



The European Union in the face of sovereignty conflicts

TOWARDS A FRAMEWORK OF CLARITY
ARGITASUN MARKO BATERANTZ
HACIA UN MARCO DE CLARIDAD

Informe relatoría

14/06/2022



Academic Partnership



ÍNDICE

01 / Gestión democrática de los conflictos de soberanía en el contexto estatal, europeo y global. Aportaciones a la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE).....	3
01.1. Acercamiento teórico: El Constitucionalismo... ¿Obstáculo o solución a los conflictos de soberanía?	3
<i>Francesco PALERMO. Institute for Comparative Federalism – EURAC.</i>	<i>3</i>
01.2. Acercamiento global: Las soluciones a los conflictos de soberanía en la política comparada: el caso de Escocia	4
<i>Nicola McEWEN. Center for Constitutional Change – CCC.....</i>	<i>4</i>
01.3. Acercamiento europeo y estatal: ¿Quo Vadis, Europa? ¿Quosque tandem, España? Sobre la gestión democrática de los conflictos de soberanía: dinámicas estatales y europeas.....	6
<i>Gemma UBASART. Universitat de Girona</i>	<i>6</i>
<i>Juanjo ÁLVAREZ. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea</i>	<i>7</i>
02 / Hacia un marco de claridad europeo. Contenidos del documento de bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía en el marco europeo. 9	9
02.1. Descripción del proyecto impulsado por Eusko Ikaskuntza y el Institut d’Estudis Catalans	9
02.2. Líneas fundamentales del documento de bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía en el marco europeo: exposición de motivos y resumen ejecutivo	11
02.3. Ejercicio participativo de la jornada, aportaciones: ideas-fuerza subrayadas, ideas-fuerza a sumar, propuesta de iniciativas futuras.....	13
<i>Ideas-fuerza subrayadas</i>	<i>13</i>
<i>Ideas-fuerza a sumar</i>	<i>14</i>
<i>Propuestas de iniciativas futuras</i>	<i>14</i>
03 / Dimensión instrumental: sobre la implementación del marco de claridad en las instituciones europeas.....	15
03.1. Mapeo institucional: oportunidades que ofrece la UE para la implementación de un marco de claridad	15
<i>Neus TORBISCO. Graduate Institute Geneva.</i>	<i>15</i>
03.2. Mesa Redonda. Tras la CoFoE, ¿Qué iniciativas que pueda promover un marco de claridad en la UE debemos de tener en consideración?.....	16
03.3. Declaración conjunta PNV-EHBildu.....	20

04 / Para avanzar hacia un marco de claridad: Dimensión instrumental y gestión del documento de bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía en el marco europeo	21
04.1 Ideas preliminares.....	21
04.2 Objetivos en la gestión del documento de bases para avanzar hacia un marco de claridad.....	22
04.3 Dimensión instrumental del documento de bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía en el marco europeo. Propuesta de elaboración de un marco de claridad europeo.....	22
<i>1. ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN SOLICITADA.....</i>	<i>23</i>
<i>2. INSTRUMENTOS PARA IMPLEMENTAR EL ESTANDAR EUROPEO DEL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS</i>	<i>23</i>
<i>A. UNIÓN EUROPEA (UE).....</i>	<i>23</i>
<i>B. CONSEJO DE EUROPA (CdE)</i>	<i>25</i>
<i>C. ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)</i>	<i>26</i>
05 / Conclusiones.....	26
 ANEXO: DOCUMENTO DE BASES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA EN EL MARCO EUROPEO	30

01 / Gestión democrática de los conflictos de soberanía en el contexto estatal, europeo y global. Aportaciones a la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE)

En este primer panel, se reflexionó sobre el actual contexto político y la conveniencia de impulsar un marco de claridad como aportación tanto al Estado de derecho europeo como a la resolución de conflictos de soberanía internos en los estados desde una perspectiva académica con aportaciones teóricas comparadas y diálogo sobre la aportación que la Unión Europea podría hacer a la resolución democrática de los conflictos de soberanía en los Estados europeos.

Para ello, se recibieron las contribuciones de académicos y académicas que abordaron la cuestión desde diferentes puntos de vista. Intervino en un primer momento el profesor Francesco Palermo para abordar la cuestión desde la perspectiva del constitucionalismo. La segunda intervención corrió a cargo de Nicola McEwen en la que habló principalmente de la experiencia del Reino Unido y de Escocia. Finalmente, la profesora Gemma Ubasart y el profesor Juan José Álvarez combinaron tanto la dimensión europea como la estatal en su análisis. A continuación, recogemos las aportaciones de cada uno.

01.1. Acercamiento teórico: El Constitucionalismo... ¿Obstáculo o solución a los conflictos de soberanía?

Francesco PALERMO. Institute for Comparative Federalism – EURAC.

El profesor Francesco Palermo nos planteó una primera cuestión: ¿Es el constitucionalismo un obstáculo o la solución para los conflictos de soberanía?

En primer lugar, nos indicó que éste tiene un **diagnóstico simple y, sin embargo, una solución mucho más compleja**. En lo que respecta a la primera cuestión, indicó que la única alternativa al constitucionalismo y a los principios del Estado de derecho es la violencia y la arbitrariedad, por lo que deberíamos apostar por abordar de la forma más compleja posible la cuestión para evitar la solución violenta. Por ello, es muy simple hacer un diagnóstico, debe prevalecer la ley los procedimientos constitucionales porque en su ausencia se le abre la puerta a la arbitrariedad y a la fuerza. Si no se da una respuesta legal, los conflictos no desaparecen y se hacen más violentos, por lo que la ley debe responder a los mismos. La ley debe solucionar y regular conflictos.

En lo que respecta a la solución, siempre es mucho más compleja, pero eso no quiere decir que sea imposible. Se necesita establecer un procedimiento y una respuesta legal. No nos podemos limitar a decir que los problemas políticos necesitan soluciones políticas o que si la ley no permite una solución la ley debe mantenerse inmutable. Si la ley no responde al conflicto esta debe modificarse para solucionar los problemas.

¿Qué tipo de respuestas legales disponemos? El contexto internacional nos ofrece muchos ejemplos. El primer instrumento es **el referéndum** puesto que es el que relaciona de forma más directa la decisión democrática de la ciudadanía. El referéndum puede ser necesario, pero la clave reside en el procedimiento, en cómo se organiza el referéndum etc. Un referéndum sin un procedimiento clave puede ser problemático y puede dividir por completo a la sociedad. En ciertos casos grupos minoritarios pueden boicotear los referéndums. Los procedimientos deben

hacer del referéndum un ejercicio serio. Analizando el contexto internacional debemos tener en cuenta diferentes dimensiones:

1. La participación. Requerir una mínima participación suele ser un requisito para que este sea representativo.
2. Doble mayoría. En la Unión Europea obtenemos buenos ejemplos como el caso de Montenegro, en el que se pidió una mayoría del 55% con una participación mínima del 50%.
3. Varias series de referéndums (en el tiempo). Es el ejemplo de Nueva Caledonia en el que ha habido varios referéndums desde el año 1987 o el caso de Dinamarca con el Tratado de Maastricht.
4. Referéndums con varias preguntas. Fue una de las cuestiones que se debatió en Escocia en un principio para rechazar la opción binaria si o no.
5. Salvaguardas para minorías estructurales. Para evitar que un grupo use su mayoría para imponer ciertas políticas a un grupo minoritario (en cuestiones lingüísticas, por ejemplo).
6. Límites territoriales. Se pueden establecer unos límites de aplicación dentro de las fronteras de un país.

Además del referéndum podemos utilizar otros mecanismos. Estos pueden ser tanto una alternativa a un referéndum como un elemento complementario al mismo. Por ejemplo, exigir **mayorías cualificadas en los parlamentos** antes de celebrar un referéndum. Otra opción es ofrecer **a los tribunales especializados** la posibilidad de dar su opinión sobre la cuestión que puede dar vía a un nuevo procedimiento. Dentro de estos procedimientos puede haber la posibilidad de celebrar elecciones antes de realizar un referéndum y revisar por completo la constitución.

Basado en todas estas opciones, **¿Cuál debe ser el rol de la Unión Europea?** Al ser una organización internacional posiblemente no adopte una posición proactiva puesto que son temas que se tratan muchas veces a nivel estatal. Sin embargo, esto no significa que el rol de la UE debe ser secundario. El artículo 2 del Tratado de la UE dice que hay ciertos valores que fundamenta la unión como la defensa del estado de derecho, los derechos de las minorías, pluralismo, tolerancia etc. Basado en esto, la UE al menos debería impulsar que sus Estados miembro adopten medidas a nivel doméstico para gestionar los conflictos de soberanía por lo que hay espacio para la intervención de la UE desde una perspectiva menos dogmática y más creativa. Es una cuestión de usar los instrumentos legales de una forma adecuada para evitar los conflictos.

01.2. Acercamiento global: Las soluciones a los conflictos de soberanía en la política comparada: el caso de Escocia

Nicola McEWEN. Center for Constitutional Change – CCC.

La profesora McEwen nos ofreció en, primer lugar, una visión general para analizar después de forma más concreta el caso de Escocia. Para empezar, indicó que los conflictos de soberanía emergen en lugares en los que hay varias nacionalidades conviviendo en un mismo estado. Esto requiere una respuesta desde el propio estado para gestionar esta pluralidad. Puede ser el reconocimiento del autogobierno, reconocimiento de la pluralidad cultural, concesiones a nivel de políticas públicas etc. Estos instrumentos pueden satisfacer las necesidades de esas

comunidades y evitar los conflictos. Sin embargo, muchas veces no son suficientes y los conflictos emergen.

¿Qué otros instrumentos disponen los Estados en esos casos en un contexto democrático? Una opción puede ser no hacer nada, ignorar el conflicto. Otra opción es competir, otra es la acomodación, ofrecer mecanismos para acomodar esas demandas de soberanía. ¿Qué podría hacer la Unión Europea? La respuesta ha sido generalmente indicar que son cuestiones internas de los Estados miembro, y a pesar de ser cierto, también hay margen para actuar puesto que tiene una responsabilidad de tomar parte en esos conflictos en los que ciudadanos de la Unión toman parte.

Pocos países reconocen la autodeterminación en sus constituciones y el Reino Unido no es uno de ellos. Sin embargo, no hay una barrera constitucional explícita a la independencia de una parte de su territorio. La doctrina constitucional más importante es la de la **soberanía parlamentaria de Westminster** y esto puede ser problemático en lo que respecta a la doctrina legal, pero a la vez puede facilitar su resolución. En el 2014 hubo un referéndum de independencia de Escocia con una cuestión simple y binaria y solamente se pedía una mayoría simple para iniciar después las negociaciones entre los gobiernos.

Es algo muy poco usual en la política comparada. ¿Por qué sucedió? Hay 2 razones:

1. Hay una cultura política mayoritaria en el Reino Unido. El sistema escocés, sin embargo, es proporcional y a pesar de eso el SNP ha obtenido la mayoría de forma consecutiva. El sistema se diseñó para que un partido no obtuviera la mayoría y el SNP lo consiguió. Esto reforzó la demanda del referéndum.
2. Por otra parte, nadie esperaba que la independencia pudiera ganar por lo que le restaba riesgo a la celebración del mismo.

El proceso fue muy exitoso, pero el hecho de que 2 años más tarde el Reino Unido votara por abandonar la UE ha reabierto el debate. Al tratar a todo el Reino Unido como una única circunscripción la mayoría votó a favor, pero en realidad, fue un voto mayoritariamente inglés, esto genera un problema en un Estado plurinacional y que no es homogéneo. En el año 2016, ésta plurinacionalidad se vio de forma clara y reavivó las demandas de soberanía.

El año pasado el SNP fue reelegido en un parlamento escocés con una mayoría clara a favor de la independencia contando también ha partidos menores como los verdes. Una ley a favor del referéndum en Escocia saldría adelante sin problema, pero el debate se centra en que **las cuestiones constitucionales deben ser decididas por Westminster**. La respuesta por parte del Gobierno Británico en estos momentos es muy diferente a la anterior. No busca la acomodación y rechaza la posibilidad de un referéndum, por lo que han optado por esperar a que las demandas de soberanía se reduzcan y además han decidido competir en los tribunales contra el Gobierno de Escocia.

¿Qué podría hacer la UE en este contexto? Teniendo en cuenta que el Reino Unido no es más un Estado miembro podría optar por no hacer nada. También sabemos que si Escocia obtuviera la independencia debería solicitar el ingreso en la UE. Habrá un momento en que la UE deberá responder a las posiciones tanto de los favorables a la independencia como a los que son contrarios a la misma. En ese sentido, deberá ofrecer una respuesta clara para ser lo más imparcial posible. Deberá responder tanto al tiempo como a las condiciones de acceso a la UE. En lo que respecta al tiempo, no se puede limitar a decir a que hay que esperar a que todo se

negocie de forma interna en el Reino Unido. Otro aspecto será el de la flexibilidad en relación con Schengen, si una Escocia independiente dentro de la UE podría ser parte de la zona de tránsito común con los territorios británicos, si habrá control de pasaportes en la frontera entre Inglaterra y Escocia etc.

01.3. Acercamiento europeo y estatal: ¿Quo Vadis, Europa? ¿Quosque tandem, España? Sobre la gestión democrática de los conflictos de soberanía: dinámicas estatales y europeas

En este apartado, tanto la profesora Gemma Ubasart como el profesor Juan José Álvarez hicieron un acercamiento tanto desde la perspectiva europea como del Estado español. Intervino en un primer momento la profesora Ubasart y posteriormente el profesor Álvarez.

Gemma UBASART. Universitat de Girona

La profesora Ubasart nos indicó la importancia de entender un contexto como el actual, que es muy complejo pero que hace a la vez más patente la necesidad de plantear un marco para la resolución de conflictos en Europa. Sin rechazar la visión jurídica aboga por una perspectiva politológica para tratar la cuestión.

La soberanía y la cuestión de la libre determinación es la base tanto de un proyecto independentista como de la plasmación institucional de un estado plurinacional. La posibilidad de celebrar una consulta sobre el futuro territorial de su territorio tiene que ver con la nación política, es una de las claves a la hora de entender la pluralidad.

En su opinión la libre autodeterminación de los pueblos se encuentra recogida en diferentes textos del derecho internacional. Sin embargo, a partir de los años 60 la interpretación mayoritaria limita la autodeterminación a los procesos de descolonización. Lo más relevante es situar el debate desde una perspectiva más política. Lo más importante es observar cómo algunos estados occidentales democráticos que ponen en el centro la idea de pluralismo resuelven los conflictos de soberanía. Aquí coge fuerza la **metáfora del derecho a decidir**. Hace referencia a la idea de decidir el futuro de forma democrática de una forma diferente a la de la autodeterminación tradicional.

En esta lógica entendemos la opinión consultiva de la Corte Suprema del Canadá de 1998 que tiene más interés que la ley de claridad posterior. En opinión de la profesora Ubasart, se resume de forma muy simple: aunque la secesión no esté reconocida ni en el derecho internacional ni en el ordenamiento constitucional propio, en un Estado democrático deben encontrarse los medios para hacer efectiva la decisión de la ciudadanía sobre su futuro. Estamos frente **a un problema político**, no ante un problema jurídico. Después se deberá canalizar el problema político de forma jurídica pero lo principal es el problema político.

El acuerdo entre el Gobierno de Escocia y el Reino Unido se inspiró en ese espíritu y cree que debería ser la forma de gestionar estos conflictos a nivel europeo. En el caso de España, se podría transitar una vía similar, que no es una cuestión jurídica si no política por lo que no deberíamos encallarnos en el debate jurídico. Hay juristas que creen que sería posible convocar un referéndum dentro de la Constitución Española utilizando diferentes artículos: art. 92 referéndum del Presidente; 150.2 transferencia de la competencia estatal de la convocatoria del referéndum o vía una ley de consultas. Las sentencias del Tribunal Constitucional no son

coherentes pero cada vez son más restrictivas en lo que respecta a convocar consultas. Depende más de la correlación de fuerzas que de la propia ley.

En su opinión con el **espíritu canadiense** y con el abanico de opciones que hay encima de la mesa, debería adoptarse un mecanismo europeo y que se debería aplicar en los territorios de los Estados miembros. Es necesaria una agenda común de demandas que trabaje con alianzas internas en las que confluyen intereses tanto independentistas como plurinacionales y también en alianzas internacionales. Esta agenda tanto nacional como internacional debe tener un contenido programático que debe tratar temas como el problema del Tribunal Constitucional y la alta magistratura.

La resolución de este tipo de conflictos necesitarán de mucha política porque las vías legales están disponibles, pero lo que hace falta es más voluntad política y una mayor alianza para fortalecer una agenda política común. Para finalizar nos indica que, en el ámbito europeo, la guerra de Ucrania pone sobre la mesa que debemos de repensar las fronteras y las soberanías compartidas.

Juanjo ÁLVAREZ. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

El profesor Álvarez remarcó desde el principio la necesidad de interpretar momentos como el actual, aquellos que considera como momentos “bisagra” que son tiempos de zozobra y de incertidumbre cuando es posiblemente más necesario que nunca ofrecer certidumbres. En su opinión, eso hace que sea un excelente momento para que Europa ofrezca una solución a los conflictos de soberanía.

Recalcó que en el contexto actual **la legalidad internacional está muy debilitada**, poniendo como ejemplo el caso del Sahara. Cree que el derecho está para tender puentes, y que es necesaria una interpretación abierta del marco constitucional para que la ley se adapte a la realidad y no viceversa. Hablar de cuestiones como una directiva de claridad, o el debate académico impulsado por Eusko Ikaskuntza con apoyo transnacional sobre decidir sobre el estatus de soberanía, de cosoberanía, de interdependencia, ¿supone alentar la secesión?, ¿supone apostar por la vía unilateral?, ¿supone vulnerar la legalidad estatal o europea? En su opinión, la respuesta a las tres preguntas es que no.

Cree que la única forma de afrontar el debate es como dijo Taylor en Quebec: “que el sueño de un soberanista no se convierta en la pesadilla del que no lo es”. Otro criterio muy anterior en la política vasca ha sido el de “no imponer y no impedir”. Nos lleva a lo que Sennet indica qué es gobernar en democracia, que es gobernar el desacuerdo. La vida en democracia no es la arcadia feliz, es una vida en la que los problemas tienen cauces de solución. Si no los canalizas se enquistan, y el ejemplo saharauí nos lo indica claramente. Algunos que militan a favor de la estricta legalidad en unos casos, cambian de posición en otros casos y optan por vulnerarla de forma clara.

Otra cuestión que quiso recalcar, es que la ley no cambia la realidad. El respeto a las reglas de juego en democracia es importante, pero si no se instauran **cauces para que voluntades políticas democráticamente expresadas** de forma mayoritaria no tengan solución el propio sistema deja de ser democrático. El problema del texto constitucional es que tiene pavor a la opinión ciudadana. Los dos únicos referéndums han sido el de la entrada a la OTAN y el de la Constitución Europea.

Otra consideración es la relativa a si hablamos sobre **conflictos internos o europeos**. No es una injerencia externa que la Unión Europea proponga un cauce sin que se imponga la versión pragmática que ha imperado hasta el momento. Además, este enfoque no afecta la integridad territorial europea. El profesor Álvarez cree que hay una base legal a nivel de Europa para regular estas cuestiones. Cree que entre lo intergubernamental y lo supranacional, en este tipo de cuestiones como las de la soberanía ha primado la visión intergubernamental de la Unión Europea. A pesar de todo, hay elementos legales en la UE que podrían ser empleados en estos conflictos, como el artículo 3 cuando habla de pueblos y diversidad de culturas, la promoción de la paz, el principio de no dominación, el principio de cooperación, la calidad democrática, el respeto de los derechos fundamentales etc. Hay muchos argumentos para defender un marco común de estándares para esta vertiente también.

Recalca que la visión escocesa nos muestra cómo se relativiza lo que representa la independencia. Los conceptos clásicos de creación de un estado decimonónico se desvanecían. Mantenían una jefatura de Estado compartida, manteniéndose en la Commonwealth, mantenían una moneda compartida, no iban a tener un ejército propio porque entendían que el ejército británico les iba a prestar los servicios. Abogaban por la independencia para perder gran parte de esos poderes en favor de la Unión Europea. Es un **concepto de independencia en el Siglo XXI** que relativiza muchas cuestiones. Por otra parte, demonizar el concepto plurinacional es la antítesis de Escocia donde la gente votó de una forma racional más que con el corazón y sin ningún elemento identitario. También menciona el proceso de Quebec y las decisiones del Tribunal Supremo de Canadá como aportaciones muy positivas a la solución de los conflictos.

Destaca también la ambigüedad que existe en este ámbito. En la mayoría de los casos que conocemos reina el pragmatismo. En algunos casos se ha vulnerado la legislación internacional. El dictamen del 22 de julio de 2008 de la Corte Internacional de Justicia de la Haya sobre Kosovo indicó de forma ambigua que la legislación internacional no prohíbe una declaración de secesión unilateral. El derecho internacional no confiere el derecho a la independencia, pero, por otra parte, la declaración de independencia no es contraria a la legalidad internacional. No hay una norma jurídica que pauté cuándo y cómo un Estado puede ser independiente si no que impera el pragmatismo.

Nunca la legalidad va a permitir el uso de la violencia para la creación de un Estado independiente. Sin embargo, no hay una vía clara regulada para llegar a la misma por lo que los juristas deberían marcar pautas para que el proceso se rija por parámetros democráticos. En ese sentido, el momento actual puede ser un buen momento para que la Unión Europea pueda llevarlo adelante, para entender que la mejor forma de solucionar un problema es regulándolo de forma democrática.

Para finalizar el profesor Álvarez indica que en el **derecho internacional** existen mimbres para poder actuar, en la Unión Europea también, y que en el caos geopolítico en el que estamos instalados, un debate sosegado y tranquilo que emergiera demostrando que el objetivo es hacer bien las cosas y pautarlas generará una mayor calidad democrática. Eso convierte en oportuno el debate realizado, el que tenga un contenido académico y sobre todo que no se etiquete políticamente.

02 / Hacia un marco de claridad europeo. Contenidos del documento de bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía en el marco europeo.

02.1. Descripción del proyecto impulsado por Eusko Ikaskuntza y el Institut d'Estudis Catalans

El objetivo principal de este proyecto **es ofrecer una propuesta de bases para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía en el seno de los Estados**. Una propuesta abierta al debate público en torno a la necesidad de aprobar un instrumento de claridad que recoja un estándar común para garantizar a la ciudadanía europea que los conflictos territoriales de soberanía se gestionarán y se resolverán de acuerdo con los principios y valores del Estado de Derecho, esto es, garantizando los principios de democracia, respeto a las minorías y a los derechos humanos y seguridad jurídica. **En definitiva, un “estándar” que pudiera ser aceptado por parte de las distintas instituciones europeas como una propuesta para el desarrollo de un marco de claridad en la resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía.**

Para ello, ha sido necesario lograr las alianzas académicas, sociales e institucionales necesarias para abrir un debate público estructurado a escala europea. Un contexto que, fundamentado en la gobernanza colaborativa, considere el producto final como un resultado colectivo con la legitimidad necesaria para su presentación en las diferentes instituciones europeas.

EQUIPO CIENTÍFICO DEL PROYECTO

Coordinadores:

Akizu Aizpiri, Beatriz (Eusko Ikaskuntza)

López Hernández, Jaume (Universitat Pompeu Fabra)

Zubiaga Garate, Mario (Euskal Herriko Unibertsitatea -UPV)

Equipo redactor:

Albertí i Robira, Enoch (Universitat de Barcelona)

Barceló i Serramallera, Mercè (Universitat Autònoma de Barcelona) Errasti López, Ander (Universitat de Barcelona)

Nikolas Ezkurdia, Zelai (Ietrada del Parlamento Vasco)

Piñol Olaeta, Elisabete (jurista)

Sobrino Aranzabe, Joseba (jurista)

Ruiz-Vieytes, Eduardo (Universidad de Deusto)

Equipo de contraste:

Alvarez Ortiz, Amalur (Euskal Herriko Unibertsitatea -UPV)

Alvarez Rubio, Juanjo (Euskal Herriko Unibertsitatea -UPV)

Azkune Torres, Jon (Euskal Herriko Unibertsitatea -UPV)

Barandiaran Irastorza, Xabier (Universidad de Deusto)

Bengoetxea Caballero, Joxerra (Euskal Herriko Unibertsitatea -UPV)

Ibarra Güell, Pedro (Euskal Herriko Unibertsitatea -UPV)

Sainz de Rozas, Rafael (jurista)

Sanjaume, Marc (Universitat Oberta de Catalunya)

Urrutia Libarona, Iñigo (Euskal Herriko Unibertsitatea -UPV)

Vilajosana, Josep Maria (Universitat Pompeu Fabra)

[Personas expertas colaboradoras en el proyecto](#)

[Más información](#)

PARTENARIADO 1º FASE: INSTITUCIONES / FUNDACIONES

Organising institutions / Erakunde antolatzaileak / Institutions organisatrices / Instituciones organizadoras / Institucions organitzadores



Institutional participation / Parte-hartze instituzionala / Participation institutionnelle / Participación institucional / Participació institucional



Social participation / Parte-hartze soziala / Participation sociale / Participación social / Participació social



Institutos de investigación internacionales implicados

- Institute for Comparative Federalism (EURAC) (Francesco Palermo-Italia)
- Kreddha - International Peace Council for States, Peoples and Minorities (van Walt van Praag-USA)
- ECMI: European Centre for Minority Issues (Sergiusz Bober and Pattai-Alemania)
- Global Studies Institute- UNIGE (Université de Genève) + The Geneve Center for Security Policy
(Nicolas Levrat + Thomas Greminger – embajador suizo y exsecretario OSCE)
- Interdisciplinary Research Center on Diversity and Democracy (CRIDAQ) (Alain Gagnon-Quebec)
- Centre for Constitutional Change (Nicola McEwen, Michael Keating)
- REGIOPARL (Sarah Meyer- Danube University)
- International Alert and Conciliation Resources (Andy Carl-UK)

02.2. Líneas fundamentales del documento de bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía en el marco europeo: exposición de motivos y resumen ejecutivo

El documento pretende presentar unas Bases que permitan iniciar un debate ordenado en el seno de las instituciones europeas sobre la necesidad de dar una respuesta democrática a los conflictos territoriales de soberanía y, en su caso, sirvan de documento inicial para la elaboración de diversos instrumentos legales o propuestas (código de buenas prácticas, resoluciones, etc.) que contribuyan a su solución democrática.

La elaboración de este documento colectivo, en el que han participado más de 50 académicos y académicas de diversas universidades e instituciones de investigación, promovido por Eusko Ikaskuntza y el Institut d'Estudis Catalans, parte de unas premisas comunes aceptadas por todos sus redactores.

En primer lugar, la constatación de la existencia de este tipo de conflictos en el marco europeo e internacional. En la actualidad, en el mundo y en Europa existen conflictos que pueden definirse como “conflictos territoriales de soberanía”.

En segundo lugar, la constatación de que este tipo de conflictos no son residuales, fruto de tensiones y concepciones del pasado, sino que, aunque puedan conectarse con acontecimientos anteriores, tienen que ver con reivindicaciones totalmente vigentes que apelan a valores y derechos actuales y se presentan a través de demandas legítimas.

En tercer lugar, aunque se acostumbra a tratar como asuntos internos de los estados, en la medida en que afectan a derechos individuales y colectivos, deberían ser tratados desde la convicción de que su protección es un asunto que supera las fronteras estatales y concierne a

toda la comunidad internacional, o regional. A esta convicción hay que añadir el hecho de que, dadas sus características, en las que una de las partes en conflicto es el propio Estado es difícil que éste pueda actuar a la vez como árbitro, haciéndose aún más necesaria una tercera parte para facilitar su resolución.

En cuarto lugar, se plantea la necesidad de que esa resolución se enmarque y se promueva desde el pleno respeto al principio democrático, el estado de derecho y los derechos humanos y colectivos. Es decir, en coherencia con los valores dominantes en el siglo XXI.

En quinto lugar, se constata que este tipo de conflictos son complejos, presenta múltiples dimensiones que se entrecruzan y, por tanto, su solución requiere respuestas elaboradas teniendo en cuenta esa complejidad. Por ello, es necesario promover la reflexión pública sobre los mismos y proporcionar bases comunes que sirvan de apoyo para la elaboración de herramientas para su resolución, como plantea este documento.

En sexto lugar, se constata que, en el marco europeo, existen diversas instituciones que podrían contribuir a la elaboración e impulso de esas soluciones. Con criterios y ámbitos de actuación distintos las diversas instituciones europeas en sentido amplio (Unión Europea, el Consejo de Europa, o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) podrían, de acuerdo con sus competencias, principios y valores inspiradores, impulsar vías de solución que podrían pasar por disponer de un marco común de estándares para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía.

En séptimo lugar, se parte de la convicción de que la contribución a la resolución de este tipo de conflictos fortalece el proyecto europeo. Tanto desde el punto de vista de reforzar sus valores fundacionales, como desde un punto de vista pragmático, disponer de unas herramientas legislativas o estándares compartidos contribuye a la estabilidad, al incidir con antelación y sin lecturas ad hoc, sobre tensiones que pueden afectar, indirectamente, a todo el espacio europeo. Asimismo, contribuyen a un sistema de gobernanza que refuerza los vínculos de la ciudadanía y territorios europeos, reforzando el rol de árbitro y de promotora de valores y principios de la Unión Europea y del resto de instituciones europeas.

Estas Bases se dividen en tres partes para abordar tres tipos de cuestiones: (1) ¿Qué es un conflicto territorial de soberanía?; (2) ¿Qué se podría hacer para encauzarlos en una solución democrática?; (3) ¿Por qué las instituciones europeas deberían comprometerse con su solución y de qué manera?

Así, en la primera parte, se definen los conflictos territoriales de soberanía como disputas en las que una parte relevante de la ciudadanía de comunidades políticas subestatales reivindica, sin reconocimiento suficiente por parte del Estado en el que están integradas, la capacidad de decidir democráticamente su estatus político, incluida la posibilidad de que dichas comunidades territoriales puedan constituirse en Estados soberanos.

A menudo, 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, aunque puedan gozar de diversos grados de reconocimiento y autogobierno por parte del Estado en el que se encuentran.

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 ejercer la capacidad de decidir libremente el estatus político de una comunidad política subestatal en la que existe una voluntad

colectiva relevante no coincidente con la mayoría en el Estado, lo que siempre supone una contraposición entre mayorías democráticas distintas.

Como ejemplos de este tipo de conflictos en el marco europeo pueden citarse 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). Asimismo, con una intensidad diferente en la exteriorización del conflicto, podrían incluirse en una lista más amplia situaciones como las de Galicia (España), Córcega (Francia), Gales (Reino Unido), Tirolo del Sur (Italia) y Gagauzia (Moldavia), entre otras.

En casos similares, o en situaciones puntuales en estos mismos conflictos, ha sido posible su canalización a través de prácticas democráticas que pueden servir de ejemplo para elaborar un marco propositivo para su resolución pacífica y democrática. A partir de estos ejemplos, y de un análisis de las condiciones generales de legitimidad democrática que pueden enmarcarlas, se pueden plantear una serie de propuestas sobre cómo deberían formularse las demandas, qué respuesta democrática sería la más adecuada y cómo debería desarrollarse e implementarse la decisión democrática conseguida.

Este es el objetivo de la segunda parte del documento que desarrolla los elementos principales a incluir en unos estándares, de carácter general, asumidos como legítimos por la comunidad internacional o supraestatal. Estos deben permitir el equilibrio entre la democracia representativa y la directa, articular fórmulas que garanticen la deliberación pública de calidad y el pluralismo, la igualdad entre las partes, la estabilidad política y la plena confianza en los procesos de resolución.

Como se expone en la tercera parte, las instituciones europeas disponen de competencias diversas, recursos y mecanismos para impulsar este tipo de estándares, desde sus respectivas bases jurídicas y ámbitos de actuación.

02.3. Ejercicio participativo de la jornada, aportaciones: ideas-fuerza subrayadas, ideas-fuerza a sumar, propuesta de iniciativas futuras

Ideas-fuerza subrayadas

ES NECESARIO UNA RESPUESTA DESDE EL ESTADO DE DERECHO EUROPEO:

- Funcionalidad y factibilidad. Impacto democratizador de un estándar compartido para la resolución democrática de este tipo de conflictos.
- Instrumento propositivo ante los cambios que se avecinan.
- No son conflictos del pasado, son perfectamente contemporáneos.
- Es conveniente un marco común de solución a estos conflictos
- Refuerza el proyecto europeo.
- Los conflictos territoriales de soberanía exigen implicación internacional, hoy no existen conflictos “internos a los estados” en ningún lugar, menos aún en Europa.
- Tienen un lugar jurídico: imperio de la ley, derechos humanos, principio democrático, principio de no dominación, respeto a la pluralidad y los pueblos de Europa.

- Hay que crear un marco legal sobre un asunto europeo sobre el que Europa tiene competencia de fondo (y debe tener un rol).
- Existe una laguna jurídica y puede ser una oportunidad para ir recuperando el optimismo.
- Se ubica en un momento clave en el debate sobre los valores europeos y el papel de la UE, de los Estados miembro y de los pueblos de Europa.
- Buscar un cauce entre los intereses y el derecho internacional, que permita superar la *Realpolitik* que no garantiza los derechos humanos y los valores democráticos.
- Atiende a conflictos que quedan en la esfera interna de los estados, dando la falsa sensación de que no existen de cara al exterior, quedando silenciados, con el consiguiente riesgo de polarización y radicalización o cronificación;
- Son conflictos complejos que exigen una gestión sofisticada
- Es imprescindible establecer condiciones y límites que impidan decisiones apresuradas, en caliente.

Ideas-fuerza a sumar

- Ofrecer un marco de oportunidad para hablar sobre los recursos y su reparto.
- Subrayar que el proyecto está ligado al acervo comunitario.
- El procedimiento debe ofrecer más de un camino, debería ofrecer diversas opciones de gestión del conflicto.
- La implicación de instituciones supranacionales produce miedo o desconfianza en los estados miembros, es necesario plantear un modo de superar estos miedos.
- Las mayorías/minorías son fluctuantes, a todos interesa que los procedimientos sean claros y garantistas
- Subrayar el contexto de crisis/emergencia.
- Subrayar la transversalidad del proyecto.
- Reflexionar sobre el significado de la soberanía.

Propuestas de iniciativas futuras

- Activar el derecho de petición europeo/iniciativa ciudadana europea
- Declaraciones institucionales de adhesión (Dirigirse a los Parlamentos y otras instituciones supraestatales/estatales/subestatales...)
- Apoyo de otros entes sub-estatales europeos que tengan situaciones similares.
- Apoyo e implicación de actores sociales y movimientos, feministas, pacifistas, ...
- Envío a la Comisión Europea de la propuesta de elaboración de un estándar mínimo para la resolución de estos conflictos.
- Definir agenda compartida e implicar a los agentes concernidos.
- Reforzar mucho más las alianzas entre comunidades políticas que comparten conflictos de soberanía: EH, Cataluña, Escocia, Irlanda Córcega, Flandes...
- Impulsar debates universitarios para las nuevas generaciones
- Lograr una mayor presencia en los medios, redes sociales...
- Ampliar el consenso sobre las bases de mínimos entre aquellos agentes, pueblos, instituciones, personas expertas, etc. que compartan el objetivo de establecer un estándar mínimo común.
- Impulsar una reforma del tratado de la UE (Constitución Europea).
- Promover el debate más allá del ámbito académico.

- Las instituciones europeas deben entender que tienen un problema que necesita solución y deben anticipar al conflicto. De lo contrario, serán los pueblos los que “crearán” ese problema con iniciativas que interpelen directamente a Europa.

03 / Dimensión instrumental: sobre la implementación del marco de claridad en las instituciones europeas

03.1. Mapeo institucional: oportunidades que ofrece la UE para la implementación de un marco de claridad

Neus TORBISCO. Graduate Institute Geneva.

En primer lugar, de la mano de la profesora del Graduate Institute de Ginebra Neus Torbisco, pudimos escuchar un primer mapeo institucional de donde podemos situar las oportunidades que ofrece el ecosistema europeo para incorporar unas bases de claridad.

Para poder encontrar las vías y respuestas institucionales concretas, la profesora Torbisco considera que es imprescindible, en primer lugar, abordar y solucionar el debate de por qué la UE debe resolver estos conflictos territoriales de soberanía. Es decir, el debate sobre cómo debe la UE abordar dichos conflictos está directamente relacionado y condicionado por la capacidad de repensar los paradigmas o axiomas dominantes de la Unión Europea sobre su propia identidad política.

¿Por qué esto es responsabilidad de la UE? Esta es la primera pregunta que debemos de responder. En ese sentido, el conflicto entre España y Cataluña ha sido un claro ejemplo del marco de pensamiento de la UE en este tipo de conflictos. Por un lado, hemos visto una reacción central en torno a la condena de las vulneraciones de los derechos humanos individuales por parte de la violencia policial desproporcionada del estado español, pero a su vez, hemos sido testigos de un silencio explícito sobre cualquier posibilidad de que la UE interviniera, ya sea como árbitro o bien estableciendo algunos parámetros concretos sobre los derechos colectivos o sobre el ejercicio de la soberanía en el marco del derecho de autodeterminación.

Por otro lado, según la profesora Torbisco, en cuanto al reconocimiento de los derechos colectivos se da una paradoja que sigue presente a día de hoy en la UE. Y, es que los derechos colectivos no han sido asumidos en la UE más allá de los derechos individuales de los miembros de estos colectivos. Solo cuando hay una violación masiva de derechos individuales se entiende que hay una obligación y responsabilidad de actuación. Y entonces es cuando se tienen en cuenta herramientas de reconocimiento de la soberanía, pero solo unido a esta idea de seguridad, y no dirigido a promover los derechos colectivos como instrumento de prevención para la violación de derechos individuales.

Y, en tercer lugar, en la UE persiste la idea de que estos conflictos desaparecerían una vez se consolidaran estructuras supranacionales de gobierno. Para la profesora Torbisco, sin embargo, el presente es una clara muestra de que estos conflictos no se desvanecen por arte de magia. De hecho, a día de hoy, la causa principal de vulneración de derechos humanos son los conflictos internos por motivos culturales, identitarios o étnicos. En la UE, al final, prima la *Realpolitik*, es decir, estos conflictos no se evalúan desde un análisis preventivo sino reactivo, lo único que hace la UE es reaccionar ante estos conflictos cuando ya se hacen evidentes.

Este posicionamiento de la UE muestra claramente las limitaciones del marco de pensamiento en torno a estos conflictos. Se necesita transformar esta voluntad política que entiende que estos conflictos son ajenos a la UE para poder emprender un cambio institucional. Y, precisamente la CoFoE abre una ventana de oportunidad para cambiar este modelo dominante de aproximación a este tipo de conflictos. Se trata de genera un marco donde poder promover este debate de una manera exitosa, dónde proponer un cambio de visión institucional, ampliar el ideal del *Rule of Law* a través del principio democrático para incluir y acomodar mejor los intereses democráticamente expresados de minorías territoriales y nacionales.

Para concluir, la profesora Torbisco nos propuso volver a promover la creación de un espacio público y político institucional dentro de la arquitectura europea para entidades distintas de los estados miembros soberanos. Es cierto que en su momento el Tratado de Maastricht creó el Comité de las Regiones, pero al final ha prevalecido la Europa de los estados y ha tenido un mero papel consultivo. Así, para la profesora Torbisco resulta prioritario volver a promover el debate sobre la creación de un espacio que pueda desarrollar e implantar una propuesta como la que se presenta en este proyecto.

03.2. Mesa Redonda. Tras la CoFoE, ¿Qué iniciativas que pueda promover un marco de claridad en la UE debemos de tener en consideración?

Tras la primera intervención de la profesora Torbisco, se dio comienzo a la mesa redonda con las aportaciones de tres europarlamentarias y europarlamentarios, efectuadas mediante grabaciones de video:

En primer lugar tomó la palabra la eurodiputada **María Eugenia Rodríguez Palop** (Podemos, The Left), la cual subrayó la necesidad de entender el derecho de autodeterminación como un derecho humano, y que para ello es imprescindible hacer un cambio de paradigma y entender los derechos humanos de una manera diferente. Lo importante a la hora de definir los derechos no es quien es su titular sino el objeto que vienen a proteger. Lo esencial en los derechos humanos no es el sujeto o el titular que los ostenta (ya sean individuales o colectivos), no es el bien individual que protegen, sino el modo en que estimula el ejercicio democrático y las prácticas relacionales.

De este modo, Rodríguez Palop nos habló de repensar la jerarquización de los derechos y priorizar los derechos políticos y los sociales sobre los derechos civiles, ya que los derechos políticos son los que garantizan la participación política y los derechos sociales los que garantizan la cohesión social. Lo importante de los derechos políticos y sociales es el modo en que los sujetos de esos derechos se relacionan entre sí. Así, lo esencial es que faciliten el encuentro y el sentimiento de pertenencia, y esto se articula a partir de lazos tanto escogidos, como no escogidos.

Los derechos no son posesiones, no tienen que ver con el tener sino con el hacer. Son frutos de un contexto relacional, son un modo ser y de hacer en común. Y del mismo modo que debemos de cuestionar la jerarquización de los derechos, debemos de hacerlo también con la concepción patrimonialista de los derechos.

De este modo, si entendemos que todo esto es así, para Rodríguez Palop, tenemos que entender que el derecho a la autodeterminación de los pueblos es un derecho humano, y por lo tanto merece garantía y protección.

En una Europa de los estados, donde es cierto que estos no han sido suprimidos, pero si han sido superados por instancias tanto infra estatales como supra estatales. Es importante hablar del derecho de autodeterminación de naciones y de comunidades, entendidas no en un sentido rígido, cerrado y excluyente, sino donde lo importante es tanto la “gestión biorregional” como la geoestratégica.

En segundo lugar, fue el turno del europarlamentario **Chris MacManus** (Sinn Féin, The Left), el cual nos trasladó el análisis del partido republicano Irlandés. En su caso comenzó poniendo en valor el derecho de autodeterminación de todos los pueblos y naciones. Las reivindicaciones del partido republicano Irlandés se remontan a 1916, donde se proclamó el derecho del pueblo irlandés a la titularidad o propiedad de Irlanda, al control de su propio destino o futuro y de su soberanía.

Por otro lado, para hablar sobre el derecho de autodeterminación en el contexto irlandés, subrayó la importancia del Acuerdo de Viernes Santo, el cual por primera vez dibuja una vía o un cauce político para poder construir una Irlanda unida y soberana. Así, en el caso de que una mayoría suficiente de la ciudadanía del norte de Irlanda deseara unirse al resto de Irlanda, el acuerdo establece la celebración de un referéndum.

Y, precisamente, en este momento donde Irlanda está viviendo las consecuencias del Brexit, una decisión tomada en contra de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía del norte de Irlanda, irónicamente, esta situación está empujando a que en las naciones dentro del Reino Unido se esté despertando un apetito por un cambio constitucional. Así, el eurodiputado MacManus concluyó dejando claro que no se trata una cuestión de si será o no, sino de cuándo se realizará el referéndum, y a su vez subrayo el papel que debería de cumplir la UE como guía para la aplicación del derecho de autodeterminación.

En tercer lugar, el europarlamentario **Jordi Solé** (ERC, Greens/EFA) como miembro de la CoFoE compartió las oportunidades que ofrece este marco para dibujar entre toda la ciudadanía europea nuestro futuro compartido. Se trata de un ejercicio que combina la democracia participativa y la democracia directa, otorgando a la ciudadanía europea un papel relevante en este debate. Sin embargo, la conferencia no ha conseguido llegar a un público más generalizado, ya que el seguimiento de la misma no ha sobrepasado lo que conocemos como “la burbuja europea”.

Uno de los canales que se han abierto para que la ciudadanía europea participara en esta conferencia ha sido la plataforma digital multilingüe, pero desgraciadamente esta plataforma no ha sido lo multilingüe que debería de haber sido, ya que se ha construido sólo en el marco de las lenguas oficiales de la UE, dejando de lado el resto, como por ejemplo el Euskera o el Catalán.

Por otro lado, según nos relató el eurodiputado Solé, uno de los temas más exitosos que se ha tratado en la CoFoE, en el apartado de la democracia, ha sido precisamente la reivindicación de un marco de claridad para el ejercicio del derecho de autodeterminación. Es por ello, que esta propuesta debería de recogerse en las conclusiones finales de esta conferencia.

Pero, desde el punto de vista de Jordi Solé, la gran pregunta es: ¿Qué va a pasar una vez que se dé por concluida la conferencia?, ¿Qué vamos hacer con todas las propuesta que están sobre la mesa? Las conclusiones finales no deben quedarse sólo en un documento lleno de bonitas ideas, debemos de prever vías concretas de desarrollo para todas las aportaciones, como podría ser la creación de una Convención para la modificación de los tratados europeos.

Por otro lado, tras haber escuchado las ideas de estos tres primeros ponentes, de la mano del moderador y profesor Joxerramon Bengoetxea (UPV) se abrió la mesa de debate, donde, las y los eurodiputados Izaskun Bilbao (EAJ/PNV, Renew), Fernando Barrena (EH Bildu, The Left), François Alfonsí (Fermu a Corsica, Greens/EFA) y Toni Comín (Junts, NI) compartieron sus reflexiones sobre iniciativas más allá de la CoFoE para poder promover un marco de claridad europeo.

Izaskun Bilbao, comenzó subrayando que la petición de una directiva de claridad para conflictos de tipo territorial en el marco europeo es una cuestión que ya viene de lejos. Ya hace dos legislaturas, en el intergrupo que han constituido sobre minorías lingüísticas, políticas y territoriales, consiguieron aprobar una declaración en la que se incluía la necesidad de una directiva de claridad para resolver conflictos de tipo político.

Además de ello, relataba la europarlamentaria Izaskun Bilbao, que han tratado que en todos los informes anuales sobre los derechos humanos se incluyera la problemática en relación a los conflictos políticos y que se abordara la deficiencia que existe para dar solución a los mismos. Y, en cuanto a la CoFoE, han constituido un grupo entre diferentes eurodiputadas y eurodiputados para construir una petición de promover un marco de claridad europeo y dinamizar este debate en la conferencia. La diputada cree sinceramente que la CoFoE puede ser una oportunidad para romper el bloque que los estados miembros tienen en relación a estos conflictos. Ya que la cuestión, según Izaskun Bilbao, es claramente política, y radica fundamentalmente en que no hay voluntad política para abordar esta cuestión, generando un bloqueo constante.

Por último, Izaskun Bilbao concluía proponiendo otras vías posibles para promover el debate sobre un marco de claridad europeo, desde el mecanismo sobre el estado de derecho, hasta presentar iniciativas en la Comisión Europea, dar conocimiento al Ombudsman europeo sobre la situación de vulneración, o incluso poner en marcha una iniciativa ciudadana popular, como ya se hizo con los derechos lingüísticos.

Fernando Barrena, por su lado, subrayó que si bien desde un principio en su caso tenían claro que la CoFoE iba a ser una iniciativa limitada, desde un principio la vieron como una oportunidad; al menos una oportunidad para construir un espacio entre diferentes diputadas y diputados que muestran voluntad para promover un mecanismo de claridad.

De todos modos, remarcaba Fernando Barrena, que una de las carencias más relevantes de esta conferencia es que aún no se sabe lo que se va hacer con las conclusiones del debate; si van a ser vinculantes o no; qué van hacer con ellas las instituciones europeas... Muchas de las propuestas, además, son de gran calado y conllevarán una Convención para la reforma de tratados, pero seguramente deberemos de pelear para que estas conclusiones se tengan en cuenta.

En segundo lugar, según el diputado Barrena, debemos de tener en cuenta cuáles son los grandes debates que influyen en el debate político europeo actualmente. Por un lado, un debate que viene casi desde la creación de la comunidad europea, que es el debate entre la propuesta estatista e intergubernamental y la federal; es decir entre los que piensan que los estados ya han legado suficientes competencias en la UE y, por otro lado, los que desean llevar el proyecto de integración europeo hasta el final. Además, la guerra de Ucrania ha puesto de nuevo de manifiesto el debate en torno al modelo de seguridad europeo.

Finalmente, Barrena terminó subrayando que el ejercicio del derecho de autodeterminación es una herramienta para la paz. Más aun, en el contexto europeo y en el proyecto de integración europeo, que lejos de disgregar, supone facilitar la creación de nuevos estados que serán anclajes

sólidos del proyecto europeo a lo largo de todo el continente. Así, según Fernando Barrena, debemos de intentar superar los viejos mitos que relacionan el derecho de autodeterminación con la conflictividad y explicarlo como una herramienta para la paz y para el diálogo entre los pueblos, es decir, para reforzar el proyecto europeo.

En tercer lugar, **el eurodiputado François Alfonsí**, comenzó manifestando que si España no hubiese formado parte de la Unión Europea, el eurodiputado Toni Comín hoy estaría en una prisión española. Y, tampoco sabríamos cómo hubiera acabado la intervención del Estado español en el referéndum de Cataluña del 1 de octubre del 2017.

Está claro que el rol de Europa hasta ahora ha sido un rol pasivo, pero no es indiferente, ni mucho menos. La pregunta que debemos de abordar según Alfonsí es cómo podemos hacer para que Europa pase de tener un rol pasivo a un rol activo. Los conflictos de soberanía son conflictos de relación de fuerzas y no podemos esperar que la solución venga desde dentro de los Estados implicados. Europa tendría que intervenir, en primer lugar, reconociendo los pueblos de Europa en la construcción europea. Cuando hablamos del futuro de Europa, es imprescindible hablar del futuro de nuestros pueblos, de un futuro más justo que podamos encontrar en la construcción europea.

En cuanto a la CoFoE, subrayaba Alfonsí, que la conferencia sobre el futuro de Europa está afrontando importantes dificultades. Algunas son objetivas, como ha sido la crisis sanitaria, pero otras son de carácter político, ya que el debate fue impuesto a muchos jefes de estado que no lo deseaban.

El objetivo de la propuesta de claridad, no es que la UE apoye las independencias, pero sí que las instituciones europeas obliguen a que haya unos mecanismos para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía. Que se haga cumplir el estado de derecho que se exigió a Hungría o Polonia, pero que no existió cuando se encarceló a Oriol Junqueras.

Europa tiene unos principios y unos valores que no son ni jacobinos ni franquistas, que implican que todos los pueblos vivan en armonía. Pero, al mismo tiempo, hay unos intereses estatales que impiden reconocer las aspiraciones soberanistas e independentistas.

Alfonsí concluyó remarcando que el camino que deberemos de recorrer va a ser necesariamente colectivo, y con la certeza de que se culminará porque la voluntad de los pueblos es histórica, pero hará falta mucho trabajo común para llegar a la solución.

Y por último, tomó la palabra el europarlamentario **Toni Comín**, el cual comenzó reivindicando que el 1 de octubre de 2017 Cataluña ya ejerció el derecho de autodeterminación, y fue un ejercicio legítimo y legal. Es decir, en su opinión se trabaja en base a la premisa de que la independencia ya ha sido declarada. El problema no es de legitimidad, sino de correlación de fuerzas para poder hacer efectivo el mandato del 1-O.

Por otro lado, en cuanto a la idea de una directiva de claridad europea, en el fondo estamos hablando de poder entender los textos o los marcos constitucionales de una manera flexible en base al principio democrático. Pero según Toni Comín la pregunta es, ¿por qué la UE debería de hacer algo en relación a estos conflictos? Porque sí vamos a los principios y valores fundacionales de la UE, tal y como figuran en los tratados, la interpretación de las constituciones de los estados que se corresponde con estos valores es una interpretación flexible y abierta.

Y es, según el diputado Comín, precisamente esta idea la que se debe de explicar en la CoFoE, es decir, mientras que los estados miembros no hagan interpretaciones abiertas de sus

constituciones estaremos incurriendo en una gran contradicción, y es la UE quien tiene la responsabilidad de intentar resolver y no permitir esta contradicción. De entrada, se debe de hacer un cambio de mentalidad. Debemos trabajar un primer paso, que sería ir a las bases fundacionales de las instituciones europeas y buscar el cambio de paradigma; y, trabajar a su vez estas ideas en la opinión pública.

Para concluir, y tirando del caso Canadiense, Toni Comín subrayó una contradicción que se dio en este caso, ya que hacer una ley de claridad en los estado miembros de la Unión Europea supone unos costes en términos de estabilidad política muy inferiores en comparación a hacerlo en un estado (como el Canadiense) que no forma parte de un entramado institucional como el europeo. Es decir, el gran adversario del derecho de autodeterminación es el principio de estabilidad, sin embargo, si existe algún sitio del mundo donde una ley de claridad conlleve unos riesgos bajos para la estabilidad política es precisamente en la UE, ya que compartimos una serie de elementos (instituciones, moneda, políticas comerciales...) que hace que un proceso de autodeterminación no constituya un proceso de independencia, sino un proceso de ampliación interna.

03.3. Declaración conjunta PNV-EHBildu

Por último, para concluir las jornadas se presentó por parte de los europarlamentarios Izaskun Bilbao (PNV) y Pernando Barrena (EHBildu) unas conclusiones compartidas que podríamos resumir en las siguientes ideas:

- En enero de 2021 se pone en marcha, de la mano de un grupo de eurodiputados de diferentes territorios con reivindicaciones territoriales diferentes el grupo de trabajo “Self-Determination Caucus: 4D4All Democracia, Diversity, Dialogue, Decision for all”, en el cual se acuerda promover un marco de claridad europeo.
- Las propuestas concretas que trabajarán son las siguientes:
 - Reconocer en el ámbito comunitario el derecho de los pueblos a decidir su futuro, aceptando el ejercicio al derecho a la autodeterminación como una posibilidad real si está soportada por una mayoría suficiente. Plantear esta reivindicación ad intra en un estado miembro no es, desde la perspectiva de la legislación internacional, un ataque contra la integridad territorial sino una oportunidad para la democracia y la política.
 - Poner de relieve que la puesta en marcha de este mecanismo democrático de resolución cuenta con bases jurídicas sólidas tanto en la legislación internacional como en el derecho comunitario.
 - Presentar una solución vinculada a estos conflictos territoriales y acabar con su presentación en términos de conflicto.
 - Asociar los mecanismos de resolución a los valores europeos y los procedimientos internacionales exitosos para resolver estos problemas.
 - Poner en valor los principios de diálogo, negociación acuerdo y ratificación democrática.

- Por último, las bases de este trabajo ya han sido presentadas en la CoFoE y tiene el objetivo de servir de base para la defensa de esta propuesta en todos los foros y para la redacción, en su caso, de un documento articulado con el que dar recorrido a esta iniciativa tanto en los debates posteriores a la CoFoE, como en el ámbito institucional interno y comunitario a través de todo tipo de iniciativas.

04 / Para avanzar hacia un marco de claridad: Dimensión instrumental y gestión del documento de bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía en el marco europeo

04.1 Ideas preliminares

[Nuevo paradigma democrático] Es necesario promover una nueva mentalidad, un nuevo marco mental, que supere los axiomas dominantes a la hora de afrontar este tipo de conflictos y que permita abordar los conflictos territoriales de soberanía con una mirada nueva, más abierta y resolutive desde parámetros democráticos y con vocación de prevención de los conflictos. Superar los prejuicios contra los derechos colectivos y su ejercicio democrático. Una democracia avanzada no puede negarse a debatir democráticamente y ofrecer cauces reglados para la alteración de las fronteras internas en el seno de la Unión Europea.

El actual paradigma de pensamiento dificulta la posibilidad de implementar el cómo resolver estos conflictos sin resolver previamente el por qué es responsabilidad de la UE.

[La Europa de los pueblos] Es necesario profundizar en la identidad política de la UE desde la perspectiva de la Europa de los pueblos, recuperando es idea original que permitió compartir la idea del proyecto europeo.

La UE ha de ofrecer un marco más estable para las comunidades políticamente articuladas en el que preservar con adecuadas garantías la diversidad, expresada como uno de los valores europeo.

[Responsabilidad de la UE] Se ha de profundizar en las razones que permitan a las instituciones europeas compartir la responsabilidad de ofrecer un cauce democrático a las reivindicaciones democráticamente expresadas sobre la capacidad de decidir sobre el estatus de una comunidad articulada políticamente.

El marco mental actual considera esta problemática como ajena a los fines de las instituciones europeas y niega sus posibilidades de intervención de manera exitosa en la resolución democrática de los conflictos de soberanía. ¿Cómo transformar esa voluntad política a favor de la creación de un instrumento de claridad? (Neus TORBISCO).

Se han de evidenciar las contradicciones del planteamiento actual (respeto a los derechos individuales, condena a la actuación desproporcionada de las autoridades españoles contra la ciudadanía y los representantes democráticos de Cataluña...) y su ineficiencia para dotar de una solución racional y estable a este tipo de conflictos.

Se han de evidenciar las ventajas de establecer algunos parámetros sobre la relevancia de los derechos colectivos y la protección del ejercicio de la soberanía en el marco del ejercicio de la libre determinación. La actuación de las instituciones europeas sólo protege la idea de seguridad ante la violación masiva de derechos individuales, sin llegar a reconocer que la protección de derechos colectivos cumple una función preventiva en la vulneración de derechos humanos.

[Rule of law europe] Frente a la idea de que la “ley es la única vía”, nuestro planteamiento va más allá: es el camino (acordado, reglado y dotado de garantías) la única ley.

El constitucionalismo europeo como marco dinámico en permanente construcción, permite hacer una nueva lectura de las competencias de la UE, para que englobe la idea de que el “rule of law” europeo ha de ofrecer un marco más acomodaticio para estas reivindicaciones legítimamente expresadas de las naciones minoritarias y otras minorías nacionales, sobre el respeto al papel relevante del principio democrático y la garantía efectiva de los derechos humanos y derechos de las minorías. Votar y organizar consultas ciudadanas no puede ser constitutivo de delito en la Unión Europea.

04.2 Objetivos en la gestión del documento de bases para avanzar hacia un marco de claridad

- Crear un espacio público democrático en el que las entidades territoriales participen, donde se pueda discutir en condiciones de igualdad política el documento de bases. Articular un diálogo estructurado sobre la adopción de un marco de claridad europeo.
- Vías o cauces a explorar y articular:
 - Creación de un amplio estado de opinión (masa crítica a nivel europeo) sobre la necesidad y oportunidad de disponer de un marco normativo europeo de claridad, para la gestión de los conflictos territoriales de soberanía.
 - Creación de una red de influencia para impulsar el proyecto (Grupos políticos europeos, Movimiento federalista europeo (MFE), partidos políticos a nivel del estado español, partenariado vasco-catalán.
 - Lograr un cauce adecuado para promover el debate en el seno de las instituciones.
 - Dotar de una gestión adecuada al proceso deliberativo con resultado satisfactorio: diálogo estructurado a nivel europeo para la creación del instrumento normativo adecuado del marco de claridad.

04.3 Dimensión instrumental del documento de bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía en el marco europeo. Propuesta de elaboración de un marco de claridad europeo.

1. ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN SOLICITADA

1. [Papel de las Instituciones Europeas] Los conflictos territoriales de soberanía deben ser tratados como asuntos europeos. Razones jurídicas y pragmáticas avalan la intervención de las instituciones europeas para garantizar su resolución democrática.
2. [Alcance de la intervención] El fin último es que se establezca un estándar democrático europeo común y compartido para el ejercicio de la libre determinación de los pueblos. Se reclama la asunción de un Código de Buenas Prácticas (CBP) que contenga las directrices o principios de actuación, de aplicación general, para la solución democrática de este tipo de conflictos en Europa.
3. Las organizaciones internacionales regionales que podrían realizar algún tipo actuación en este ámbito son: la **Unión Europea (UE)**, el **Consejo de Europa (CdE)**, y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (**OSCE**).
4. Para conseguir su implicación se deben tener muy presentes las singularidades y las dinámicas de funcionamiento propias de las instituciones europeas citadas.

2. INSTRUMENTOS PARA IMPLEMENTAR EL ESTÁNDAR EUROPEO DEL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS

A. UNIÓN EUROPEA (UE)

5. [Derecho primario] La vía de la ampliación competencial que permita la extensión del ámbito de actuación de la UE o la intensificación de las facultades que ya posee (art. 352 TFUE), exige la unanimidad de los miembros, lo cual parece muy difícil de alcanzar en el contexto de un conflicto de esta naturaleza.
6. [Soft law] Ahora bien, sin reformar el derecho primario, hay posibilidades de actuación ante aquellas instituciones de la UE que cuentan con posibilidades de intervención más amplias y flexibles. Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación, se sugieren algunos instrumentos que pueden favorecer al fin pretendido.
7. [Comisión Europea] Las facultades que los Tratados de la Unión atribuyen a la Comisión Europea permitirían dar un impulso definitivo a un proyecto como el que nos ocupa. La Comisión posee capacidad para adoptar iniciativas de impulso de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales¹, así como ostenta la iniciativa

¹ En este sentido, cabe destacar que entre las líneas estratégicas de la Comisión para el periodo 2019-2024 se halla la dirigida a dar “Un nuevo impulso a la democracia europea. Potenciar, proteger y consolidar nuestra democracia”. Existe en marcha además un Plan de Acción para la Democracia Europea, donde se podría incorporar una acción dirigida a debatir e investigar sobre la conveniencia de un instrumento de claridad para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía, como derecho humano y como mecanismo de prevención de conflictos, con lo reforzar el Estado de Derecho Europeo.

legislativa. A tal efecto, la Comisión podría impulsar una Comunicación que impulse un debate articulado sobre la necesidad de dotarse de un marco de claridad europea, al amparo de los artículos 11 y 17 TUE², y el artículo 12 del Reglamento interno de la Comisión [C(2000) 3614]

8. [Iniciativa ciudadana europea]. La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE) permite tener acceso a la Comisión Europea y puede ser una vía útil para solicitar a éste órgano el impulso de un código de buenas prácticas sustentado en los valores y principios fundacionales de la UE.

9. [Parlamento Europeo] La preocupación creciente manifestada por el Parlamento Europeo por la erosión de la calidad democrática y del estado de derecho que aprecia en los Estados de la Unión abre una oportunidad. Con un trabajo previo, se podría proponer alguna iniciativa que reclame la resolución de los conflictos territoriales de soberanía de acuerdo con los valores democráticos y de respeto de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho (rule of law) y reivindique el establecimiento un código de buenas prácticas o estándar europeo. Se podría impulsar a instancias de los miembros de los grupos parlamentarios europeos o mediante una petición ciudadana (art. 227 TFUE). La aprobación de una resolución o pronunciamiento del Parlamento Europeo o de alguna de sus comisiones en esta materia tendría un valor político muy significativo.

10. [Comité Europeo de las Regiones (CDR)]. Su condición de órgano consultivo en el proceso de elaboración de la normativa de la UE con facultades para emitir dictámenes, incluso por propia iniciativa, determinan el interés por éste órgano. Hasta ahora no ha abordado temas relacionados con los conflictos territoriales de soberanía. No obstante para el período 2020-2051 su prioridad máxima es “*Acerca Europa a los ciudadanos: la democracia y el futuro de la UE*”. Habría que ver si dentro de este marco es factible que éste órgano promueva la elaboración de un dictamen a su iniciativa que avale la elaboración de un Código de Buenas Prácticas como el propuesto.

11. [Comité Económico y Social Europeo (CESE)]. El Comité Económico y Social Europeo es otro órgano consultivo que no se debe descartar. Mantiene contacto con los Consejos Económicos y Sociales regionales de toda la UE. Una iniciativa posible podría centrarse en conseguir que el CESE, a petición de los Consejos Económicos y Sociales de pueblos europeos, debata sobre las razones que aconsejan y justifican la adopción a nivel europeo de un Código de Buenas Prácticas y, en su caso, elabore un dictamen al respecto.

12. [Conferencia para el Futuro de Europa] Otra vía es la que ofrece la Conferencia para el Futuro de Europa. Se deben explorar las posibilidades de participación y de intervención que ofrezca dicho foro. Las iniciativas o propuestas que se podrían impulsar son varias y de muy diversa índole. Aprovechando el proceso de revisión de los Tratados, una línea clara es la reforma del artículo 49 TUE para que prevea la ampliación interna de la UE. Otra sería la incorporación de una disposición específica que reconozca el derecho de la ciudadanía de los pueblos de Europa a determinar democráticamente su estatus político de acuerdo al estándar europeo que se fije. También cabría proponer la adopción de algún reglamento, directiva o

recomendación, que establezca el contenido de un Código de Buenas Prácticas que facilite la solución democrática de los conflictos territoriales de soberanía en Europa.

La COFoE abre una ventana de oportunidad para replantear el modelo dominante de aproximación a los conflictos de soberanía y que afecta negativamente a los fundamentos, valores y fines propios de la UE. Permite un cambio de visión institucional, que pueden ampliar el ideal de rule of law europeo.

13. [Jurisprudencia del TJUE] Se aconseja tener muy presente la doctrina jurisprudencial del TJUE en relación la democracia y su fortalecimiento, los derechos fundamentales y el estado de derecho (rule of law) como valores esenciales europeos. Si las instituciones europeas elaboraran un código de buenas prácticas sus bases y principios se apoyarían en ella.

B. CONSEJO DE EUROPA (CdE)

14. [Propuesta de intervención directa] El Consejo de Europa tiene capacidad de jugar un papel relevante en la determinación de criterios que orienten la solución de los conflictos de soberanía desde los valores y principios que fundamentan el Consejo de Europa, como son el respeto de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho. Se podría buscar la implicación de esta institución mediante una **propuesta de resolución** en la Asamblea Parlamentaria (PACE), seguida de un Informe y la aprobación, en su caso, de una **resolución** de la Asamblea y de una **recomendación al Consejo**, para iniciar un proceso de adopción de un marco jurídico en la materia.³

15. [Supuestos de intervención indirecta] El Consejo de Europa puede desempeñar un importante papel en los conflictos territoriales de soberanía a través de la adopción de **recomendaciones o principios de actuación no vinculantes**.

16. Otra línea de trabajo podría centrarse en el «estatuto de país invitado» previsto en el art. 5 del Estatuto de la CoE por las posibilidades que ofrece a los “países en circunstancias especiales” de ostentar representación y facilitar su intervención en la Asamblea Parlamentaria (PACE). No se oculta la dificultad de esta vía ya que el reconocimiento de este *status* especial responde a una decisión netamente política en la que el Comité de Ministros aprecie la existencia de “circunstancias especiales. Sin embargo, dicha dificultad no constituye un obstáculo insalvable. Si la PACE apreciara la importancia de otorgar un cauce democrático a las reivindicaciones legítimas de las comunidades políticamente articuladas para decidir sobre su estatus político, sería posible que promoviera la aprobación de un estatuto especial de protección para aquellos países, que sin la condición de estado independiente, se encuentren inmersos en un proceso de libre determinación de su estatus político, cuando así lo solicitaran expresamente y siempre que cumplieran las condiciones de legitimidad democrática que estableciera el marco de claridad,

³ RIK DAEMS es presidente de la PACE, desde enero de 2020 (flamenco y miembro del ALDE). Laura Castel (ERC) es miembro de la Asamblea del Consejo de Europa y el presidente es

atribuyéndoles el “estatuto de país invitado” mientras dura el proceso de decisión colectiva o libre determinación.

17. No se debe descartar el mantenimiento de algún tipo de **contacto o reunión con Comisión de Venecia**, en su calidad de órgano consultivo del Consejo de Europa. Cabría de hecho sugerirles la aprobación de un Anexo al Código por ellos elaborado –y recientemente actualizado- que se centrara en las particularidades que presentan los conflictos territoriales de soberanía.

18. [Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)] La doctrina jurisprudencial del TEDH y la interpretación que en los próximos años este órgano jurisdiccional realice del derecho a la libertad de expresión, libertad de reunión o a la libre participación política en contextos democráticos en Europa, pueden llegar a ser determinantes y contribuir a dar el impulso definitivo a iniciativas como las contenidas en el presente documento.

C. ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)

19. [Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales] Una línea de intervención podría consistir en solicitar una reunión con el Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales para presentarle este proyecto y solicitarle que emita una recomendación temática.

20. [Área de Dimensión Humana] En el ámbito de la OSCE la actividad a desarrollar debe centrarse principalmente en la Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos (ODIHR) encargada de las actividades de esta organización en la dimensión humana. Ante este órgano cabría promover diversas iniciativas. Entre otras, se podría solicitar la celebración de seminarios, foros o reuniones de expertos que aborden los conflictos territoriales de soberanía y lo que conllevaría contar con un marco de claridad europeo. Otra vía a explorar podría ser aprovechar la reunión sobre cuestiones de dimensión humana que anualmente organiza la ODIHR y en la que se ofrece a las ONGs una plataforma para expresar libremente sus preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos.

05 / Conclusiones

CONSTRUIR VOLUNTAD POLÍTICA Y UNA NUEVA MENTALIDAD

¿Por qué no se abordan estos temas?

- Prima la *Realpolitik* y este tipo de conflictos no se analizan desde los valores que están en juego, sino desde una visión reactiva. Se reacciona ante los conflictos cuando estos ya son más que evidentes y se produce un recrudecimiento del conflicto y se producen vulneraciones de derechos fundamentales.
- Los conflictos no se desvanecen por arte de magia. Una de las causas de la guerra de Ucrania es la incapacidad de abordarlos.
- Estos conflictos están aquí para quedarse. La principal causa de vulneración de DDHH.

CREAR VENTANAS DE OPORTUNIDAD ESTÁ EN NUESTRA MANO.
¿Va a ser necesario generar el problema, para luego presentar la solución?

NO FALTA DERECHO. FALTA VOLUNTAD POLITICA.

INTERVENCIÓN INSTITUCIONES EUROPEAS: NO PREVISTA, TP PROHIBIDA

 ECOSISTEMA CONSEJO DE EUROPA (Comisión de Venecia)	 ECOSISTEMA OSCE	 ECOSISTEMA UE (Consejo, Parlamento y Comisión)
<ol style="list-style-type: none"> I. Conforme a sus principios. II. Informes principios a mantener en los procesos de secesión e independencia. III. Papel relevante en la determinación de criterios y estándares. IV. Comisión de Venecia sobre referéndums (2006-7 y 2020) V. Estatus de país asociado en la transición a la estatalidad. 	<ol style="list-style-type: none"> I. Intervención preventiva y resolutive en los conflictos interestatales, no en los internos, pero... II. Especial atención a las minorías nacionales, sobre todo presentes en dos o más estados. III. Recomendaciones temáticas del Alto Comisionado sobre minorías nacionales. IV. Reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos en el Acta Final de Helsinki (1975) 	<ol style="list-style-type: none"> I. Competencias implícitas en el Tratado. II. Pueblos de Europa: Unión más estrecha (art 1 TUE). Respeto y promoción de su desarrollo (art 3 TUE) III. Promoción de la paz y no dominación. IV. Cooperación y marco unitario (art 4 TUE) V. Valores de la UE: Derechos fundamentales, de las minorías, democracia y estado de derecho. Calidad democrática e integración mejorada.

OBJETIVOS PARA LA GESTION DEL DB-MC

- Crear un espacio público democrático en el que las entidades territoriales participen, donde se pueda discutir en condiciones de igualdad política el documento de bases.
- Articular un diálogo estructurado y ordenado sobre la adopción de un marco de claridad europeo en el seno de las instituciones europeas.

VÍAS O CAUCES A EXPLORAR Y ARTICULAR

- [Masa crítica a nivel europeo] Creación de un amplio estado de opinión sobre la necesidad y oportunidad de disponer de un marco normativo europeo de claridad, para la gestión de los conflictos territoriales de soberanía, para favorecer el cambio de mentalidad con el que afrontar estos conflictos.
- [Red paradiplomática] Creación de una red de influencia para impulsar el proyecto (Red académica europea, Grupos políticos europeos, Movimiento Federalista Europeo (MFE), Partidos políticos a nivel del estado español, partenariado vasco-catalán, ...)
- [Cauce deliberativo] Lograr un cauce adecuado para promover el debate en el seno de las instituciones.
- [Gobernanza efectiva] Dotar de una gestión adecuada y multinivel al proceso deliberativo con resultado satisfactorio, que trabaje los distintas fuentes de legitimidad, la social, la académica y la política e institucional: diálogo estructurado y ordenado a nivel europeo para la creación del instrumento normativo adecuado del marco de claridad.

UNIÓN EUROPEA: MAPA

MAPA DE INSTITUCIONES CONCERNIDAS	INSTRUMENTOS ÚTILES Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD
PARLAMENTO EUROPEO	<p>Función deliberativa y de impulso político</p> <p>Aprobación de Resoluciones, recomendaciones favorables a la existencia de un marco de buenas prácticas para la resolución democrática de los conflictos territoriales</p> <p>Propuesta a la Comisión para que ejerza la iniciativa legislativa, a través de los grupos o de la ICE</p>
Subcomisión de Derechos Humanos (DROI), La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO), y el Comité de Peticiones (PETI)	<p>Propuestas de resolución del PE</p> <p>"proyecto de informe sobre el establecimiento de un <u>Mecanismo de la UE sobre Democracia</u>, el estado de Derecho y Derechos Fundamentales</p> <p><u>Conferencia sobre el Futuro de Europa</u></p>
COMISIÓN EUROPEA	<p>Función de iniciativa legislativa y función consultiva, a través de recomendaciones, informes y dictámenes.</p> <p>Elaboración de Comunicaciones</p>
Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)	<p>Supervisión de la situación de los derechos fundamentales y presta asesoramiento a las instituciones de la UE y a los Estado miembro en la materia</p>
Comité Europeo de las Regiones (CDR)	<p>Promover resoluciones favorables a la regulación de principios y buenas prácticas europeo que faciliten la solución democrática de los conflictos</p>
TJUE	<p>Promover jurisprudencia favorable a considerar la resolución democrática de los conflictos territoriales de acuerdo a buenas prácticas como elementos configuradores del orden constitucional europeo, en desarrollo de su doctrina sobre el Rule of Law</p>

CONSEJO DE EUROPA: MAPA

MAPA DE INSTITUCIONES CONCERNIDAS	INSTRUMENTOS ÚTILES Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD
Asamblea Parlamentaria (PACE)	Recomendaciones, resoluciones, Opiniones y Directivas Cabría la presentación de una propuesta de resolución en la Asamblea Parlamentaria, seguida de un informe y la aprobación, en su caso, de una resolución de la Asamblea y de una recomendación al Consejo, para iniciar un proceso de adopción de un convenio en la materia Estatus especial de “país invitado”
Comité de Asuntos Políticos y Democracia y el Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos	Informes que abordan diversos aspectos de los conflictos territoriales y favorables a su resolución democrática Cabría solicitar la comparecencia para presentar la propuesta
Congreso de los Poderes Locales y Regionales. Comité de Gobernanza	Elaborando un informe sobre “ identidades regionales ”: mejorar el diálogo para reducir las tensiones regionales que se someterá a debate y aprobación el 21.09.2020
Comisaría de Derechos Humanos	Fomenta el diálogo con las autoridades nacionales y la sociedad civil, pasando por la presentación de informes temáticos o desempeño de actividades de sensibilización
Comité Europeo sobre Democracia y Gobernanza (CDDG)	Foro intergubernamental. Elabora las recomendaciones y directrices del Comité de Ministros para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la participación ciudadana, entre otras cuestiones
Comisión de Venecia	Recomendaciones, estudios y organización de conferencias en asuntos constitucionales, de democracia, derechos humanos y estado de Derecho
TEDH	Promover jurisprudencia favorable a considerar la resolución democrática de los conflictos territoriales de acuerdo a buenas prácticas como elementos configuradores de las sociedades democráticas

OSCE: MAPA

MAPA DE INSTITUCIONES CONCERNIDAS	INSTRUMENTOS ÚTILES Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD
OSCE, en general	Prevenir, gestionar y remediar los conflictos en Europa, incluidas las intervenciones desarrolladas sobre el terreno (que incluyen misiones operativas con envío de observadores, designación de relatores para investigar y sugerir soluciones apropiadas, labores de diplomacia para contribuir a prevenir y promover soluciones de cuestiones controvertidas
Asamblea parlamentaria Comisión General de democracia, Derechos Humanos y Cuestiones Humanitarias	Función deliberativa sobre el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados; resoluciones y recomendaciones parlamentarias; desarrollo de mecanismos para la prevención y resolución de conflictos; apoyo al fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas; estudios desde la perspectiva de la dimensión humana
Consejo Permanente Comité de Dimensión Humana	Activación de la alerta temprana
Secretario General	Propuesta de activación de la alerta temprana
La Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos (ODIHR)	Misiones sobre el terreno Seminarios, informe anual, elaboración de propuestas normativas
Alto Comisionado para las Minorías Nacionales	Función de asesoramiento , promueve la alerta temprana y ejerce labores de diplomacia discreta
Corte de Conciliación y Arbitraje	De escasa utilidad y no actúa a instancia de los particulares

ANEXO: DOCUMENTO DE BASES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA EN EL MARCO EUROPEO



**EUSKO
IKASKUNTZA**
Asmoz ta Jakitez



**Institut
d'Estudis
Catalans**

**BASES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE
SOBERANÍA EN EL MARCO EUROPEO**

Versión 2021 (1)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y RESUMEN EJECUTIVO

Este documento pretende presentar unas Bases que permitan iniciar un debate ordenado en el seno de las instituciones europeas sobre la necesidad de dar una respuesta democrática a los conflictos territoriales de soberanía y, en su caso, sirvan de documento inicial para la elaboración de diversos instrumentos legales o propuestas (código de buenas prácticas, resoluciones, etc.) que contribuyan a su solución democrática.

La elaboración de este documento colectivo, en el que han participado más de 50 académicos de diversas universidades e instituciones de investigación, promovido por Eusko Ikaskuntza y el Institut d'Estudis Catalans, parte de unas premisas comunes aceptadas por todos sus redactores.

En primer lugar, la constatación de la existencia de este tipo de conflictos en el marco europeo e internacional. En la actualidad, en el mundo y en Europa existen conflictos que pueden definirse como “conflictos territoriales de soberanía”.

En segundo lugar, la constatación de que este tipo de conflictos no son residuales, fruto de tensiones y concepciones del pasado, sino que, aunque puedan conectarse con acontecimientos anteriores, tienen que ver con reivindicaciones totalmente vigentes que apelan a valores y derechos actuales y se presentan a través de demandas legítimas.

En tercer lugar, aunque se acostumbra a tratar como asuntos internos de los estados, en la medida en que afectan a derechos individuales y colectivos, deberían ser tratados desde la convicción de que su protección es un asunto que supera las fronteras estatales y concierne a toda la comunidad internacional, o regional. A esta convicción hay que añadir el hecho de que, dadas sus características, en las que una de las partes en conflicto es el propio Estado es difícil que éste pueda actuar a la vez como árbitro, haciéndose aún más necesaria una tercera parte para facilitar su resolución.

En cuarto lugar, se plantea la necesidad de que esa resolución se enmarque y se promueva desde el pleno respeto al principio democrático, el estado de derecho y los derechos humanos y colectivos. Es decir, en coherencia con los valores dominantes en el siglo XXI.

En quinto lugar, se constata que este tipo de conflictos son complejos, presenta múltiples dimensiones que se entrecruzan y, por tanto, su solución requiere respuestas elaboradas teniendo en cuenta esa complejidad. Por ello, es necesario promover la reflexión pública sobre los mismos y proporcionar bases comunes que sirvan de apoyo para la elaboración de herramientas para su resolución, como plantea este documento.

En sexto lugar, se constata que, en el marco europeo, existen diversas instituciones que podrían contribuir a la elaboración e impulso de esas soluciones. Con criterios y ámbitos de actuación distintos las diversas instituciones europeas en sentido amplio (Unión Europea, el Consejo de Europa, o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) podrían, de acuerdo con sus competencias, principios y valores inspiradores, impulsar vías de solución que podrían pasar por disponer de un marco común de estándares para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía.

Bases para la resolución de CTS – Informe – Versión en castellano –
01.02.21

En séptimo lugar, se parte de la convicción de que la contribución a la resolución de este tipo de conflictos fortalece el proyecto europeo. Tanto desde el punto de vista de reforzar sus valores fundacionales, como desde un punto de vista pragmático, disponer de unas herramientas legislativas o estándares compartidos contribuye a la estabilidad, al incidir con antelación y sin lecturas ad hoc, sobre tensiones que pueden afectar, indirectamente, a todo el espacio europeo. Asimismo, contribuyen a un sistema de gobernanza que refuerza los vínculos de la ciudadanía y territorios europeos, reforzando el rol de árbitro y de promotora de valores y principios de la Unión Europea y del resto de instituciones europeas.

Estas Bases se dividen en tres partes para abordar tres tipos de cuestiones: (1) ¿Qué es un conflicto territorial de soberanía?; (2) ¿Qué se podría hacer para encauzarlos en una solución democrática?; (3) ¿Por qué las instituciones europeas deberían comprometerse con su solución y de qué manera?

Así, en la primera parte, se definen los conflictos territoriales de soberanía como disputas en las que una parte relevante de la ciudadanía de comunidades políticas subestatales reivindica, sin reconocimiento suficiente por parte del Estado en el que están integradas, la capacidad de decidir democráticamente su estatus político, incluida la posibilidad de que dichas comunidades territoriales puedan constituirse en Estados soberanos.

A menudo, 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, aunque puedan gozar de diversos grados de reconocimiento y autogobierno por parte del Estado en el que se encuentran.

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 ejercer la capacidad de 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, lo que siempre supone una contraposición entre mayorías democráticas distintas.

Como ejemplos de este tipo de conflictos en el marco europeo pueden citarse 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). Asimismo, con una intensidad diferente en la exteriorización del conflicto, podrían incluirse 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.

En casos similares, o en situaciones puntuales en estos mismos conflictos, ha sido posible su canalización a través de prácticas democráticas que pueden servir de ejemplo para elaborar un marco propositivo para su resolución pacífica y democrática. A partir de estos ejemplos, y de un análisis de las condiciones generales de legitimidad democrática que pueden enmarcarlas, se pueden plantear una serie de propuestas sobre cómo deberían formularse las demandas, qué respuesta democrática sería la más adecuada y cómo debería desarrollarse e implementarse la decisión democrática conseguida.

Bases para la resolución de CTS – Informe – Versión en castellano –
01.02.21

Este es el objetivo de la segunda parte del documento que desarrolla los elementos principales a incluir en unos estándares, de carácter general, asumidos como legítimos por la comunidad internacional o supraestatal. Estos deben permitir el equilibrio entre la democracia representativa y la directa, articular fórmulas que garanticen la deliberación pública de calidad y el pluralismo, la igualdad entre las partes, la estabilidad política y la plena confianza en los procesos de resolución.

Como se expone en la tercera parte, las instituciones europeas disponen de competencias diversas, recursos y mecanismos para impulsar este tipo de estándares, desde sus respectivas bases jurídicas y ámbitos de actuación.

Contenido

I INTRODUCCIÓN	6
II. SOBRE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA.....	7
1. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA.....	7
2. CASOS. EJEMPLOS EUROPEOS Y EXTRA-EUROPEOS	9
3. DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN Y PRINCIPIO DE INTEGRIDAD TERRITORIAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL	13
III. ¿CÓMO INTERVENIR? CONDICIONES PARA LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA.....	15
1. PRINCIPIOS Y VALORES.....	15
2. CONDICIONES GENERALES DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA.....	17
3. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD DE LA DEMANDA DE SOBERANÍA	19
4. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD DE LA DECISIÓN	20
5. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD Y GARANTÍAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO ESTATUS	22
6. PRECEDENTES DE BUENAS PRÁCTICAS	22
IV. LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS (IIEE)	23
1. LA DIMENSIÓN JURIDICO-POLÍTICA DE UNA INTERVENCIÓN EUROPEA EN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA.....	23
1. Introducción	23
2. Base jurídica para la intervención de las organizaciones europeas.....	24
A) Unión Europea (UE)	24
B) Consejo de Europa (CoE).....	26
C) Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	28
2. LA DIMENSIÓN PRAGMÁTICA DE UNA INTERVENCIÓN EUROPEA EN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA: MOTIVOS PARA LA INTERVENCIÓN Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD	29

BASES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA EN EL MARCO EUROPEO

I INTRODUCCIÓN

1. [Finalidad] El propósito del presente documento es proponer unas bases 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 actual. 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 una 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.

5. [Impulso de las IIEE] Estas bases pueden dar pie a distintas acciones por parte de las instituciones europeas en un sentido amplio (Unión Europea, Consejo de Europa y Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), a quienes se dirige, en primer término, este documento. Como ejemplos, entre otros, de impulso o actuación podrían citarse la elaboración de un Código de buenas prácticas, una Directiva de claridad, o diversos tipos de resoluciones. Todas estas actuaciones, así como las propias Bases, también podrían servir de modelo más allá del marco europeo.

6. [Partes del documento] Este documento se divide en 3 partes para abordar 3 tipos de cuestiones: (1) ¿Qué es un conflicto territorial de soberanía?; (2) ¿Qué podría hacerse para encauzar su solución democrática?; (3) ¿Por qué las instituciones europeas deberían comprometerse con su solución y de qué manera?

II. SOBRE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA

1. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA

7. [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 suficiente por parte del Estado en el que están integradas, la capacidad de decidir 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.

8. [Comunidades subestatales] La formación de los Estados actuales ha supuesto, en ocasiones, la integración de 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.

9. [Grados de reconocimiento diversos] 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.

10. [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 poco democráticas, 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.

11. [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 ejercer la capacidad de 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.

12. [Demanda relevante] La demanda insatisfecha 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.

13. [Unilateralidad del Estado-nación] Los modelos de Estado basados en un concepto de soberanía nacional dogmática y cerrada 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 de una concepción dogmática y cerrada de la 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.

14. [Nuevas concepciones del poder soberano y constituyente] Ciertos estados facilitan 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 ofrecen un cauce legal a la capacidad de decidir de dichas comunidades acerca de su estatus político. En estos casos, aun cuando en ocasiones no existan procedimientos consensuales reglados, un concepto más democrático del poder soberano y constituyente, y la voluntad política de las partes, podría permitir una adecuada gestión del conflicto.

15. [Evolución institucional europea y carácter dinámico y abierto de la soberanía estatal] 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, bajo el marco de una soberanía compartida o autolimitada.

16. [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 decisorios. Una mayoría favorable al cambio de estatus político en la comunidad subestatal puede resultar en 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.

2. CASOS. EJEMPLOS EUROPEOS Y EXTRA-EUROPEOS

17. [Alcance global] 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.

18. [Utilidad del análisis comparado] 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.

19. [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 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.

20. [La independencia como posible solución del conflicto] 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 casos 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.

21. [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

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.

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.

22. [Conflictos territoriales de soberanía en el espacio europeo] Más allá de los casos en los que ya se ha producido de forma más o menos efectiva, o con más o menos reconocimiento internacional, un proceso de secesión, se pueden identificar otros conflictos territoriales de soberanía en el espacio europeo, con mayor o menos grado de intensidad. 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).

23. [Conflictos latentes] Con una intensidad diferente en la exteriorización del conflicto, teniendo en cuenta el porcentaje menor 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.

24. [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.

25. [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 con 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).

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), Abjazia 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).

26. [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 democrático 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 ejercitarlo (Irlanda del Norte, Cataluña, Euskal Herria, Córcega, Kosovo, Chechenia, Kurdistán, Cachemira, Palestina, Sáhara Occidental, Tíbet...).

27. [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 (Quebec, 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).

28. [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,

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.

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.

3. DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN Y PRINCIPIO DE INTEGRIDAD TERRITORIAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

29. [Derecho internacional y conflictos territoriales de soberanía] Más allá del marco constitucional, desde el ámbito del Derecho internacional se plantean dos principios relevantes en la materia cuyo respeto debe hacerse compatible con cualquier tipo de recomendación o propuesta de resolución, 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.

30. [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)¹⁵ o en la Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas, (1995)¹⁶. 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. 80¹⁷).

31. [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

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.

¹⁵ Declaración aprobada por la Resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

¹⁶ Declaración aprobada por Resolución 50/6 de la Asamblea General, de 9 de noviembre de 1995.

¹⁷ TIJ, As. Kosovo, ap 80. Según la cual el alcance del principio de integridad territorial se circunscribe al ámbito de las relaciones entre Estados.

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.

32. [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 cultural¹⁸. 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 interna¹⁹. Esta doble dimensión del derecho de autodeterminación permite compatibilizarlo con el principio del respeto a la integridad de los Estados.

33. [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 ellos²⁰. 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.

34. [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.

¹⁸ Resolución AG 1514 de 1960, ap. 2

¹⁹ 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>

²⁰ Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (New York, 1966).

35. [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 del Derecho, la Democracia y el respeto a los derechos humanos de todas las personas.

36. [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, 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 deberían definirse a priori, y no como respuesta ad hoc a un conflicto particular. El derecho a la autodeterminación fundamentado en un principio democrático, y no en una causa justa o reparadora, se suele plasmar en el concepto “derecho a decidir”, cuya progresiva incorporación como marco interpretativo del ordenamiento jurídico puede ser una vía adecuada para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía.

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

1. PRINCIPIOS Y VALORES

37. [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, incluida la secesión, puedan ser viables.

38. [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.

39. [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.

40. [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.

41. [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.

42. [Centralidad del diálogo]. Se hace necesario 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.

43. [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.

44. [Marco constitucional abierto y diálogo constitucional] Las democracias se configuran como un proceso de construcción continua en el que se debe garantizar que el diálogo constitucional sea fluido y constante. 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.

45. [Pluralismo y cultura política democrática] La autoridad de derecho constitucional depende de su legitimidad democrática. El debido reconocimiento del pluralismo como valor esencial de las democracias contemporáneas es lo que otorga autoridad y legitimidad al sistema constitucional y es lo que permite a personas con convicciones y concepciones diferentes convivir. Una cultura política democrática que reconozca y garantice el pluralismo conlleva una interpretación abierta de las normas constitucionales y que asuma la evolución derivada del principio democrático, incluida la previsión del referéndum como instrumento de gestión de los procesos de decisión colectiva, promueven las soluciones democráticas del conflicto como sucede o ha sucedido en Quebec, Irlanda del Norte, Escocia, Montenegro, Kosovo, Groenlandia, Islas Feroe...

2. CONDICIONES GENERALES DE LEGITIMIDAD DEMOCRATICA

46.[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.

47. [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, o una interpretación cerrada del poder constituyente, 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.

48. [Principios para la resolución democrática] 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.

49. [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.

50. [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.

51. [Publicidad de las condiciones] 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.

52. [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.

53. [Supervisión neutral] Aun cuando la resolución de este tipo de conflictos corresponde en primera instancia a cada Estado, las diversas instituciones europeas podrían 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 podrían actuar, en el marco de sus funciones y competencias respectivas, para propiciar una resolución de este tipo de conflictos según los principios y valores antes expuestos, incluyendo la posibilidad de articular un mecanismo de supervisión neutral, independiente de las partes.

54. [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: (1) Legitimidad de la demanda de la comunidad subestatal; (2) Legitimidad de la decisión y (3) garantías recíprocas en la implementación del resultado, en su caso.

3. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD DE LA DEMANDA DE SOBERANÍA

55. [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, si se dan unas condiciones de legitimidad de la demanda.

56. [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.

57. [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.

58. [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.

4. CONDICIONES DE LEGITIMIDAD DE LA DECISIÓN

59. [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.

60. [Democracia representativa y directa] Corresponde a la ciudadanía de la comunidad subestatal la decisión última sobre su estatuto de soberanía. En dicho 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. En este sentido, los mecanismos de democracia directa –consultas y referéndums–, deben articularse en el marco de procesos representativos y participativos continuados en el tiempo, de modo que se eviten decisiones plebiscitarias repentinas.

60bis. [Modalidades de referéndums] Los mecanismos de democracia directa que podrían formar parte de un proceso decisonal pueden ser tanto de iniciativa ciudadana como institucional y pueden abarcar distintas opciones: consultas populares no vinculantes, referéndums normativos de ratificación, multi-opción o sucesivos, con una distancia temporal prefijada, en caso de no conseguirse una diferencia suficiente, previamente definida, entre las opciones planteadas.

61. [Igualdad entre las partes] En las campañas de las consultas y referéndums debe garantizarse que todas las opciones relativas al estatuto de soberanía de la comunidad subestatal puedan competir en pie de igualdad, en aplicación de lo que, sobre materia de referéndums, ya ha recomendado la Comisión de Venecia²¹ y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa²².

62. [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.

63. [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.

64. [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.

65. [Censo electoral]. El censo electoral aplicable en las consultas populares y referéndums relativos a la revisión del estatuto de soberanía de la comunidad subestatal debería ser acorde al que se aplica en las elecciones ordinarias que se celebren en dicho territorio, salvo acuerdo entre las partes concernidas.

66. [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.

67. [Decisión mayoritaria] En caso de realizarse uno o más referéndums decisorios o de ratificación, la decisión final vinculante sobre el estatus político de la comunidad subestatal debería ser tomada por una mayoría de su ciudadanía, de acuerdo con las

²¹ 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). La Comisión de Venecia, con fecha 8 de octubre de 2020, ha revisado y actualizado su posición sobre los referéndums a través del documento “Directrices Revisadas sobre la Celebración de Referéndums” CDL-AD(2020)031.

²² Resolución 2251 (2019) 1

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

recomendaciones en este sentido de la Comisión de Venecia y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

68. [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.

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

69. [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.

70. [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.

71. [Consecuencias de incumplimiento] Si el Estado actuase de manera no conforme a la buena fe o incumpliese las reglas acordadas con la comunidad subestatal, o aquellas que se establezcan a través de unas Bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía promovidas desde las IIEE, éstas deberían tomar en consideración una declaración de independencia de carácter unilateral, una vez comprobada su legitimidad democrática.

6. PRECEDENTES DE BUENAS PRÁCTICAS

72. [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 para fundamentar unas Bases para la resolución de este tipo de conflictos. A pesar de la variedad de contextos políticos, de ellos se pueden extraer algunas consideraciones que refuerzan la lógica de las condiciones expuestas previamente.

73. [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 fundamentales, destacados por el Tribunal Supremo canadiense: democracia, federalismo, constitucionalismo, legalidad y respeto a las minorías.

74. [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)

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

76. [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 y se apuntó por el Tribunal Supremo del Canadá. Ambos casos pueden situarse dentro del marco general establecido en el Código de buenas prácticas sobre referéndums del Consejo de Europa.

IV. LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS (IIEE)

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

1. Introducción

77. [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).²³

78. [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.

79. [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.

2. Base jurídica para la intervención de las organizaciones europeas

A) Unión Europea (UE)

80. [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.

81. [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.

²³ No es objeto de este documento el análisis de las aportaciones que, en su caso, pudieran desarrollarse desde las instancias jurisdiccionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

82. [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.

83. [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 la aparición de manifestaciones violentas del conflicto. La asunción de unas Bases para la resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía responde al objetivo de promover la paz que la UE establece para sus instituciones.

84. [No dominación] Los tratados de la UE establecen también un principio de no-dominación. La contribución de unas Bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía 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 estas Bases al ordenamiento europeo, con distintas posibles formulaciones legales y políticas, limita las posibilidades de generación y escalada de conflictos.

85. [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, unas Bases compartidas para la resolución de conflictos territoriales de soberanía posiciona éstos en un contexto de interdependencia que inevitablemente trasciende las fronteras del estado directamente afectado.

86. [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 unas Bases para la resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía en el espacio europeo.

87. [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.

88. [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)

89. [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”.

90. [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.

91. [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 derecho²⁴. En particular, el Consejo de Europa ha apostado por la autonomía territorial como instrumento idóneo para conciliar la unidad territorial con la diversidad cultural²⁵, y como concreción del derecho a la autodeterminación, sin excluir otras posibles soluciones²⁶.

92. [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 europeo²⁷, 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.

93. [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,

²⁴ 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.

²⁵ “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).

²⁶ “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”.

²⁷ 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.

como son el respeto de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho, a través de diversas iniciativas.

93 bis. [Código de buenas prácticas] El Consejo de Europa puede desempeñar un papel de primer orden en la resolución de este tipo de conflictos, desde la recomendación del cumplimiento de un estándar europeo común acorde a los valores europeos citados y contenido en un Código de buenas prácticas, en sintonía con otros códigos de buenas prácticas elaborados por la Comisión de Venecia, y como concreción de estas Bases generales.

93 ter. [Otorgamiento de un estatuto especial de protección a la comunidad subestatal durante el proceso de libre determinación de su estatus político] El Consejo de Europa prevé en sus Estatutos (art. 5)²⁸ la posibilidad de reconocer como «miembro asociado» a un «país europeo» en circunstancia especiales. Ese estatus le otorga el derecho a estar representado en la Asamblea del Consejo de Europa. En este sentido, el Consejo de Europa posee la capacidad de desarrollar ese estatuto de «miembro asociado» y reconocerlo a aquellos países, que careciendo de la condición política de estado independiente, formen parte de un estado europeo miembro, y lo soliciten. Este estatuto particular permitiría la participación de este país en la Asamblea del Consejo de Europa, con voz, pero sin voto, mientras dura su proceso de libre decisión sobre su estatus político y habilitaría a las IIEE a supervisar el cumplimiento efectivo de un marco de claridad que podría desarrollarse a partir de estas Bases.

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

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

95. [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.

96. [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

²⁸ Estatuto del Consejo de Europa (número 001), hecho en Londres el 5 de mayo de 1949 («BOE núm. 51/1978, de 1 de marzo de 1978»): artículos 4 y 5.

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.

97. [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

98. [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.

99. [Europa como modelo] Un aspecto normativo de carácter externo que refuerza la importancia de unas Bases 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 Bases (que pueden materializarse en formas diversas: Código de Buenas Prácticas, Directiva de Claridad, etc.) 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.

100. [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 unas Bases que ofrezcan a los diversos actores un escenario claro de actuación.

101. [La democracia en Europa y su legitimación social] Estas Bases están alineadas con el desarrollo de la democracia en Europa y el objetivo 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.

102. [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 de estas Bases.

103. [Impulso constitucional] En lo que se refiere a la Unión Europea, puede encontrarse ante un nuevo *momento constitucional*²⁹ en el que vuelva a plantearse la posibilidad de transformar los pilares jurídico-políticos de su marco institucional. En ese debate, la existencia de unas Bases como las presentes contribuye a reducir un ámbito de conflictividad, facilitando así la conversación democrática necesaria para ahondar en el proceso de construcción o integración europeas.

104. [Soberanía transnacional en la UE] Las presentes Bases contribuyen 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 de estas Bases en la medida en que desdramatizan y relativizan las controversias sobre las soberanías, dándoles un cauce ordenado y democrático de resolución a determinados conflictos,

²⁹[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>

favoreciendo la promoción de visiones más horizontales, cooperativas y pluralistas de la soberanía.

105. [Claridad] Las presentes Bases ayudan 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, las Bases, y su posterior desarrollo, ofrecen 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.

106. [Cohesión europea y capacidad territorial] Estas Bases persiguen 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, unas Bases para la resolución de conflictos territoriales de soberanía contribuyen a reducir las distorsiones que en el ámbito europeo generan estas cuestiones y permiten reactivar las capacidades de las distintas escalas democráticas de gobernanza.
