

## ÍNDICE

<b>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).....</b>	<b>3</b>
<b>01.1. Acercamiento teórico: El Constitucionalismo... ¿Obstáculo o solución a los conflictos de soberanía? .....</b>	<b>3</b>
<i>Francesco PALERMO. Institute for Comparative Federalism – EURAC. ....</i>	<i>3</i>
<b>01.2. Acercamiento global: Las soluciones a los conflictos de soberanía en la política comparada: el caso de Escocia .....</b>	<b>4</b>
<i>Nicola McEWEN. Center for Constitutional Change – CCC.....</i>	<i>4</i>
<b>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.....</b>	<b>6</b>
<i>Gemma UBASART. Universitat de Girona .....</i>	<i>6</i>
<i>Juanjo ÁLVAREZ. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea .....</i>	<i>7</i>
<b>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</b>	<b>9</b>
<b>02.1. Descripción del proyecto impulsado por Eusko Ikaskuntza y el Institut d’Estudis Catalans .....</b>	<b>9</b>
<b>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 .....</b>	<b>11</b>
<b>02.3. Ejercicio participativo de la jornada, aportaciones: ideas-fuerza subrayadas, ideas-fuerza a sumar, propuesta de iniciativas futuras.....</b>	<b>13</b>
<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>
<b>03 / Dimensión instrumental: sobre la implementación del marco de claridad en las instituciones europeas.....</b>	<b>15</b>
<b>03.1. Mapeo institucional: oportunidades que ofrece la UE para la implementación de un marco de claridad .....</b>	<b>15</b>
<i>Neus TORBISCO. Graduate Institute Geneva. ....</i>	<i>15</i>
<b>03.2. Mesa Redonda. Tras la CoFoE, ¿Qué iniciativas que pueda promover un marco de claridad en la UE debemos de tener en consideración?.....</b>	<b>16</b>
<b>03.3. Declaración conjunta PNV-EHBildu.....</b>	<b>20</b>

<b>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 .....</b>	<b>21</b>
<b>04.1 Ideas preliminares.....</b>	<b>21</b>
<b>04.2 Objetivos en la gestión del documento de bases para avanzar hacia un marco de claridad.....</b>	<b>22</b>
<b>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.....</b>	<b>22</b>
<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>
<b>05 / Conclusiones.....</b>	<b>26</b>
 <b>ANEXO: DOCUMENTO DE BASES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES DE SOBERANÍA EN EL MARCO EUROPEO .....</b>	<b>30</b>

## 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 Alfonsi (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 ESTANDAR 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 interinstitucionales<sup>1</sup>, así como ostenta la iniciativa

---

<sup>1</sup> 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 TUE<sup>2</sup>, 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.<sup>3</sup>

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,

---

<sup>3</sup> 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

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

**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 <b>Resoluciones, recomendaciones</b> 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 <b>función consultiva</b>, a través de recomendaciones, informes y dictámenes.</p> <p><b>Elaboración de Comunicaciones</b></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 <b>resoluciones</b> favorables a la regulación de principios y buenas prácticas europeo que faciliten la solución democrática de los conflictos</p>
TJUE	<p>Promover <b>jurisprudencia favorable</b> 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)	<b>Recomendaciones, resoluciones, Opiniones y Directivas</b>  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	<b>Informes</b> que abordan diversos aspectos de los conflictos territoriales y favorables a su resolución democrática  Cabría solicitar la <b>comparecencia</b> para presentar la propuesta
Congreso de los Poderes Locales y Regionales. Comité de Gobernanza	Elaborando un <b>informe</b> sobre “ <b>identidades regionales</b> ”: 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 <b>informes temáticos</b> o desempeño de actividades de <b>sensibilización</b>
Comité Europeo sobre Democracia y Gobernanza (CDDG)	Foro intergubernamental. Elabora las <b>recomendaciones y directrices</b> del Comité de Ministros para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la participación ciudadana, entre otras cuestiones
Comisión de Venecia	<b>Recomendaciones, estudios</b> y organización de <b>conferencias</b> en asuntos constitucionales, de democracia, derechos humanos y estado de Derecho
TEDH	Promover <b>jurisprudencia</b> favorable a considerar la resolución democrática de los conflictos territoriales de acuerdo a buenas prácticas como elementos configuradores de las <b>sociedades democráticas</b>

## 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; <b>resoluciones y recomendaciones</b> parlamentarias; desarrollo de <b>mecanismos para la prevención y resolución</b> de conflictos; apoyo al fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas; <b>estudios</b> desde la perspectiva de la <b>dimensión humana</b>
Consejo Permanente Comité de Dimensión Humana	Activación de la <b>alerta temprana</b>
Secretario General	Propuesta de activación de la alerta temprana
La Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos (ODIHR)	<b>Misiones</b> sobre el terreno  <b>Seminarios, informe anual, elaboración de propuestas normativas</b>
Alto Comisionado para las Minorías Nacionales	Función de <b>asesoramiento</b> , promueve la alerta temprana y ejerce labores de <b>diplomacia</b> 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**