SUBIRANOTASUN LURRALDE-GATAZKAK KONPONTZEKO OINARRIAK EUROPAKO ESPARRUAN

2021eko bertsioa

ARRAZOIEN AZALPENA ETA LABURPEN EXEKUTIBOA

Dokumentu honek oinarri batzuk aurkeztu nahi ditu, Europako erakundeetan subiranotasun lurralde-gatazkei erantzun demokratikoa emateko beharrari buruzko eztabaida antolatua hastea ahalbidetuko dutenak eta, hala badagokio, konponbide demokratikoan lagunduko duten hainbat lege-tresna edo proposamen (jardunbide egokien kodea, ebazpenak, etab.) egiteko hasierako dokumentu gisa balioko dutenak.

Eusko Ikaskuntzak eta Institut d 'Estudis Catalans erakundeek sustatutako dokumentu kolektibo honen garapenean hainbat unibertsitate eta ikerketa-erakundetako 50 akademikok baino gehiagok hartu dute parte. Honen abiapuntua izan da idazketan parte hartu dutenerredaktore guztiek onartutako premisa komun batzuk.

Lehenik eta behin, Europako eta nazioarteko esparruan horrelako gatazkak daudela egiaztatzea. Gaur egun, munduan eta Europan "subiranotasun lurralde-gatazka" gisa defini daitezkeen gatazkak daude.

Bigarrenik, egiaztatu da gatazka mota horiek ez direla hutsalak. Iraganeko tentsioen eta ikusmoldeen ondorioz sortutakoak dira. Nolanahi ere, aurreko gertaerekin lotu daitezkeen arren, gaur egun indarrean dauden aldarrikapenekin dute zerikusia, gaur egungo balioei eta eskubideei eragiten diete eta bidezko eskaeren bidez aurkezten dira. Hortaz, erantzun demokratikoa merezi eta behar dute.

Hirugarrenik, estatuen barne-arazotzat hartzen badira ere, eskubide indibidual eta kolektiboei eragiten dieten heinean, horiek babestea estatuko mugak gainditzen dituen eta nazioarteko, edo eskualdeko komunitate osoari eragiten dion gaia dela sinetsita tratatu beharko lirateke. Uste horri gehitu behar zaio, bere ezaugarriak direla eta, gatazkan dauden alderdietako bat Estatua bera izanik, zaila dela Estatua arbitro gisa aldi berean aritzea, eta are beharrezkoagoa dela hirugarren baten beharra konponbidea bilatzen laguntzeko.

Laugarrenik, gatazkaren irtenbidea honako printzipioen errespetuari eta sustatzeari lotzen zatzaie: printzipio demokratikoa, zuzenbide-estatua eta giza-eskubide eta eskubide kolektiboak. Hau da, XXI. mendeko balio nagusiekin bat etorriz.

Bosgarrenik, egiaztatu da gatazka mota horiek konplexuak direla, elkar gurutzatzen duten dimentsio ugari dituztela eta, beraz, horiek konpontzeko, erantzun landuak behar direla, konplexutasun hori kontuan hartuta. Hori dela eta, beharrezkoa da horiei buruzko hausnarketa publikoa sustatzea eta oinarri komunak ematea, horiek ebazteko tresnak prestatzeko lagungarri izan daitezen, dokumentu honetan planteatzen den bezala.

Seigarrenik, egiaztatu da Europako esparruan irtenbide horiek lantzen eta sustatzen lagun dezaketen hainbat erakunde daudela. Irizpide eta jarduera-eremu desberdinekin, Europako erakundeek (Europar Batasuna, Europako Kontseilua edo Europako Segurtasun eta Lankidetzarako Erakundea), beren eskumenen, printzipioen eta balio inspiratzaileen arabera, konponbideak bultza ditzakete, subiranotasun lurralde-gatazkak konpontzeko estandarren esparru komun bat izan baitezakete.

Zazpigarrenik, horrelako gatazkak konpontzen laguntzeak Europako proiektua indartzen du. Bai sorrerako balioak sendotzen dituelako, bai ikuspegi pragmatikotik ere tresna legegileak edo estandar partekatuak izateak egonkortasuna lortzen laguntzen duelako; izan ere, estandar parteketu horiei esker, Europako eremu osoan zeharka gatazka mota hauek eragin dezaketen tentsioak baretzen eta bideratzen laguntzen dira, aldez aurretik eta *ad hoc* irakurketarik egin behar gabe . Era berean, Europako herritarren eta lurraldeen arteko loturak indartzen dituen gobernantza-sistema bati laguntzen diote, arbitroaren eta Europar Batasunaren eta Europako gainerako erakundeen balioen eta printzipioen sustatzailearen rola indartuz.

Oinarri horiek hiru zatitan banatzen dira, hiru gairi heltzeko: (1) Zer da subiranotasun lurralde-gatazka bat?; (2) Zer egin liteke gatazka horiek konponbide demokratiko batean bideratzeko?; (3) Zergatik hartu beharko lukete Europako erakundeek konponbiderako konpromisoa eta nola?

Horrela, lehen zatian, subiranotasun lurralde-gatazkak honela definitzen dira: gatazka suertatzen da estatuaz azpiko komunitate politikoetako herritarren zati garrantzitsu batek beren estatus politikoa demokratikoki erabakitzeko gaitasuna aldarrikatzen duenean, eta integratuta dauden estatuaren aldetik, ordea, ez dagoenean gaitasun horren behar besteko aitorpenik, aldarrikapen horren baitan egonik lurralde-erkidego horiek estatu subirano bihurtzeko aukera.

Sarritan, estatuaz azpiko lurralde-komunitate horietako herritarren zati handi batek sentimendu nazionala edo taldekide izatearen sentimendua partekatzen du, eta sentimendu hori ez dator bat integratuta dauden estatu-nazioek berezkotzat hartzen dutenarekin, nahiz eta dauden estatuaren aldetik aintzatespen- eta autogobernu-maila desberdinak izan ditzaketen.

Subiranotasun lurralde-gatazka sortzen da Estatuko sistema politikoak estatuaz azpiko komunitate politiko baten estatus politikoa askatasunez erabakitzeko gaitasuna gauzatzeko bide adostu bat egituratzen ez duen kasuetan edo eragozten duen kasuetan, baldin eta erkidego horretan borondate kolektibo garrantzitsua badago, eta borondate hori ez badator bat Estatuko gehiengoaren borondatearekin, eta horrek beti dakar gehiengo demokratiko desberdinen arteko aurkakotasuna.

Europako esparruan gatazka mota horien adibide gisa aipatu daitezke Katalunia eta Euskal Herria (Espainia eta Frantziari dagokionez), Flandria (Belgikari dagokionez), Eskozia eta Ipar Irlanda (Erresuma Batuari dagokionez), Faroe Uharteak eta Groenlandia (Danimarkari dagokionez). Era berean, gatazkaren kanporatzearen intentsitate desberdinarekin, zerrenda zabalago batean sar litezke Galizia (Espainia), Korsika (Frantzia), Gales (Erresuma Batua), Hego Tirol (Italia) eta Gagauzia (Moldavia), besteak beste.

Antzeko kasuetan, edo gatazka horietako egoera puntualetan, praktika demokratikoen bidez bideratu ahal izan dira, eta horiek eredu izan daitezke konponbide baketsu eta demokratikorako proposamen-esparru bat egiteko. Adibide horiek abiapuntutzat hartuta, eta horiek koka ditzaketen legitimitate demokratikoaren baldintza orokorrak aztertuta, zenbait proposamen egin daitezke eskaerak nola formulatu beharko liratekeen, zein erantzun demokratiko izango litzatekeen egokiena eta lortutako erabaki demokratikoa nola garatu eta inplementatu beharko litzatekeen azaltzeko.

Horixe da dokumentuaren bigarren zatiaren helburua, nazioarteko edo estatuez gaindiko komunitateak legitimotzat hartzen dituen estandar orokor batzuetan sartu beharreko elementu nagusiak garatzen dituena. Horiek ordezkaritza-demokraziaren eta demokrazia zuzenaren arteko oreka ahalbidetu behar dute, kalitatezko deliberazio publikoa eta pluraltasuna, aldeen arteko berdintasuna, egonkortasun politikoa eta ebazpen-prozesuekiko konfiantza osoa bermatuko dituzten formulak artikulatu behar dituzte.

Hirugarren zatian azaltzen den bezala, Europako erakundeek hainbat eskumen, baliabide eta mekanismo dituzte horrelako estandarrak bultzatzeko, bakoitzak bere oinarri juridikotik eta jarduera-eremutik.

Edukia

I. SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE-GATAZKAK DIRELA ETA 6

1. SARRERA 6

II. SUBIRANOTASUNEKO LURRALDE-GATAZKEI BURUZ 7

1. SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE-GATAZKEN EZAUGARRIAK 7

2. KASUAK. EUROPAKO ETA EUROPAZ KANPOKO ADIBIDEAK 9

3. AUTODETERMINAZIO-ESKUBIDEA ETA LURRALDE-OSOTASUNAREN PRINTZIPIOA NAZIOARTEKO ZUZENBIDEAN 12

III. NOLA ESKU HARTU? SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE GATAZKAK DEMOKRATIKOKI KUDEATZEKO BALDINTZAK 14

1. PRINTZIPIOAK ETA BALIOAK 14

2. LEGITIMITATE DEMOKRATIKOAREN BALDINTZA OROKORRAK 16

3. SUBIRANOTASUN-ESKAERAREN LEGITIMITATE-BALDINTZAK 17

4. ERABAKIAREN LEGITIMITATE-BALDINTZAK 19

5. LEGITIMITATE-BALDINTZAK ETA BERMEAK ESTATUS BERRIAREN EZARPENEAN 21

6. JARDUNBIDE EGOKIEN AURREKARIAK 21

IV. EUROPAKO ERAKUNDEEN (EE) ESKU-HARTZEA 22

1. EUROPAREN ESKU-HARTZEAREN DIMENTSIO JURIDIKO-POLITIKOA SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE-GATAZKETAN 22

1. Sarrera 22

2. Europako erakundeen esku hartzeko oinarri juridikoa 23

A) Europar Batsuna (EB) 23
B) Europako Kontseilua (EK) 25
C) Europako Segurtasun eta Lankidetzako Erakundea (ESLE) 27

2. EUROPAK SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE-GATAZKETAN ESKU HARTZEAREN DIMENTSIO PRAGMATIKOA: ESKU HARTZEAREN ARRAZOIAK ETA EGOKIERAK 27

SUBIRANOTASUN LURRALDE-GATAZKAK KONPONTZEKO OINARRIAK EUROPAKO ESPARRUAN

I. SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE-GATAZKAK DIRELA ETA

1. SARRERA

1. [Helburua] Europako estatuetan subiranotasunaren lurralde-gatazkak demokratikoki konpontzeko oinarriak proposatzea da dokumentu honen helburua. Horretarako, dei egiten diegu Europako estatuei eta erakundeei, beharrezko ekimenak susta ditzaten eta, bakoitzak bere eskumenen esparruan, egin beharrekoak egin ditzaten, era horretako gatazkak balio demokratikoei jarraikiz eta oinarrizko eskubideak eta zuzenbidezko estatua (*rule of law*) errespetatuz konpontzen direla bermatzeko, iraganeko esperientzietatik ondorioztatzen diren jardunbide egokiak erreferentziatzat hartuta.

2. [Aplikazio-eremua] Europako zenbait estatutan, estatu horretako biztanleria osoak duenaren pareko erabakimen politikoa edo subiranotasun-maila erdiesteko eskaerak edo asmoak ari dira planteatzen lurralde identifikagarri bati lotuta dauden biztanle-sektore nabarmenen aldetik. Eskaera edo asmo horiek, demokratikoki adierazita, eztabaidagai jartzen dute *demoi* horiek —sortu berriak edo lehendik daudenak— subjektu politiko subirano bilakatzeko aukera. Biztanle-sektore horiek estatuaren barruko lurralde-gutxiengoak izan ohi dira, eta estatuaren egungo subiranotasun bateratua erabat edo zati batean zalantzan jartzen duen bokazio politiko agerikoa izaten dute. Era berean, eskaera edo asmo horiek hauteskundeetan edo politikan ere islatzen dira, lurraldeko botere politikoaren banaketa nabarmen aldatzea proposatzen duten proiektu politikoei babes sendoa eta iraunkorra emanez, eta horrek, batzuetan, estatu independente berria eratzeko borondate esplizitua egon daitekeela ere esan nahi du.

3. [Kudeaketa egokia] Gatazka horiek egoki kudeatzeak aukera eman beharko luke estatuaz azpiko erkidego horietan demokratikoki erabakitako gehiengoaren borondatea adierazteko, bai eta berori bideratzeko ere, betiere pertsonen eskubide indibidual eta kolektiboak erabat errespetatuko direla bermatuz. Alde horretatik, komenigarria da egoera horiek demokratikoki kudeatzeko esparru edo tresna bat izatea, nahi ez diren ondorioak edo blokeo politiko iraunkorrak saiheste aldera. Dokumentu honen bidez, beharrezko berme guztiak eskaini nahi zaizkie gatazka horietan sartuta dauden alderdi guztiei, tirabirak edo egoera gatazkatsuak denboran luzatu edo areagotu ez daitezen.

4. [Konponbide demokratikoaren garrantzia] Horrelako gatazkak segurtasun juridikoko esparru batean eta Europako proiektuaren oinarri diren balio eta printzipioen arabera

demokratikoki konpontzea lagungarria da banakako eta taldeko eskubideak urratzea dakarten gatazkak saihesteko. Europaren egonkortasuna eta garapen sozial eta ekonomiko kohesionatua bermatuko badira, herrien arteko harremanek askeak eta borondatezkoak izan behar dute, bakoitzak bere gaitasunak modu harmoniko, zuzen eta eraginkorrean garatu ditzan.

5. [Europako Erakundeen sustapena] Oinarri horiek bide eman diezaiekete Europako erakundeei, zentzu zabalean hartuta (Europar Batasuna, Europako Kontseilua eta Europako Segurtasun eta Lankidetzarako Antolakundea), hainbat ekintza bideratzera, eta horiei zuzentzen zaie, lehenik eta behin, dokumentu hau. Adibide gisa, besteak beste, aipa daiteke posible luketela onartzea jardunbide egokien kode bat, argitasunari buruzko zuzentarau bat edo hainbat ebazpen mota. Jarduera horiek guztiak, gainera, eta oinarri hauek ere bai, eredu izan litezke Europako esparrutik harago.

6. [Dokumentuaren zatiak] Dokumentu hau 3 zatitan banatzen da, 3 gai motari heltzeko: (1) Zer da subiranotasun lurralde-gatazka bat?; (2) Zer egin liteke bere konponbide demokratikoa bideratzeko?; (3) Europako erakundeek zergatik hartu beharko lukete konponbiderako konpromisoa eta nola?

II. SUBIRANOTASUNEKO LURRALDE-GATAZKEI BURUZ

1. SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE-GATAZKEN EZAUGARRIAK

7. [Gatazkaren definizioa] Zer dira subiranotasunaren lurralde-gatazkak? Bada, estatuaz azpiko erkidego politiko bateko herritarren zati handi batek —integratuta dagoen estatu horren onarpenik gabe— bere estatus politikoa askatasunez eta demokratikoki erabakitzeko gaitasuna (estatu subirano bihurtzeko aukera barne) gauzatu ezin ahal izateagatik sortzen diren liskarrak. Horrenbestez, subiranotasunaren lurralde- gatazka komunitate politiko baten aintzatespen-eskaeratik harago doa, baita autogobernu-eskaeratik harago ere, eta, funtsean, subiranotasuna erdiesteko aukerari dagokio, bere ondorengo estatus juridiko-politikoa aurrez epaitzen edo mugatzen ez duen komunitate politiko baten erabaki-ahalmen goren eta jatorrizko gisa ulertuta subiranotasuna.

8. [Estatuaz azpiko erkidegoak] Egungo estatu batzuek barnean hartu dituzte, beren eraketan, berezko nortasuna gordea duten eta politikoki autogobernurako borondatea adierazi duten erkidegoak. Estatuaz azpiko lurralde-erkidego horietako herritarren zati handi batek nazio-sentimendua edo talde bateko kide izatearen sentimendua du, eta sentimendu hori, askotan, ez dator bat komunitate horiek parte diren estatu-nazioak berezkotzat duenarekin.

9. [Askotariko aintzatespen-mailak] Komunitate, herri edo nazio bereizi horiek aintzatespen-maila desberdina jaso dute zeinek bere estatuan: batzuk asimilatu egi

dituzte erabat; beste batzuek autogobernu-maila bat —handiagoa edo txikiagoa— lortu dute.

10. [Egokitze ez-gogobetegarria] Hala ere, estatuak eta nazioak eraikitzeko prozesuak ideia homogeneizatzaileetan oinarrituta egon dira askotan —baita, inoiz, genozidio kulturalak inspiratuta ere—, eta, historian zehar, gerraren logikak edo demokrazia eskaseko jarrerak izan dituzte gidari beren garapen politikoan. Horrenbestez, komunitate politiko, herri edo nazio horiek ez dute aukerarik izan estatu-erakunde jakin bati atxikitzeko borondaterik adierazteko. Hala, batzuetan, nortasun propioa duten estatuaz azpiko erakundeen egokitzapena ez da behar bezala gauzatu, integratuta dauden estatuan.

11. [Gatazkaren sorrera] Estatu baten sistema politikoak estatuaz azpiko erkidego politiko baten estatus politikoa askatasunez erabakitzeko gaitasuna gauzatzeko bide adostu bat egituratzea eragozten duenean sortu ohi da subiranotasunaren lurralde-gatazka, komunitate horretan estatuaren gehiengoarekin bat ez datorren borondate kolektibo nabarmena baldin badago behintzat.

12. [Eskari esanguratsua] Estatuaz azpiko erkidegoak estatuaren barnean beste kokagune bat izatea erabakitzeko edo estatu independente bat eratzeko subiranotasun-eskaria asegabe uzteak adierazpen instituzionala, elektorala edo soziopolitikoa izan dezake, ekintza kolektiboko hainbat moduren bidez bideratua. Aldarrikapen hori ez bada estatuaren aldetik behar bezala bideratzen eta estatuaz azpiko herritarren zati handi batek sustatzen badu, asmoari aldatu gabe eta luze eutsiz, gatazkak irekita jarraituko du.

13. [Estatu-nazioaren aldebakartasuna] Subiranotasun nazional dogmatiko eta itxiaren kontzeptuan oinarritutako estatu-ereduek zaildu egiten dute gatazka horiek behar bezala kudeatzea; izan ere, estatuaz azpiko erkidegoaren eskaria asebeteko bada, estatuak subiranotasunez eta alde bakarrez onartu beharko du borondate kolektibo baten adierazpen hori bitarteko demokratikoen bidez bideratu ahal izatea, eta, behar izanez gero, subiranotasuna eman edo aitortu beharko dio bere estatusa libreki berrikusteko edota estatu independentea eratzeko nahia adierazi duen subjektu politiko horri. Kasu horietan, subiranotasunaren kontzeptu dogmatiko eta itxiaren berezko mugei gehitu ohi zaie estatuaz azpiko erkidegoaren borondatea balioesteko eta gatazka kudeatzeko prozedura adosturik ez dela egoten edo daudenak ahulak direla; eta muga horiek gainditzea zailagoa da kudeaketa hori bi aldeetako baten (hau da, estatuaren) borondate aldebakarrekoaren mende dagoelako beti.

14. [Botere subirano eta eratzailearen kontzeptu berriak] Estatu-eredu batzuek erraztu egiten dute gatazka-mota horien kudeaketa, izan ere, estatuaz azpiko erkidego politikoen onarpen politikoa egiten dute, eta konstituzio-eredu aurreratuenetan gainera, komunitate horiei beren estatus politikoa erabakitzeko gaitasuna ere ahalbidetzen baitiete. Kasu horietan, nahiz eta adostasunezko prozedura arauturik ez egon, botere

subirano eta eratzailearen kontzeptu demokratikoago batek eta alderdien borondate politikoak gatazka hori modu egokian kudeatzeko aukera eman lezakete.

15. [Europako bilakaera instituzionala eta Estatuaren subiranotasunaren izaera dinamikoa eta irekia] Estatuek beren estatus politikoari buruzko azken erabaki-ahalmena gordetzen jarraitzen badute ere, Europako bilakaera instituzionala estatuen subiranotasunaren izaera dinamikoaren adibide da, baita boterea juridikoki eta lurraldeka antolatzeko formula konplexuetarako bilakaeraren adibide ere; formula horietan, juridikoki lotesleak diren erabakiak hainbat erakunde politikoren parte-hartze askearekin osatzen dira, subiranotasun partekatu edo autolimitatuaren esparruan.

16. [Gehiengo demokratiko kontrajarriak] Hala ere, nahiz eta estatuaz azpiko lurralde-erkidegoak onartuta egon eta beren borondatea demokratikoki adierazteko gaitasun politikoa izan, desadostasuna egon daiteke gehiengoaren araua aplikatzeko eskalan edo subjektu politiko erabakitzaileen definizioan. Estatuaz azpiko erkidegoan estatus politikoa aldatzearen aldeko gehiengo bat gutxiengo iraunkorra izan daiteke estatu-mailan garatutako erabaki-prozesu batean. Hori dela eta, ezinbestekoa da estatuan eta estatuaz azpiko erkidegoan bat ez datozen gehiengo legitimoen arteko gatazka kudeatzeko modua oro har —eta ez bakarrik tokian-tokian— arautzea.

2. KASUAK. EUROPAKO ETA EUROPAZ KANPOKO ADIBIDEAK

17. [Mundu-mailako irismena] Subiranotasunaren lurralde-gatazkak etengabeak izan dira historian. Aldi berean, XX. mendean, deskolonizazio-prozesuen ondoren, estatua forma politiko nagusi gisa finkatu zen lurbira osoan, eta horrek bost kontinenteetara zabaldu du gisa horretako gatazkak identifikatzeko aukera.

18. [Azterketa konparatuaren erabilgarritasuna] Subiranotasunaren lurralde-gatazken eta haien bilakaeraren azterketa konparatua lagungarri izan dakiguke gatazka horiek modu egokian eta eraginkorrean kudeatzeko jarraibiderik egokienak zein izan daitezkeen identifikatzeko. Aldi berean, hortik datozkeen jokaleku politikoak aurreratu eta arautzeko konponbide-esparru demokratikoak eskaintzea komenigarria eta egokia dela berresten du azterketak. Izan ere, erlatiboki berria den epe historiko bati (XX. eta XXI. mendeak) eta Europa lehentasunezko eremu geografiko eta politiko gisa begiratuta, esperientziak erakusten digu modu horretan planteatu diren gatazka gehienak edo gehientsuenak lurralde-egokitzapenak eginez edo estatu independente berriak sortuz amaitu direla, testuinguru historiko eta sozial desberdinetan gerta daitekeen haustura juridikoko prozesu baten bidez. Hala ere, gaur egun kasu asko konpondu gabe daude oraindik, bai Europan, bai mundu zabalean.

19. [Burututako independentzia-prozesuak] XIX. mendean zehar, Europan, sei independentzia-prozesu gertatu ziren, oro har onartuak[1]; XX. mendean, kontinente horretan berean, hogeita bost estatu berri sortu ziren[2]; eta horiei beste bi gehitu behar zaizkie XXI. mendean[3]. Herrialde horietako askok, gutxienez independentzia lortu aurreko fasean, ustezko lurralde-gatazkak izan zituzten, subiranotasunaren inguruan, lehen zeuden estatuaren barruan. Aurrez araututa eta halakotzat jasota ez zegoen prozesu baten emaitza izan da kasu gehienetan independentzia. Montenegroren 2006ko prozesua baieztapen hori berresten duen salbuespena izango litzateke, eta, aldi berean, konponbide arrakastatsua aurretiko lurralde-gatazkarentzat.

20. [Independentzia, besteak beste, gatazken konponbide gisa] Bosnia-Herzegovina eta Kosovoko gatazka militarrak baretzen saiatzeko estatuz gaindiko esku-hartzeetatik letozkeen salbuespenetatik harago, esan daiteke estatu propioa eskuratzeak gatazka amaitzea ekarri duela gainerako kasuetan, eta, beraz, nazioarteko komunitatearen onespena izan duela konponbide horrek. Egia da ere, kasu batzuetan (Zipre, Georgia, Moldavia), estatu berrien sorrerak subiranotasunaren lurralde-gatazka berriak eragin dituela, baina kasu gehien-gehienetan, subiranotasun-gatazkaren konponbidea izan da independentzia. Nolanahi ere, XXI. mendean, desiragarria eta komenigarria litzateke independentziarako aukera hori, irtenbide posible gisa, aurreikusitako prozedura baten bidez antolatuta eta araututa egotea, gatazkan nahastuta dauden alderdi guztiei segurtasun juridiko handiagoa eskaintzeko eta egon daitezkeen tentsioak baretzeko.

21. [Gatazkaren konponbiderik ekarri ez duten independentziek] Arestian aipatutako kasuen aurrean, badira Europako esparru geopolitikoan subiranotasunaren inguruan sortutako beste lurralde-gatazka batzuk, estatu independente berrien sorrera ekarri bai, baina nazioarteko komunitatearen onarpenik apenas jaso dutenak[4], edo independentzia-adierazpen erretorikoak[5] edo *erga omnes* ondorio juridikorik gabekoak[6] egin dituztenak. Bai kasu batek bai besteak erakusten dute subiranotasunaren lurralde-gatazka bat dagoela, orain arte modu egokian edo adostuan konpondu ezin izan dena.

22. [Subiranotasunaren lurralde-gatazkak Europako eremuan] Jada sezesio-prozesu bat modu eraginkorrean edo ez hain eraginkorrean edo nazioarteko aintzatespen handiagoarekin edo txikiagoarekin gertatu den kasuez harago, Europako eremuan badira beste gatazka batzuk neurri handiagoan edo txikiagoan halakotzat —hau da, subiranotasunaren lurralde-gatazkatzat— har daitezkeenak. Gauzak horrela, hauek dira

[1] Belgika, Serbia, Errumania, Bulgaria, Montenegro eta Grezia.

[2] Norvegia, Albania, Finlandia, Polonia, Txekoslovakia, Hungaria, Estonia, Letonia, Lituania, Irlanda, Islandia, Malta, Zipre, Eslovenia, Kroazia, Bielorrusia, Ukraina, Armenia, Georgia, Azerbaijan, Txekia, Eslovakia, Ipar Mazedonia, Bosnia-Herzegovina, Moldavia.

[3] Montenegro eta Kosovo.

[4] Krimea (Ukrainarekiko, Errusiako Federazioan sartzea erabaki aurretik independentzia aldarrikatzeari dagokionez), Ipar Zipre (Ziprerekiko), Transnistria (Moldaviarekiko), Abkhazia eta Hego Osetia (Georgiarekiko), Txetxenia (Errusiarekiko), Donetsk (Ukrainarekiko) eta Artshak (Azerbaijanekiko).

[5] Halakotzat har ditzakegu Tatarstango 1990-92ko adierazpenak (Errusiarekiko) edo Padaniako 1996ko adierazpenak (Italiarekiko)

[6] Kataluniaren kasua, 2017. urtean (Espainiarekiko).

definizio horrekin bat datozkeen kasuak: Katalunia eta Euskal Herria (Espainia eta Frantziarekiko), Flandria (Belgikarekiko), Eskozia eta Ipar Irlanda (Erresuma Batuarekiko), Faroe eta Groenlandia uharteak (Danimarkarekiko).

23. [Ezkutuko gatazkak] Zenbait herrialdetan, intentsitate txikiagoarekin agertzen da gatazka, subiranotasunaren alde dagoen biztanleria-ehunekoa, haren ordezkaritza politikoa eta gizarte-aldarrikapenen iraunkortasuna eta ikusgarritasuna txikiagoa delako. Adibide batzuk: Galizia (Espainia), Korsika (Frantzia), Gales (Erresuma Batua), Hego Tirol (Italia) eta Gagauzia (Moldavia), besteak beste.

24. [Irredentismoa eta hirugarren estatuak] Dokumentu honetan jasotzen diren jardunbide egokiak baliagarriak izan daitezke subiranotasunaren inguruan sortutako lurralde-gatazka batzuen kudeaketa demokratikoa aurrera eramateko, baina proposamen honen asmoa ez da hirugarren estatuak zuzenean inplikatuta dauden edo lurralde irredentoei eragiten dieten lurralde-gatazkeentzako irtenbiderako tresna izatea.

25. [Europako eremutik harago] Europako kontinentetik kanpo, eta argi eta garbi deskolonizazio-prozesuak direnez harago, subiranotasunaren lurralde-gatazkak ditugu gaur egun ere hainbat estatutan. Besteak beste, hor ditugu Quebec (Kanadarekiko), Puerto Rico (Estatu Batuekiko), Kaxmir (Indiarekiko), Kurdistan (Turkia eta Irakekiko) eta Palestina (Israelen okupazioarekiko). Beste lurralde-gatazka batzuk independentzia berri baten bidez itxi dira (Eritrea, Hego Sudan, Bangladesh edo Ekialdeko Timor) edo indarrean dagoen erregulazio konstituzional baten arabera bideratu (Saint Kitts eta Nevis).

26. [Gatazka bideratzea edo areagotzea] Ikuspuntu historikotik zein geografikotik begiratuta, egoeren arteko konparaketak aukera ematen digu esateko estatuaz azpiko erkidegoetako biztanleek erabakitze-prozesu demokratiko bat (aldez aurretik arautua edo ez) garatu eta beren etorkizun politikoari buruz iritzia eman ahal izan duten kasuetan gatazkaren bilakaera politikoa askoz hobea eta baketsuagoa izan dela halakorik onartzeko edo bideratzeko neurririk hartu ez dutenen kasuetan baino. Helburu politiko horiek berekin dakarten gatazka-giroak bizi-bizi jarraitzen du erabakitze-prozesu demokratiko bat aurrera eramatea eskatu bai, baina eskaera hori ukatu edo zaildu zaien herrietan (Ipar Irlanda, Katalunia, Euskal Herria, Korsika, Kosovo, Txetxenia, Kurdistan, Kaxmir, Palestina, Mendebaldeko Sahara, Tibet...).

27. [Gatazka bideratzeko adibideak] Adierazpen hori aurrera eraman ahal izan den kasuetan, edo bideratua edo aurreikusia izan denetan, gatazka-mailak nabarmen txikiagotu dira. Lehen kasuaren barruan (adierazpena jada bideratua), Europako estatu independente berri gehienak daude (Eslovenia, Estonia, Islandia, Montenegro...), vaina baita independentzia erdietsi ez duten batzuk ere (Quebec, Eskozia, Faroe uharteak edo Puerto Rico); eta bigarren kasuan (adierazpen demokratiko baterako aurreikuspena), etorkizunean subiranotasun-eskaerak egin ditzaketen eta horretarako aurreikuspen

juridikoak badituzten beste herri batzuk sartuko lirateke (Saint Kitts eta Nevis, Groenlandia, Ipar Irlanda, Gagauzia).

28. [Gatazka konpontzeko jada aplikatu diren mekanismoak] Nolanahi ere, helburu horiek arautzeko berariazko mekanismoak egon direnean —hala nola dokumentu honetan proposatzen direnak—, subiranotasunaren inguruan sortutako lurralde-gatazka horiek tentsioa nabarmen murrizteko eta beren kasua gatazkarik gabekotzat hartua izateko bidea aurkitu dute, kasuan kasuko emaitza politikoa bat edo beste izan. Erregulazio hori, xehetasun eta legetasun-maila handiago edo txikiagoarekin, berriki sartu da kasu hauetan: Groenlandia[7], Eskozia[8], Ipar Irlanda[9], Montenegro[10] (Europan); Saint Kitts eta Nevis[11], Etiopia[12], Quebec[13], eta Hego Sudan[14] (Europatik kanpo). Erregulazio horiek, era berean, oinarri garrantzitsua eskain dezakete konponbide demokratiko bat lortzeko bidean oro har aplikagarriak diren printzipioak ondorioztatzeko.

3. AUTODETERMINAZIO-ESKUBIDEA ETA LURRALDE-OSOTASUNAREN PRINTZIPIOA NAZIOARTEKO ZUZENBIDEAN

29. [Nazioarteko zuzenbidea eta subiranotasun lurralde-gatazkak] Konstituzio-esparrutik haratago, nazioarteko zuzenbidearen eremutik bi printzipio garrantzitsu planteatzen dira, eta printzipio horiek errespetatzea bateragarria izan beha da edozein motatako gomendiorekin edo ebazpen-proposamenarekin; hau da, estatuen lurralde-osotasunaren printzipioa eta herrien autodeterminazioaren printzipioa, gaur egun giza eskubide kolektibo gisa eratzen dena, dira egokitu behar direnak hemen eztabaidagai ditugun aipatutako gatazketan.

30. [Estatuen lurralde-osotasunaren printzipioa] Nazioarteko zuzenbideak funtsezko printzipio gisa aldarrikatzen du estatuen lurralde-osotasunaren errespetua. Estatuen arteko harremanetan aplikatzekoa da, eta elkarren kontuetan eskurik ez dela sartuko bermatzea du xede, oinarrizko printzipioa baita nazioarteko harremanetan. Dena den, horrek ez du nahitaez bermatzen aldaketarik eza estatuen mugei edo lurralde-osotasunari dagokienez. Halaxe aldarrikatu da Nazio Batuen Gutunaren arabera estatuen arteko adiskidetasun-harremanei eta lankidetzari buruzko nazioarteko zuzenbidearen

[7] Groenlandiako autogobernuari buruzko legea, 2009ko ekainaren 12ko 473 (Danimarka).
[8] Erresuma Batuko gobernuaren eta Eskoziako gobernuaren arteko akordioa, Eskoziaren independentziari buruzko erreferendum bati buruzkoa, 2012ko urriaren 15ekoa
[9] par Irlandako Bake Akordioa, 1998ko apirilaren 10ekoa (Erresuma Batua eta Irlandako Errepublika)
[10] Serbia eta Montenegroko estatu-batasunaren sorrera-gutuna, 2003ko otsailaren 4koa.
[11] Saint Kitts eta Nevisen sorrera, 1983ko ekainaren 22koa.
[12] Etiopiako Errepublika Federalaren sorrera, 1994ko abenduaren 8koa.
[13] 1980 eta 1995eko erreferendumak, eta Argitasun Legea, 2000ko ekainaren 29koa.
[14] Sudango Errepublikako Gobernuaren eta Sudango Herriaren Askapenerako Mugimenduaren/Sudango Herriaren Askapenerako Armadaren arteko Bake Akordio Orokorra (Naivasha, Kenya), 2004ko abenduaren 31koa

printzipioen gainean egindako Adierazpenean (1970)[15] eta Nazio Batuen berrogeita hamargarren urteurrenaren gaineko Adierazpenean (1995)[16]. Era berean, printzipio hori berariaz interpretatu da Kosovoko sezesioari buruz Nazioarteko Justizia Auzitegiak emandako Irizpenean, 2010eko uztailaren 22koan (80. atala[17]).

31. [Autodeterminazio-eskubidea eta subiranotasunaren lurralde-gatazkak] Eztabaida ugari sortzen ditu herriek beren erabaki askerako duten eskubideak, bai doktrinen alorrean eta bai erakundeen esparruan, eskubidearen subjektu titularraz eta eskubidearen edukiaz nahiz erabileraz. Gobernu arteko eremuetan, nazioarteko zuzenbidean aitortzen den autodeterminazio-eskubidearen interpretazio murriztaile bat izan da orain arte nagusi. Helburua zuen nazioarteko erakundeei subiranotasunaren lurralde-gatazketan esku hartzeko aukera kentzea. Hala ere, nazioarteko erakundeen esku-hartzea ez da eskubide horretan soilik zertan oinarritu behar, egiten zaion irakurketa edozein dela ere. Badira esku-hartze hori justifika dezaketen beste eskubide batzuk ere. Bai eta berori justifikatzeko arrazoi humanitario eta pragmatikoak ere.

32. [Barruko eta kanpoko autodeterminazioa] Honela definitzen ohi da autodeterminazio-eskubidea: herriek beren izaera politikoa askatasunez zehazteko eta garapen ekonomiko, sozial eta kulturala bilatzeko duten ahalmena. Bi alderdi edo dimentsio ditu: barrukoa eta kanpokoa. Barruko alderdiaren dimentsioaren arabera, eskubidea lurralde-estatuaren barruan erabil daiteke, baldin eta baldintza demokratikoak eta autogobernu-egoera betetzen badira. Kanpoko dimentsioak , orain arte nagusi izan den interpretazioaren arabera, estatuarengandik bereizteko aukera emango lieke zenbait herriri (menderatze koloniala edo zapalkuntza bizi dutenei edo giza eskubideak larriki eta sistematikoki urratzen zaizkienei), kasu horietan ez baitira betetzen barruko autodeterminazioa ahalbidetzeko baldintzak[18]. Autodeterminazio-eskubidearen bi horiei esker, batera daiteke autodeterminazio eskubidea estatuen osotasuna errespetatzearen printzipioarekin.

33. [Herri guztien eskubidea] Autodeterminazio-eskubidea onartzen duten nazioarteko tresnek herri guztiei aitortzen diete eskubide hori, inolako bereizketarik egin gabe[19]. «Herri» kontzeptuaren interpretazioa, ordea, ez da adiera bakarrera mugatzen nazioarteko zuzenbidean. Nazio Batuetan nagusi izan den interpretazioaren arabera, erregimen kolonial baten pean edo atzerritarrek menderatuta edo esplotatuta dauden herriei dagokie eskubide hori (kanpoko dimentsioan, behinik behin).

[15] Batzar Nagusiaren 2.625 (XXV) Ebazpenean, 1970eko urriaren 24koan, onetsitako adierazpena.
[16] Batzar Nagusiaren 50/6 Ebazpenean, 1995eko azaroaren 9koan, onetsitako adierazpena.
[17] NJA, gaia: Kosovo, 80. atala. Horren arabera, lurralde-osotasunaren printzipioa estatuen arteko harremanetara mugatzen da.
[18] Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217: 138. atala. https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do
[19] Eskubide Zibil eta Politikoen Nazioarteko Itunaren 1. artikulua (New York, 1966).

34. [Barruko dimentsioaren ebaluazioa] Eratuta dauden estatuen esku dago herri batek autodeterminazio-eskubidea erabiltzea justifikatuko lukeen barruko autodeterminazioaren gabezia- edo menderakuntza-maila balioztatzea, eta horiek ordezkatzen dituzten nazioarteko erakundeen esku. Alabaina, garapen doktrinal eta jurisprudentzialik berrienek eskumen handiagoa ematen diete herriei berei. Horrenbestez, kanpoko autodeterminazioaz baliatzeko borondatea legitimitatearen funtsezko eragile bilakatzen da, eta, eskubide hori modu arautuan ezartzearen bideragarritasuna, beraien barruko autodeterminazio-mailaren eta, beraz, dauden estatuaren kalitate demokratikoaren neurri bat.

35. [Nazioartearen babesa] Subiranotasunaren lurralde-gatazkak daudenean, komeni da arautzea edo argitzea hainbat herri biltzen dituen estatuaren barruko gobernu-sistemak zein kasutan ez dituen betetzen berdintasunaren eta herri horien barruko determinazio askearen alorreko betebeharrak. Orobat, beharrezkoa da gogoratzea estatu demokratikoek onartuta duten nazioarteko konpromisoa: gatazkak bide baketsuak eta elkarrizketa politikoa erabiliz konpontzea. Hortaz, herri batek demokratikoki adierazten badu bestelako estatus politiko bat erabakitzeko borondate askea, horretarako prozedura demokratikoa eskaini behar dio estatuak. Eskualde-mailako nazioarteko erakundeek erantzukizun berezia dute halako eztabaidak konpontzea ahalbidetuko duten jarraibideak edo prozedurak ezartzen laguntzeko eginkizunean, eta zuzenbidearen eta demokraziaren printzipio orokorrei jarraikiz eta pertsona guztien giza eskubideak errespetatuz egin behar dute.

36. [Printzipio demokratikoa, autodeterminazio-eskubidearen legitimitatearen oinarri] Horregatik guztiagatik, autodeterminazio-eskubidearen interpretazio erreaktibotik harago, nahi ez den egoera bati erantzun eraikitzailea emateari begira, honela komeni da autodeterminazio-eskubidea planteatzea: bere garapen ekonomiko, sozial eta kulturala hobetzeko asmoarekin erakunde-esparru berria nahi duen herriaren borondatearen adierazpena; eta estatus politiko berriak barne hartzen du, bide demokratiko eta baketsua erabiliz, estatu independente berria eratzeko aukera.

III. NOLA ESKU HARTU? SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE GATAZKAK DEMOKRATIKOKI KUDEATZEKO BALDINTZAK

1. PRINTZIPIOAK ETA BALIOAK

37. [Printzipio demokratikoa] Subiranotasunaren lurralde-gatazka bati irtenbide demokratiko bat emateko, beharrezkoa da demokratikoki eztabaidagai izatea erabaki-esparruaren lurralde-mugaketa eta dagokion *demos*aren zedarritzea. Herritarrek ontzat eman behar badute bide demokratikoetatik auzitan jarri ezin den mugaketa bat, gatazka bide ez-demokratikoen bidez ebazteko pizgarri faktikoa sortzen da, hala nola gerra,

errepresioa, eliteen arteko akordioa edo transakzio autoritario hutsa. Horregatik, estatuen barruko subiranotasunaren lurralde-gatazkak modu demokratikoan kudeatu daitezke eta kudeatu behar dira, lurralde-subiranotasunaren aukera guztiak, sezesioa barne, bideragarriak izan daitezen.

38. [Subiranotasun-printzipioa] Estatu-subiranotasuna babestea bateragarria da nortasun politiko propioa duten estatuaz azpiko erkidegoen erabakitze-eskubidea onartzearekin. Subiranotasunari buruzko ikusmolde irekiagoak eta dinamikoagoak onartzeak eta autogobernurako eta estatus politikoa erabakitzeko eskubidea duten komunitate politikoak badirela konstituzioan onartzeak konponbide politiko demokratikoak errazten ditu. Eskubide hori baliatzeak estatu subirano berri bat sortzeko aukera eman behar du, baldin eta herritarren gehiengo nahikoak hori erabakitzen badu, argi eta garbi, adierazpen aske eta demokratiko baten bidez.

39. [Oinarrizko eskubideak errespetatzeko printzipioa] Gatazkak demokratikoki kudeatzeko prozedurak herritarren oinarrizko eskubide eta askatasunak errespetatu behar ditu beti.

40. [Zuzenbidezko estatuaren printzipioa - *Rule of law*] Estatuaz azpiko erkidego batek bere estatutu politikoa erabakitzeko erabiltzen duen prozesuak zuzenbidezko estatuaren printzipioa babestu behar du. Printzipio hori ez da une jakin batean indarrean dagoen legeria betetzera mugatzen; izan ere, oinarrizko eskubideen errespetua eta legearen izaera demokratikoa funtsezko oinarri gisa hartzen ditu, horiek gabe legearen inperioa (*rule of law*) lege bidezko inperio huts bihurtzen baita (*rule by law*). Zuzenbidezko estatuaren errespetuak soilik eman dezake segurtasun juridikoko esparru egoki bat subiranotasunaren lurralde-gatazkak konpontzeko prozesua behar bezala bideratzeko.

41. [Subsidiariotasun-printzipioa]. Subiranotasun-gatazken kudeaketa demokratikoan oinarrizko eskubideak babesteko hasierako eta oinarrizko erantzukizuna aldeei dagokie. Estatuaz azpiko erkidego politikoaren estatus juridiko-politikoa, tartean diren lurralde-eremuak eta erabakiaren etorkizuneko ondorioak demokratikoki definitzeko jarrait beharreko prozedura estatuaz azpiko erkidego politikoaren ordezkari legitimoek eta kasuan kasuko estatukoek eztabaidatu eta adostu beharko lituzkete.

42. [Elkarrizketa erdigunean] Subiranotasun-gatazkak elkarrizketa baketsu eta demokratiko baten bidez kudeatu behar dira, ezinbestez, giza eskubideak, gutxiengoen eskubideak eta legezkotasun-printzipioa errespetatuz. Estatuaz azpiko erkidegoak eta estatuak elkar aitortzea funtsezko baldintza da haien arteko elkarrizketa justua eta eraginkorra izan dadin.

43. [Bide baketsuak] Parte hartzen duten eragile guztiek joko demokratikoaren arauak errespetatzea eta beren eskari politikoak modu baketsu eta demokratikoan planteatzeko eta kudeatzeko duten konpromisoa oinarrizko baldintza da subiranotasunaren inguruko gatazken kudeaketa demokratikoan.

44. [Esparru konstituzional irekia eta elkarrizketa konstituzionala] Demokraziak etengabeko eraikuntza-prozesu gisa eratzen dira, non elkarrizketa konstituzionala arina eta etengabea izatea bermatu behar den. Estatuak estatuaz azpiko erkidegoen nortasun politikoa, autogobernurako eskubidea edo estatus politikoa demokratikoki erabakitzeko eskubidea esplizituki edo inplizituki aitortzeak erraztu egiten du subiranotasunaren lurralde-gatazken kudeaketa demokratikoa.

45. [Pluralismoa eta kultura politiko demokratikoa] Zuzenbide konstituzionalaren aginpidea legitimitate demokratikoaren mende dago. Aniztasuna demokrazia garaikideen funtsezko balio gisa aitortzeak ematen dio autoritatea eta legitimitatea konstituzio-sistemari, eta horrek ahalbidetzen die sinesmen eta ikusmolde desberdinak dituzten pertsonei elkarrekin bizitzea. Pluraltasuna aitortzen eta bermatzen duen kultura politiko demokratikoak berekin dakar konstituzio-arauen interpretazio irekia egitea eta printzipio demokratikotik eratorritako bilakaera bere gain hartzea, erreferenduma erabaki kolektiboko prozesuak kudeatzeko tresna gisa aurreikustea barne, eta horiek guztiek gatazkaren konponbide demokratikoak sustatzen ditu (Quebec, Ipar Irlanda, Eskozia, Montenegro, Kosovo, Groenlandia, Faroe Uharteak).

2. LEGITIMITATE DEMOKRATIKOAREN BALDINTZA OROKORRAK

46. [Subiranotasunaren gaineko eztabaida] Estatuaz azpiko erkidego politiko batean subiranotasunaren gaineko eztabaida sortzen denean agertzen da subiranotasunaren lurralde-gatazka; alegia, uneko Estatuarekiko estatutu politikoa zalantzan jartzen denean. Zenbait erregimen politikotan egon badiren arren estatuaz azpiko erkidegoen autogobernua berrikusteko moduak, horrek subiranotasunaren subjektuaren berrikuste konstituzionala eskatzen duenean edo, are gehiago, estatuaz azpiko erkidegoak independentzia lortzeko asmoa duenean, nahi gabeko gatazka politikoak ager daitezke, gehiengo demokratikoen artikulatu gabeko liskarren ondorioz, eta batzuetan gatazka handitzeko edo enkistatzeko arriskua ere egon daiteke.

47. [Gehiengo kontrajarriak] Sistema politiko demokratikoak herritarren adostasunean oinarritu behar dira, eta aldatzeko eta egokitzeko gaitasuna izan behar dute. Gainera, iraganeko adostasunek, edo botere eratzailearen interpretazio itxi batek, ez dute justifikatzen *status quo*a betikotzea. Egoera hori konpontzeko ezinezkoa denean estatuan edo estatuaz azpiko eremuan adostasun konstituzional orokor bat lortzea, zailagoa da estatu barruan eskaerari irtenbide demokratikoa ematea, zeren eta, estatuaz azpiko erkidegoan gehiengoaren eskaera bada ere, gehienetan gutxiengo batena izaten baita estatu barruan.

48. [Irtenbidea aurkitzeko printzipioak] Halako gatazkak kudeatzeko prozeduretan aurreikusi behar da estatuan eta estatuaz azpiko eremuan gehiengo kontrajarriak egon daitezkeela, eta egitate-bideak eta inposizioa saihestuko dituen elkarrizketa- eta negoziazio-prozesu bat taxutu behar da. Gaur egun, printzipio demokratikoan oinarrituz

soilik konpon daitezke, legitimitatez alegia, subiranotasunaren lurralde-gatazkak. Horrek esan nahi du kasuan kasuko erkidegoek askatasunez adierazi ahalko dutela beren borondatea, pertsona eta talde guztien funtsezko eskubideak errespetatuko direla, zuzenbidezko estatua errespetatuko dela eta alde guztiek fede onez negoziatuko dutela.

49.[Aldebiko berme-sistema] Horren harira, komenigarritzat jo da aldebiko berme-sistema bat ezartzea, dokumentu honetan jasotako printzipio eta balioak betetzen direla bermatzeko, prozesuan zehar sor daitezkeen eztabaidetan blokeoa saihestuko duten mekanismoak aurreikusteko eta gatazka elkarrizketa- eta negoziazio-bideak erabiliz konpontzea ahalbidetuko duten mekanismoak errazteko.

50. [Hitzartutako baldintzak] Estatuaz azpiko erkidegoak erabakitzeko eskubidea erabiltzeko baldintzak fede onez hitzartu beharko lituzkete estatuko erakundeek eta estatuaz azpiko erkidegoaren ordezkariek. Bestalde, herritarren borondate askeari ezin zaio muga gaindiezinik jarri.

51. [Baldintza publikoak] Erabakitzeko prozesuaren legitimitatea zehazteko baldintzak argiak izan beharko dira, herritarrek aurretiaz ezagutu beharko dituzte eta ezingo dira alde bakarraren borondatez aldatu.

52. [Lege-oinarri argia] Subiranotasunaren gaineko eztabaida kudeatzeko baldintzek lege-oinarri argi eta nahikoa izan beharko lukete, ukitutako alde guztiek aurrez onartutakoa.

53. [Gainbegirada neutrala] Lehen auzialdian estatuari badagokio ere halako gatazkak konpontzea, Europako erakundeek aukera izan dezakete, nork bere eskumenetatik, konponbidean laguntzeko, beren balioetan oinarrituz. Subiranotasunari buruzko erabaki-prozesu bat abiatzeko eskaera legitimoki adierazten den unean, Europako erakundeek, nork bere eginkizunen eta eskumenen barruan, eskua sar lezakete, halako gatazketarako konponbidea bilatzeko, dokumentu honen II. atalean azaldu ditugun printzipioei eta balioei jarraikiz. Bestalde, berrikuspen-mekanismo neutral bat (aldeekiko independentea) sortzeko aukera ere aztertu ahalko lukete.

54. [Faseak] Subiranotasunaren lurralde-gatazkak kudeatzeko jardunbide egokien ereduetan jasota egon beharko lirateke prozesuaren fase bakoitzean bete behar diren legitimitate demokratikorako baldintzak: estatuaz azpiko erkidegoaren eskaeraren legitimitatea, erabakiaren legitimitatea eta, dagokionean, emaitza ezartzeko elkarrekiko bermeak.

3. SUBIRANOTASUN-ESKAERAREN LEGITIMITATE-BALDINTZAK

55. [Estatutu politikoa berrikusteko eskubidea] Estatuaz azpiko erkidegoak aukera izan behar du, estatutu politikoa berrikusteko prozesu bat abiatzeko eta bere

subiranotasunari buruz erabakitzeko, baldin eta eskaeraren legitimitate-baldintzak betetzen badira.

56. [Eskaeraren legitimitate demokratikoa] Subiranotasun-eskaerak baldintza hauek bete behar ditu, legitimitate demokratikoa izatekotan: biztanle-sektore handiek babestea; baldin badaude, ordezkaritza-erakundeek horren aldeko aldarrikapena egitea, eta planteamenduak defendatzean funtsezko eskubideak eta zuzenbidezko estatua errespetatzea. Horren harira, funtsezkoa da eskaera hori egiten duten indar politikoek boto-ehuneko nabarmena lortzea ordezkatu nahi duten lurraldean, eta herritarrek zuzenean beren borondatea adieraztea, beren-beregi deitutako herri-galdeketa baten bidez.

57. [Prozesuaren hasieran neurtzeko moduko borondate demokratikoa] Bereizi egin behar dira berrikuste-prozesua abiatzeko behar den babesa (ez du zertan gehiengoarena izan) eta sortutako eztabaidaren azken erabakiak behar duena. Hortaz, hainbat bide daude estatuaz azpiko erkidegoaren estatutuaren berrikuste-prozesua abiatzeko behar den herritarren borondatea ebaluatzeko:

a) D*emos* edo Ganbera legegilea duen estatuaz azpiko erkidego politiko instituzionalizatuaren kasuan, aldeko gehiengo parlamentario edo gubernamentala beharko da prozesua abiatzeko. Estatuaz azpiko parlamenturik egonez gero, horren eginkizunak funtsezkoa izan beharko du.

b) Estatuaz azpiko erkidegoa formalki ordezkatuta badago estatuaren organo zentraletan, nabarmena izan beharko du ordezkariek erakunde zentral horietan (parlamentuan, bereziki) proposatutako ekimenak.

c) Halako instituzionalizazio-mailarik ez badago, hauxe izango da hirugarren aukera: estatuaz azpiko erkidegoaren lurraldean tokiko erakundeen kopuru handia batzea ekimenari, estatuarekin estatutu politikoa berrikusteari buruz solasean hasteko.

d) Estatuaz azpiko erkidegoko erakunde eskudunek, beren ekimenez edo herritarrek bultzatuta, herri-galdeketa ez-lotesle bat dei dezakete estatuaz azpiko erkidegoan, herritarrek estatutu politikoa berrikusteko ekimenaz duten iritzia ezagutzeko.

58. [Ordezko mekanismo demokratikoak] Estatuak ez badu ezartzen mekanismo arauturik estatuaz azpiko erkidegoak bere estatus politikoa berrikusteari eta esku-hartzeko aukerari buruz duen borondate politikoa neurtzeko, Europako erakundeek aukera izango dute aintzat hartzeko estatuaz azpiko erkidegoko herritarrek tresna demokratikoen bidez —bereziki, erkidego horretako gizarte zibilak antolatutako herri-galdeketaren bidez— adierazitako borondatea.

4. ERABAKIAREN LEGITIMITATE-BALDINTZAK

59. [Kalitatezko deliberamendua] Estatuaz azpiko erkidegoaren estatusari buruzko erabakia eztabaida-prozesu gardenaren bidez hartu beharko litzateke, eta, prozesu horretan, bermatuta egon beharko lirateke informazio egiaztatu eta egiazkoa eta eztabaida publiko bidezkoa. Horrenbestez, proposamenei buruzko informazio nahikoa eskaini beharko lukete aukera guztiek, eta, horretarako, askatasun osoz osatu beharko litzateke informazioa. Aukera egon beharko litzateke, halaber, komunikabide guztietan askatasunez eztabaidatzeko, publikoetan bereziki, bai estatuan eta bai estatuaz azpiko eremuan, berdintasun-baldintzak bermatuz beti.

60. [Ordezkaritzako eta zuzeneko demokrazia] Estatuaz azpiko komunitateko herritarrei dagokie beren subiranotasun-estatutuari buruzko azken erabakia. Erabakitzeko prozesu horretan, borondate demokratikoa adierazteko bideak konbinatu eta koordinatu beharko lirateke, hartzen den edozein erabakik legitimitate nahikoa izan dezan. Ildo horretan, demokrazia zuzenaren mekanismoak – kontsultak eta erreferendumak – denboran luzatutako prozesu batean uztartu beharko lirateke, ordezkaritza-prozesuak eta partaidetza-prozesuak modu orekatuan antolatuz, bat-bateko erabaki plebiszitarioak saihesteko.

60bis. [Erreferendum motak] Erabaki-prozesu baten parte izan litezkeen zuzeneko demokrazia-mekanismoak herritarren ekimenekoak nahiz erakunde-ekimenekoak izan daitezke, eta hainbat aukera har ditzakete: lotesleak ez diren herri-kontsultak, berresteko arau-erreferendumak, erabakitzeko aukera anitzak eskaintzeko dituztenak edota denboran bata bestearen atzetik egindakoak baldin eta aldez aurretik zehaztutako aldea lortzen ez bada erabakitzeko aukeren artean.

61. [Aldeen arteko berdintasuna] Erabaki-prozesuak bermatu behar du estatuaz azpiko erkidegoaren subiranotasun-estatutuari buruzko aukera guztiak berdintasunean oinarrituz lehiatuko direla, Veneziako Batzordeak[20] eta Europako Kontseiluaren Parlamentu Biltzarrak[21] erreferendumen gainean dagoeneko gomendatutakoaren haritik.

[20] CDL-AD (2007) 008rev-e
Erreferendumei buruzko jardunbide egokien kodea, Hauteskunde Demokratikoen Kontseiluak 19. bileran —Venezia, 2006ko abenduaren 16a— eta Veneziako Batzordeak 70. osoko bilkuran —Venezia, 2007ko martxoaren 16a eta 17a— onartua. Veneziako Batzordeak, 2020ko urriaren 8an, erreferendumei buruzko bere jarrera berrikusi eta eguneratu du, CDL-AD (2020) 031 "Erreferendumak gauzatzeari buruzko jarraibide berrikusiak" dokumentuaren bidez.

[21] CDL-AD (2007) 008rev-e
Erreferendumei buruzko jardunbide egokien kodea, Hauteskunde Demokratikoen Kontseiluak 19. bileran —Venezia, 2006ko abenduaren 16a— eta Veneziako Batzordeak 70. osoko bilkuran —Venezia, 2007ko martxoaren 16a eta 17a— onartua. Veneziako Batzordeak, 2020ko urriaren 8an, erreferendumei buruzko bere jarrera berrikusi eta eguneratu du, CDL-AD (2020) 031 "Erreferendumak gauzatzeari buruzko jarraibide berrikusiak" dokumentuaren bidez.

62. [Kanpainaren finantzaketa] Herritarren eztabaidetan bidezkotasuna eta kalitatea ziurtatzeko, kanpaina diru publikoz finantzatu beharko litzateke, aurkeztutako aukerak behar adina ezagutarazten direla eta bien artean eztabaida orekatua dagoela bermatzeko.

63. [Data] Erabaki demokratiko garrantzitsuen datak, berdin dio erabakiok herritarrek zuzenean edo ordezkarien bidez hartu dituzten, behar adinako aurrerapenez hitzartu eta argitaratu beharko lirateke, helburu batekin: aurretiazko kanpaina politikoa gai izatea aukeren ezagutza egokia eta kalitatezko eztabaida publikoa bermatzeko.

64. [Galdera] Estatuaz azpiko erkidegoaren subiranotasun-estatutuari buruz herritarrek duten borondatea ezagutzeko galderak behar bezain argia eta ulerterraza izan beharko luke, zalantzarik egon ez dadin kasu bakoitzean hartzen den erabaki demokratikoaren gainean. Komeniko litzateke galdera alderdi biek adostea, estatuak eta estatuaz azpiko erkidegoak.

65. [Hautesle-errolda] Estatuaz azpiko erkidegoko subiranotasun-estatutua berrikusteari buruzko herri-galdeketetan eta erreferendumetan aplikatu beharreko hautesle-erroldak bat etorri beharko luke lurralde horretan egiten diren ohiko hauteskundeetan aplikatzen denarekin, baldin eta bi aldeek bestelakorik erabakitzen ez badute.

66. [Hauteskunde-batzordea] Gobernuekin loturarik ez duen hauteskunde-batzorde independente batek gainbegiratu beharko luke herritarren erreferendum bidezko erabakitze-prozesua, eta lege-baldintzak edo hitzartutako baldintzak betetzen direla bermatu beharko luke. Bestalde, Europako erakundeek ere bete ahal izango lukete eginkizun hori, aldeak ados jarriz gero.

67. [Gehiengoaren erabakia]] Erabakitzeko edo berresteko erreferendum bat edo gehiago eginez gero, estatuaz azpiko erkidegoaren estatus politikoari buruzko azken erabaki loteslea herritarren gehiengoz hartu beharko litzateke, berariaz deitutako erreferendumean, Veneziako Batzordearen eta Europako Kontseiluaren Parlamentu Biltzarraren gomendioei jarraikiz.

68. [Itzulgarritasuna eta errepikagarritasuna] Bermatuta egon beharko lirateke erabaki guztien itzulgarritasuna eta asmoaren errepikagarritasuna. Beharrezko argitasun-baldintzak ezarriz, saihestu beharko litzateke bai estatuaz azpiko erkidegoaren estatutuari buruzko kontua behin eta berriro planteatzeari eta bai etorkizuneko balizko beste erabaki batzuei ateak erabat ixtea.

5. LEGITIMITATE-BALDINTZAK ETA BERMEAK ESTATUS BERRIAREN EZARPENEAN

69. [Lankidetzarako borondatea] Estatuko gobernuaren eta estatuaz azpiko erkidegoaren artean lankidetza-harremanak izateko aurretiazko eta berariazko borondatea funtsezkoa da subiranotasunaren lurralde-gatazkak demokratikoki kudeatu ahal izateko, bereziki, estatuaz azpiko erkidegoa banatzen bada eta estatu independente berri bat sortzen bada.

70. [Lankidetza eta fede ona] Hitzartutako prozedurari jarraikiz erabakia hartu ostean, estatuaz azpiko erkidegoa txertatuta dagoen estatu subiranoak onartu egin beharko luke herritarren gehiengoaren erabakia, eta fede onez jardun beharko luke emaitza ezartzen.

71. [Ez betetzearen ondorioak] Estatuak fede onez jarduten ez badu edo estatuaz azpiko erkidegoarekin hitzartutako arauak (edo Europako erakundeetatik sustatutako subiranotasunaren lurralde-gatazkak konpontzeko Jardunbide Egokien Kode baten bidez ezartzen direnak) betetzen ez baditu, Europako erakundeok alde bakarreko independentzia-adierazpenak hartu beharko lituzkete aintzat, horien legitimitate demokratikoa egiaztatu ostean.

6. JARDUNBIDE EGOKIEN AURREKARIAK

72. [Arestiko adibide praktikoak] Nahiz eta aipatutako baldintzak oinarritzen diren, batez ere, demokraziaren, legezkotasunaren eta gutxiengoen errespetuaren printzipioak eta funtsezko eskubideak garatzean, badira halako gatazkak egoki konpondu dituzten arestiko adibide praktiko batzuk. Aurrekari horiek lagungarriak izan daitezke jardunbide egokien nazioarteko estandar bat taxutzeko. Testuinguru politikoak askotarikoak badira ere, horietatik atera daitezkeen gogoeta batzuek sendotu egiten dute aurrez azaldu ditugun baldintzen logika.

73. [Konstituzioaren irakurketa irekia] Quebecen eta Kanadaren artean sortutako subiranotasunaren lurralde-gatazkak kudeaketa-esparru egokia aurkitu du printzipio inplizitu edo esplizituetan oinarrituz —demokrazia, federalismoa, konstituzionalismoa, legezkotasuna eta gutxiengoekiko errespetua— konstituzioari egindako irakurketa ireki batean.

74. [Estatu barruko legezkotasunean oinarritutako erreferenduma] Quebecen eta Eskozian posible izan da estatuaz azpiko eremuaren borondatea erreferendum bidez zehaztea. Erreferendum horrek, baina, ez ditu bete deskolonizazio-prozesuei buruzko nazioarteko legeak, baizik eta borondate politikoan eta esparru konstituzionalaren interpretazio ireki batean oinarritu da. Ipar Irlandan ere bide bera erabiltzea dago aurreikusita. Groenlandiako autogobernu-estatuaren erreforman (2009koan) ere jasota dago autodeterminazio-erreferenduma egiteko aukera.

75. [Konstituzioan aurrez ezarrita dauden baldintzak eta arauak] Montenegroko independentziari buruzko erreferendumean ere aurrez ezarrita zeuden erreferendumerako arauak, konstituzioak berak jasotzen baitzuen aukera hori.

76. [Gobernuen arteko negoziazioak] Erreferendumaren baldintzak (data, galdera argia, errolda, gutxieneko eta gehienezko partaidetzak eta beste arau batzuk) estatuko eta estatuaz azpiko gobernuetako ordezkariek negoziatu zituzten Eskoziaren kasuan, eta Kanadako Auzitegi Gorenean ere jaso zen. Bi kasu horiek Europako Kontseiluaren erreferendumei buruzko Jardunbide Egokien Kodean ezarritako esparru orokorraren barruan sar daitezke.

IV. EUROPAKO ERAKUNDEEN (EE) ESKU-HARTZEA

1. EUROPAREN ESKU-HARTZEAREN DIMENTSIO JURIDIKO-POLITIKOA SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE-GATAZKETAN

1. Sarrera

77. [Europako Erakundeen oinarri juridikoa esku hartzeko] Europako estatuen barnean subiranotasunaren inguruan sortzen diren lurralde-gatazkak konpontzeko printzipioak arautzea edo ezartzea izaera eta funtzionamendu desberdineko nazioarteko hiru erakunderi legokie: Europar Batasuna (EB), Europako Kontseilua (EK) eta Europako Segurtasun eta Lankidetzako Erakundea (ESLE)[22].

78. [Zuzenean eta zeharka esku hartzeko legezko aukera] Aipatutako erakunde bakoitzak esku hartzeko duen legezko aukera edo aukera politikoa horietako bakoitzaren konfigurazio funtzional eta instituzionalaren araberakoa da. Alde horretatik, esku hartzeko bi eredu nagusi bereiz daitezke. Batetik, gatazka jakin batean zuzenean esku hartzea, konponbide-prozesuan aktiboki parte hartuz. Bestalde, zeharkako esku-hartzea, gatazka horren testuinguruko elementuetan proiektatuko litzatekeena, gatazka konpontzen laguntzearren.

79. [Europako Erakundeen zeharkako esku-hartzea] Hiru erakunde horiek ez dute oinarrizko eskumenik beren estatu kideen barruan subiranotasunaren inguruan sortzen diren lurralde-gatazketan zuzenean esku hartzeko, baina hainbat jarduera egin ditzakete horri dagokionez, baita gatazka horiek oro har konpontzeko jarraibideak edo jarduera-printzipioak arautzea edo onartzea ere

[22] Europako erakunde politikoez ari gara hemen, ez erakuunde jurisdikzionalez (Giza Eskubideen Europako Auzitegia, Europar Batasuneko Justizia Auzitegia)

2. Europako erakundeen esku hartzeko oinarri juridikoa

A) Europar Batasuna (EB)

80. [Eskumen-oinarria] EBko zuzenbideak ez du inolako araurik bere erakundeek auzi hauetan esku hartzeko aukera mugatzen duenik. Aitzitik, EBk dituen eskumen inplizitu eta jarduketa-aukera batzuk garrantzitsuak izan daitezke subiranotasunaren lurralde-gatazken gainean esku hartzeko. Eskumen edo aukera horiek Batasunaren helburu, balio eta printzipioei (eratze-tratatuetan zehaztutakoak) lotuta daude, edo beraren intereseko gaiak izateari.

81. [Eskumen esplizituetatik harago] EBko erakunde batzuek jarduteko aukera handiak dituzte, eta beren eskumenak (zentzu hertsian ulertuta) gaindi ditzakete. Horrela, bada, Kontseilu Europarra, politika bultzatzeko erakundea den aldetik, Batasunerako garrantzitsuak diren gaiak lantzeko foroa da. Baita Europako Parlamentua ere, ordezkaritza-izaera duenez, legitimitatea baitu (zentzu zabalean) EBri esleitutako eskumenen zirkulu zorrotzetik harago ere jarduteko. Bi erakundeok ahalmena dute Batasunarentzat, bertako herritarrentzat edo estatu kideentzat interes handikoak diren gaiez eztabaidatu eta iritziak emateko, batetik, beren izaerak horrela jokatzea ahalbidetzen duelako eta, bestetik, Batasunaren Tratatuak berak 3 eta 13.1 artikuluetan EBren helburuei izaera orokor eta irekia ematen dielako.

82. [Europako herriak] EBk «Europako herrien kultura- eta tradizio-aniztasuna (Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutuna) onartzen du eta, hori dela eta, konpromisoa hartu du "Europako herriak" errespetatzeko eta horien garapena sustatu eta ongizatea babesteko» (EBT, 3. artikulua). Gainera, aitortu du «eratzen ari den batasunean Europako herriek gero eta lotura estuagoa dutela elkarren artean, eta herritarrengandik ahalik eta gertuen hartu behar direla erabakiak, subsidiariotasun-printzipioari jarraikiz» (EBT, 1. artikulua). Printzipio hori irekitasunez, dinamikotasunez eta malgutasunez interpretatzen da.

83. [Bakearen sustapena] Bakea sustatzea da Europar Batasunaren fundazioko helburuetako bat. Europaren historian zehar, subiranotasunaren lurralde-gatazka ugari egon dira, eta hain gora iritsi dira ezen bakea (pertsonen aurkako indarkeria fisikorik eza) arriskutan jarri duten. Indarkeriaren adierarik hedatuenean, errepresio, jazarpen ideologiko, diskriminazio edo autoritate-abusu bihurtzen dira gatazka horiek. Gatazkak konpontzeko bide ordenaturik ez dagoenean, polarizazioa, konfrontazioa eta gizarte-haustura agertzen dira, eta, ondorioz, ezegonkortasuna handitzen da eta, batzuetan, gatazkaren indarkeria-agerraldiak azaldu. Subiranotasunaren lurralde-gatazkak demokratikoki konpontzeko jardunbide egokien oinarriek helburu argia dute: EBk bere erakundeetarako ezartzen duen bakea sustatzea.

84. [Ez menderatzea] Ez menderatzearen printzipioa ere ezartzen dute EBren tratatuek. Subiranotasunaren lurralde-gatazkak konpontzeko oinarriek bi zeregin bete ditzakete

helburu horretan. Zentzu proaktiboan, indarreko lurralde-subiranotasunen *status quo*arekin ados ez daudela adierazi nahi duten europarrei bide ordenatu bat eskaintzen die, askatasun osoz egiterik izan dezaten. Zentzu erreaktiboan, berriz, oinarri horiek Europaren ordenamenduan ezartzearen ondorioz, mugatu egiten da gatazkak sortzeko eta handitzeko aukera.

85. [Lankidetza eta esparru unitarioa] EBTaren 4. artikuluan, lankidetza zintzoaren nozioa eta tratatuen ondoriozko obligazioak betetzearen ingurukoak ezartzen dira, biak ala biak elkar aintzatesteari eta inklusio demokratikoari lotutako kontuak. Lankidetza leialaren printzipioaren arabera, estatu kideak behartuta daude Batasunari bere misioak betetzen laguntzera eta haren helburuak arriskutan jar ditzakeen neurririk ez hartzera. Printzipioak azpimarratzen duenez, EBko erakunde guztien ardura da estatu kideei laguntza ematea, zuzenbidezko estatua errespetatzen dela bermatzeko. Ildo horretatik, subiranotasunaren lurralde-gatazken gaineko oinarri partekatu batzuek interdependentzia-testuinguru batean kokatzen ditu gatazka hauek, eta testuinguru horrek gainditu egiten ditu, ezinbestean, gatazka zuzenean eragiten dion estatuaren mugak.

86. [EBren balioak] Demokrazia, zuzenbidezko estatua eta oinarrizko eskubideak errespetatzea —gutxiengoetako pertsonen eskubideak barne hartuta— dira Batasunaren funtsezko balioak, eta bere erakunde-sistema osoak sustatu behar ditu. Balio horiek sustatu eta garatzera bideratutako EBren jarduketa guztiak lagungarriak izango dira estatu kideen barruan behar den testuingurua sortu edo hobetzeko subiranotasunaren lurralde-gatazkak funtsezko balio eta printzipio horien arabera konpon daitezen. EBren oinarrizko balio eta printzipio horiek dira, subsidiariotasun-printzipioa eta EBko herritar guztiei aintzatesten zaien demokratikoki parte hartzeko eskubideekin batera, oinarritzen dutenak Europako esparruan subiranotasunaren lurralde-gatazkak demokratikoki konpontzearren EBk oinarri batzuk lantzea eta onartzea.

87. [Europako herritarren eskubideak babestea eta bermatzea] Europako erakundeen egitekoa da Europako herritarrei bitartekoak eskaintzea, beren interesak, ongizatea eta eskubideak behar bezala adierazteko eta, dagokionean, gauzatzeko. Estatu kide bati (edo hainbati) eragiten di(o/e)n subiranotasunaren lurralde-gatazka batean murgilduta dauden herritar europarraren zilegizko itxaropena izan beharko luke, Europar Batasunaren aldetik printzipio hori betetzen dela bermatze aldera beharrezko neurriak hartuko dituela , *ever closer union of citizens* baten *ethos* aspirazionalean sakonduz, izan ere, EBko neurri horiek Europako herritarren arteko aldeak gainditzen eta kudeatzen laguntzen baititu.

88. [Kalitate demokratikoagatiko kezka] EBko erakundeak (Europako Parlamentua, funtsean) gero eta kezkatuago daude estatu kideek Europako balioak urratzen dituztelako eta demokraziaren kalitatea (eta, horrekin batera, zuzenbidezko estatua) narriatzen ari delako. Partekatutako balioa da zuzenbidezko estatua, eta funtsezko

printzipio hauek ditu: legezkotasuna, segurtasun juridikoa, legearen aurreko berdintasuna, botereen banaketa, arbitrariotasunaren interdikzioa, ustelkeriaren ondoriozko zigorrak eta epaitegi independenteen benetako babes judiziala. Ildo horretatik, zuzenbidezko estatuaren tresna-multzoa sendotzeko moduak bilatu ditu Europako Batzordeak, eta esan du asmoa duela estatu kideetan zuzenbidezko estatua babestearekin lotutako gertaerei jarraipen sakonagoa egiteko, aldian-aldiko berrikuspen-zikloen bidez.

B) Europako Kontseilua (EK)

89. [Europako Kontseiluaren printzipioak] Europako Kontseiluak, estatuen arteko lankidetzarako erakundea den aldetik, eragin-ahalmen politiko handia du kontinente osoan. Printzipio hauek dira haren jardunaren funtsa: batetik, bakea sendotzea, justizia eta nazioarteko lankidetza oinarri hartuta, eta, bestetik, bat egitea «balio espiritual eta moralekin, bertako herrien ondarea eta norbanakoaren benetako askatasun-iturria baitira, askatasun politikoarekin eta zuzenbidearen inperioarekin, printzipio horietan funtsatzen da eta benetako demokrazia».

90. [Interes komuneko gaia gutxiengo nazionalen babesean] Kontseiluak sarritan jorratu ditu Europako gutxiengo nazionalen eskubideen ingurukoak, eta gai horren inguruko tratatuak sinatu ditu, bermatzeko estatuek errespetatu egiten dituztela gutxiengo nazionaletako pertsonen giza eskubide zibil, politiko eta kulturalak. Eskubide politiko kolektiboak ere landu ditu Kontseiluak, bere Parlamentu Biltzarrak bereziki.

91. [Gutxiengo nazionalen dimentsio politikoa] Europako Kontseiluaren arabera, lurralde-batasunaren eta -osotasunaren printzipioa errespetatuz eta aniztasun kulturalaren printzipioari kalterik egin gabe konpon daitezke halako gatazkak; baina, bakearekin eta indarkeriari aurrea hartzearekin konprometitutako Europako kultura demokratikoaren barruan beti, horiek funtsezkoak baitira giza eskubideak, demokrazia eta zuzenbidezko estatua sustatzeko[23]. Zehazki, Europako Kontseiluak lurralde-autonomiaren alde egin du apustu, tresna aproposa delakoan lurralde-batasuna kultura-aniztasunarekin uztartzeko[24], eta autodeterminazio-eskubidea zehazteko, beste irtenbide batzuk baztertu gabe[25].

[23] 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.
[24] Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe": Parlamentu Biltzarraren 1134 Ebazpena (2003ko ekainaren 24an hartua) eta Parlamentu Biltzarraren 1609 Gomendioa (2003ko ekainaren 24koa).
[25] "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 (12689 dokumentua, 2011ko uztailaren 12koa). Resolución 1832 (2011), de 4 de octubre de 2011, "National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification"

92. [Independentzia- eta sezesio-prozesuetarako Europako printzipioak] Europako Kontseiluak subiranotasunaren lurralde-gatazken hainbat alderdi eztabaidatu ditu, Europako kontinentean indarrean daudenetako batzuetan oinarrituta[26]. Beti nabarmendu izan du subiranotasunaren eta sezesioaren alorretako arazoak konpontzeko beharrezkoa dela elkarrizketa baketsu eta demokratiko bat, zuzenbidezko estatua eta giza eskubideak errespetatuko dituena.

93. [Esku hartzeko ahalmena] Europako Kontseiluak eginkizun garrantzitsua du; izan ere, Kontseiluak berak oinarritzat dituen balio eta printzipioetan euskarritutako irizpideak zehaztu ditzake subiranotasunaren lurralde-gatazkak konpontzeko, hala nola funtsezko eskubideen errespetua, demokrazia eta zuzenbidezko estatua. Horretarako, hainbat ekimen erabil ditzake. Are gehiago, Europako Kontseiluak lehen mailako rola bete dezake halako gatazken konponbide demokratikoan, aipatu ditugun Europako balioak baliatzea gomendatuz, eta balio horiek gatazka hauei propio egokitutako jardunbide egokien kodean jasoz, estandar komun hori betetzeko gomendioa ezarriz.

93bis. [Jardunbide Egokien Kodea] Europako Kontseiluak lehen mailako zeregina izan dezake mota horretako gatazkak konpontzeko orduan, aipatutako Europako balioekin bat datorren Europako estandar komun bat betetzeko gomendio-sorta onartuz eta Jardunbide Egokien Kode batean jasoz, subiranotasunaren lurralde-gatazkak konpontzeko oinarri orokorrak zehazte aldera.

93hir. [Estatuz azpiko erkidegoari babes-estatutu berezi bat ematea bere estatus politikoa libreki erabakitzeko prozesuan zehar] Europako Kontseiluak bere Estatutuetan aurreikusten du (5. Art.[27]) «Europako herrialde» bat "inguruabar berezietan" dagonean, «kide elkartu» gisa aitortzeko aukera dagoela. Babes estatus horrek Europako Kontseiluaren Batzarrean ordezkatuta egoteko eskubidea ematen dio herrialdeari, baina bozkatzeko eskubiderik gabe. Bada, estatutu partikular horrek ahalbidetuko luke "inguruabar berezietan" dagoen herrialde horri, bere estatus politikoari buruzko erabaki askeko prozesuak irauten duen bitartean, Europako Kontseiluaren Batzarrean parte hartzera. Parte hartze horren bidez hitza izango luke eta Europar Kontseiluak ikuskatu ahal izango luke argitasun arau gisa ezarritako oinarriak betetzen direla erabakitzeko prozesuan zehar. Babes berezi hori eskainiko lukeen estatutua garatzea Europar Kontseiluko eskumena da, eta bertan ezar zitezkeen subiranotasunaren lurralde-gatazkak onbideratzeko oinarriak, alde biek errespetatu beharko lituzketenak.

---

[26] 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.

[27] Europako KOntseiluaren Estatutua (001zk). Londresen 1949ko maiatzaren 5ean egina ("1978ko martxoaren 1eko 51/1978BOE"). Ikus 4. Eta 5. Artikuluak.

C) Europako Segurtasun eta Lankidetzako Erakundea (ESLE)

94. [Esku hartzeko ikuspegia] Estatuen arteko harremanen ikuspegitik hurbiltzen zaizkio ESLE subiranotasunaren lurralde-gatazkei; hain zuzen ere, aztertuz gatazkok arriskurik dakarren edo ekarriko balute estatuen arteko harreman horien segurtasunerako edo egonkortasunerako. Hala ere, eragin politiko oso garrantzitsua du Europako bakearen, segurtasunaren eta demokraziaren kontuetan. Ondorioz, ESLEren esku-hartzeak berebiziko garrantzia du, gatazkak bide baketsuak erabiliz konponduko direla bermatzeko eta gatazkak saihestuko dituen konfiantza- eta segurtasun-giroa sustatzeko.

95. [Autodeterminazio-eskubidearen estatuartekotasuna] Herrien autodeterminazio-eskubidea estatu kideen arteko harremanetarako funtsezko printzipioetako bat dela dago jasota Helsinkiko Azken Aktan.

96. [Gutxiengo nazionalen tratamendua] ESLE arduratu izan da gutxiengo nazionalen aferaz, batez ere kide diren hainbat estatutan daudenenaz edo beraientzat erreferentziazko estatu batek duenaz. Gutxiengo nazionalen eskubideak bermatzen ahalegintzen da ESLE, batetik haien nortasunari atxikitako funtsezko eskubide kulturalak aitortuz eta, bestetik, gutxiengo nazional bateko kide izateagatiko eskubide indibidual eta politikoak diskriminatzea galaraziz.

97. [Esku hartzeko mekanismoak] ESLEk Gutxiengo Nazionalentzako Goi Komisarioa du 1992az geroztik. Helburu argia du: gutxiengo nazionalen inguruan gertatzen diren tentsioak arintzea eta baretzea, eta Erakundea ohartaraztea g e r t a litezkeen gatazkak saihesteko neurriak har ditzan. Etnia ugariko sozietateen bizikidetza bermatzea da funtsezko xedea, eta inklusiboagoak eta egonkorragoak bihurtzea. Nabarmentzekoak dira goi-komisarioak urte hauetan eman dituen gomendioak; gai ugari ukitu ditu: hezkuntza, hizkuntza, parte-hartze politikoa, mugaz haraindiko lankidetza, polizia eta segurtasuna, estatu arteko harremanak, gizarte-integrazioa eta justiziarako irismena.

2. EUROPAK SUBIRANOTASUNAREN LURRALDE-GATAZKETAN ESKU HARTZEAREN DIMENTSIO PRAGMATIKOA: ESKU HARTZEAREN ARRAZOIAK ETA EGOKIERAK

98. [Kontuan hartu beharreko alderdiak] Estatuaz azpiko erkidegoen asmo politikoak legitimotzat jotzeko bete beharko lituzketen baldintzak jorratu izan dira subiranotasunaren lurralde-gatazkei buruzko eztabaidetan. Testuinguru demokratiko finkatuetan, borondate demokratikoa beharrezkoa eta nahikoa izan beharko litzateke konponbide demokratikorako bidea bilatzeko. Dena delarik ere, kasu askotan, gogoeta praktikoek eta botere-kontuek baldintzatzen dute, *de facto*, asmo hori mamitzeko prozesua. Ikuspegi horretatik, esku hartzeko arrazoiak ere aipa daitezke, bai eta hainbat egokiera ere, EEak garatzen ari diren une honetan.

99. [Europa, eredu] Subiranotasunaren lurralde-gatazkak demokratikoki konpontzeko oinarrien garrantzia nabarmentzen duen alderdi arau-emaile bat da Europako demokrazia-eredua oinarritzen duen eratze-balioetan aurrera egiten laguntzeko eredu edo planteamenduak eskaintzen dituela. Halako subiranotasunaren lurralde-gatazkak onbideratzeko oinarriak izateak (forma desberdinak har ditzatekeenak, hala nola, praktika onen kodea, argitasun-araua, …) erraztu egiten du pareko gatazkak dituzten munduko beste eremu batzuekiko elkarrizketa, ikaskuntza partekatua eta Europaren kanporako proiekzioa. Gainera, bat egiten du Europako Batzordeak *blueprints* direlakoak eraikitzeko duen asmoarekin.

100. [Erantzun argi eta komun baten beharra, Eskoziarren aurrekaria eta gero] Zenbait gertaerek, Eskozian 2014an egin zen independentziaren inguruko erreferendumak adibidez, erakusten dutenez, Europako erakundeek ez dute ibilbide-orri edota prozedura argirik halako gatazkak aztertu eta horien inguruan iritzia emateko. Ondorioz, handitu egiten da halako gatazketan murgilduta dauden pertsona fisiko eta juridikoen zalantza-egoerak eta segurtasun eza. Brexitaren ostean Eskoziak bizi duen egoeraren aurrean, eta beste erreferendum bat egiteko aukera erreala izanik, gertagarria da Eskozia independente izatea eta Europako demokrazia osatzen duten erakundeei beren parte izateko eskaera egitera iristea. Halako egoera baten aurrean, Europako erakundeek subiranotasunaren lurralde-gatazkak onbideratzeko oinarri multzo bat izan beharko lukete, eragileei jardun-eremu argi bat eskaintzeko.

101. [Demokrazia Europan eta horren gizarte-legitimazioa] Subiranotasunaren lurralde-gatazkak onbideratzeko oinarri hauek bat datoz Europak demokrazian sakontzeko duen asmo honekin: gainditu beharra dago 2008ko krisialditik gero eta handiagoak diren politikarekiko gaitzespena eta Europar Batasunarekiko eszeptizismoa. Subiranotasunaren lurralde-gatazkek ez diote nahitaez horietako patroi bati erantzun behar. Dena den, gatazkon hazkundearen edo enkistamenduaren ondorioz gerta liteke ukitutako herritarrek gero eta atxikimendu txikiagoa izatea politikarekin, oro har, eta, esku hartu ezean, Europako politikarekin, zehazki.

102. [Joera antidemokratikoak saihestea] Subiranotasunaren lurralde-gatazkak sortzen direnean, batzuetan gora egiten dute aukera populista baztertzaileek eta irrika antidemokratikoek. Gatazka bat handitu edo enkistatu egiten denean eta berori konpontzeko bide demokratikorik ez dagoenean, sistema politikoa desegonkortu egin ohi da, eta zaildu egiten da, kalitatezko eztabaida publikoa ez ezik, sistema politikoaren beraren *delivery* gaitasuna ere. Agertoki horretan, indartu egin daitezke aukera politiko antidemokratikoak, eta, beraz, oinarri hauek are beharrezkoagoak bihurtzen dira.

103. [Bultzada konstituzionala] Europar Batasuna beste *une konstituziona*[285] batean egon liteke, eta bere esparru instituzionalaren zutabe juridiko-politikoak eraldatzeko aukera azter dezake berriro. Eztabaida horretan, jardunbide egokien halako oinarri batzuk onartuta egonez gero, murriztu egin daiteke gatazka-esparrua, eta beharrezko den elkarrizketa demokratikoa ahalbidetu, Europaren eraikuntza- edo integrazio-prozesuan sakontzen lagunduz.

104. [Subiranotasun transnazionala EBn] Oinarri hauek, EBn egon litekeen blokeo estatalista gainditzen laguntzeaz gain, subiranotasun transnazionaleko esparru bat eskaintzen du, Batasunaren ikuspegi federalean sakonduz. Eraikitze bidean dagoen EBren proiektu politikoari mesede egiten diote oinarri hauek; izan ere, subiranotasunari buruzko eztabaidak desdramatizatu eta erlatibizatzeaz gain, zenbait gatazka konpontzeko bide ordenatu eta demokratikoa eskaintzen du, eta, horrekin batera, subiranotasunaren ikuspen horizontal, kooperatibo eta pluralistagoak ahalbidetzen ditu.

105. [Argitasuna] Europako eragileek halako gatazketan nola jardun behar duten eta arrazoizko aukerak zein diren argi eta garbi zehazten laguntzen dute oinarri hauek. Horri esker, gatazken arlo moralak azaleratzen dira, eta ahalbidetzen da aniztasuna borroka edo baztertze moduan ez adieraztea, eta era berean, Europako sistema politikoaren beraren egonkortasuna sendotzea. Hori dela eta, oinarri hauek bide ordenatu bat eskaintzen dute, bi alderdi uztartuz: subjektu politikoen aniztasunaren aitortza eta printzipio demokratikoarekiko eta zuzenbidezko estatuarekiko errespetua. Horrela, egonkortasuna ematen zaie esparru europarrari eta horren barne- zabalkunderako prozesuari —Europako balioekin bat etorriz—.

106. [Europar kohesioa eta lurralde-gaitasuna] Oinarri hauen bidez ekidin nahi da, halaber, barruko logikek akordio komunitarioak oztopatzea edo eragoztea, eta gatazka globalak konpontzeko lurralde-gaitasunen aktibazioa zailtzea. Halako gatazken kopurua eta indarra murriztu nahi ditu dokumentuak; izan ere, txikitu egiten dute tartean dauden eragileek Europako erakundeen politika publikoetan aktiboki parte hartzeko ahalmena. Horrenbestez, oinarri hauei esker urritu egiten dira Europaren eremuan zenbait kontu zehatzek (hala nola subiranotasunaren lurralde-gatazkek) sortzen dituzten distortsioak, eta gobernantzarako maila demokratikoen ahalmenak indarberritu.

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