



**EUSKO
IKASKUNTZA**
Asmoz ta Jakitez



**Institut
d'Estudis
Catalans**

**BASES PER A L'ELABORACIÓ
D'UN CODI DE BONES PRÀCTIQUES
EN LA RESOLUCIÓ DE CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA**

13 de novembre de 2020

Contingut

I. SOBRE ELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA	3
1. INTRODUCCIÓ	3
2. CARACTERIZACIÓ DELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA	4
3. CASOS. EXEMPLES EUROPEUS I EXTRAEUROPEUS	6
4. BASES, PRINCIPIS I BONES PRÀCTIQUES PER A LA GESTIÓ DEMOCRÀTICA DEL CONFLICTE DE SOBIRANIA	10
A) Bases conceptuals: territorialitat i nous conceptes de sobirania.....	10
B) Principis i valors	11
II. LA INTERVENCIÓ DE LES INSTITUCIONS EUROPEES (IE).....	12

1. LA DIMENSIÓ JURIDICOPOLÍTICA D'UNA INTERVENCIÓ EUROPEA EN ELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA	12
A) Introducció.....	12
B) Dret d'autodeterminació i principi d'integritat territorial en el dret internacional	13
C) Base jurídica per a la intervenció de les organitzacions europees.....	16
2. LA DIMENSIÓ PRAGMÀTICA D'UNA INTERVENCIÓ EUROPEA EN ELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA: MOTIUS PER A LA INTERVENCIÓ I FINESTRES D'OPORTUNITAT.....	20
III. COM INTERVENIR? CONDICIONS PER A LA GESTIÓ DEMOCRÀTICA DELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA	22
1. CONDICIONS GENERALS.....	22
2. CONDICIONS DE LEGITIMITAT DE LA DEMANDA DE SOBIRANIA	24
3. CONDICIONS DE LEGITIMITAT DE LA DECISIÓ.....	25
4. CONDICIONS DE LEGITIMITAT I GARANTIES EN LA IMPLEMENTACIÓ DEL NOU ESTATUS	27
5. PRECEDENTS DE BONES PRÀCTIQUES.....	28

BASES PER A L'ELABORACIÓ D'UN CODI DE BONES PRÀCTIQUES EN LA RESOLUCIÓ DE CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA

I. SOBRE ELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA

1. INTRODUCCIÓ

1. [Finalitat] L'objectiu d'aquest document és proposar unes bases per a l'elaboració d'un codi de bones pràctiques per a la resolució democràtica dels conflictes territorials de sobirania en els estats europeus. Amb aquesta finalitat, apel·lem als estats i a les diverses institucions europees perquè promoguin iniciatives i actuïn, dins l'àmbit de les seves respectives competències, per assegurar que aquest tipus de conflictes es resolien d'acord amb els valors democràtics i de respecte dels drets fonamentals i de l'estat de dret (*rule of law*), prenent com a referència les bones pràctiques que es desprenen d'experiències passades.

2. [Àmbit d'aplicació] En diversos estats europeus sectors significatius de la població territorialment identificables es plantegen demandes o aspiracions que pretenen disposar d'un grau de decisió política o sobirania igual al que disposa el conjunt de la població de l'estat. Aquestes aspiracions o demandes, democràticament expressades, plantegen el debat sobre la possibilitat que *demoi*, nous o existents, es tornin subjectes polítics sobirans. Es tracta habitualment de minories territorials dins de l'estat que mostren una vocació política que qüestiona totalment o parcialment la sobirania estatal unificada. Al mateix temps, aquestes demandes o aspiracions s'expressen, en clau electoral o política, mitjançant un suport significatiu i reiterat a projectes polítics que plantegen una modificació substancial del repartiment del poder polític sobre el territori, que de vegades inclou la voluntat explícita de constituir un nou estat independent.

3. [Gestió adequada] Una gestió adequada d'aquests conflictes hauria de permetre l'expressió de la voluntat majoritària democràticament expressada en la comunitat subestatal, i donar-li una sortida amb ple respecte als drets individuals i col·lectius de les persones afectades. En aquest sentit, és convenient disposar d'un marc o eina per a la gestió democràtica d'aquestes situacions que eviti conseqüències no volgudes o bloquejos polítics permanents. Aquest document pretén oferir les garanties suficients a totes les parts involucrades, i evitar la prolongació o l'escalada de tensions o situacions conflictives a llarg termini.

4. [Importància de la seva resolució democràtica] La resolució democràtica d'aquest tipus de conflictes en un marc de seguretat jurídica i d'acord amb els valors i principis que han d'inspirar el projecte europeu prevé conflictes que condueixen a la vulneració de drets individuals i col·lectius. El desenvolupament social i econòmic cohesionat i l'estabilitat d'Europa depenen del fet que les relacions entre tots els pobles s'estableixin d'una forma lliure i voluntària, perquè puguin desenvolupar les seves capacitats d'una manera harmònica, justa i eficient.

2. CARACTERIZACIÓ DELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA

5. [Definició del conflicte] Els conflictes territorials de sobirania es defineixen com a disputes en què una part rellevant de la ciutadania de comunitats polítiques subestats reivindica, sense reconeixement per part de l'estat en el qual estan integrades, l'exercici del dret a decidir lliurement i democràticament el seu estatus polític, incloent-hi la possibilitat que aquestes comunitats territorials es puguin constituir en estats sobirans. Per tant, el conflicte territorial de sobirania va més enllà de la mera petició de reconeixement de la comunitat política o la seva demanda d'autogovern i es refereix a la possibilitat d'accedir a la sobirania entesa com a poder de decisió suprem i originari d'una comunitat política, que no perjudica ni limita el seu estatus jurídicopolític posterior.

6. [Comunitats subestats] La formació dels estats actuals ha englobat de vegades comunitats que han mantingut la seva pròpia personalitat, expressada en termes polítics com a voluntat d'autogovern. Una part rellevant de la ciutadania d'aquestes comunitats territorials subestats comparteix un sentiment nacional o de pertinença col·lectiva no coincident amb el que assumeix com a propi l'estat en què estan integrades.

7. [Graus de reconeixement] Aquestes comunitats polítiques, pobles o nacions diferenciades han rebut diferents graus de reconeixement per part de l'estat en què es troben, des de la simple assimilació fins a l'acomodació mitjançant la concessió de diferents graus d'autogovern.

8. [Acomodació insatisfactòria] No obstant això, els processos de construcció estatal i nacional han estat inspirats per idees homogeneïtzadores, quan no de genocidi cultural i, en el seu desenvolupament polític, han respost, al llarg de la història, a lògiques bèl·liques o democràticament limitades, de manera que les comunitats polítiques afectades, pobles o nacions, no han pogut expressar la seva voluntat d'adscripció a una determinada entitat estatal. Així, de vegades, l'acomodació de les entitats subestats amb personalitat pròpia a l'estat on estan integrades no ha estat resolta d'una manera satisfactòria.

9. [Sorgiment del conflicte] El conflicte territorial de sobirania sorgeix en aquells casos en què el sistema polític de l'estat no articula o impossibilita una via acordada per a l'exercici del dret a decidir lliurement l'estatus polític d'una comunitat política subestatal en la qual hi ha una voluntat col·lectiva rellevant no coincident amb la majoritària a l'estat.

10. [Demanda rellevant] La demanda insatisfeta de sobirania per a decidir un nou encaix en el si de l'estat o per a constituir-se en un estat independent per part de la comunitat subestatal pot tenir una expressió institucional, electoral o sociopolítica, vehiculada mitjançant diverses formes d'acció col·lectiva. El conflicte es mantindrà obert si aquesta reivindicació no és adequadament canalitzada per l'estat i és promoguda per una part rellevant de la ciutadania subestatal, d'una manera reiterada en el temps i constant en la seva pretensió.

11. [Unilateralitat de l'estat-nació] Els models d'estat basats en un concepte de sobirania nacional concentrada dificulten la gestió adequada d'aquests conflictes, en la mesura que la satisfacció de la demanda de la comunitat subestatal dependrà del fet que l'estat en què sorgeix consenti sobiranament i unilateralment que aquesta expressió d'una voluntat col·lectiva es pugui canalitzar legalment per mitjans democràtics, i, arribat el cas, concedir o reconèixer la seva sobirania al subjecte polític que ha expressat el desig de revisar lliurement el seu estatut, o, fins i tot, formar un estat independent. En aquests casos, a les limitacions derivades del concepte concentrat de sobirania s'afegeix la inexistència o la debilitat de procediments consensuats per a l'apreciació de la voluntat de la comunitat subestatal i la gestió del conflicte, en la mesura que aquesta gestió depèn de la voluntat unilateral d'una de les parts, l'estatal.

12. [Nous conceptes de sobirania] Certs models d'estat solen facilitar la gestió d'aquest tipus de conflictes perquè fan possible el reconeixement polític de les comunitats polítiques subestatals i, en els models constitucionals més avançats, fins i tot el dret a decidir d'aquestes comunitats. En aquests casos, tot i que de vegades no hi ha procediments consensuats reglats, un concepte més democràtic de sobirania i la voluntat política de les parts pot permetre una adequada gestió del conflicte.

13. [Evolució institucional europea] Tot i que els estats es continuen reservant la capacitat de decisió última sobre el seu estatus polític, l'evolució institucional europea és un exemple del caràcter dinàmic de la sobirania estatal, i de la seva evolució cap a fórmules complexes d'organització jurídicoterritorials del poder, en què les decisions jurídicament vinculants es conformen amb la lliure participació de diferents entitats polítiques.

14. [Majories democràtiques contraposades] No obstant això, fins i tot en els casos en què les comunitats territorials subestatsals estan reconegudes i gaudeixen de capacitat política per a expressar democràticament la seva voluntat, pot existir una discrepància en l'escala d'aplicació de la regla de la majoria o en la definició dels subjectes polítics decisoris. Una majoria favorable al canvi d'estatus polític a la comunitat subestatal serà una minoria permanent en un procés de decisió desenvolupat a escala estatal. Per això, cal regular d'una manera general, no només internament, la manera de gestionar el conflicte entre majories legítimes discrepants a l'estat i la comunitat subestatal.

3. CASOS. EXEMPLES EUROPEUS I EXTRAEUROPEUS

15. [Abast mundial] Els conflictes territorials de sobirania han estat una constant en la història. Al mateix temps, la consolidació el segle xx de l'estat com a forma política dominant a tot el planeta, després dels processos de descolonització, ha estès la possibilitat d'identificar aquesta mena de conflictes en els cinc continents.

16. [Resultats] L'anàlisi comparada de diversos conflictes territorials de sobirania i l'evolució que han tingut ens ajuda a identificar quines poden ser les pautes més adequades per a gestionar-los de manera adequada i eficaç. Alhora, ratifica la conveniència i l'oportunitat d'oferir marcs democràtics de solució que anticipin i regulin els possibles escenaris polítics resultants. En efecte, si ens atenim a un període històric relativament recent (segles xx i xxi) i a Europa com a espai geogràfic i polític preferent, l'experiència suggereix que la majoria o una bona part dels conflictes que s'han plantejat en aquests termes ha finalitzat amb reajustaments territorials o la creació de nous estats independents mitjançant un procés de ruptura jurídica que pot haver passat en contextos històrics i socials molt diferents entre si. No obstant això, actualment queda un nombre important de casos pendents de resolució tant a Europa com en l'àmbit global.

17. [Processos d'independència culminats] Si al llarg de segle xix, al continent europeu es van produir un total de sis processos d'independència reconeguda generalitzadament,¹ al segle xx han estat vint-i-cinc els estats nous sorgits en el

1. Bèlgica, Sèrbia, Romania, Bulgària, Montenegro i Grècia.

continent,² als quals s'afegeixen dos més al segle XXI.³ Una bona part d'aquests països constituïen en la seva fase anterior a la independència un supòsit de conflicte territorial de sobirania en el si de l'estat a què pertanyien anteriorment. La independència ha estat en la major part dels casos el resultat d'un procés que no es trobava prèviament regulat ni previst com a tal. El procés de Montenegro del 2006 és una excepció a aquesta afirmació, i, al mateix temps, una solució reeixida al conflicte territorial de sobirania previ.

18. [Independència com a solució del conflicte, entre altres solucions] Més enllà de les possibles excepcions derivades d'intervencions supraestatals per a intentar apaivagar enfrontaments militars com és el cas de les de Bòsnia i Hercegovina o Kosovo, es pot afirmar que a la resta l'accés a l'estatalitat pròpia ha significat el tancament del conflicte previ i, per tant, una solució acceptada per la comunitat internacional. En casos concrets (Xipre, Geòrgia, Moldàvia) la nova estatalitat ha suposat al mateix temps l'aparició de nous conflictes territorials de sobirania, però, en la major part dels casos, la independència ha comportat la solució del conflicte de sobirania. En qualsevol cas, en ple segle XXI és desitjable i convenient que l'accés a la independència com a possible solució estigui pautat i regulat per mitjà d'un procediment previsible que pugui oferir més seguretat jurídica a totes les parts involucrades i una disminució de possibles tensions.

19. [Independències sense resolució del conflicte] Davant dels casos anteriorment al·ludits, ens trobem amb una sèrie de conflictes territorials de sobirania en l'espai geopolític europeu que han derivat també en la proclamació de nous estats independents que, no obstant això, han obtingut un reconeixement mínim o nul per part de la comunitat internacional,⁴ o van consistir en declaracions d'independència més o menys retòriques⁵ o sense efectes jurídics *erga omnes*.⁶ Tant un cas com l'altre

2. Noruega, Albània, Finlàndia, Polònia, Txecoslovàquia, Hongria, Estònia, Letònia, Lituània, Irlanda, Islàndia, Malta, Xipre, Eslovènia, Croàcia, Bielorússia, Ucraïna, Armènia, Geòrgia, Azerbaidjan, Txèquia, Eslovàquia, Macedònia del Nord, Bòsnia Hercegovina i Moldàvia.

3. Montenegro i Kosovo.

4. Crimea (respecte a Ucraïna, pel que fa a la seva proclamació d'independència abans de la seva decisió d'incorporació a la Federació Russa), Xipre del Nord (respecte a Xipre), Transístria (respecte a Moldàvia), Abkhàzia i Ossètia del Sud (respecte a Geòrgia), Txetxènia (respecte a Rússia), Donetsk (respecte a Ucraïna) i Artshak (respecte a l'Azerbaidjan).

5. Podríem considerar com a tals les declaracions de Tatarstan de 1990-1992 (respecte a Rússia) o Padània el 1996 (respecte a Itàlia).

6. És el cas de Catalunya el 2017 (respecte a Espanya).

refleixen l'existència d'un conflicte territorial de sobirania que no ha pogut ser, fins a la data, resolt d'una manera adequada o consensuada.

20. [Conflictes territorials de sobirania en l'espai europeu] Més enllà dels casos en què ja s'ha produït de manera més efectiva o retòrica un procés de secessió, es poden identificar altres conflictes territorials de sobirania en l'espai europeu, amb més o menys grau de claredat pel que fa a la seva determinació com a tals. Així, entre els supòsits que en principi millor poden encaixar en la definició aquí inclosa ens trobem amb els casos actuals de Catalunya i Euskal Herria (respecte a Espanya i França), Flandes (respecte a Bèlgica), Escòcia i Irlanda del Nord (respecte al Regne Unit), Illes Fèroe i Groenlàndia (respecte a Dinamarca) i la República Sèrbia (respecte a Bòsnia i Hercegovina).

21. [Conflictes latents] Amb una intensitat diferent en l'exteriorització del conflicte, tenint en compte el percentatge de població que dona suport a les demandes de sobirania, la seva representació política i la permanència i visibilitat de les reivindicacions socials en aquest sentit, podríem també incloure en una llista més àmplia situacions com les de Galícia (Espanya), Còrsega (França), Gal·les (Regne Unit), Tirol del Sud (Itàlia) i Gagauzia (Moldàvia), entre altres.

22. [Irredemptisme i tercers estats] Encara que les bones pràctiques recollides en aquest document podrien ser vàlides per a la gestió democràtica de diversos conflictes territorials, aquesta proposta no pretén ser un instrument per a la resolució dels conflictes territorials de sobirania en els quals estiguin directament implicats tercers estats o es plantegin respecte de territoris irredemptos.

23. [Més enllà de l'espai europeu] Fora del continent europeu, i més enllà del que es pot identificar clarament com a processos de descolonització, hi ha conflictes territorials de sobirania avui actius en diferents estats. Podem citar entre ells el Quebec (pel que fa al Canadà), Puerto Rico (respecte a la seva associació als Estats Units), el Caixmir (respecte a l'Índia), el Kurdistan (respecte a Turquia i l'Iraq principalment) o Palestina (respecte a l'ocupació d'Israel). Altres antics conflictes territorials de sobirania han estat tancats per via d'una nova independència (Eritrea, Sudan del Sud, Bangla Desh o Timor Oriental) o canalitzats en virtut de l'existència d'una regulació constitucional (San Cristóbal y Nieves, Etiòpia).

24. [Canalització o conflictivitat] El panorama, comparat tant des d'un punt de vista històric com geogràfic, permet afirmar que els casos en què les poblacions de les comunitats subestats respectives van poder desenvolupar un procés de decisió (regulat prèviament o no) i manifestar-se sobre el seu futur polític han tingut una evolució política molt més favorable i pacífica que els casos en què això no ha estat permès o canalitzat. Les dosis més grans de conflictivitat que suposen aquestes aspiracions polítiques es mantenen en aquells casos en què s'ha negat o dificultat

l'existència d'un procés de decisió democràtica a les poblacions que sol·licitaven exercitar-lo (Irlanda del Nord, interior de Bòsnia i Hercegovina, Catalunya, Euskal Herria, Còrsega, Kosovo, Txetxènia, el Kurdistan, el Caixmir, Palestina, el Sàhara Occidental, el Tibet, etc.).

25. [Exemples de canalització] Per contra, en els casos en què aquesta expressió ha estat possible o ha estat canalitzada o prevista, els nivells de conflictivitat són significativament menors. En el primer cas (expressió ja canalitzada) podríem esmentar la major part dels nous estats independents d'Europa (Eslovènia, Estònia, Islàndia, Montenegro...), encara que també altres situacions que no han derivat necessàriament en independència (el Quebec, Escòcia, Illes Fèroe o Puerto Rico), i en el segon cas (previsió d'una possible expressió democràtica) s'inclourien un altre grup de potencials futures demandes de sobirania que compten amb previsions jurídiques per a fer-les (San Cristóbal i Nieves, Groenlàndia, Irlanda del Nord o Gagauzia).

26. [Mecanismes ja aplicats de resolució del conflicte] En tot cas, quan han existit mecanismes específics de regulació d'aquestes aspiracions com els que es proposen en aquest document, els conflictes territorials de sobirania han trobat una via que ha fet disminuir de manera important la tensió i considerar el cas com a no conflictiu, amb independència del resultat polític final a què s'hagi arribat en cadascun dels casos. Aquesta regulació, amb més o menys grau de detall i de rang jurídic, s'ha incorporat amb caràcter recent en els casos de Groenlàndia,⁷ Escòcia,⁸ Irlanda del Nord,⁹ Montenegro¹⁰ (a Europa); San Cristóbal i Nieves,¹¹ Etiòpia,¹² el Quebec¹³ i el Sudan del Sud¹⁴ (fora del continent europeu). Aquestes regulacions poden, al seu torn, oferir una base important

7. Act on Greenland Self-Government, acta núm. 473, del 12 de juny de 2009 (Dinamarca).

8. Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland, del 15 d'octubre de 2012.

9. The Northern Ireland Peace Agreement, del 10 d'abril de 1998 (Regne Unit i República d'Irlanda).

10. Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, del 4 de febrer de 2003.

11. The Constitution of Saint Kitts and Nevis, del 22 de juny de 1983.

12. Constitution of the Federal Republic of Ethiopia, del 8 de desembre de 1994.

13. Referèndums celebrats el 1980 i el 1995, i Clarity Act, S. C. 2000, c. 26, del 29 de juny de 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), del 31 de desembre de 2004.

per a inferir d'elles principis generalment aplicables en el marc d'una solució democràtica, com la que es pretén proposar a través d'aquest codi de bones pràctiques.

4. BASES, PRINCIPIS I BONES PRÀCTIQUES PER A LA GESTIÓ DEMOCRÀTICA DEL CONFLICTE DE SOBIRANIA

A partir dels casos exposats és possible extreure determinats estàndards que permeten l'elaboració d'un codi de bones pràctiques en el marc de les institucions europees, d'acord amb les bases i els principis següents, que es desenvolupen a la tercera part d'aquest document.

A) Bases conceptuals: territorialitat i nous conceptes de sobirania

27. [Democràcia i territori] Els àmbits institucionals i jurisdiccionals en què es materialitza la vida democràtica estan delimitats per fronteres territorials. La territorialitat compartida ofereix les condicions materials per a garantir l'agència política, confiança i imparcialitat necessàries per a establir un marc comú de drets i obligacions. Aquests drets i obligacions requereixen un poder sobirà estable territorialment i capaç d'exercir la coerció necessària per a la seva execució efectiva. Les unitats polítiques es defineixen per l'existència d'interessos i relacions comunes construïdes per la interacció sostinguda en un territori entre individus i grups lliures i iguals. El territori assegura la vinculació comunitària i la possibilitat de construir acords o fer sostenibles els desacords.

28. [Noves formes d'articulació política] L'enfocament democràtic de la sobirania i de les seves expressions materials pot facilitar la gestió democràtica dels conflictes territorials. La concepció dogmàtica de la sobirania com un poder únic que comporten la unitat indissoluble i perpètua dels estats ha de ser superada per visions obertes i dinàmiques que permetin una millor imbricació entre el poder polític i la seva font de legitimació, la voluntat democràtica de la ciutadania assentada en un territori.

29. [Evolució del poder constituent] La sobirania al segle XXI s'entén com un poder obert que es pot exercir en múltiples escales i per diversos subjectes. L'existència de subjectes constituents inextingibles es posa en dubte en interpretacions recents del concepte de sobirania. És a dir, s'obre l'oportunitat perquè en el desenvolupament d'una comunitat política concreta es pugui posar en dubte la legitimitat del subjecte constituent i sorgeixin nous subjectes no subordinats.

30. [Democràcia multinivell] Encara que la pràctica dels estats federals avui existents no ofereix una gestió adequada dels conflictes de sobirania, en les teories del

federalisme plurinacional es podria trobar una manera per a adequar aquestes noves realitats posant en dubte la idea d'un *demos* únic i legitimant l'articulació entre múltiples nacions i, fins i tot, legitimant el sorgiment d'un nou poder constituent. Així, la qüestió territorial i la sobirania es pot/s'ha d'entendre com un problema multinivell. D'aquesta manera, és preferible concebre els conflictes o qüestions territorials com a processos democràtics de reconeixement mutu, decisió territorial i construcció de sobirania que inclouen fases de configuració i acomodament variables en diferents escales territorials i amb més o menys durada en el temps.

B) Principis i valors

31. [Principi democràtic] Una solució democràtica a un conflicte territorial de sobirania exigeix que la delimitació territorial de l'àmbit de decisió i el *demos* afectat estiguin subjectes al debat democràtic. Si la ciutadania ha d'assumir una delimitació que no es pot qüestionar per vies democràtiques, es genera l'incentiu fàctic perquè el conflicte s'acabi dirimint per vies no democràtiques, com la guerra, la repressió, l'acord entre elits o la simple transacció autoritària. Per això, els conflictes territorials de sobirania en el si dels estats poden i han de ser gestionats d'una manera democràtica, perquè totes les opcions de sobirania territorial, incloent-hi la secessió, puguin ser viables.

32. [Principi de sobirania] La salvaguarda de la sobirania estatal és compatible amb el reconeixement del dret a decidir de les comunitats subestats amb personalitat política pròpia. L'assumpció de concepcions de sobirania més obertes i dinàmiques i l'existència de reconeixement constitucional de l'existència de comunitats polítiques amb dret a l'autogovern i a decidir el seu estatus polític faciliten les solucions polítiques democràtiques. L'exercici d'aquest dret ha de poder conduir a l'aparició d'un nou estat sobirà si una majoria suficient de la ciutadania així ho manifesta, de forma inequívoca, en expressió lliure i democràtica.

33. [Principi de respecte als drets fonamentals] El procediment per a la gestió democràtica d'aquests conflictes ha de respectar en tot cas els drets i les llibertats fonamentals de les poblacions afectades.

34. [Principi d'estat de dret (*rule of law*)] El procés mitjançant el qual una comunitat subestatal decideix el seu estatut polític ha de salvaguardar el principi de l'estat de dret. Aquest principi no es redueix a un mer respecte de la legislació vigent en un moment donat, sinó que inclou també, necessàriament, el respecte dels drets fonamentals i el caràcter democràtic de la llei com a supòsits essencials sense els quals l'imperi de la llei (*rule of law*) es converteix en un simple imperi per la llei (*rule by law*). Només el respecte a l'estat de dret en aquests termes pot proporcionar un marc adequat de seguretat

jurídica en què es desenvolupi el procés de resolució dels conflictes territorials de sobirania.

35. [Principi de subsidiarietat] La responsabilitat inicial i primària de protegir els drets fonamentals en la gestió democràtica dels conflictes de sobirania resideix en les parts. El procediment que s'ha de seguir per a la definició democràtica de l'estatus juridicopolític de la comunitat política subestatal, els àmbits territorials implicats i les conseqüències futures de la decisió haurien de ser debatuts i acordats pels representants legítims de la comunitat política subestatal i els de l'estat afectat.

36. [Centralitat del diàleg] El codi de bones pràctiques subratlla la necessitat de gestionar els conflictes de sobirania mitjançant un diàleg pacífic i democràtic que respecti els drets humans, els drets de les minories i el principi de legalitat. El reconeixement mutu entre la comunitat subestatal i l'estat del qual forma part és una condició bàsica per a un diàleg just i eficaç.

37. [Mitjans pacífics] El respecte a les regles del joc democràtic per part de tots els actors involucrats i el seu compromís amb els mitjans exclusivament pacífics i democràtics de plantejar i gestionar les seves demandes polítiques són condicions bàsiques en la gestió democràtica dels conflictes relacionats amb la sobirania.

38. [Marc constitucional obert] El reconeixement constitucional explícit o implícit per part de l'estat de la identitat política de les comunitats subestatals, el seu dret a l'autogovern o el dret a decidir democràticament el seu estatus polític facilita la gestió democràtica dels conflictes territorials de sobirania.

39. [Cultura política democràtica] Així mateix, una interpretació oberta de les normes constitucionals i conforme a l'evolució del principi democràtic, incloent-hi la previsió del referèndum com a instrument de gestió dels processos de decisió col·lectiva, promou les solucions democràtiques del conflicte (el Quebec, Irlanda del Nord, Escòcia, Montenegro, Kosovo, Groenlàndia, Illes Fèroe, entre altres).

II. LA INTERVENCIÓ DE LES INSTITUCIONS EUROPEES (IE)

1. LA DIMENSIÓ JURIDICOPOLÍTICA D'UNA INTERVENCIÓ EUROPEA EN ELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA

A) *Introducció*

1. [Base jurídica de les IE per a intervenir] La possibilitat de regular o arbitrar principis de solució per als conflictes territorials de sobirania plantejats a l'interior dels estats europeus pot concernir tres organitzacions internacionals regionals de diferent naturalesa i funcionament: la Unió Europea (UE), el Consell d'Europa (CoE) i l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE).¹⁵
2. [Possibilitat legal d'intervenció directa i indirecta] La possibilitat legal o política d'intervenció de cadascuna de les organitzacions esmentades depèn de la configuració funcional i institucional de cadascuna d'elles. En aquest sentit, es poden distingir dos grans tipus d'intervenció. D'una banda, la intervenció directa en un conflicte determinat, participant activament en el procés de resolució. D'altra banda, la intervenció indirecta, que es projecta sobre elements del context d'aquest conflicte que poden ajudar a resoldre'l.
3. [Intervenció indirecta de les IE] Per bé que les tres organitzacions no tenen competència primària per a intervenir directament en els conflictes territorials de sobirania que es produeixen en l'interior dels seus estats membres, sí que poden realitzar diverses actuacions en aquest sentit, incloent-hi la possibilitat de regular o adoptar directrius o principis d'actuació per a la solució dels conflictes amb caràcter general.

B) Dret d'autodeterminació i principi d'integritat territorial en el dret internacional

4. [Principis generals habitualment invocats] Des de l'àmbit del dret internacional es plantegen dos principis rellevants en la matèria que s'han de respectar i s'han de fer compatibles amb la intervenció de les institucions europees en els conflictes territorials de sobirania, a saber, el principi d'integritat territorial dels estats i el principi d'autodeterminació dels pobles, que avui dia es configura com un dret humà col·lectiu l'aplicació del qual als conflictes aquí referits està sotmesa a discussió.
5. [El principi d'integritat territorial dels estats] El dret internacional proclama com un dels seus principis bàsics el respecte a la integritat territorial dels estats. L'àmbit d'aplicació d'aquest principi és el de les relacions entre estats, i el seu objectiu essencial és garantir la no-ingerència recíproca com a principi bàsic de les relacions internacionals. Tanmateix, això no implica necessàriament una garantia interna als estats respecte de les seves fronteres o la seva integritat territorial. Així ha estat proclamat en la Declaració sobre els principis de dret internacional referents a les relacions d'amistat i a la cooperació entre els estats de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides (1970)¹⁶

15. Ens referim aquí únicament a les institucions polítiques europees, no a les jurisdiccionals, com és el cas del Tribunal Europeu de Drets Humans o el Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

16. Declaració aprovada per la Resolució 2625 (XXV) de l'Assemblea General, del 24 d'octubre de 1970.

o en la Declaració amb motiu del cinquantenari de les Nacions Unides (1995).¹⁷ Igualment, aquest principi ha estat explícitament interpretat en el dictamen del Tribunal Internacional de Justícia sobre la secessió de Kosovo, del 22 de juliol de 2010 (apartat 80).¹⁸

6. [Dret a l'autodeterminació i conflictes territorials de sobirania] El dret dels pobles a la lliure determinació és objecte de nombrosos debats tant doctrinals com institucionals, referits tant al subjecte titular del dret com al seu contingut i exercici. En els àmbits intergovernamentals ha prevalgut, fins ara, una interpretació restrictiva del dret d'autodeterminació reconegut en el dret internacional per a excloure la possibilitat d'intervenció de les organitzacions internacionals en els conflictes territorials de sobirania. No obstant això, la intervenció de les organitzacions internacionals no s'ha de recolzar exclusivament sobre la base de l'esmentat dret, amb independència de la lectura que se'n faci. Hi ha altres drets que poden fonamentar aquesta intervenció. Així mateix, poden existir raons d'índole humanitària i pragmàtica que la justifiquin.

7. [Autodeterminació interna i externa] El dret d'autodeterminació es defineix com la capacitat d'un poble per a determinar lliurement la seva condició política i perseguir el seu desenvolupament econòmic, social i cultural.¹⁹ Dins del seu contingut se solen distingir les dimensions interna i externa. La dimensió interna pressuposa que el dret es pot realitzar en el si de l'estat territorial, en el cas que es donin les condicions democràtiques i d'autogovern que ho facin possible. La dimensió externa, segons la interpretació fins ara dominant, concediria a determinats pobles sotmesos a dominació colonial, opressió o violació greu i sistemàtica de drets humans l'opció de la separació política de l'estat sobre la base que en aquests casos no es donen les condicions que permeten l'autodeterminació interna.²⁰ Aquesta doble dimensió del dret d'autodeterminació permet compatibilitzar-ho amb el principi del respecte a la integritat dels estats.

8. [Un dret de tots els pobles] Els instruments internacionals que reconeixen el dret a l'autodeterminació reconeixen el mateix a tots els pobles, sense fer cap distinció entre ells.²¹ No obstant això, la interpretació del concepte *poble* en dret internacional no és

17. Declaració aprovada per la Resolució 50/6 de l'Assemblea General, del 9 de novembre de 1995.

18. TIJ, As. Kosovo, apartat 80. Segons la qual l'abast del principi d'integritat territorial se circumscriu a l'àmbit de les relacions entre estats.

19. Resolució AG 1514 del 1960, ap. 2.

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

21. Article 1 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (Nova York, 1966).

unívoca. A les Nacions Unides ha prevalgut una interpretació dominant que circumscriu aquest dret, almenys en la seva dimensió externa, als pobles sotmesos a un règim colonial o bé sotmesos a subjugació, dominació o explotació estrangeres.

9. [Avaluació de la dimensió interna] L'apreciació del grau d'absència d'autodeterminació interna o de dominació que justificaria el dret d'un poble a exercitar l'autodeterminació externa està monopolitzada pels estats ja constituïts i pels organismes internacionals en els quals aquells estan representats. No obstant això, l'evolució doctrinal i jurisprudencial més recent atorga un major marge d'apreciació als pobles afectats, de manera que la seva voluntat d'exercir l'autodeterminació externa esdevé un factor fonamental de legitimitat, i la viabilitat d'exercitar aquest dret de forma reglada, una mesura del seu grau d'autodeterminació interna i, per tant, de la qualitat democràtica de l'estat en què es troben.

10. [Tutela internacional] Davant l'existència de conflictes territorials de sobirania es fa convenient regular o aclarir les condicions en què el sistema de govern intern d'un estat que acull una pluralitat de pobles incompleix les seves obligacions en matèria d'igualtat i lliure determinació interna d'aquests pobles. Al mateix temps, cal recordar els compromisos internacionals assumits pels estats democràtics de resoldre els conflictes per vies pacífiques i el diàleg polític, de manera que si un poble manifesta democràticament la seva lliure voluntat de decidir un estatus polític diferent del que posseeix, l'estat ha d'oferir un procediment democràtic per a exercir-lo. Les organitzacions internacionals d'àmbit regional tenen una responsabilitat especial a l'hora d'ajudar a establir aquestes pautes o procediments que facilitin la solució d'aquesta mena de controvèrsies, d'acord amb els principis generals del dret, la democràcia i el respecte als drets humans de totes les persones.

11. [Principi democràtic com a base de legitimitat del dret a l'autodeterminació] Per tot això, més enllà d'una interpretació reactiva del dret a l'autodeterminació, com a resposta reparadora a una situació indesitjable en graus diversos, convé plantejar l'exercici del dret d'autodeterminació com l'expressió de la voluntat d'un poble que es vol dotar d'un nou marc institucional amb l'objectiu de millorar el seu desenvolupament econòmic, social i cultural, incloent-hi la possibilitat de constituir-se en un nou estat independent, a través d'una via democràtica i pacífica. Encara que té sentit esgotar les vies per a una autodeterminació interna, el principi democràtic i el de no-dominació haurien de ser suficients per a fonamentar una demanda d'autodeterminació externa de tots els pobles, en qualsevol classe d'estat, sota unes condicions que aquest codi busca determinar. El dret a l'autodeterminació fonamentat en un principi democràtic i no en una causa justa o reparadora es plasma en el concepte *dret a decidir*, que, si s'incorpora progressivament a l'ordenament jurídic, pot ser una via adequada per a la resolució dels conflictes territorials de sobirania.

C) Base jurídica per a la intervenció de les organitzacions europees

i) UNIÓ EUROPEA (UE)

12. [Base competencial] El dret de la UE no conté cap regulació que limiti la possibilitat d'intervenció. De fet, la UE disposa de competències implícites i possibilitats d'actuació que poden ser rellevants per a la seva intervenció en els conflictes territorials de sobirania. Aquestes competències o possibilitats estan lligades a les finalitats, els valors i els principis de la UE, definides en els seus tractats constitutius o als assumptes d'interès de la UE.

13. [Més enllà de les competències explícites] Algunes institucions de la UE disposen d'una possibilitat àmplia d'actuació que es pot desenvolupar més enllà de l'exercici de les competències comunitàries en sentit estricte. Així, el Consell Europeu, com a institució d'impuls polític, constitueix un fòrum en el qual és possible tractar qüestions i matèries rellevants per a la Unió Europea. De la mateixa manera, el Parlament Europeu, el caràcter representatiu del qual li atorga legitimitat per a actuar, en sentit ampli, més enllà del cercle estricte de les competències atribuïdes a la UE. Ambdues institucions poden debatre i pronunciar-se sobre una qüestió d'alt interès per a la UE, els seus ciutadans o els estats membres, ja que resulta d'acord amb la naturalesa d'aquests òrgans i amb el caràcter general i obert amb el qual el mateix Tractat de la Unió Europea (TUE) aborda les seves finalitats en els articles 3 i 13.1.

14. [Pobles d'Europa] La UE reconeix «la diversitat de cultures i tradicions dels pobles d'Europa (Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea) i assumeix, per això, el compromís de respectar els “pobles d'Europa”, promoure'n el desenvolupament i protegir llur benestar» (art. 3 TUE), i també estar immersa en un «procés de creació d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa, en la qual les decisions es prenguin de la forma més propera possible als ciutadans, d'acord amb el principi de subsidiarietat» (art. 1 TUE), interpretat d'una manera oberta, dinàmica i flexible.

15. [Promoció de la pau] Un dels objectius fundacionals de la Unió Europea és promoure la pau. La història europea inclou diversos episodis de conflictes territorials de sobirania que han escalat fins al punt de posar en risc la pau, entesa en el sentit més exigent d'absència de violència física contra les persones. En un sentit més ampli de la noció de violència, de vegades aquests conflictes deriven en episodis de repressió, persecució ideològica, discriminació o abús d'autoritat. L'absència de vies ordenades de resolució de conflictes facilita la polarització, la confrontació i la fractura social, circumstàncies totes elles que incrementen la inestabilitat i la potencial aparició de manifestacions violentes del conflicte. L'assumpció d'un codi de bones pràctiques per a

la resolució democràtica dels conflictes territorials de sobirania respon a l'objectiu de promoure la pau que la UE estableix per a les seves institucions.

16. [No dominació] Els tractats de la UE estableixen també un principi de no-dominació. La contribució d'un codi de bones pràctiques a aquest propòsit és doble. En sentit proactiu, facilita que els ciutadans i ciutadanes europees que vulguin plantejar la seva disconformitat amb l'*statu quo* de sobirania territorial vigents tinguin garantida una via ordenada per a fer-ho en plena llibertat. En sentit reactiu, la incorporació d'aquest codi a l'ordenament europeu limita les possibilitats de generació i escalada de conflictes.

17. [Cooperació i marc unitari] L'article 4 del TUE estableix la noció de cooperació sincera i el compliment de les obligacions emanades pels tractats, qüestions totes dues lligades al reconeixement mutu i la inclusió democràtica. El principi de cooperació lleial assenyalava el deure dels estats membres de facilitar a la UE el compliment de les seves missions i d'abstenir-se d'adoptar mesures que puguin posar en perill els seus objectius. Aquest principi també subratlla que totes les institucions de la UE tenen la responsabilitat de prestar assistència als estats membres per a garantir el respecte de l'estat de dret. En aquest sentit, un codi compartit sobre els conflictes territorials de sobirania els posiciona en un context d'interdependència que inevitablement transcendeix les fronteres de l'estat directament afectat.

18. [Valors de la UE] El respecte dels drets fonamentals, incloent-hi els drets de les persones pertanyents a minories, la democràcia i l'estat de dret són els valors que fonamenten la Unió Europea, i el sistema institucional de la qual ha de promoure. Totes les actuacions de la UE encaminades a la promoció i el desenvolupament d'aquests valors contribueixen a crear o a millorar el context necessari perquè la resolució dels conflictes territorials de sobirania a l'interior dels estats membres s'adeqüi a aquests valors i principis fonamentals. Aquests valors i principis fonamentals de la UE, juntament amb el principi de subsidiarietat i el dret a la participació democràtica reconegut a tot ciutadà o ciutadana de la UE, donen cobertura i fonamenten la pretensió que la UE es doti d'un protocol o codi de bones pràctiques en la resolució democràtica dels conflictes territorials de sobirania en l'espai europeu.

19. [Protecció i garantia dels drets de la ciutadania europea] Les institucions europees han de vetllar per a garantir que els interessos, el benestar i els drets del conjunt de la ciutadania europea puguin tenir una via d'expressió i, si s'escau, de materialització. La ciutadania europea immersa en un conflicte territorial de sobirania que afecti un (o diversos) estat(s) membre(s) ha de poder comptar amb què la Unió Europea prengui les mesures necessàries per a assegurar el compliment d'aquest principi, aprofundint en l'*ethos* aspiracional d'una *ever closer union of citizens*, en la mesura que contribueix a superar diferències entre ciutadans europeus.

20. [Preocupació per la qualitat democràtica] A les institucions de la UE, bàsicament al Parlament Europeu, hi ha una preocupació creixent entorn de la violació dels valors europeus per part dels estats membres i l'erosió de la qualitat democràtica, i amb aquesta de l'estat de dret. L'estat de dret constitueix un valor compartit i els seus principis clau són la legalitat, la seguretat jurídica, la igualtat davant la llei, la separació de poders, la interdicció de l'arbitrarietat, les penes per corrupció i la tutela judicial efectiva per part de tribunals independents. En aquest sentit, la Comissió Europea ha identificat maneres de reforçar el conjunt d'instruments de l'estat de dret i ha manifestat la seva intenció d'aprofundir en el seguiment dels esdeveniments relacionats amb la protecció de l'estat de dret en els estats membres mitjançant un cicle periòdic de revisió.

ii) CONSELL D'EUROPA (COE)

21. [Principis del Consell d'Europa] El Consell d'Europa, com a organització de cooperació interestatal, té una important capacitat d'influència política en tot el continent. Els principis que inspiren la seva actuació inclouen la consolidació de la pau, basada en la justícia i en la cooperació internacional, i l'adhesió «als valors espirituals i morals que són patrimoni comú dels seus pobles i la veritable font de la llibertat individual, la llibertat política i l'imperi del dret, principis sobre els quals es funda tota autèntica democràcia».

22. [Matèria d'interès comú en la protecció de les minories nacionals] El Consell ha abordat en nombroses ocasions les qüestions relatives als drets de les minories nacionals a Europa, fins i tot mitjançant l'adopció de tractats en la matèria que persegueixen assegurar que els estats respecten els drets humans civils, polítics i culturals de les persones que formen part d'una minoria nacional. Els drets polítics col·lectius han estat també abordats pel Consell, especialment per l'Assemblea Parlamentària.

23. [Dimensió política de les minories nacionals] El Consell d'Europa defensa que aquests conflictes es poden resoldre respectant el principi d'unitat i integritat territorial sense detriment del principi de diversitat cultural, però sempre dins de la cultura democràtica europea compromesa amb la pau i la prevenció de la violència com a elements essencials per a la promoció dels drets humans, la democràcia i l'estat de dret.²² En particular, el Consell d'Europa ha apostat per l'autonomia territorial com a

22. Informe del Comitè d'Assumptes Polítics (3 juny 2003), «Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe», relator: Sr. Gross, Suïssa, Grup Socialista.

instrument idoni per a conciliar la unitat territorial amb la diversitat cultural,²³ i com a concreció del dret a l'autodeterminació, sense excloure altres possibles solucions.²⁴

24. [Principis europeus per als processos d'independència i secessió] El Consell d'Europa ha debatut en aquest sentit diversos aspectes dels conflictes territorials de sobirania sobre la base d'alguns dels que hi ha vigents en el continent europeu,²⁵ i ha apuntat a la necessitat de solucionar els contenciosos relatius a la sobirania i la secessió per mitjà d'un diàleg pacífic i democràtic que respecti l'estat de dret i els drets humans.

25. [Capacitat d'intervenció] El Consell d'Europa té la capacitat de tenir un paper rellevant en la determinació de criteris que orientin la solució dels conflictes territorials de sobirania des dels valors i principis que fonamenten el Consell, com són el respecte dels drets fonamentals, la democràcia i l'estat de dret, per mitjà de diverses iniciatives. Des de la recomanació de l'acompliment d'un estàndard europeu comú concorde amb els valors europeus citats i contingut en un codi de bones pràctiques per a la resolució democràtica d'aquest tipus de conflictes, el Consell d'Europa hi pot tenir un paper de primer ordre.

iii) ORGANITZACIÓ PER A LA SEGURETAT I LA COOPERACIÓ A EUROPA (OSCE)

26. [Perspectiva per a la intervenció] L'aproximació de l'OSCE als conflictes territorials de sobirania es produeix des de la perspectiva de les relacions entre els estats i quan aquests conflictes puguin implicar un risc per a la seguretat o l'estabilitat d'aquestes relacions. No obstant això, la seva influència política és molt important en

23. «Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe»: resolució de l'Assemblea Parlamentària, 1134 (adoptada el 24 de juny de 2003) i recomanació de l'Assemblea Parlamentària, 1609 (del 24 de juny de 2003).

24. «National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification», Comitè d'Afers Legals i Drets Humans, relatora: Sra. Marina Schuster, Alemanya, Aliança de Liberals i Demòcrates per Europa (doc. 12689, del 12 de juliol de 2011). Resolució 1832 (2011), del 4 d'octubre de 2011, «National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification».

25. Informe Destexhe (doc. 14390, del 4 de setembre de 2017), «Towards a democratic approach to the issues of self-determination and secession», informe del Comitè d'Afers Legals i Drets Humans; relator: Sr. Alain Destexhe, Bèlgica, Aliança de Liberals i Demòcrates per Europa. Doc. 13895, del 30 de setembre de 2015, «Towards a democratic approach to the issues of governance in European multinational States», moció per a la resolució proposada pel Sr. Stefan Schennach i altres membres de l'Assemblea.

qüestions referents a la pau, la seguretat i la democràcia a Europa, i, en conseqüència, la seva intervenció resulta de gran importància per a assegurar la resolució per mitjans pacífics i per a promoure el clima necessari de confiança i seguretat que eviti els conflictes.

27. [Caràcter interestatal del dret d'autodeterminació] El dret a l'autodeterminació dels pobles es troba recollit en l'Acta Final de Hèlsinki com un dels principis bàsics de les relacions entre els estats participants.

28. [Tractament de les minories nacionals] L'OSCE s'ha ocupat de la qüestió de les minories nacionals, especialment les que estan assentades en diversos estats o les que disposen d'un estat de referència. L'OSCE intenta garantir els drets de les minories nacionals, com a drets essencialment culturals, vinculats a la seva identitat, i com a prohibició de discriminació en l'exercici dels drets individuals i polítics pel fet de pertànyer a una minoria nacional.

29. [Mecanismes d'intervenció] L'OSCE té des del 1992 un Alt Comissionat sobre Minories Nacionals, que té la missió de contenir i desescalar les tensions que es puguin produir al voltant de les minories nacionals i alertar l'Organització perquè actuï de manera preventiva per a evitar els conflictes potencials. La seva perspectiva fonamental és assegurar la convivència de les societats multiètniques, per a fer-les més inclusives i estables. Cal destacar les recomanacions temàtiques que l'Alt Comissionat ha elaborat al llarg dels anys en matèria d'educació, llengua, participació política, cooperació transfronterera, policia i seguretat, relacions interestatals, integració social i accés a la justícia.

2. LA DIMENSIÓ PRAGMÀTICA D'UNA INTERVENCIÓ EUROPEA EN ELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA: MOTIUS PER A LA INTERVENCIÓ I FINESTRES D'OPORTUNITAT

30. [Dimensions que cal considerar] Els debats sobre els conflictes territorials de sobirania han girat al voltant de les condicions que havien de complir les comunitats subestats per a considerar legítimes les seves aspiracions polítiques. En contextos democràtics consolidats, la voluntat democràtica hauria de ser condició necessària i suficient per a arbitrar una via per a la seva resolució democràtica. No obstant això, en un nombre de casos considerable, el procés per a materialitzar aquesta aspiració es troba *de facto* condicionat per consideracions pràctiques i de poder. També des d'aquesta perspectiva es poden assenyalar motius per a la intervenció i diverses finestres d'oportunitat en el moment actual de desenvolupament de les IE.

31. [Europa com a model] Un aspecte normatiu de caràcter extern que reforça la importància d'un codi per a la resolució democràtica dels conflictes territorials de

sobirania és oferir models o plantejaments que puguin contribuir a avançar en els valors fundacionals subjacents al model de democràcia a Europa. Disposar d'aquest tipus de codis de bones pràctiques facilita el diàleg amb altres àrees del món que poden viure conflictes equiparables, l'aprenentatge compartit i la projecció exterior europea, i s'alineja amb l'aspiració de treballar en la construcció del que la Comissió Europea ha anomenat *blueprints* europeus.

32. [El precedent escocès com a necessitat de resposta clara i comuna] Episodis com el referèndum d'independència celebrat a Escòcia el 2014 demostren que les institucions europees no disposen d'un full de ruta clar per a abordar i posicionar-se davant conflictes d'aquesta naturalesa. Això incrementa la incertesa i inseguretat de les persones físiques i jurídiques immerses en aquests tipus de conflictes. La mateixa situació d'Escòcia, un cop confirmada la sortida del Regne Unit de la Unió Europea i la possibilitat d'un nou referèndum, fa plausible l'escenari d'una Escòcia independent que aspiri a accedir a algunes de les institucions que componen la democràcia a Europa. Davant d'una situació com aquesta, és desitjable que les institucions europees disposin d'un codi de bones pràctiques que ofereixi als diversos actors un escenari clar d'actuació.

33. [La democràcia a Europa i la seva legitimació social] Aquest codi de bones pràctiques està alineat amb l'interès de la democràcia a Europa de revertir una desafecció política i euroescepticisme en auge des de la crisi de l'any 2008. Si bé els conflictes territorials de sobirania no necessàriament responen a cap d'aquests patrons, la seva escalada o enquistament poden contribuir al fet que els ciutadans i les ciutadanes afectades augmentin el seu desinterès cap a la política en general i, en absència d'una intervenció, cap a la política europea en particular.

34. [Evitar les derives antidemocràtiques] L'auge d'opcions populistes excloents i l'increment de pulsions antidemocràtiques poden concórrer eventualment amb contextos de conflictes territorials de sobirania. La potencial escalada o enquistament d'un conflicte davant l'absència d'una sortida democràtica per a la seva resolució acostuma a desestabilitzar el sistema polític i dificulta no només l'existència d'un debat públic de qualitat sinó la capacitat de *delivery* del mateix sistema polític, escenari en el qual les opcions polítiques antidemocràtiques poden sortir beneficiades, fet que reforça l'oportunitat d'aquest codi.

35. [Impuls constitucional] Pel que fa a la Unió Europea, es pot trobar davant un nou *moment constitucional*²⁶ en el qual es torni a plantejar la possibilitat de transformar els pilars juridicopolítics del seu marc institucional. En aquest debat, l'existència d'un codi

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

de bones pràctiques com aquest contribueix a reduir un àmbit de conflictivitat i facilita, així, la conversa democràtica necessària per a aprofundir en el procés de construcció o integració europea.

36. [Sobirania transnacional a la UE] El present codi contribueix a superar el bloqueig estatalista que es pot produir a la UE, apunta cap a un marc europeu de sobirania transnacional i aprofundeix en la perspectiva federal de la UE. Un projecte polític en construcció com el de la UE es beneficia d'aquest codi en la mesura que desdramatitza i relativitza les controvèrsies sobre les sobiranes, i dona una via ordenada i democràtica de resolució a determinats conflictes afavorint la promoció de visions més horitzontals, cooperatives i pluralistes de la sobirania.

37. [Claredat] Aquest codi ajuda a definir clarament el marc d'actuació i les expectatives raonables dels actors europeus en aquests conflictes. Això no només afavoreix els seus aspectes morals, sinó que també contribueix al fet que la diversitat no s'expressi en termes de confrontació o exclusió, i així es reforça l'estabilitat del mateix sistema polític europeu. En aquest sentit, el codi de bones pràctiques ofereix una via ordenada que compagina el reconeixement de la pluralitat de subjectes polítics amb el respecte al principi democràtic i a l'estat de dret, de manera que es dota d'estabilitat al marc europeu i a un eventual procés d'ampliació interna, en coherència amb els valors europeus.

38. [Cohesió europea i capacitat territorial] El present codi persegueix també evitar que lògiques internes entorpeixin o impedeixin acords comunitaris o dificultin l'activació de capacitats territorials en la resolució de conflictes globals. El document pretén contribuir a reduir el nombre i la intensitat d'aquests conflictes que, al seu torn, minven la capacitat dels actors involucrats de participar activament en les polítiques públiques de les institucions europees. Així, el present codi contribueix a reduir les distorsions que en l'àmbit europeu generen qüestions particulars com els conflictes territorials de sobirania i permet reactivar les capacitats de les diferents escales democràtiques de governança.

III. COM INTERVENIR? CONDICIONS PER A LA GESTIÓ DEMOCRÀTICA DELS CONFLICTES TERRITORIALS DE SOBIRANIA

1. CONDICIONS GENERALS

1. [Controvèrsia sobre la sobirania] El conflicte territorial de sobirania parteix de l'existència d'una controvèrsia sobre la qüestió de la sobirania en una comunitat política subestatal, en la qual es qüestiona l'estatut polític de pertinença a l'estat actual. Tot i que en alguns règims polítics existeixen vies per a revisar l'autogovern de les comunitats subestamentals reconegudes institucionalment, quan això implica una revisió constitucional del subjecte de la sobirania o, fins i tot, la consecució eventual de la independència per part de la comunitat subestatal, poden sorgir conflictes polítics no desitjats, deguts en part a la confrontació no articulada de majories democràtiques, amb risc d'escalada o enquistament.
2. [Majories contraposades] Els sistemes polítics democràtics s'han de basar en el consens de la població i han de disposar de capacitat de canvi i d'adaptació, sense que els consensos passats justifiquin la perpetuació de l'*statu quo*. Quan no és possible un consens constitucional general —a escala estatal i subestatal— per a resoldre aquesta situació, la viabilitat d'una solució democràtica de la demanda es fa difícil en l'àmbit intern de l'estat, perquè, encara que aquesta demanda sigui majoritària a la comunitat subestatal, normalment serà minoritària a escala estatal.
3. [Principis de resolució] El procediment per a la gestió d'aquest tipus de conflictes ha de preveure l'existència de majories contraposades, en els àmbits estatal i subestatal, i articular un procés de diàleg i negociació que eviti tant les vies de fet com la imposició. Els conflictes territorials de sobirania només es poden resoldre avui legítimament sobre la base del principi democràtic, que inclou la lliure expressió de la voluntat de les comunitats afectades, el respecte dels drets fonamentals de totes les persones i grups, el respecte de l'estat de dret i la negociació de bona fe de totes les parts.
4. [Sistema bilateral de garanties] En aquest sentit, es considera convenient establir un sistema de garanties bilateral que assegurui el compliment dels principis i valors previstos en aquest document, prevegi mecanismes preventius per a evitar el bloqueig en les controvèrsies que puguin sortir al llarg del procés i faciliti els mecanismes que permetin resoldre-les per via del diàleg i la negociació.
5. [Condicions acordades] Les condicions de claredat relatives a l'exercici del dret a decidir de la comunitat subestatal s'haurien d'acordar de bona fe entre les institucions de l'estat i la representació de la comunitat subestatal, sense que es puguin establir límits infranquejables a la materialització de la lliure voluntat de la ciutadania.
6. [Condicions públiques] Les condicions que determinen la legitimitat del procés de decisió han de ser clares i conegudes per la ciutadania amb caràcter previ, sense que es puguin alterar de manera unilateral.

7. [Base legal clara] Les condicions per a la gestió de la controvèrsia sobre la sobirania haurien de tenir una base legal clara i suficient, prèviament assumida per totes les parts afectades.
8. [Supervisió neutral] Encara que la resolució d'aquests tipus de conflictes correspon, en primera instància, a cada estat, les diverses institucions europees poden contribuir, des de les competències respectives, a facilitar-ne la resolució, d'acord amb els valors que les fonamenten. Des del moment en què es manifesta legítimament la demanda d'iniciar un procés de decisió sobre la sobirania, les diverses institucions europees haurien d'actuar, en el marc de les funcions i les competències respectives, per a propiciar una resolució d'aquest tipus de conflictes d'acord amb els principis exposats en el capítol II d'aquest document, incloent-hi la possibilitat d'articular un mecanisme de supervisió neutral, independent de les parts.
9. [Fases] Un model de bones pràctiques en la gestió dels conflictes territorials de sobirania hauria d'atendre les condicions de legitimitat democràtica exigibles en cada fase del procés: legitimitat de la demanda de la comunitat subestatal, legitimitat de la decisió i garanties recíproques en la implementació del resultat, si s'escau.

2. CONDICIONS DE LEGITIMITAT DE LA DEMANDA DE SOBIRANIA

10. [Dret a revisar el seu estatut polític] La comunitat subestatal ha de poder iniciar un procés de revisió del seu estatut polític que pugui comportar una decisió sobre la seva sobirania. El propòsit d'aquest document és oferir un marc de bones pràctiques per a la gestió dels processos de revisió de l'estatut de les comunitats subestatals en els quals es planteja una demanda de sobirania.
11. [Legitimitat democràtica de la demanda] La legitimitat democràtica de la demanda de sobirania es basa en el suport de sectors amplis de la població, el pronunciament en aquest sentit de les seves institucions representatives, en el cas d'existir, i el respecte als drets fonamentals i a l'estat de dret en la defensa dels seus plantejaments. L'obtenció per part de les forces polítiques que sustenten aquesta demanda de percentatges significatius de vot en l'àmbit territorial a què aspiren a representar és un criteri rellevant a aquests efectes, així com l'expressió directa de la voluntat popular mitjançant la realització d'una consulta popular convocada amb aquest objectiu.
12. [Voluntat democràtica mesurable a l'inici del procés] És indispensable diferenciar el suport necessari per a iniciar aquest procés de revisió, no necessàriament majoritari, de la decisió final sobre la controvèrsia plantejada. Per tant, l'avaluació de la voluntat

ciudadana suficient per a donar inici al procés de revisió de l'estatut de la comunitat subestatal es pot realitzar per diferents vies:

- a) En el cas de trobar-nos davant un *demos* o comunitat política subestatal institucionalitzada dotada de cambra legislativa, la condició per a l'inici del procés hauria de ser l'existència d'una majoria parlamentària i/o governamental en aquest sentit. Es considera que el paper del parlament subestatal, si n'hi ha, hauria de ser especialment rellevant.
- b) En el cas que la comunitat subestatal estigui representada formalment en els òrgans centrals de l'estat, hauria de ser rellevant la iniciativa plantejada pels seus representants en les institucions centrals, particularment en el seu parlament.
- c) Si no hi ha tal grau d'institucionalització, una tercera opció podria ser sumar a la iniciativa un nombre rellevant d'institucions locals en el territori de la comunitat subestatal que podria obrir una interlocució amb l'estat a l'efecte de revisar l'estatut polític.
- d) Les institucions competents en la comunitat política subestatal, a iniciativa pròpia o per impuls ciutadà, podrien convocar una consulta popular no vinculant en l'àmbit de la comunitat subestatal, amb la finalitat de conèixer l'opinió de la ciutadania sobre la iniciativa de revisió del seu estatut polític.

13. [Mecanismes democràtics alternatius] En el cas que l'estat no estableixi mecanismes reglats per a l'avaluació de la voluntat política de la comunitat subestatal al voltant de la revisió del seu estatus polític i als efectes de considerar una eventual intervenció, les institucions europees podrien prendre en consideració la voluntat expressada per la ciutadania de la comunitat subestatal per mitjà d'instruments democràtics, especialment, la consulta popular organitzada per la societat civil d'aquesta comunitat.

3. CONDICIONS DE LEGITIMITAT DE LA DECISIÓ

14. [Deliberació de qualitat] La decisió sobre l'estatus de la comunitat subestatal s'hauria d'adoptar en el marc d'un procés deliberatiu transparent, en el qual la informació contrastada, veraç i el debat públic equitatiu estiguin assegurats. En aquest sentit, totes les opcions han de poder oferir informació suficient sobre les seves propostes, i per a això han de poder elaborar lliurement aquesta informació. També s'ha de poder debatre lliurement en tots els mitjans de comunicació, i, especialment, en els de caràcter públic, tant d'àmbit estatal com subestatal, en condicions d'igualtat.

15. [Democràcia representativa i directa] En el procés de decisió s'haurien de combinar i coordinar les diferents vies d'expressió de la voluntat democràtica, de manera que qualsevol decisió que s'adopti tingui prou legitimitat. Els instruments institucionals representatius —govern i parlaments— s'haurien d'articular per mitjà de diferents mecanismes de democràcia directa —consultes i referèndums—, que permetin donar veu a les ciutadanes afectades.

16. [Igualtat entre les parts] El procés de decisió ha de garantir que totes les opcions relatives a l'estatut de sobirania de la comunitat subestatal competeixin en peu d'igualtat, en aplicació del que, sobre matèria de referèndums, ja ha recomanat la Comissió de Venècia²⁷ i l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa.²⁸

17. [Finançament de la campanya] L'equitat i la qualitat en la deliberació ciutadana hauria de ser garantida per un finançament públic de la campanya, de manera que s'asseguri una suficient difusió de les opcions plantejades i un debat equilibrat entre aquestes.

18. [Data] Les dates corresponents a les decisions democràtiques rellevants, siguin aquestes preses directament per la ciutadania o per mitjà dels seus representants, haurien de ser acordades i publicades amb prou antelació, de manera que la campanya política prèvia pugui garantir un coneixement satisfactori de les opcions i una deliberació pública de qualitat.

19. [Pregunta] La pregunta la resposta de la qual expressa la voluntat ciutadana relativa a l'estatut de sobirania de la comunitat subestatal hauria de ser prou clara i fàcil d'entendre, de manera que no hi hagi dubte al voltant de la decisió democràtica adoptada en cada cas. Seria desitjable que la pregunta fos acordada per les parts afectades: l'estat i la comunitat subestatal.

20. [Cens electoral] El cens electoral aplicable a les consultes populars i referèndums relatius a la revisió de l'estatut de sobirania de la comunitat subestatal hauria de ser concorde al que s'aplica en les eleccions ordinàries que se celebren en el territori, llevat que hi hagi un acord entre les parts afectades.

27. CDL-AD (2007) 008rev-e: Codi de bones pràctiques sobre referèndums adoptat pel Consell d'Eleccions Democràtiques en la seva 19a reunió (Venècia, 16 desembre de 2006) i la Comissió de Venècia en la seva 70a sessió plenària (Venècia, 16-17 de març de 2007).

28. Resolució 2251 (2019) 1. Actualització de les directrius per a garantir un referèndum just en els estats membres del Consell d'Europa.

21. [Comissió electoral] El procés de decisió ciutadana per via de referèndum hauria de ser supervisat per una comissió electoral independent dels governs que vetlli pel compliment de les condicions legals i/o acordades. Subsidiàriament, les institucions europees podrien exercir aquesta funció, d'acord amb les parts.
22. [Decisió majoritària] La decisió final vinculant sobre l'estatus polític de la comunitat subestatal hauria de ser presa per una majoria de la seva ciutadania en un referèndum convocat a aquest efecte, d'acord amb les recomanacions de la Comissió de Venècia i l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa.
23. [Reversibilitat i reiterabilitat] S'hauria de garantir la reversibilitat de qualsevol decisió, així com la reiterabilitat de la pretensió. Mitjançant l'establiment de les condicions de claredat necessàries, s'haurien d'evitar tant un replantejament constant de la qüestió com un tancament absolut a altres possibles decisions futures sobre l'estatut de la comunitat subestatal.

4. CONDICIONS DE LEGITIMITAT I GARANTIES EN LA IMPLEMENTACIÓ DEL NOU ESTATUS

24. [Voluntat de cooperació] La voluntat prèvia i expressa de mantenir relacions de cooperació entre el govern de l'estat i la comunitat subestatal en un eventual escenari posterior de secessió de la comunitat subestatal i sorgiment d'un nou estat independent és un factor facilitador essencial per a una gestió democràtica dels conflictes territorials de sobirania.
25. [Col·laboració i bona fe] Una vegada adoptada la decisió corresponent d'acord amb el procediment acordat, l'estat sobirà en el qual està integrada la comunitat subestatal hauria d'acceptar la decisió de la majoria de la seva ciutadania i col·laborar de bona fe en la implementació del resultat.
26. [Conseqüències d'incompliment] Si l'estat actua de manera no conforme a la bona fe o incompleix les regles acordades amb la comunitat subestatal, o aquelles que s'estableixin per mitjà d'un codi de bones pràctiques per a la resolució de conflictes territorials de sobirania promogut des de les IE, aquestes hauran de prendre en consideració les declaracions d'independència de caràcter unilateral, un cop comprovada la seva legitimitat democràtica.

5. PRECEDENTS DE BONES PRÀCTIQUES

27. [Exemples pràctics recents] Encara que les condicions esmentades es fonamenten, sobretot, en el desenvolupament del principi democràtic, el de legalitat i el del respecte a les minories i als drets fonamentals, hi ha exemples pràctics recents en els quals han estat abordats aquests tipus de conflictes amb resultats satisfactoris. Aquests precedents poden contribuir a desenvolupar un estàndard internacional de bones pràctiques. Tot i la varietat de contextos polítics, se'n poden extreure algunes consideracions que reforcen la lògica de les condicions exposades prèviament.

28. [Lectura oberta de la Constitució] El conflicte territorial de sobirania plantejat entre el Quebec i el Canadà ha trobat un marc adequat de gestió en una lectura oberta de la Constitució d'acord amb els seus principis implícits o explícits: democràcia, federalisme, constitucionalisme, legalitat i respecte a les minories.

29. [Referèndum fonamentat en la legalitat interna] La determinació de la voluntat subestatal mitjançant un referèndum que no remet a la legalitat internacional relativa als processos de descolonització, sinó que es fonamenta en la voluntat política i una interpretació oberta del marc constitucional ha estat possible al Quebec, a Escòcia, i està previst que es pugui desenvolupar en el cas d'Irlanda del Nord. La possibilitat de la celebració d'un referèndum d'autodeterminació també queda fixada en la reforma de l'Estatut d'autogovern de Groenlàndia (2009).

30. [Condicions i regles prèviament establertes en la Constitució] La determinació *a priori* de les regles del referèndum també es va produir en el cas del referèndum d'independència de Montenegro, el marc constitucional del qual establia expressament aquesta possibilitat.

31. [Negociacions entre governs] La negociació entre els representants dels governs estatal i subestatal per a acordar les condicions del referèndum (data, pregunta clara, cens, participació mínima i majoria, al costat d'altres regulacions) es va produir en el cas escocès, va ser apuntada pel Tribunal Suprem del Canadà i s'estableix com a pràctica general en el Codi de bones pràctiques sobre referèndums del Consell d'Europa.