest tingui lloc.

En definitiva, en cas de manca de previsió anterior, els esdeveniments acabaran establint, no sempre pacíficament, es cert, un procediment *ad hoc*. De fet, això està succeint a Txecoslovàquia a través del pacte i ha succeït en els casos d'Eslovènia i de Croàcia a través d'una teoria de fets consumats, assumits per la comunitat internacional, malgrat que aquests hagin estat especialment sagnants a Croàcia a causa de l'existència d'aquells enclavaments serbis de Krajina i Eslavònia.

Naturalment, aquestes reflexions només són vàlides per a aquells casos d'autodeterminació que condueixen a la independència. Quan es tracti, en canvi, de separacions amb acords posteriors de cooperació, o de reestructurar políticament l'estat no uniforme, donant-li, per exemple, una organització confederal, o de l'adhesió a un estat diferent és indubtable que l'únic procediment possible serà el pacte entre les parts interessades.

c) Resta el *requisit posterior*, és a dir, el reconeixement per a la comunitat internacional.

El panorama europeu ens demostra com, al final, es produeix l'assumpció de les situacions efectives que no estiguin en contradicció amb els principis que regeixen la comunitat internacional. Concretament, els grans organismes internacionals més afectats per les independències de les antigues URSS i Iugoslàvia, és a dir, la Comunitat Europea i l'OTAN, han hagut d'improvisar la seva pròpia doctrina del reconeixement i, certament, ho han fet. La Comunitat, pressionada per la decisió d'Alemanya, decididament disposada a reconèixer Eslovènia i Croàcia, deixà establerta la seva posició en la reunió del Consell de Ministres d'Afers Estrangers del 16 de desembre de 1991, a Brussel·les. Els requisits, cap dels quals al·ludeix, per cert, al reconeixement previ de l'autodeterminació per un text intern o a la realització d'un referèndum, són elementals:

- respecte dels drets humans;
- organització política com a estat de dret i democràtica, d'acord amb les cartes de les Nacions Unides, de París i d'Hèlsinki;
- respecte a les minories ètniques;
- inviolabilitat de les fronteres, si no és que es modifiquen per mitjans pacífics;
- compromís de respectar tots els acords internacionals subcrits en matèria de desarmament i proliferació nuclear;
- compromís de sotmetiment a un arbitratge, si cal, en cas de diferències regionals que es poguessin presentar.

Tres dies més tard, el 19 de desembre, la desintegració de la Unió Soviètica provocava la presa de posició de l'OTAN, també a la capital belga, tot establint els seus punts, tots ells dirigits a establir qüestions d'armament i, en especial, d'armament nuclear; per tant, d'un interès relatiu en el nostre cas:

- garantia d'un control segur, responsable, digne de confiança sobre les armes nuclears sota un comandament únic;
- prendre part en esforços conjunts per a assegurar una inofensiva, segura i adequada destrucció de les armes nuclears;
- posar en pràctica les bases legislatives i institucionals per a assegurar controls estrictes d'exportació que previndran la proliferació d'armes de destrucció massiva, les seves tecnologies i els coneixements tècnics per fabricar-les;
- adherir-se de forma completa als acords START i CFE;
- per a Ucraïna, Kazakhstan i Bielorússia, unir-se al Tractat de No Proliferaió com a estats no nuclears i accedir a les inspeccions completes de la IAEA.

És cert que tant la presa de posició de la Comunitat com la de l'organització atlàntica fan expressa referència als nous estats sorgits de l'antiga Unió Soviètica i de l'est d'Europa. Ara bé, deixant de banda el problema geogràfic de si Eslovènia i Croàcia són o no a l'est d'Europa, aspecte sobre el qual hom pot tenir reserves més que fonamentades, el fet evident és que l'esforç jurídic que cal fer per a generalitzar els principis —especialment, atès el seu caràcter genèric, els de la Comunitat Europea— és mínim.

7. Consideració final

En arribar a aquest punt, m'agradria cloure aquestes notes amb una reflexió personal.

Sóc de l'opinió que ens trobem davant d'un procés que no serà curt, però que sembla imparabile, de revisió del concepte d'estat convencional o, si voleu, d'estat nació, concepte que, d'altra banda, ve també incidit, des de l'altre cantó, pel procés d'integració europea. Es tracta d'un sistema d'organització política que ha estat víctima de la seva pròpia expansió, de forma que les seves estructures, amb tota la fronda burocràtica que comporten, s'han fet excessives, massa feixugues, quan no antipàtiques, per al ciutadà. Tot això ha dut a uns nivells d'eficàcia més que discutibles i hom té cada vegada més la sensació que existeix una desproporció molt notòria entre els mitjans esmerçats —en definitiva, els recursos que aquell ciutadà aporta via impostos— i les contraprestacions assolides.

Naturalment, aquest procés s'accelera i assoleix una segona justificació —que és la que ara ens ocupa— quan coincideix amb el concepte de poble diferenciàt, amb la consegüent sensació de distanciament que això comporta. Diríem, doncs, que, almenys en una perspectiva fonamentalment europea —Europa és d'on han sortit i d'on segueixen sortint les ideologies—, l'Estat convencional ha complert ja la seva funció i, si això és així, la història ens demostra que cap sistema d'organització política s'ha succeït a si mateix.

Més enllà de tot això, és cert també que la democratització de la cultura fa que cada vegada sigui més important el nombre d'homes i de dones en condició de fer la crítica del sistema. Aleshores, cada cop és menys comprensible per a aquell ciutadà el fet que no sigui en el marc de l'àmbit institucional que li és més pròxim —el municipi en primer lloc— on s'hagin d'administrar els seus interessos, en definitiva, l'aplicació a la solució de les seves necessitats dels recursos que ell facilita a la cosa pública per aquella via impositiva. I és que, en el fons, potser la democràcia no és altra cosa que l'apropament del poder al ciutadà i això, en els estats convencionals amb societat no uniforme, passa per la dispersió geogràfica d'aquest poder.

Evidentment, la dinàmica que tot això genera esdevé molt forta quan, com ha succeït en els darrers esdeveniments europeus, l'emancipació s'identifica amb democràcia —enfront de l'antic estat autoritari— i amb esperança de progrés econòmic —enfront de la inoperància o el fracàs de l'antiga economia centralitzada—. Però, de fet, l'abast d'aquesta dinàmica no s'atura aquí, precisament perquè, com acabo de dir, la seva raó de fons és cultural. No és possible, per tant, delimitar el marc geogràfic o temporal del procés i, com he dit també, crec que estem tot just a l'inici d'una evolució política de gran abast. Una evolució que erosiona les estructures i, per tant, els poders de l'Estat, des de fora, a través dels processos d'integració, i des de dins, a través dels processos de diversificació, i que, malauradament, la gent de la meva generació només està en condicions d'intuir.