



**EUSKO
IKASKUNTZA**
Asmoz ta Jakitez



**Institut
d'Estudis
Catalans**

BASES PARA LA ELABORACIÓN DE
UN CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS
EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA

13 de noviembre de 2020

Contenido

I. SOBRE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA	3
1. INTRODUCCIÓN	3
2. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA	4
3. CASOS. EJEMPLOS EUROPEOS Y EXTRA-EUROPEOS	6
4. BASES, PRINCIPIOS Y BUENAS PRÁCTICAS PARA LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DEL CONFLICTO DE SOBERANÍA	9
A) Bases conceptuales: territorialidad y nuevos conceptos de soberanía.....	9
B) Principios y valores	10
II. LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS (IIEE).....	13
1. LA DIMENSIÓN JURIDICO-POLITICA DE UNA INTERVENCION EUROPEA EN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANIA.....	13
A) Introducción.....	13
B) Derecho de autodeterminación y principio de integridad territorial en el Derecho internacional	13
C) Base jurídica para la intervención de las organizaciones europeas.....	16
2. LA DIMENSIÓN PRAGMÁTICA DE UNA INTERVENCIÓN EUROPEA EN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA: MOTIVOS PARA LA INTERVENCIÓN Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD	20
III. ¿CÓMO INTERVENIR? CONDICIONES PARA LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA	23
1. CONDICIONES GENERALES	23
2. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD DE LA DEMANDA DE SOBERANÍA	24
3. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD DE LA DECISIÓN	25
4. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD Y GARANTÍAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO ESTATUS	27
5. PRECEDENTES DE BUENAS PRÁCTICAS	28

BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA

I. SOBRE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA

1. INTRODUCCIÓN

1. [Finalidad] El propósito del presente documento es proponer unas bases para la elaboración de un código de buenas prácticas para la resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía en los Estados europeos. A este fin, apelamos a los Estados y a las diversas instituciones europeas para que promuevan iniciativas y actúen, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, para asegurar que este tipo de conflictos se resuelvan de acuerdo con los valores democráticos y de respeto de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho (*rule of law*), tomando como referencia las buenas prácticas que se desprenden de experiencias pasadas.

2. [Ámbito de aplicación] En varios Estados europeos se plantean demandas o aspiraciones por parte de sectores significativos de la población territorialmente identificables que pretenden disponer de un nivel de decisión política o soberanía parejo al que dispone el conjunto de la población del Estado. Estas aspiraciones o demandas, democráticamente expresadas, plantean el debate sobre la posibilidad de que *demos*, nuevos o existentes, se vuelvan sujetos políticos soberanos. Se trata habitualmente de minorías territoriales dentro del Estado que muestran una vocación política que cuestiona total o parcialmente la soberanía estatal unificada. Al mismo tiempo, estas demandas o aspiraciones se expresan en clave electoral o política mediante un respaldo significativo y reiterado a proyectos políticos que plantean una modificación sustancial del reparto del poder político sobre el territorio, lo que en ocasiones incluye la voluntad explícita de constituir un nuevo Estado independiente.

3. [Gestión adecuada] Una gestión adecuada de dichos conflictos debería permitir la expresión de la voluntad mayoritaria democráticamente expresada en la comunidad subestatal, y darle cauce con pleno respeto a los derechos individuales y colectivos de las personas concernidas. En este sentido, se hace conveniente disponer de un marco o herramienta para la gestión democrática de estas situaciones que evite consecuencias indeseadas o bloqueos políticos permanentes. El presente documento pretende ofrecer

las suficientes garantías a todas las partes involucradas, evitando la prolongación o escalada de tensiones o situaciones conflictivas a largo plazo.

4. [Importancia de su resolución democrática]. La resolución democrática de este tipo de conflictos en un marco de seguridad jurídica y conforme a los valores y principios que deben inspirar el proyecto europeo previene conflictos que conducen a la vulneración de derechos individuales y colectivos. El desarrollo social y económico cohesionado y la estabilidad de Europa dependen de que las relaciones entre todos los pueblos se establezcan de forma libre y voluntaria, de modo que puedan desarrollar sus capacidades de manera armónica, justa y eficiente.

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA

5. [Definición del conflicto] Los conflictos territoriales de soberanía se definen como disputas en las que una parte relevante de la ciudadanía de comunidades políticas subestatales reivindica, sin reconocimiento por parte del Estado en el que están integradas, el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su estatus político, incluida la posibilidad de que dichas comunidades territoriales puedan constituirse en Estados soberanos. Por lo tanto, el conflicto territorial de soberanía va más allá de la mera petición de reconocimiento de la comunidad política o su demanda de autogobierno y se refiere a la posibilidad de acceder a la soberanía entendida como poder de decisión supremo y originario de una comunidad política, que no prejuzga ni limita su estatus jurídico-político posterior.

6. [Comunidades subestatales] La formación de los Estados actuales ha englobado en ocasiones comunidades que han mantenido su personalidad propia, expresada en términos políticos como voluntad de autogobierno. Una parte relevante de la ciudadanía de dichas comunidades territoriales subestatales comparte un sentimiento nacional o de pertenencia colectiva no coincidente con el asumido como propio por el Estado-nación en el que están integradas.

7. [Grados de reconocimiento] Estas comunidades políticas, pueblos o naciones diferenciadas, han recibido distinto grado de reconocimiento por parte del Estado en el que se encuentran, desde la mera asimilación a la acomodación mediante la concesión de distintos niveles de autogobierno.

8. [Acomodación insatisfactoria] Sin embargo, los procesos de construcción estatal y nacional han estado inspirados por ideas homogeneizadoras, cuando no de genocidio cultural y, en su desarrollo político, han respondido, a lo largo de la historia, a lógicas bélicas o democráticamente limitadas, de modo que las comunidades políticas afectadas, pueblos o naciones, no han podido expresar su voluntad de adscripción a una determinada entidad estatal. Así, en ocasiones, la acomodación de las entidades subestatales con personalidad propia en el Estado donde está integradas no ha sido resuelta de forma satisfactoria.

9. [Surgimiento del conflicto] El conflicto territorial de soberanía surge en aquellos supuestos en los que el sistema político del Estado no articula o imposibilita un cauce acordado para el ejercicio del derecho a decidir libremente el estatus político de una comunidad política subestatal en la que existe una voluntad colectiva relevante no coincidente con la mayoritaria en el Estado.

10. [Demanda relevante] La demanda insatisfecha de soberanía para decidir un nuevo encaje en el seno del estado o constituirse en un estado independiente por parte de la comunidad subestatal puede tener una expresión institucional, electoral o sociopolítica, vehiculada mediante diversas formas de acción colectiva. El conflicto se mantendrá abierto si dicha reivindicación no es adecuadamente encauzada por el Estado y es promovida por una parte relevante de la ciudadanía subestatal de forma reiterada en el tiempo y constante en su pretensión.

11. [Unilateralidad del Estado-nación] Los modelos de Estado basados en un concepto de soberanía nacional concentrada dificultan la adecuada gestión de estos conflictos en tanto en cuanto la satisfacción de la demanda de la comunidad subestatal dependerá de que el Estado en el que surge consienta soberana y unilateralmente que esa expresión de una voluntad colectiva pueda encauzarse legalmente por medios democráticos, y, llegado el caso, concederle o reconocerle su soberanía al sujeto político que ha expresado su deseo de revisar libremente su estatus, o, incluso, formar un Estado independiente. En estos casos, a las limitaciones derivadas del concepto concentrado de soberanía se le añade la inexistencia o la debilidad de procedimientos consensuados para la apreciación de la voluntad de la comunidad subestatal y la gestión del conflicto, en la medida en que dicha gestión depende de la voluntad unilateral de una de las partes, la estatal.

12. [Nuevos conceptos de soberanía] Ciertos modelos de Estado suelen facilitar la gestión de este tipo de conflictos en la medida en que posibilitan el reconocimiento político de las comunidades políticas subestatales y, en los modelos constitucionales más avanzados, incluso el derecho a decidir de dichas comunidades. En estos casos, aun cuando en ocasiones no existan procedimientos consensuales reglados, un concepto más democrático de soberanía y la voluntad política de las partes podría permitir una adecuada gestión del conflicto.

13. [Evolución institucional europea]. Aunque los Estados continúan reservándose la capacidad de decisión última sobre su estatus político, la evolución institucional europea es un ejemplo del carácter dinámico de la soberanía estatal, y de su evolución hacia fórmulas complejas de organización jurídico-territorial del poder en las que las decisiones jurídicamente vinculantes se conforman con la libre participación de distintas entidades políticas.

14. [Mayorías democráticas contrapuestas] Sin embargo, incluso en los casos en los que las comunidades territoriales subestatales estén reconocidas y gocen de capacidad política para expresar democráticamente su voluntad, puede existir una discrepancia en la escala de aplicación de la regla de la mayoría o en la definición de los sujetos políticos decisivos. Una mayoría favorable al cambio de estatus político en la comunidad subestatal será una minoría permanente en un proceso de decisión desarrollado a escala estatal. Por ello, es preciso regular de forma general, no solo interna, el modo de gestionar el conflicto entre mayorías legítimas discrepantes en el Estado y la comunidad subestatal.

3. CASOS. EJEMPLOS EUROPEOS Y EXTRA-EUROPEOS

15. [Alcance mundial] Los conflictos territoriales de soberanía han sido una constante en la historia. Al mismo tiempo, la consolidación en el siglo XX del Estado como forma política dominante en todo el planeta, tras los procesos de descolonización, ha extendido la posibilidad de identificar esta suerte de conflictos en los cinco continentes.

16. [Resultados] El análisis comparado de diversos conflictos territoriales de soberanía y su evolución nos ayuda a identificar cuáles pueden ser las pautas más adecuadas para una gestión adecuada y eficaz de los mismos. Al mismo tiempo, ratifica la conveniencia y oportunidad de ofrecer marcos democráticos de solución que anticipen y regulen los posibles escenarios políticos resultantes. En efecto, si atendemos a un periodo histórico relativamente reciente (siglos XX y XXI) y a Europa como espacio geográfico y político preferente, la experiencia sugiere que la mayoría o una buena parte de los conflictos que se han planteado en estos términos ha finalizado con reacomodos territoriales o la creación de nuevos Estados independientes mediante un proceso de ruptura jurídica que puede haber sucedido en contextos históricos y sociales muy diferentes entre sí. No obstante, en la actualidad queda un número importante de casos pendientes de resolución tanto en Europa como a nivel global.

17. [Procesos de independencia culminados] Si a lo largo del siglo XIX, en el continente europeo se produjeron un total de 6 procesos de independencia reconocida generalizadamente¹, en el siglo XX han sido 25 los Estados nuevos surgidos en el continente², a los que se añaden otros dos en el siglo XXI³. Al menos una buena parte de estos países constituían en su fase anterior a la independencia un supuesto de conflicto territorial de soberanía en el seno del Estado al que anteriormente

¹ Bélgica, Serbia, Rumanía, Bulgaria, Montenegro y Grecia.

² Noruega, Albania, Finlandia, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Irlanda, Islandia, Malta, Chipre, Eslovenia, Croacia, Bielorrusia, Ucrania, Armenia, Georgia, Azerbaiyán, Chequia, Eslovaquia, Macedonia del Norte, Bosnia-Herzegovina, Moldavia.

³ Montenegro y Kosovo.

pertenecían. La independencia ha sido en la mayor parte de los casos el resultado de un proceso que no se encontraba previamente regulado ni contemplado como tal. El proceso de Montenegro de 2006 sería una excepción a esta afirmación, y, al mismo tiempo, una solución exitosa al conflicto territorial de soberanía previo.

18. [Independencia como solución del conflicto, entre otras] Más allá de las posibles excepciones derivadas de intervenciones supraestatales para intentar apaciguar enfrentamientos militares como es el caso de las de Bosnia-Herzegovina o Kosovo, puede afirmarse que en el resto el acceso a la estatalidad propia ha supuesto el cierre del conflicto previo y por tanto una solución aceptada por la comunidad internacional. En supuestos concretos (Chipre, Georgia, Moldavia) la nueva estatalidad ha supuesto al mismo tiempo la aparición de nuevos conflictos territoriales de soberanía, sin embargo, en la mayor parte de los casos, la independencia ha traído consigo la solución del conflicto de soberanía. En cualquier caso, en pleno siglo XXI es deseable y conveniente que el acceso a la independencia como posible solución esté pautado y regulado a través de un procedimiento previsible que pueda ofrecer mayor seguridad jurídica a todas las partes involucradas y una disminución de posibles tensiones.

19. [Independencias sin resolución del conflicto] Frente a los casos anteriormente aludidos, nos encontramos con una serie de conflictos territoriales de soberanía en el espacio geopolítico europeo que han derivado también en la proclamación de nuevos Estados independientes, que sin embargo han obtenido un reconocimiento mínimo o nulo por parte de la comunidad internacional⁴, o consistieron en declaraciones de independencia más o menos retóricas⁵ o sin efectos jurídicos erga omnes⁶. Tanto un caso como el otro reflejan la existencia de un conflicto territorial de soberanía que no ha podido ser, hasta la fecha, solucionado de forma adecuada o consensuada

20. [Conflictos territoriales de soberanía en el espacio europeo] Más allá de los casos en los que ya se ha producido de forma más efectiva o retórica un proceso de secesión, se pueden identificar otros conflictos territoriales de soberanía en el espacio europeo, con mayor o menor grado de claridad en cuanto a su determinación como tales. Así, entre los supuestos que en principio mejor pueden encajar en la definición aquí incluida nos encontramos con los casos actuales de Cataluña y Euskal Herria (respecto a España y Francia), Flandes (respecto a Bélgica), Escocia e Irlanda del Norte (respecto al Reino Unido), Islas Feroe y Groenlandia (respecto a Dinamarca) y la República Serbia (respecto a Bosnia-Herzegovina).

⁴ Crimea (respecto a Ucrania, por lo que se refiere a su proclamación de independencia antes de su decisión de incorporación a la Federación Rusa), Chipre del Norte (respecto a Chipre), Transnistria (respecto a Moldavia), Abjasia y Osetia del sur (respecto a Georgia), Chechenia (respecto a Rusia), Donetsk (respecto a Ucrania) y Artshak (respecto a Azerbaiyán).

⁵ Podríamos considerar como tales las declaraciones de Tatarstán de 1990-92 (respecto a Rusia) o Padania en 1996 (respecto a Italia)

⁶ Es el caso de Cataluña en 2017 (respecto a España).

21. [Conflictos latentes] Con una intensidad diferente en la exteriorización del conflicto, teniendo en cuenta el porcentaje de población que apoya las demandas de soberanía, su representación política, y permanencia y visibilidad de las reivindicaciones sociales en este sentido, podríamos también incluir en una lista más amplia situaciones como las de Galicia (España), Córcega (Francia), Gales (Reino Unido), Tirol del Sur (Italia) y Gagauzia (Moldavia), entre otras.

22. [Irredentismo y terceros Estados] Aunque las buenas prácticas recogidas en este documento podrían ser válidas para la gestión democrática de diversos conflictos territoriales, esta propuesta no pretende ser un instrumento para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía en los que estén directamente implicados terceros Estados o se planteen respecto de territorios irredentos.

23. [Más allá del espacio europeo] Fuera del continente europeo, y más allá de lo que puede identificarse claramente como procesos de descolonización, existen conflictos territoriales de soberanía hoy activos en diferentes estados. Podemos citar entre ellos a Quebec (respecto a Canadá), Puerto Rico (respecto a su asociación a Estados Unidos), Cachemira (respecto a India), Kurdistán (respecto a Turquía e Irak principalmente) o Palestina (respecto a la ocupación de Israel). Otros antiguos conflictos territoriales de soberanía han sido cerrados por vía de nueva independencia (Eritrea, Sudan del Sur, Bangla Desh o Timor Oriental) o canalizados en virtud de la existencia de una regulación constitucional (San Cristóbal y Nieves, Etiopía).

24. [Canalización o conflictividad] El panorama comparado, tanto desde un punto de vista histórico como geográfico, permite afirmar que los casos en los que las poblaciones de las comunidades subestatales respectivas pudieron desarrollar un proceso de decisión (regulado previamente o no) y manifestarse sobre su futuro político han tenido una evolución política mucho más favorable y pacífica que los supuestos en los que ello no ha sido permitido o canalizado. Las mayores dosis de conflictividad que suponen estas aspiraciones políticas se mantienen en aquellos supuestos en los que se ha negado o dificultado la existencia de un proceso de decisión democrática a las poblaciones que solicitaban ejercerlo (Irlanda del Norte, interior de Bosnia-Herzegovina, Cataluña, Euskal Herria, Córcega, Kosovo, Chechenia, Kurdistán, Cachemira, Palestina, Sáhara occidental, Tíbet...).

25. [Ejemplos de canalización] Por el contrario, en los supuestos en los que esa expresión ha sido posible o ha sido canalizada o prevista, los niveles de conflictividad son significativamente menores. En el primer caso (expresión ya canalizada) podríamos mencionar la mayor parte de los nuevos Estados independientes de Europa (Eslovenia, Estonia, Islandia, Montenegro...), aunque también otras situaciones que no han derivado necesariamente en independencia (Québec, Escocia, Islas Feroe o Puerto Rico) y en el segundo caso (previsión de una posible expresión democrática) se incluirían otro grupo de potenciales futuras demandas de soberanía que cuentan con previsiones jurídicas para ello (San Cristóbal y Nieves, Groenlandia, Irlanda del Norte o Gagauzia).

26. [Mecanismos ya aplicados de resolución del conflicto] En todo caso, cuando han existido mecanismos específicos de regulación de estas aspiraciones como los que se proponen en este documento, los conflictos territoriales de soberanía han encontrado un cauce que ha hecho disminuir de manera importante la tensión y considerar el caso como no conflictivo, con independencia del resultado político final al que se haya llegado en cada uno de los casos. Esta regulación, con mayor o menor nivel de detalle y de rango jurídico, se ha incorporado con carácter reciente en los casos de Groenlandia⁷, Escocia⁸, Irlanda del Norte⁹, Montenegro¹⁰ (en Europa); San Cristóbal y Nevis¹¹, Etiopia¹², Quebec¹³, y Sudán del Sur¹⁴ (fuera del continente europeo). Estas regulaciones pueden a su vez ofrecer una base importante para inferir de ellas principios generalmente aplicables en el marco de una solución democrática, como la que se pretende proponer a través de este código de buenas prácticas.

4. BASES, PRINCIPIOS Y BUENAS PRÁCTICAS PARA LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DEL CONFLICTO DE SOBERANÍA

A partir de los casos expuestos es posible extraer determinados estándares que permiten la elaboración de un código de buenas prácticas en el marco de las instituciones europeas, conforme a las siguientes bases y principios que se desarrollan en la tercera parte de este documento:

A) Bases conceptuales: territorialidad y nuevos conceptos de soberanía

27. [Democracia y territorio] Los ámbitos institucionales y jurisdiccionales en los que se materializa la vida democrática están delimitados por fronteras territoriales. La territorialidad compartida ofrece las condiciones materiales para garantizar la agencia política, confianza e imparcialidad necesarias para establecer un marco común de derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones requieren de un poder soberano

⁷ Act on Greenland Self-Government, Act no. 473 dated 12th June 2009 (Denmark)

⁸ Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland, dated 15th October 2012.

⁹ The Northern Ireland Peace Agreement, dated 10th April 1998 (United Kingdom and Republic of Ireland).

¹⁰ Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, dated 4th February 2003.

¹¹ The Constitution of Saint Kitts and Nevis, dated 22nd June 1983.

¹² Constitution of the Federal Republic of Ethiopia, dated 8th December 1994.

¹³ Referéndums realizados en 1980 y 1995, y Clarity Act, S.C. 2000, c. 26, dated 29th June 2000 (An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference).

¹⁴ The Comprehensive Peace Agreement between The Government of the Republic of The Sudan and The Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army, Naivasha (Kenya), dated 31st December 2004.

estable territorialmente y capaz de ejercer la coerción necesaria para su ejecución efectiva. Las unidades políticas se definen por la existencia de intereses y relaciones comunes construidas por la interacción sostenida en un territorio entre individuos y grupos libres e iguales. El territorio asegura la vinculación comunitaria y la posibilidad de construir acuerdos o hacer sostenibles los desacuerdos.

28. [Nuevas formas de articulación política] El enfoque democrático de la soberanía y de sus expresiones materiales puede facilitar la gestión democrática de los conflictos territoriales. La concepción dogmática de la soberanía como un poder único que conllevan la unidad indisoluble y perpetua de los estados debe ser superada por visiones abiertas y dinámicas que permitan una mejor imbricación entre el poder político y su fuente de legitimación, la voluntad democrática de la ciudadanía asentada en un territorio.

29. [Evolución del poder constituyente] La soberanía en el siglo XXI se entiende como un poder abierto que se puede ejercer en múltiples escalas y por diversos sujetos. La existencia de sujetos constituyentes inextinguibles se pone en duda en interpretaciones recientes del concepto de soberanía. Es decir, se abre la oportunidad para que en el desarrollo de una comunidad política concreta pueda ponerse en duda la legitimidad del sujeto constituyente y surjan nuevos sujetos no subordinados.

30. [Democracia multinivel] Aunque la práctica de los Estados federales hoy existentes, no ofrece una gestión adecuada a los conflictos de soberanía, en las teorías del federalismo plurinacional se podría encontrar un modo para adecuar esas nuevas realidades poniendo en duda la idea de un *demos* único y legitimando la articulación entre múltiples naciones e incluso legitimando el surgimiento de un nuevo poder constituyente. Así, la cuestión territorial y la soberanía se puede/debe entender como un problema multinivel. De este modo, es preferible concebir los conflictos o cuestiones territoriales como procesos democráticos de reconocimiento mutuo, decisión territorial y construcción de soberanía que incluyen fases de configuración y acomodo variables en distintas escalas territoriales y con mayor o menor duración en el tiempo.

B) Principios y valores

31. [Principio democrático] Una solución democrática a un conflicto territorial de soberanía exige que la delimitación territorial del ámbito de decisión y el *demos* concernido estén sujetos al debate democrático. Si la ciudadanía ha de asumir una delimitación que no puede cuestionarse por vías democráticas, se genera el incentivo fáctico para que el conflicto acabe dirimiéndose por vías no-democráticas, como la guerra, la represión, el acuerdo entre élites o la mera transacción autoritaria. Por ello, los conflictos territoriales de soberanía en el seno de los estados pueden y deben ser gestionados de forma democrática, de modo que todas las opciones de soberanía territorial, incluida la secesión, puedan ser viables.

32. [Principio de soberanía] La salvaguarda de la soberanía estatal es compatible con el reconocimiento del derecho a decidir de las comunidades subestatales con personalidad política propia. La asunción de concepciones de soberanía más abiertas y dinámicas y la existencia de reconocimiento constitucional de la existencia de comunidades políticas con derecho al autogobierno y a decidir su estatus político facilita las soluciones políticas democráticas. El ejercicio de este derecho debe poder conducir al surgimiento de un nuevo estado soberano si una mayoría suficiente de su ciudadanía así lo manifiesta, de forma inequívoca, en expresión libre y democrática.

33. [Principio de respeto a los Derechos fundamentales] El procedimiento para la gestión democrática de estos conflictos debe respetar en todo caso los derechos y libertades fundamentales de las poblaciones afectadas.

34. [Principio de Estado de Derecho - rule of law]. El proceso mediante el cual una comunidad subestatal decide su estatuto político debe salvaguardar el principio del Estado de Derecho. Este principio no se reduce al mero respeto de la legislación vigente en un momento dado, sino que incluye también, necesariamente, el respeto de los derechos fundamentales y el carácter democrático de la ley como presupuestos esenciales sin los cuales el imperio de la ley (*rule of law*) se convierte en un simple imperio por la ley (*rule by law*). Sólo el respeto al Estado de derecho en estos términos puede proporcionar un marco adecuado de seguridad jurídica en el que se desenvuelva el proceso de resolución de los conflictos territoriales de soberanía.

35. [Principio de subsidiariedad]. La responsabilidad inicial y primaria de proteger los derechos fundamentales en la gestión democrática de los conflictos de soberanía reside en las partes. El procedimiento a seguir para la definición democrática del estatus jurídico-político de la comunidad política subestatal, los ámbitos territoriales implicados, y las consecuencias futuras de la decisión deberían ser debatidas y acordadas por los representantes legítimos de la comunidad política subestatal y los del estado concernido.

36. [Centralidad del diálogo]. El código de buenas prácticas subraya la necesidad de gestionar los conflictos de soberanía a través de un diálogo pacífico y democrático que respete los derechos humanos, los derechos de las minorías y el principio de legalidad. El reconocimiento mutuo entre la comunidad subestatal y el Estado del que aquella forma parte son condiciones básicas para una diálogo justo y eficaz.

37. [Medios pacíficos] El respeto a las reglas del juego democrático por parte de todos los actores involucrados, y su compromiso con los medios exclusivamente pacíficos y democráticos de plantear y gestionar sus demandas políticas es una condición básica en la gestión democrática de los conflictos en torno a la soberanía.

Conflictos Territoriales de Soberanía C. Buenas Prácticas – Informe – Versión en castellano –
13.11.20

38. [Marco constitucional abierto] El reconocimiento constitucional explícito o implícito por parte del Estado de la identidad política de las comunidades subestatales, su derecho al autogobierno o el derecho a decidir democráticamente su estatus político facilita la gestión democrática de los conflictos territoriales de soberanía.

39. [Cultura política democrática] Así mismo, una interpretación abierta de las normas constitucionales y conforme a la evolución del principio democrático, incluida la previsión del referéndum como instrumento de gestión de los procesos de decisión colectiva, promueven las soluciones democráticas del conflicto. (Quebec, Irlanda del Norte, Escocia, Montenegro, Kosovo, Groenlandia, Islas Feroe...).

II. LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS (IIEE)

1. LA DIMENSIÓN JURIDICO-POLITICA DE UNA INTERVENCION EUROPEA EN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANIA

A) Introducción

1. [Base jurídica de las IIEE para intervenir] La posibilidad de regular o arbitrar principios de solución para los conflictos territoriales de soberanía planteados en el interior de los Estados europeos puede concernir a tres organizaciones internacionales regionales de diferente naturaleza y funcionamiento: la Unión Europea (UE), el Consejo de Europa (CoE), y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).¹⁵

2. [Posibilidad legal de intervención directa e indirecta] La posibilidad legal o política de intervención de cada una de las organizaciones citadas depende de la configuración funcional e institucional de cada una de ellas. En este sentido, pueden distinguirse dos grandes tipos de intervención. Por un lado, la intervención directa en un conflicto determinado, participando activamente en el proceso de resolución. Por otro lado, la intervención indirecta, que se proyectaría sobre elementos del contexto de dicho conflicto que pueden ayudar a su resolución.

3. [Intervención indirecta de las IIEE] Si bien las tres organizaciones carecen de competencia primaria para intervenir directamente en los conflictos territoriales de soberanía que se produzcan en el interior de sus Estados miembros, sí pueden realizar diversas actuaciones al respecto, incluyendo la posibilidad de regular o adoptar directrices o principios de actuación para la solución de los mismos con carácter general.

B) Derecho de autodeterminación y principio de integridad territorial en el Derecho internacional

4. [Principios generales habitualmente invocados] Desde el ámbito del Derecho internacional se plantean dos principios relevantes en la materia cuyo respeto debe hacerse compatible con la intervención de las instituciones europeas sobre los conflictos territoriales de soberanía, a saber, el principio de integridad territorial de los Estados y el principio de autodeterminación de los pueblos que hoy en día se configura como un derecho humano colectivo cuya aplicación a los conflictos aquí referidos está sometida a discusión.

¹⁵ Nos referimos aquí únicamente a las instituciones políticas europeas, no a las jurisdiccionales, caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

5. [El principio de integridad territorial de los Estados] El Derecho Internacional proclama como uno de sus principios básicos el respeto a la integridad territorial de los Estados. El ámbito de aplicación de este principio es el de las relaciones entre Estados, siendo su objetivo esencial garantizar la no injerencia recíproca como principio básico de las relaciones internacionales. No obstante, ello no implica necesariamente una garantía interna a los Estados respecto de sus fronteras o su integridad territorial. Así ha sido proclamado en la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (1970)¹⁶ o en la Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas, (1995)¹⁷. Igualmente, ha sido explícitamente interpretado este principio en el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la secesión de Kosovo, de 22 de julio de 2010 (ap. 80¹⁸).

6. [Derecho a la autodeterminación y conflictos territoriales de soberanía] El derecho de los pueblos a la libre determinación es objeto de numerosos debates tanto doctrinales como institucionales, referidos tanto al sujeto titular del derecho como a su contenido y ejercicio. En los ámbitos intergubernamentales ha prevalecido hasta la fecha una interpretación restrictiva del derecho de autodeterminación reconocido en el Derecho internacional para excluir la posibilidad de intervención de las organizaciones internacionales en los conflictos territoriales de soberanía. Sin embargo, la intervención de las organizaciones internacionales no tiene que basarse exclusivamente sobre la base del citado derecho, con independencia de la lectura que se haga del mismo. Existen otros derechos que pueden fundamentar esa intervención. Asimismo, pueden existir razones de índole humanitaria y pragmática que la justifiquen.

7. [Autodeterminación interna y externa] El derecho de autodeterminación se define como la capacidad de un pueblo para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural¹⁹. Dentro de su contenido se suelen distinguir las dimensiones interna y externa. La dimensión interna presupone que el derecho se puede realizar en el seno del Estado territorial, en el caso de que se den las condiciones democráticas y de autogobierno que lo hagan posible. La dimensión externa, según la interpretación hasta ahora dominante, concedería a determinados pueblos sometidos a dominación colonial, opresión o violación grave y sistemática de derechos humanos la opción de la separación política del Estado sobre la base de que en tales casos no se dan las condiciones que permiten la autodeterminación interna²⁰.

¹⁶ Declaración aprobada por la Resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

¹⁷ Declaración aprobada por Resolución 50/6 de la Asamblea General, de 9 de noviembre de 1995.

¹⁸ TIJ, As. Kosovo, ap 80. Según la cual el alcance del principio de integridad territorial se circunscribe al ámbito de las relaciones entre Estados.

¹⁹ Resolución AG 1514 de 1960, ap. 2

²⁰ Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217: ap. 138. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>

Esta doble dimensión del derecho de autodeterminación permite compatibilizarlo con el principio del respeto a la integridad de los Estados.

8. [Un derecho de todos los pueblos] Los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la autodeterminación reconocen el mismo a todos los pueblos, sin hacer ninguna distinción entre ellos²¹. No obstante, la interpretación del concepto “pueblo” en Derecho internacional no es unívoca. En las Naciones Unidas ha prevalecido una interpretación dominante que circunscribe este derecho, al menos en su dimensión externa, a los pueblos sometidos a un régimen colonial o bien sometidos a subyugación, dominación o explotación extranjeras.

9 [Evaluación de la dimensión interna] La apreciación del grado de ausencia de autodeterminación interna o de dominación que justificaría el derecho de un pueblo a ejercitar la autodeterminación externa está monopolizada por los Estados ya constituidos y por los organismos internacionales en los que aquellos están representados. Sin embargo, la evolución doctrinal y jurisprudencial más reciente otorga un mayor margen de apreciación a los propios pueblos concernidos, de modo que su voluntad de ejercitar la autodeterminación externa se convierte en un factor fundamental de legitimidad, y la viabilidad de ejercitar tal derecho de forma reglada, una medida de su grado de autodeterminación interna y, por tanto, de la calidad democrática del Estado en el que se encuentran.

10. [Tutela internacional] Ante la existencia de conflictos territoriales de soberanía se hace conveniente regular o clarificar las condiciones en las que el sistema de gobierno interno de un Estado que alberga una pluralidad de pueblos incumple con sus obligaciones en materia de igualdad y libre determinación interna de dichos pueblos. Al mismo tiempo, es necesario recordar los compromisos internacionales asumidos por los Estados democráticos de resolver los conflictos por vías pacíficas y el diálogo político, de manera que si un pueblo manifiesta democráticamente su libre voluntad de decidir un estatus político diferente al que posee, el Estado debe ofrecer un procedimiento democrático para su ejercicio. Las organizaciones internacionales de ámbito regional tienen una responsabilidad especial a la hora de ayudar a establecer dichas pautas o procedimientos que faciliten la solución de esta suerte de controversias conforme a los principios generales de Derecho, la Democracia y el respeto a los derechos humanos de todas las personas.

11. [Principio democrático como base de legitimidad del derecho a la autodeterminación] Por todo ello, más allá de una interpretación reactiva del derecho a la autodeterminación, como respuesta reparadora a una situación indeseable en grados diversos, conviene plantear el ejercicio del derecho de autodeterminación como la expresión de la voluntad de un pueblo que quiere dotarse de un nuevo marco institucional con el objeto de mejorar su desarrollo económico, social y cultural,

²¹ Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (New York, 1966).

incluyendo la posibilidad de constituirse en un nuevo estado independiente, a través de una vía democrática y pacífica. Aunque tiene sentido agotar las vías para una autodeterminación interna, el principio democrático y el de no dominación deberían de ser suficientes para fundamentar una demanda de autodeterminación externa de todos los pueblos, en cualquier tipo de Estado, bajo unas condiciones que este código busca determinar. El derecho a la autodeterminación fundamentado en un principio democrático y no en una causa justa o reparadora se plasma en el concepto “derecho a decidir”, cuya progresiva incorporación al ordenamiento jurídico puede ser una vía adecuada para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía.

C) Base jurídica para la intervención de las organizaciones europeas

A) Unión Europea (UE)

12. [Base competencial] El Derecho de la UE no contiene regulación alguna que limite la posibilidad de intervención. De hecho, la UE dispone de competencias implícitas y posibilidades de actuación que pueden ser relevantes para su intervención sobre los conflictos territoriales de soberanía. Estas competencias o posibilidades están ligadas a las finalidades, valores y principios de la Unión, definidas en sus tratados constitutivos o a los asuntos de interés de la Unión.

13. [Más allá de las competencias explícitas] Algunas instituciones de la UE cuentan con una posibilidad amplia de actuación que puede desarrollarse más allá del ejercicio de las competencias comunitarias en sentido estricto. Así, el Consejo Europeo, como institución de impulso político, constituye un foro en el que es posible tratar cuestiones y materias relevantes para la Unión. De igual modo, el Parlamento Europeo, cuyo carácter representativo le otorga una legitimidad para actuar, en sentido amplio, más allá del círculo estricto de las competencias atribuidas a la UE. Ambas instituciones pueden debatir y pronunciarse sobre una cuestión de alto interés para la Unión, sus ciudadanos o los Estados miembros, puesto que resulta acorde con la naturaleza de estos órganos y con el carácter general y abierto con el que el propio Tratado de la Unión aborda las finalidades de la UE en sus artículos 3 y 13.1.

14. [Pueblos de Europa] La UE reconoce “la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) y asume por ello el compromiso de respetar los «pueblos de Europa», promover su desarrollo y proteger su bienestar (Art. 3 TUE), y reconoce estar inmersa en un “proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad” (Art 1 TUE), interpretado de modo abierto, dinámico y flexible.

15. [Promoción de la paz] Uno de los objetivos fundacionales de la Unión Europea es el de promover la paz. La historia europea incluye diversos episodios de conflictos

territoriales de soberanía que han escalado hasta el punto de poner en riesgo la paz entendida en el sentido más exigente de ausencia de violencia física contra las personas. En un sentido más amplio de la noción de violencia, en ocasiones estos conflictos derivan en episodios de represión, persecución ideológica, discriminación o abuso de autoridad. La ausencia de cauces ordenados de resolución de conflictos facilita la polarización, la confrontación y la fractura social, circunstancias todas ellas que incrementan la inestabilidad y la potencial aparición de manifestaciones violentas del conflicto. La asunción de un código de buenas prácticas para la resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía responde al objetivo de promover la paz que la UE establece para sus instituciones.

16. [No dominación] Los tratados de la UE establecen también un principio de no-dominación. La contribución de un código de buenas prácticas a este propósito es doble. En sentido proactivo, facilita que aquellos ciudadanos y ciudadanas europeas que quieran plantear su disconformidad con el estatus quo de soberanías territoriales vigentes tengan garantizado un cauce ordenado para hacerlo en plena libertad. En sentido reactivo, la incorporación de este código al ordenamiento europeo limita las posibilidades de generación y escalada de conflictos.

17. [Cooperación y marco unitario] El artículo 4 TUE establece la noción de cooperación sincera y el cumplimiento de las obligaciones emanadas por los tratados, cuestiones ambas ligadas con el reconocimiento mutuo y la inclusión democrática. El principio de cooperación leal señala el deber de los Estados miembros de facilitar a la Unión el cumplimiento de sus misiones y de abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro sus objetivos. Dicho principio también subraya que todas las instituciones de la UE tienen la responsabilidad de prestar asistencia a los Estados miembros para garantizar el respeto del Estado de Derecho. En este sentido, un código compartido sobre los conflictos territoriales de soberanía posiciona éstos en un contexto de interdependencia que inevitablemente trasciende las fronteras del estado directamente afectado.

18. [Valores de la UE] El respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, la democracia y el Estado de Derecho son los valores que fundamentan la Unión, y cuyo sistema institucional tiene que promover. Todas las actuaciones de la UE encaminadas a la promoción y desarrollo de estos valores contribuyen a crear o a mejorar el contexto necesario para que la resolución de los conflictos territoriales de soberanía en el interior de los Estados miembro se adecúe a estos valores y principios fundamentales. Estos valores y principios fundamentales de la UE, junto con el principio de subsidiariedad y el derecho a la participación democrática reconocido a todo ciudadano/a de la UE dan cobertura y fundamentan la pretensión de que la UE se dote de un protocolo o código de buenas prácticas en la resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía en el espacio europeo.

19. [Protección y garantía de los derechos de la ciudadanía europea] Las instituciones europeas deben velar por garantizar que los intereses, bienestar y derechos del conjunto de la ciudadanía europea puedan tener un cauce de expresión y, en su caso, materialización. La ciudadanía europea inmersa en un conflicto territorial de soberanía que afecte a un (o varios) Estado(s) miembro(s) debe poder contar con que la Unión Europea tome las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de ese principio, ahondando en el *ethos* aspiracional de una *ever closer union of citizens* en la medida en que contribuye a superar diferencias entre ciudadanos europeos.

20. [Preocupación por la calidad democrática] En las instituciones de la UE, básicamente en el Parlamento Europeo, existe una preocupación creciente en torno a la violación de los valores europeos por parte de los Estados Miembros y la erosión de la calidad democrática, y con ello del Estado de Derecho. El Estado de Derecho constituye un valor compartido y sus principios clave son la legalidad, la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley, la separación de poderes, la interdicción de la arbitrariedad, las penas por corrupción y la tutela judicial efectiva por parte de tribunales independientes. En este sentido, la Comisión Europea ha identificado modos de reforzar el conjunto de instrumentos del Estado de Derecho y ha manifestado su intención de profundizar en el seguimiento de los acontecimientos relacionados con la protección del Estado de Derecho en los Estados miembros mediante un ciclo periódico de revisión.

B) Consejo de Europa (CoE)

21. [Principios del Consejo de Europa] El Consejo de Europa, como organización de cooperación interestatal, tiene una importante capacidad de influencia política en todo el continente. Los principios que inspiran su actuación incluyen la consolidación de la paz, basada en la justicia y en la cooperación internacional, y la adhesión “a los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, principios sobre los cuales se funda toda auténtica democracia”.

22. [Materia de interés común en la protección de las minorías nacionales] El Consejo ha abordado en numerosas ocasiones las cuestiones relativas a los derechos de las minorías nacionales en Europa, incluso mediante la adopción de tratados en la materia que persiguen asegurar que los Estados respetan los derechos humanos civiles, políticos y culturales de las personas que forman parte de una minoría nacional. Los derechos políticos colectivos han sido también abordados por el Consejo, especialmente por la Asamblea Parlamentaria.

23. [Dimensión política de las minorías nacionales] El Consejo de Europa defiende que estos conflictos pueden resolverse respetando el principio de unidad e integridad territorial sin menoscabo del principio de diversidad cultural, pero siempre dentro de la cultura democrática europea comprometida con la paz y la prevención de la violencia como elementos esenciales para la promoción de los derechos humanos, la democracia

y el Estado de derecho²². En particular, el Consejo de Europa ha apostado por la autonomía territorial como instrumento idóneo para conciliar la unidad territorial con la diversidad cultural²³, y como concreción del derecho a la autodeterminación, sin excluir otras posibles soluciones²⁴.

24. [Principios europeos para los procesos de independencia y secesión] El Consejo de Europa ha debatido en este sentido diversos aspectos de los conflictos territoriales de soberanía sobre la base de algunos de los vigentes en el continente europeo²⁵, apuntando a la necesidad de solucionar los contenciosos relativos a la soberanía y la secesión por medio de un diálogo pacífico y democrático que respete el Estado de Derecho y los derechos humanos.

25. [Capacidad de intervención] El Consejo de Europa tiene capacidad de jugar un papel relevante en la determinación de criterios que orienten la solución de los conflictos territoriales de soberanía desde los valores y principios que fundamentan el Consejo, como son el respeto de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho, a través de diversas iniciativas. Desde la recomendación del cumplimiento de un estándar europeo común acorde a los valores europeos citados y contenido en un código de buenas prácticas para la resolución democrática de este tipo de conflictos, el Consejo de Europa puede desempeñar un papel de primer orden.

C) Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

26. [Perspectiva para la intervención] La aproximación de la OSCE a los conflictos territoriales de soberanía se produce desde la perspectiva de las relaciones entre los Estados y cuando tales conflictos puedan o suponer un riesgo para la seguridad o la estabilidad de estas relaciones. No obstante, su influencia política es muy importante en cuestiones que se refieren a la paz, la seguridad y a la democracia en Europa, y en consecuencia su intervención resulta de gran importancia en aras a asegurar la

²² Report Political Affairs Committee (3 June 2003), “Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe”, Rapporteur: Mr Gross, Switzerland, Socialist Group.

²³ “Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe”: Resolución de la Asamblea Parlamentaria, 1134 (adoptada el 24 de junio de 2003) y Recomendación de la Asamblea Parlamentaria, 1609 (de 24 de junio de 2003).

²⁴ “National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification”, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Ms Marina SCHUSTER, Germany, Alliance of Liberals and Democrats for Europe (Doc. 12689, de 12 de julio de 2011). Resolución 1832 (2011), de 4 de octubre de 2011, “National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification”.

²⁵ Information report Destexhe Doc. 14390, 04 September 2017, “Towards a democratic approach to the issues of self-determination and secession” Information report, Committee on Legal Affairs and Human Rights; Rapporteur: Mr Alain DESTEXHE, Belgium, Alliance of Liberals and Democrats for Europe. Doc. 13895, 30 September 2015, Towards a democratic approach to the issues of governance in European multinational States, Motion for a resolution tabled by Mr Stefan SCHENNACH and other members of the Assembly.

resolución por medios pacíficos y para promover el clima necesario de confianza y seguridad que evite los conflictos.

27. [Carácter interestatal del derecho de autodeterminación] El derecho a la autodeterminación de los pueblos se encuentra recogido en el Acta Final de Helsinki como uno de los principios básicos de las relaciones entre los Estados participantes.

28. [Tratamiento de las minorías nacionales] La OSCE se ha ocupado de la cuestión de las minorías nacionales, especialmente las que están asentadas en varios Estados o las que disponen de un Estado de referencia. La OSCE intenta garantizar los derechos de las minorías nacionales, como derechos esencialmente culturales, vinculados a su identidad, y como prohibición de discriminación en el ejercicio de los derechos individuales y políticos por el hecho de pertenecer a una minoría nacional.

29. (Mecanismos de intervención) La OSCE cuenta desde 1992 con un Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales, con la misión de contener y desescalar las tensiones que puedan producirse en torno a las minorías nacionales y alertar a la Organización para que actúe de manera preventiva para evitar los conflictos potenciales. Su perspectiva fundamental es la de asegurar la convivencia de las sociedades multiétnicas, para hacerlas más inclusivas y estables. Son de destacar las recomendaciones temáticas que el Alto Comisionado ha elaborado a lo largo de los años, en materia de educación, lengua, participación política, cooperación transfronteriza, policía y seguridad, relaciones interestatales, integración social y acceso a la justicia.

2. LA DIMENSIÓN PRAGMÁTICA DE UNA INTERVENCIÓN EUROPEA EN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA: MOTIVOS PARA LA INTERVENCIÓN Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD

30. [Dimensiones a considerar] Los debates sobre los conflictos territoriales de soberanía han girado en torno a las condiciones que debían cumplir las comunidades subestatales para considerar legítimas sus aspiraciones políticas. En contextos democráticos consolidados, la voluntad democrática debería ser condición necesaria y suficiente para arbitrar un cauce para su resolución democrática. No obstante, en un considerable número de casos, el proceso para materializar esa aspiración se encuentra “de facto” condicionado por consideraciones prácticas y de poder. También desde esta perspectiva pueden señalarse motivos para la intervención y diversas ventanas de oportunidad en el momento actual de desarrollo de las IIEE.

31. [Europa como modelo] Un aspecto normativo de carácter externo que refuerza la importancia de un código para la resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía es el de ofrecer modelos o planteamientos que puedan contribuir a avanzar en los valores fundacionales que subyacen al modelo de democracia en Europa. Disponer de este tipo de códigos de buenas prácticas facilita un diálogo con otras áreas

del mundo que puedan vivir conflictos equiparables, el aprendizaje compartido y la proyección exterior europea, y se alinea con la aspiración de trabajar en la construcción de lo que la Comisión Europea ha venido denominando *blueprints* europeos.

32. [El precedente escocés como necesidad de respuesta clara y común] Episodios como el referéndum de independencia celebrado en Escocia en 2014 prueban que las instituciones europeas no disponen de una hoja de ruta clara para abordar y posicionarse ante conflictos de esta naturaleza. Ello incrementa la incerteza e inseguridad de las personas físicas y jurídicas inmersas en este tipo de conflictos. La propia situación de Escocia una vez confirmada la salida del Reino Unido de la Unión Europea y la posibilidad de un nuevo referéndum hacen plausible el escenario de una Escocia independiente que aspire a acceder a algunas de las instituciones que componen la democracia en Europa. Ante una situación como ésta, es deseable que las instituciones europeas dispongan de un código de buenas prácticas que ofrezca a los diversos actores un escenario claro de actuación.

33. [La democracia en Europa y su legitimación social] Este código de buenas prácticas está alineado con el interés de la democracia en Europa de revertir una desafección política y euroescepticismo en auge desde la crisis del año 2008. Si bien los conflictos territoriales de soberanía no necesariamente responden a ninguno de estos patrones, su escalada o enquistamiento pueden contribuir a que los ciudadanos y ciudadanas afectadas aumenten su desapego hacia la política en general y, en ausencia de una intervención, la política europea en particular.

34. [Evitar las derivas antidemocráticas] El auge de opciones populistas excluyentes y el incremento de pulsiones antidemocráticas puede concurrir eventualmente con contextos de conflictos territoriales de soberanía. La potencial escalada o enquistamiento de un conflicto ante la ausencia de un cauce democrático para su resolución acostumbra a desestabilizar el sistema político, dificultando no sólo la existencia de un debate público de calidad sino la capacidad de *delivery* del propio sistema político, escenario en el que las opciones políticas antidemocráticas pueden salir beneficiadas, lo que refuerza la oportunidad del presente código.

35. [Impulso constitucional] En lo que se refiere a la Unión Europea, puede encontrarse ante un nuevo *momento constitucional*²⁶ en el que vuelva a plantearse la posibilidad de transformar los pilares jurídico-políticos de su marco institucional. En ese debate, la existencia de un código de buenas prácticas como el presente contribuye a reducir un ámbito de conflictividad, facilitando así la conversación democrática necesaria para ahondar en el proceso de construcción o integración europea.

²⁶[Council's position on the Conference on the Future of Europe, 24 June 2020:](https://www.consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf)
<https://www.consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf>

36. [Soberanía transnacional en la UE] El presente código contribuye a superar el bloqueo estatalista que puede producirse en la UE, apuntando hacia un marco europeo de soberanía transnacional y ahondando en la perspectiva federal de la Unión. Un proyecto político en construcción como el de la UE se beneficia del presente código, en la medida en que desdramatiza y relativiza las controversias sobre las soberanías, dándoles un cauce ordenado y democrático de resolución a determinados conflictos, favoreciendo la promoción de visiones más horizontales, cooperativas y pluralistas de la soberanía.

37. [Claridad] El presente código ayuda a definir claramente el marco de actuación y las expectativas razonables de los actores europeos en estos conflictos. Esto no sólo favorece los aspectos morales de los mismos, sino que también contribuye a que la diversidad no se exprese en términos de confrontación o exclusión, reforzando así la estabilidad del propio sistema político europeo. En ese sentido, el presente código de buenas prácticas ofrece un cauce ordenado que compagine el reconocimiento de la pluralidad de sujetos políticos con el respeto al principio democrático y al Estado de derecho, con lo que se dota de estabilidad al marco europeo y a su eventual proceso de ampliación interna, en coherencia con los valores europeos.

38. [Cohesión europea y capacidad territorial] El presente código persigue también evitar que lógicas internas entorpezcan o impidan acuerdos comunitarios o dificulten la activación de capacidades territoriales en la resolución de conflictos globales. El documento pretende contribuir a reducir el número e intensidad de estos conflictos que a su vez merman la capacidad de los actores involucrados para participar activamente en las políticas públicas de las instituciones europeas. Así, el presente código contribuye a reducir las distorsiones que en el ámbito europeo generan cuestiones particulares como los conflictos territoriales de soberanía y permite reactivar las capacidades de las distintas escalas democráticas de gobernanza.

III. ¿CÓMO INTERVENIR? CONDICIONES PARA LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA

1. CONDICIONES GENERALES

1.[Controversia sobre la soberanía] El conflicto territorial de soberanía parte de la existencia de una controversia sobre la cuestión de la soberanía en una comunidad política subestatal, en la que se cuestiona el estatuto político de pertenencia al Estado actual. Aunque en ciertos regímenes políticos existen cauces para revisar el autogobierno de las comunidades subestatales reconocidas institucionalmente, cuando ello implica una revisión constitucional del sujeto de la soberanía o, incluso, una eventual consecución de la independencia por parte de la comunidad subestatal, pueden surgir conflictos políticos indeseados, en parte debidos a la confrontación no articulada de mayorías democráticas, con riesgo de escalada y enquistamiento.

2. [Mayorías contrapuestas] Los sistemas políticos democráticos deben basarse en el consenso de la población y deben disponer de capacidad de cambio y adaptación, sin que los consensos pasados justifiquen la perpetuación del statu quo. Cuando no es posible un consenso constitucional general, a escala estatal y subestatal, para resolver esta situación, la viabilidad de una solución democrática de la demanda se ve dificultada en el ámbito interno del Estado porque, aún siendo esta demanda mayoritaria en la comunidad subestatal, será normalmente minoritaria a escala estatal.

3. [Principios de resolución]. El procedimiento para la gestión de este tipo de conflicto debe prever la existencia de mayorías contrapuestas, en las escalas estatal y subestatal, y articular un proceso de diálogo y negociación que evite tanto las vías de hecho como la imposición. Los conflictos territoriales de soberanía sólo se pueden resolver hoy legítimamente sobre la base del principio democrático, que incluye la libre expresión de la voluntad de las comunidades concernidas, el respeto de los derechos fundamentales de todas las personas y grupos, el respeto al Estado de Derecho y la negociación de buena fe de todas las partes.

4. [Sistema bilateral de garantías] En este sentido, se entiende conveniente el establecimiento de un sistema de garantías bilateral que asegure el cumplimiento de los principios y valores contemplados en este documento, prevea mecanismos preventivos para evitar el bloqueo en las controversias que puedan surgir a lo largo del proceso y facilite los mecanismos que permitan su resolución por vías del diálogo y la negociación.

5. [Condiciones acordadas] Las condiciones de claridad relativas al ejercicio del derecho a decidir de la comunidad subestatal deberían ser acordadas de buena fe entre las instituciones del Estado y la representación de la comunidad subestatal, sin que puedan establecerse límites infranqueables a la materialización de la libre voluntad de la ciudadanía.

6. [Condiciones públicas] Las condiciones que determinan la legitimidad del proceso de decisión deben ser claras y conocidas por la ciudadanía con carácter previo, sin que puedan ser alteradas de forma unilateral.

7. [Base legal clara] Las condiciones para la gestión de la controversia sobre la soberanía deberían tener una base legal clara y suficiente, previamente asumida por todas las partes concernidas.

8. [Supervisión neutral] Aún cuando la resolución de este tipo de conflictos corresponde en primera instancia a cada Estado, las diversas instituciones europeas pueden contribuir, desde sus respectivas competencias, a facilitar su resolución, de acuerdo con los valores que las fundamentan. Desde el momento en que se manifieste legítimamente la demanda de iniciar un proceso de decisión sobre la soberanía, las diversas instituciones europeas deberían actuar, en el marco de sus funciones y competencias respectivas, para propiciar una resolución de este tipo de conflictos según los principios expuestos en el capítulo II de este documento, incluyendo la posibilidad de articular un mecanismo de supervisión neutral, independiente de las partes.

9. [Fases] Un modelo de buenas prácticas en la gestión de los conflictos territoriales de soberanía debería atender a las condiciones de legitimidad democrática exigibles en cada fase del proceso: Legitimidad de la demanda de la comunidad subestatal, legitimidad de la decisión y garantías recíprocas en la implementación del resultado, en su caso.

2. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD DE LA DEMANDA DE SOBERANÍA

10. [Derecho a revisar su estatuto político] La comunidad subestatal, debe poder iniciar un proceso de revisión de su estatuto político que pueda conllevar una decisión sobre su soberanía. El propósito de este documento es ofrecer un marco de buenas prácticas para la gestión de los procesos de revisión del estatuto de las comunidades subestatales en los que se plantea una demanda de soberanía.

11. [Legitimidad democrática de la demanda] La legitimidad democrática de la demanda de soberanía se basa en el apoyo de sectores amplios de la población, el pronunciamiento en tal sentido de sus instituciones representativas, caso de existir, y el respeto a los derechos fundamentales y al estado de derecho en la defensa de sus planteamientos. La obtención por parte de las fuerzas políticas que sustentan dicha

demanda de porcentajes significativos de voto en el ámbito territorial al que aspiran a representar es un criterio relevante a estos efectos, así como la expresión directa de la voluntad popular mediante la realización de una consulta popular convocada al efecto.

12. [Voluntad democrática mensurable al inicio del proceso] Es indispensable diferenciar el apoyo necesario para iniciar este proceso de revisión, no necesariamente mayoritario, y la decisión final sobre la controversia planteada. Por tanto, la evaluación de la voluntad ciudadana suficiente para dar inicio al proceso de revisión del estatuto de la Comunidad subestatal se puede realizar por distintas vías:

a) En el caso de encontrarnos ante un demos o comunidad política subestatal institucionalizada dotada de Cámara legislativa, la condición para el inicio del proceso sería la existencia de una mayoría parlamentaria y/o gubernamental en tal sentido. Se considera que el papel del parlamento subestatal, si lo hubiere, debería ser especialmente relevante.

b) En el caso de que la Comunidad subestatal estuviera representada formalmente en los órganos centrales del Estado, debería ser relevante la iniciativa planteada por sus representantes en dichas instituciones centrales, particularmente en su parlamento.

c) Si no existiere tal grado de institucionalización, una tercera opción sería sumar a la iniciativa un número relevante de instituciones locales en el territorio de la comunidad subestatal que podría abrir una interlocución con el Estado a los efectos de revisar el estatuto político.

d) Las instituciones competentes en la comunidad política subestatal, a iniciativa propia o por impulso ciudadano, podrían convocar una consulta popular no vinculante en el ámbito de la comunidad subestatal con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía sobre la iniciativa de revisión de su estatuto político.

13. [Mecanismos democráticos alternativos] En el caso de que el estado no establezca mecanismos reglados para la evaluación de la voluntad política de la comunidad subestatal en torno a la revisión de su estatus político y a los efectos de considerar una eventual intervención, las instituciones europeas podrían tomar en consideración la voluntad expresada por la ciudadanía de la comunidad subestatal a través de instrumentos democráticos, especialmente, la consulta popular organizada por la sociedad civil de dicha comunidad.

3. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD DE LA DECISIÓN

14. [Deliberación de calidad] La decisión sobre el estatus de la comunidad subestatal debería adoptarse en el marco de un proceso deliberativo transparente, en el que la

información contrastada, veraz y el debate público equitativo estén asegurados. En este sentido, todas las opciones deben poder ofrecer información suficiente sobre sus propuestas, y para ello deben poder elaborar libremente dicha información. Debe también poder debatirse libremente en todos los medios de comunicación, y, especialmente en los de carácter público, tanto a nivel estatal como subestatal, en condiciones de igualdad.

15. [Democracia representativa y directa] En el proceso de decisión se deberían combinar y coordinar las distintas vías de expresión de la voluntad democrática, de modo que cualquier decisión que se adopte cuente con una legitimidad suficiente. Los instrumentos institucionales representativos –gobierno y parlamentos–, deberían articularse con distintos mecanismos de democracia directa –consultas y referéndums–, que permitan dar voz a las ciudadanías afectadas.

16. [Igualdad entre las partes] El proceso de decisión debe garantizar que todas las opciones relativas al estatuto de soberanía de la comunidad subestatal compitan en pie de igualdad, en aplicación de lo que, sobre materia de referéndums, ya ha recomendado la Comisión de Venecia²⁷ y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa²⁸.

17. [Financiación de la campaña] La equidad y calidad en la deliberación ciudadana debería ser garantizada por una financiación pública de la campaña, de modo que se asegure una suficiente difusión de las opciones planteadas y un debate equilibrado entre las mismas.

18. [Fecha] Las fechas correspondientes a las decisiones democráticas relevantes, sean estas tomadas directamente por la ciudadanía o por medio de sus representantes, deberían ser acordadas y publicadas con la antelación suficiente, de modo que la campaña política previa pueda garantizar un conocimiento satisfactorio de las opciones y una deliberación pública de calidad.

19. [Pregunta] La pregunta cuya respuesta expresa la voluntad ciudadana relativa al estatuto de soberanía de la comunidad subestatal debería ser suficientemente clara y fácil de entender, de modo que no quepa duda en torno a la decisión democrática adoptada en cada caso. Sería deseable que la pregunta fuera acordada por las partes concernidas, el Estado y la Comunidad subestatal.

20. [Censo electoral]. El censo electoral aplicable en las consultas populares y referéndums relativos a la revisión del estatuto de soberanía de la comunidad subestatal

²⁷ CDL-AD (2007) 008rev-e

Código de buenas prácticas sobre referéndum adoptado por el Consejo de Elecciones Democráticas en su 19ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007)

²⁸ Resolución 2251 (2019) 1

Actualización de las directrices para garantizar un referéndum justo en los Estados miembros del Consejo de Europa

debería ser acorde al que se aplica en las elecciones ordinarias que se celebren en dicho territorio, salvo acuerdo entre las partes concernidas.

21. [Comisión electoral] El proceso de decisión ciudadana por vía de referéndum debería ser supervisado por una comisión electoral independiente de los gobiernos que vele por el cumplimiento de las condiciones legales y/o acordadas. Subsidiariamente, las instituciones europeas podrían desempeñar tal función, de acuerdo con las partes.

22. [Decisión mayoritaria] La decisión final vinculante sobre el estatus político de la comunidad subestatal debería ser tomada por una mayoría de su ciudadanía en un referéndum convocado al efecto, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Venecia y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

23. [Reversibilidad y reiterabilidad] Se deberían garantizar la reversibilidad de cualquier decisión, así como la reiterabilidad de la pretensión. Mediante el establecimiento de las condiciones de claridad necesarias, se deberían evitar tanto un replanteamiento constante de la cuestión como un cierre absoluto a otras posibles decisiones futuras sobre el estatuto de la Comunidad subestatal.

4. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD Y GARANTÍAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO ESTATUS

24. [Voluntad de cooperación] La voluntad previa y expresa de mantener relaciones de cooperación entre el gobierno del Estado y la comunidad subestatal en un eventual escenario posterior de secesión de la comunidad subestatal y surgimiento de un nuevo Estado independiente es un factor facilitador esencial para una gestión democrática de los conflictos territoriales de soberanía.

25. [Colaboración y buena fe] Una vez adoptada la decisión correspondiente conforme al procedimiento acordado, el estado soberano en el que está integrada la comunidad subestatal debería aceptar la decisión de la mayoría de su ciudadanía, y colaborar de buena fe en la implementación del resultado.

26. [Consecuencias de incumplimiento] Si el Estado actúa de manera no conforme a la buena fe o incumple las reglas acordadas con la comunidad subestatal, o aquellas que se establezcan a través de un Código de Buenas Prácticas para la resolución de conflictos territoriales de soberanía promovido desde las IIEE, éstas deberán tomar en consideración las declaraciones de independencia de carácter unilateral, una vez comprobada su legitimidad democrática.

5. PRECEDENTES DE BUENAS PRÁCTICAS

27. [Ejemplos prácticos recientes] Aunque las condiciones mencionadas se fundamentan, ante todo, en el desarrollo del principio democrático, el de legalidad y el del respeto a las minorías, y a los derechos fundamentales, existen ejemplos prácticos recientes en los que han sido abordados este tipo de conflictos con resultados satisfactorios. Estos precedentes pueden contribuir a desarrollar un estándar internacional de buenas prácticas. A pesar de la variedad de contextos políticos, de ellos se pueden extraer algunas consideraciones que refuerzan la lógica de las condiciones expuestas previamente.

28. [Lectura abierta de la Constitución] El conflicto territorial de soberanía planteado entre Quebec y el Canadá ha encontrado un marco adecuado para su gestión en una lectura abierta de la Constitución de acuerdo con sus principios implícitos o explícitos: democracia, federalismo, constitucionalismo, legalidad y respeto a las minorías.

29. [Referéndum fundamentado en la legalidad interna] La determinación de la voluntad subestatal a través de un referéndum que no se remite a la legalidad internacional relativa a los procesos de descolonización sino que se fundamenta en la voluntad política y una interpretación abierta del marco constitucional ha sido posible en Quebec, en Escocia, y está previsto que se pueda desarrollar en el caso de Irlanda del Norte. La posibilidad de la celebración de un referéndum de autodeterminación también queda contemplada en la reforma del Estatuto de autogobierno de Groenlandia (2009)

30. [Condiciones y reglas previamente establecidas en la Constitución] La determinación *a priori* de las reglas del referéndum también se produjo en el caso del referéndum de independencia de Montenegro, cuyo marco constitucional expresamente contemplaba tal posibilidad.

31. [Negociaciones entre gobiernos] La negociación entre los representantes de los gobiernos estatal y subestatal para acordar las condiciones del referéndum (fecha, pregunta clara, censo, participación mínima y mayoría, junto a otras regulaciones), se produjo en el caso escocés, se apuntó por el Tribunal Supremo del Canadá, y se establece como práctica general en el Código de buenas prácticas sobre referéndums del Consejo de Europa.