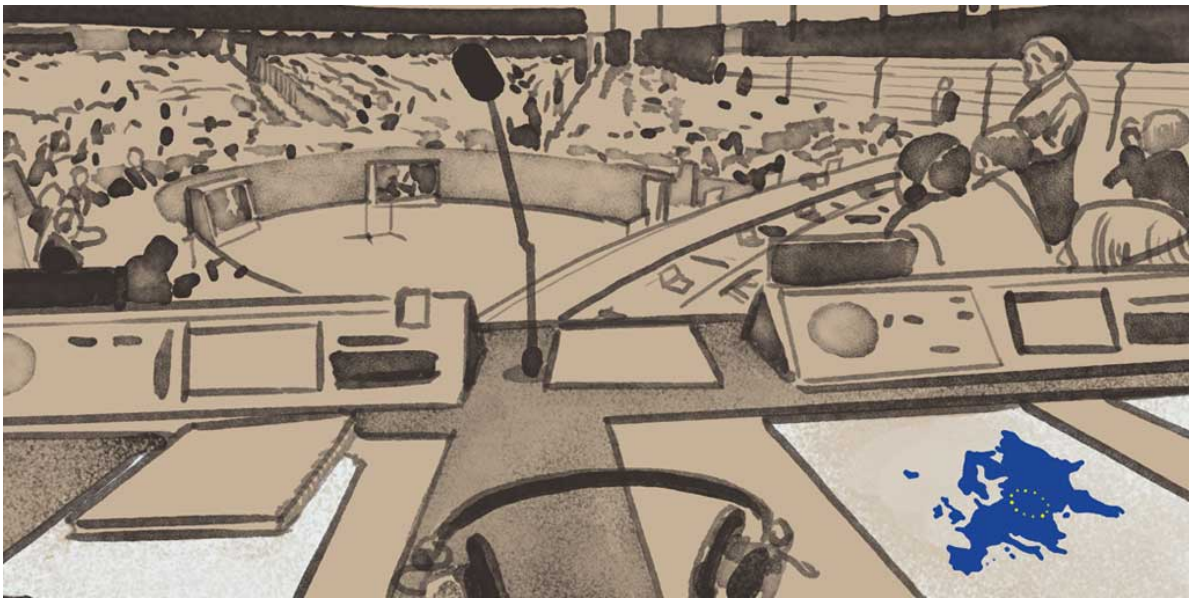
CONFLICTOS DE SOBERANÍA: EL DEBATE EN EUROPA

Introducción: un código para resolver conflictos de soberanía en el siglo XXI

Jaume López, Zelai Nikolas, Mario Zubiaga



La dimensión internacional de este monográfico de la revista IDEES reflexiona sobre el papel de la Unión Europea en los conflictos territoriales de soberanía. Ilustración: César Cromit.

Las disputas en torno a la soberanía –quién gobierna, dónde y en nombre de quién–, han conformado la historia de Europa desde tiempos inmemoriales y las graves vulneraciones de derechos que han venido aparejadas a dichos conflictos no parecen tener fin. En pleno siglo XXI sigue existiendo un lugar inaccesible al debate razonado y a la decisión democrática: la modificación de las fronteras estatales.

Los conflictos de soberanía en el siglo XXI: una iniciativa para Europa . ¿Por qué es necesario un código de buenas prácticas para su resolución?

El dosier especial de la revista IDEES "Catalunya – España: ¿del conflicto al diálogo político?" analiza en cuatro ejes interrelacionados las diferentes dimensiones de este conflicto secular, con el objetivo de estructurar y ordenar los debates existentes. El

apartado que abrimos a continuación se centra en el debate desde la dimensión europea. Un debate que pone en cuestión los marcos de soberanía de uno de los estados miembros de la UE y que conviene interpretar en el contexto de la redefinición de la gobernanza a escala europea y también global.

Los contenidos que presentamos son fruto de la colaboración del Centro de Estudios de Temas Contemporáneos y la Revista IDEES con el proyecto liderado por Eusko Ikaskuntza y el Institut d'Estudis Catalans con el objetivo de elaborar un código de buenas prácticas que facilite la resolución democrática los conflictos territoriales de soberanía en Europa.

En el marco de este proyecto se impulsaron los días 11, 12 y 13 del pasado noviembre en Bilbao las jornadas internacionales «Conflictos de soberanía en Europa: bases para una solución». Se presentaron unas bases para la elaboración de un código de buenas prácticas que facilite la resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía en Europa.

Las aportaciones teóricas recogidas en este volumen fueron presentadas en dichas jornadas y todas ellas parten de un diagnóstico compartido:

- ¿Debería ofrecer el derecho un marco seguro y justo para solucionar las controversias sobre la soberanía? Sí, sin duda.
- ¿Existen buenas prácticas y ejemplos a seguir en la gestión de este tipo de conflictos? Sí, conocemos precedentes interesantes.
- ¿Tenemos un marco normativo en Europa para gestionar estas cuestiones, más allá de algunas soluciones *ad hoc* en determinados países? No. Todo depende del grado de asentamiento de la cultura democrática en cada país.
- El vacío normativo es evidente a escala supranacional, en tanto en cuanto las interpretaciones dominantes relativas al ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos se han revelado insuficientes para gestionar adecuadamente los conflictos de soberanía en contextos democráticos.

El profesor Francesco Palermo nos recuerda que "el derecho no puede decidir si un conflicto está o no justificado, ni mucho menos puede dar la razón a una u otra parte". El derecho no es "la medida del mundo" porque la legitimidad política no se agota en la pura legalidad positiva. Pero al mismo tiempo, el derecho nos ofrece un bien muy preciado: el procedimiento. Cauces seguros, justos y equitativos para que los proyectos individuales y colectivos en conflicto puedan gestionarse de forma democrática. Describamos más precisamente el objeto de esta iniciativa:

1. **Estamos hablando de verdaderos conflictos**. No nos hallamos ante debates superficiales o discrepancias puntuales sobre competencias que puedan resolverse fácilmente. Nos referimos a conflictos históricos que han producido sufrimiento colectivo y vulneraciones de derechos y libertades de modo recurrente. Tal y como se recoge en el documento de bases, "los conflictos territoriales de soberanía se definen como disputas en las que una parte relevante de la ciudadanía de comunidades

políticas subestatales reivindica, sin reconocimiento por parte del Estado en el que están integradas, el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su estatus político, incluida la posibilidad de constituirse en Estados soberanos. El conflicto territorial de soberanía va más allá de la mera petición de reconocimiento de la comunidad política o su demanda de autogobierno y se refiere a la posibilidad de acceder a la soberanía entendida como poder de decisión supremo y originario de una comunidad política, que no prejuzga ni limita su estatus jurídico-político posterior".

La propuesta que aquí presentamos trata de buscar fórmulas justas y democráticas que permitan gestionar los conflictos actuales y evitar las controversias futuras.

2. **Son conflictos de carácter territorial**. Aunque en muchos casos, los actores implicados son minorías nacionales o culturales, en este tipo de conflicto la cuestión del ejercicio del poder político en un determinado territorio –la proyección territorial del poder–, es un elemento nuclear: no se trata únicamente de gestionar la pluralidad cultural –por lo demás, indiscutible en todos y cada uno de los Estados europeos, aunque con niveles diversos de cumplimiento–, sino de definir el estatus de *demoi* territoriales y solucionar las disputas en torno al ejercicio del poder político en un territorio.

3. **Son conflictos en los que está en juego la soberanía**. En efecto, aunque el reconocimiento de la comunidad subestatal o su acomodación en el Estado son factores relevantes a estos efectos, el núcleo del conflicto es la demanda insatisfecha de soberanía. Es decir, está en disputa la libre capacidad de una comunidad política para auto-organizarse internamente y establecer las relaciones que desee con otras comunidades políticas.

4. **Son conflictos surgidos en el seno de los estados europeos**. La propuesta de bases para un código de buenas prácticas se plantea, en principio, en un marco europeo: por un lado, va dirigida a las instituciones europeas y, por otro, no atiende a los conflictos interestatales o irredentistas que afecten a dos o más Estados. La iniciativa se centra en lo que se ha dado en llamar "conflicto interno o doméstico" de los Estados, y se ocupa de ellos con un claro propósito: superar esa limitada interpretación. Y es que nada de lo que ocurra en el seno de los Estados europeos es ya "doméstico" de esos Estados, en todo caso es "doméstico" de la "casa europea", del Estado de derecho europeo. Esto no quiere decir que las recetas propuestas no sean válidas para geografías no europeas o conflictos con varios estados implicados. En última instancia, estamos hablando de la gestión democrática basada en el acuerdo. Estamos hablando de solucionar los problemas y no problematizar las soluciones, cuando éstas sean justas y democráticas.

Ciertamente, dada la naturaleza *sui generis* de su articulación política, basada en una interpretación compleja y no monista de la soberanía, el espacio institucional europeo es probablemente el más adecuado para ofrecer un código de buenas prácticas válido a escala

global. En un contexto de aceleración, de ruptura de los marcos seguros de la modernidad, en los que se está produciendo una adaptación –no desaparición de los estados-nación–, la cuestión de la soberanía adquiere una insospechada centralidad. Rodrik [1] nos planteaba en su conocido trilema –globalización, democracia, soberanía–, la necesidad de optar por dos de dichas categorías, sacrificando siempre una tercera. Sin negar la tensión teórica y práctica entre dichos términos, quizás el trilema se simplifica si nos centramos en el concepto clave: democracia. Así, ya no serían tres las opciones, sino dos los modelos entre los que deberíamos optar: estados *inmunitarios* y *amurallados* –descritos por R. Esposito [2] y W. Brown [3]– o debate y decisión democrática sobre las estructuras políticas que nos gobiernan, su unión y separación, la delimitación de los ámbitos de poder, o los flujos de ideas y personas. Nuestra opción es evidentemente ésta última.

> Al concepto de Estado europeo de derecho deben incorporarse los procedimientos para la ampliación interna, es decir, los principios generales que deben regir en los procesos de creación de nuevos estados independientes en Europa. No es sino un paso más en la democratización de Europa

Es más, la propuesta de código de buenas prácticas se posiciona oportunamente en uno de los principales debates abiertos hoy en Europa. El debate sobre la virtualidad del "Estado Europeo de derecho" y las garantías que éste debería ofrecer en orden a salvaguardar los derechos y libertades de toda su ciudadanía. Está claro que el "imperio de la ley europea" debe proteger los derechos de la comunidad LGTBI, la libertad de expresión o la independencia del poder judicial… Y que dicha protección no se puede limitar a evaluar la legalidad vigente en cada uno de los Estados-miembro o el mayor o menor respeto a sus propios procedimientos normativos internos. Va más allá, los derechos y libertades deben quedar protegidos por el Imperio de la ley europea (*European rule of law*) y sus instituciones deben adoptar una posición proactiva en su defensa. Un imperio de la ley que, recordemos, no se limita a la pura legalidad positiva, porque debe tener siempre abierta la puerta para integrar un abanico creciente de derechos y libertades. En este sentido, entendemos que deben incorporarse a ese "Estado Europeo de Derecho" los procedimientos para la ampliación interna, es decir, los principios generales que deben regir en los procesos de creación de nuevos estados independientes en Europa. No es sino un paso más en la democratización de Europa.

Ideas-fuerza desde las que articular un consenso

Este proyecto pretende abrir una puerta en una dirección muy poco transitada. Se basa en algunas ideas-fuerza que rompen con tópicos, o malentendidos habituales, incluso falsedades, que suelen relacionarse con los conflictos territoriales de soberanía. Las ideas-fuerza que sustentan este proyecto y el documento que se presentó en las Jornadas de Bilbao son las siguientes:

No por mirar hacia otro lado los conflictos desaparecen. En la actualidad, en Europa y en el mundo, existen conflictos que pueden definirse como “conflictos territoriales de soberanía”. Los conflictos territoriales de soberanía se producen cuando no existen vías aceptadas por los Estados y las comunidades políticas subestatales para negociar un nuevo estatus político de éstas, abarcando desde un nuevo encaje o más autogobierno a la posibilidad de ejercer su voluntad de decidir sobre la posibilidad de constituirse en nuevos estados independientes.

Estos conflictos no son residuos del pasado, sino que pueden encarnar valores absolutamente contemporáneos. A menudo, se interpretan en clave de demandas decimonónicas, como residuos de un nacionalismo del pasado, pero ésta es una interpretación interesada al ocultar que, en un tiempo de soberanías compartidas, de reconocimiento de derechos colectivos y de identidades fluidas, las estructuras vigentes de descentralización política y las fronteras de los Estados no tienen por qué ser inmutables, pueden ser revisadas, puestas al día, de manera que se adapten a las demandas de las comunidades políticas territorializadas. En definitiva, son expresiones de demandas democráticas actuales.

Se suele decir que son asuntos internos de los estados, pero en la medida en que afectan a derechos individuales y colectivos deben ser tratados desde la convicción de que la protección de los mismos es un asunto que supera las fronteras estatales y concierne a toda la comunidad internacional. De igual forma que hoy es impensable considerar la conculcación de derechos humanos como un “asunto estrictamente interno”, disputas territoriales de soberanía suelen afectar a derechos individuales y colectivos fundamentales e, igualmente, una mirada externa al propio Estado puede impulsar su canalización por vías democráticas y facilitar, de este modo, su resolución.

Asimismo, deben resolverse desde una interpretación contemporánea del principio democrático, el estado de derecho, y con pleno respeto a los derechos humanos. Existe un amplio consenso, aunque a menudo difícil de materializar, sobre la idea de que éstas y otras disputas deben resolverse a través de soluciones democráticas que tengan en cuenta todas las partes del conflicto y un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al estado de derecho. El uso de la violencia queda fuera de cualquier vía legítima de solución.

No obstante, las soluciones no son fáciles. En primer lugar, por las dinámicas internas de los propios Estados que han de confrontarse con demandas y lógicas democráticas que ponen en cuestión su integridad territorial. Por otra parte, en la esfera internacional, los intereses de estado en las lógicas geoestratégicas de la política internacional dificultan una aproximación abierta a las demandas de todas las partes, especialmente cuando conlleva posicionarse sobre casos concretos. De ahí que ofrecer un marco general, no “ad hoc”, para la gestión democrática de estos conflictos, dotado de las garantías adecuadas, permita a las instituciones europeas intervenir de manera segura para facilitar las soluciones amparadas en los principios generales y estándares internacionales.

Pueden ser facilitadas por un código de buenas prácticas como los que ya existen sobre otras cuestiones. Es posible elaborar un código de buenas prácticas para la resolución de

esos conflictos, como ya existen sobre otras temáticas. Teniendo en cuenta una serie de ejemplos (casos y jurisprudencias generadas), así como una interpretación actual de distintos principios, derechos y deberes, es posible inferir unos estándares que podrían ser impulsados desde esferas europeas.

En el marco europeo, existen diversas instituciones que podrían contribuir a su elaboración e impulso. Con criterios y ámbitos de actuación distintos las diversas instituciones europeas podrían, de acuerdo con sus competencias, principios y valores inspiradores, impulsar este marco común de estándares para la resolución de conflictos territoriales de soberanía. Desde el Parlamento Europeo pasando por la Comisión y el Consejo Europeo, o el Consejo de Europa, o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

> Las instituciones europeas, de acuerdo con sus competencias y valores, podrían impulsar un marco común de estándares para la resolución de conflictos territoriales de soberanía

La elaboración y uso de estos estándares fortalece el proyecto europeo. Tanto desde el punto de vista de reforzar sus valores fundacionales, como desde un punto de vista pragmático, disponer de un código de buenas prácticas u otro tipo de herramientas legales o de impulso político en esta dirección, contribuyen a la estabilidad, al incidir con antelación o sin lecturas ad hoc, sobre tensiones que pueden afectar, indirectamente, a todo el espacio europeo. Asimismo, contribuyen a un sistema de gobernanza que ofrezca un marco para la gestión democrática, garantista y segura de los conflictos territoriales de soberanía, con lo que se refuerza los vínculos de la ciudadanía y territorios europeos, e incluso es útil para promover los valores y principios de la Unión Europea y del resto de instituciones europeas.

Un largo proceso

Los textos recopilados en esta revista están enmarcados en una iniciativa de largo alcance. No se trata de un simple compendio de ponencias ligado a unas jornadas académicas al uso. Son parte del material académico que ha alimentado la elaboración de las bases para la elaboración de un código de buenas prácticas que ayude a la solución democrática de los conflictos de soberanía en Europa. Las jornadas en las que se presentaron son un punto intermedio en un largo proceso, tan ambicioso como necesario.

Del mismo modo que el avance en la democratización de Europa depende de que los pueblos de Europa y su ciudadanía se sientan partícipes de ese proyecto colectivo, esta iniciativa ha llegado hasta hoy, y, sobre todo, será viable en el futuro, si se desarrolla con la participación, el trabajo en común de decenas de expertos internacionales, pertenecientes a otras tantas universidades y centros de investigación de todo el mundo.

Las ponencias que aquí se recogen muestran con claridad la calidad académica de la iniciativa. Quizás no están reunidas en torno al proyecto todas las personas expertas en la materia que nos ocupa, pero las que están sin duda son expertas referenciales a escala global. No coinciden en todas y cada una de las propuestas de buenas prácticas –las perspectivas son plurales–, pero se han incorporado a este proyecto porque comparten la necesidad de que los conflictos de soberanía sean gestionados de forma democrática y con todas las garantías jurídicas.

La primera versión de las bases para un código de buenas prácticas es fruto de lo que en euskara se define como *auzolan* o trabajo comunitario. Un *auzolan* nada fácil en un mundo académico que últimamente no premia el trabajo colectivo al margen de las publicaciones calificadas como "de prestigio", tan prestigiosas como muchas veces irrelevantes a la hora de solucionar problemas sociales o políticos reales. En este sentido, estamos hablando de una obra colectiva que parte de un cuestionario enviado a más de 70 personas expertas internacionales. Sobre la base de medio centenar de respuestas recibidas, un equipo redactor de 12 personas redactó la primera versión del código de buenas prácticas que se presentó en las jornadas de Bilbao.

Esta iniciativa no concluye aquí. Una vez presentada públicamente la primera versión del documento de bases, el texto se irá consolidando a lo largo de los próximos meses, a partir de las aportaciones que se recibirán en distintos seminarios académicos convocados al efecto. Posteriormente, a lo largo del año 2021, el amplio espacio colaborativo que se está articulando será el lugar para acordar el modo más adecuado de llegar a las instituciones europeas e introducir en su agenda el código de buenas prácticas.

Porque ese *auzolan* va más allá de la academia, supera la necesaria reflexión teórica. En efecto, se ha conformado un espacio de cooperación amplio y plural que muestra el vínculo de la iniciativa con una demanda presente en la sociedad. Eusko ikaskuntza y el Institut d'Estudis Catalans han ofrecido un amplio paraguas organizativo a un partenariado que reúne a instituciones dependientes del Gobierno Vasco como el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) y de la Generalitat de Catalunya, como el Institut d'Estudis de l'Autogovern (IEA), o la propia revista IDEES, editada por el Centro de Estudios de Temss Contemporáneos (CETC). Así mismo, se ha unido al espacio de colaboración un abanico creciente de fundaciones e institutos de investigación interesados en abrir un debate a escala europea.

Mirando hacia adelante

Los expertos coinciden en que las instituciones europeas deben tener cierta participación en la resolución de estos conflictos y que un código de buenas prácticas puede ser una herramienta adecuada para establecer unos criterios compartidos a nivel europeo, e incluso, internacional.

Los obstáculos son evidentes y conocidos. No obstante, los expertos subrayan que la verdadera contribución del Código es avanzar en un cambio de mirada y mentalidad ante

estos conflictos territoriales para renovar los prejuicios y visiones que históricamente han existido ante estos litigios, rechazar el fundamentalismo constitucional y las miradas rivales, y construir un camino equilibrado, cohesionador y compartido para profundizar en la democracia, acercando las instituciones a la ciudadanía y teniendo en cuenta los ámbitos de decisión democráticamente decididos por ella, acogiéndose y desarrollando de manera coherente la idea de subsidiariedad. Estamos ciertamente ante un proyecto ambicioso y a su vez complejo, pero a su vez muy necesario y oportuno en el actual escenario europeo.

En la Unión Europea está abierto el debate sobre la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho o *rule of law*. La Comisión ha adoptado una serie de medidas concretas para reforzar la capacidad de la Unión de impulsarlo y mantenerlo fomentando una cultura común del Estado de Derecho, previniendo problemas en este ámbito y dándoles respuesta eficaz [4].

Se encuentra por lo tanto abierto el debate sobre cuál ha de ser el estándar de *rule of law* exigible a los Estados miembros para lograr avanzar y consolidar el proyecto europeo, con una ciudadanía europea que goza ya de unos derechos fundamentales como tal desde que en el año 2009 entrara en vigor la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea [5] y con unos compromisos y valores proclamados en el artículo 2 TUE.

Por otro lado, en el ámbito del Consejo de Europa se está abriendo el debate sobre la protección de las minorías nacionales y la conveniencia de revisar el Convenio Marco para su protección (1995) [6]. Se han realizado, a su vez, observaciones y recomendaciones de calado a los estados –entre ellos a España- por parte del relator de Naciones Unidas para la protección de minorías (2019) advirtiendo de posibles incumplimientos de compromisos internacionales en este ámbito [7].

Por último, el Brexit también ha planteado el escenario de que en los próximos años tanto Escocia como Irlanda del Norte deseen consultar a su ciudadanía sobre su futuro estatus político y sobre su voluntad democrática para continuar formando parte de la Unión Europea. Europa carece de una vía reglada para aceptar nuevos Estados creados democráticamente en su seno y parece que el contexto puede acelerar la necesidad de regular un camino seguro y democrático para la cuestión de la ampliación interna de la UE.

Pues bien, en este escenario complejo, gracias a la intensa y productiva labor colaborativa realizada durante los años 2019-2020 por el partenariado académico, social e institucional que ha sustentado este proyecto, estamos en disposición de ofrecer a las instituciones europeas una propuesta para su debate público y estructurado, en torno a la necesidad de aprobar un instrumento normativo que recoja el estándar común europeo para garantizar a la ciudadanía europea que los conflictos territoriales de soberanía se gestionarán y se resolverán de acuerdo a los valores y principios del estado de derecho europeo, esto es, garantizando los principios de democracia, respeto a los derechos humanos, seguridad jurídica y respeto de las minorías.

Tomando las jornadas como el ecuador del proyecto, se plantea el año 2021 como una segunda fase del proyecto, considerando el segundo semestre como un momento de

oportunidad al coincidir la presidencia rotativa de Eslovenia, un estado de reciente creación, en el Consejo de la Unión. También se considera como oportunidad el debate abierto en la Conferencia sobre el futuro de Europa.

Durante el año 2021 se pretende diseñar e implementar estrategias que permitan presentar en el seno de las instituciones europeas con la debida legitimidad y solvencia académica la propuesta de elaboración de un *Código de Buenas Prácticas para la Resolución de Conflictos Territoriales de soberanía*. Porque si algo ha quedado claro es que en el sistema de gobernanza europeo no existen foros o ámbitos deliberativos debidamente articulados para gestionar y resolver democráticamente los conflictos de soberanía domésticos. Esta importante debilidad demuestra que esta es una propuesta de largo recorrido. En la elaboración de esta estrategia se plantean varios ámbitos de trabajo:

1. **En el ámbito académico, profundizar en el trabajo experto**. En el ámbito académico se persigue lograr un documento lo suficientemente contrastado y elaborado para que pueda ser considerado como documento de trabajo por parte de las instituciones europeas a fin de abrir un debate público sobre la necesidad de un código de buenas prácticas para la resolución de los conflictos territoriales de soberanía. Articular un debate público y estructurado en el ámbito académico y en las instituciones europeas es un paso fundamental para lograr dotar de valor normativo al contenido de bases que presentamos.

   En consecuencia, analizaremos técnicamente con personas expertas cuáles pueden ser las vías y los instrumentos adecuados para convertir nuestra propuesta de código de buenas prácticas en un instrumento que posea fuerza normativa. Para ello y tomando de base el documento presentado en las jornadas (versión 01) se pretende profundizar durante el primer semestre del 2021 en los debates de fondo que este documento suscita y que no han podido abordarse en esta primera redacción, elaborando una versión más contrastada (versión 02), así como las distintas formulaciones que se precisen para adecuarlo a la naturaleza y particularidades de cada una de las instituciones destinatarias. A tal fin, se prevé la realización de uno o varios seminarios académicos donde profundizar con personas expertas del ámbito de las instituciones destinatarias de la iniciativa todas estas cuestiones.

   Se prevé, así mismo, una labor de difusión del proyecto y del debate académico en distintas instituciones académicas de reconocido prestigio, con el objeto de que se adhieran y colaboren en abrir cauces para su presentación ante las instituciones europeas, creando una red académica favorable a la necesidad del Código de Buenas Prácticas. Se baraja también la elaboración de diversos trabajos académicos para configurar una base bibliográfica de referencia en torno a los debates académicos que suscita el tema y la articulación de una la red académica de referencia que desee contribuir a la búsqueda de soluciones justas y eficaces.

2. **En el ámbito social y el ámbito político-institucional: pedagogía, socialización y complicidades.** Nos toca hacer una gran labor pedagógica. Vamos a cuidar mucho la presentación ante las instituciones europeas y ahora toca recorrer el camino de

coser todas las complicidades y sinergias necesarias para lograrlo. Queremos difundir el documento y pondremos el acento en la necesidad de abordar los caminos y los instrumentos para solucionarlos democráticamente, anticipándose a situaciones de regresión democrática o escenarios de escalada violenta.

Queremos presentarnos de manera sólida ante Europa. Somos conscientes de que modificar la visión y la mentalidad con la que mirar a este tipo de conflictos requiere de mucha pedagogía y de mucha complicidad. Es por ello por lo que le damos mucha importancia a la metodología colaborativa que desde un inicio ha impulsado el proyecto. Seguiremos trabajando la colaboración para ampliar el partenariado que impulsa la iniciativa.

En resumen, el documento de bases para la elaboración de un código de buenas prácticas para la resolución democrática de los conflictos de soberanía en el seno de los estados europeos presentado ha sido capaz de plantear todos los ingredientes principales necesarios para la solución democrática de este tipo de conflictos, y constituye el punto de partida perfecto para articular un debate que culmine en la elaboración y aprobación de un estándar europeo de obligado cumplimiento para los estados europeos en los que se planteen este tipo de conflictos.

> Un un código de buenas prácticas es una vacuna eficaz ante la erosión de la democracia y promueve la integración federal europea, consolidando la paz y la cooperación

Para finalizar, el código es una vacuna eficaz ante la erosión de la democracia y promueve la integración federal europea. El Código contribuye a determinar cuál puede ser el rol y la contribución de las instituciones europeas, consolidando la paz y la cooperación en el contexto de una soberanía compartida y abierta entre los Estados miembros. Aun existiendo barreras jurídicas, hay un espacio para que la UE tenga una intervención activa, en la que proponemos bucear. El Código podrá hacer una aportación enorme a la democracia y al derecho europeo. El documento de bases del Código plantea contenidos muy profundos que pueden suponer cambios en una Europa que necesita cambios, pero de forma reglada y a través de instrumentos deliberativos.

Voces a favor de un marco democrático de solución a los conflictos de soberanía en Europa

A continuación, presentamos los resúmenes de los textos de las ponencias que se presentaron en las Jornadas de Bilbao y que conforman la presente sección de la revista IDEES.

Michael Keating: Reivindicación de la soberanía: estados, naciones y autodeterminación en el contexto europeo

El profesor Keating empieza su reflexión señalando el papel clave que ha tenido -y tiene- la soberanía como base del orden político en el mundo moderno en el que "estado-nación" y "estado soberano" se han convertido, en las relaciones internacionales, en sinónimos. Sin embargo, esta relación se sustenta en una tautología o argumento circular: el estado es soberano porque es soberano por definición; o el estado es soberano porque, mediante el ejercicio de su soberanía, ha declarado que es soberano. Este mito, que tuvo un poderoso dominio sobre el imaginario del siglo XX, debe ser reexaminado. A ello dedica la segunda parte de su ponencia en la que aborda la revisión del sujeto (de la soberanía), el objeto y el territorio. Mostrando los cambios que estas tres dimensiones han experimentado, Keating aborda la construcción de las democracias plurinacionales y el marco europeo actual.

Michael van Walt van Praag: Conflictos de soberanía territorial: una perspectiva jurídica internacional

Walt van Praag, experto en derecho internacional público y presidente ejecutivo del Kreddha – *International Peace Council for States, Peoples and Minorities*, desarrolla y documenta con las referencias normativas y jurisprudenciales más destacadas la teoría de la libre autodeterminación de los pueblos desde la perspectiva del Derecho Internacional Público. Parte de la premisa del reconocimiento como un principio y a su vez un derecho que poseen todos los pueblos y no sólo las colonias, en el ámbito del derecho internacional público de naturaleza "ius cogens". Como tal derecho, describe su fundamento o naturaleza jurídica, así como los elementos que lo configuran (el sujeto, su ámbito de aplicación, las condiciones y los procedimientos para su ejercicio, la relación y la necesidad de búsqueda del equilibrio con otros derechos). Por último, analiza el contenido de las responsabilidades y obligaciones asumidas por los Estados en relación con la libre determinación, derivadas de los compromisos internacionales. Acaba con unas observaciones finales, en las que destaca que el contenido del proyecto de código europeo de buenas prácticas permite avanzar en un enfoque más normativo del principio de libre determinación de los pueblos guiado por los principios de democracia y derechos humanos, base actual del derecho internacional público; y lo considera como una aportación que incluso puede repercutir en otras iniciativas más allá de las fronteras europeas, enriqueciendo el derecho internacional sobre el tema.

Alain G. Gagnon: El constitucionalisme deliberatiu al rescat d'entorns democràtics complexos

El texto del profesor Gagnon se centra en las condiciones que ha de ofrecer un contexto democrático en situaciones de soberanía compleja para que sea posible lograr una resolución democrática de los conflictos territoriales de soberanía con la suficiente legitimidad para que las partes en conflicto la consideren como una solución justa. Cuestiona el uso que en ocasiones se hace del término «democracia» como equivalente a la mera legalidad, olvidando que la democracia necesita legitimidad, y que este concepto nació precisamente para evitar posiciones autoritarias y negacionistas del debate y la

disidencia. Por ello, propone avanzar en el concepto de constitucionalismo deliberativo frente a posturas más centradas en planteamientos de fundamentalismo constitucional que entiende necesario superar. Muestra su adhesión al proyecto de elaboración de un código europeo de buenas prácticas y lo considera un instrumento adecuado para facilitar la gestión de los conflictos de soberanía domésticos en el contexto de entornos políticos democráticos complejos. Propone seis objetivos que el Código debería intentar materializar con el objetivo final de afianzar aún más el principio democrático y lograr que los estados ganen tanto en estabilidad política como en autoridad legítima.

Jorge Cagiao: La soberanía a discusión. Una aproximación analítica y normativa a los conflictos territoriales de soberanía

El profesor Cagiao considera que todo debate normativo sobre los conflictos territoriales de soberanía debe atender a una doble dimensión escalonada: en primer lugar, a la cuestión de la legitimidad del sujeto político soberano (*demos*) y, posteriormente, a la cuestión relativa a la decisión jurídicamente soberana necesaria para resolver el conflicto. Cagiao critica la banalización del concepto de soberanía y defiende que sus notas esenciales no están en crisis, sino que tienen plena vigencia en el siglo XXI. En su opinión, si la soberanía política sobre la que se constituye la soberanía jurídica del Estado está cuestionada, la pura aplicación de la ley estatal no puede dar solución al conflicto. Cagiao argumenta que la demanda de soberanía de una parte de la comunidad estatal que no se reconoce en el conjunto, debería ser resuelta en el ámbito del propio Estado en el que aquella se plantea, pues considera difícil que en contextos democráticos tal cuestión pueda llevarse a un ámbito supraestatal. En todo caso, la solución de este tipo de conflicto debería partir, en primera instancia, del reconocimiento de la existencia de un *demos* diferenciado –pueblo o nación– en el seno del Estado, y, en segundo lugar, precisaría de una habilitación jurídica que ofreciera una vía negociada transitable a la demanda de dicho demos. Una demanda que no necesariamente tendría que conducir a la independencia de la comunidad subestatal.

Francesco Palermo: Conflictos territoriales: cómo crear reglas y procedimientos desde el constitucionalismo

El profesor Palermo subraya que la principal función del derecho es ofrecer procedimientos adecuados para la canalización de los conflictos. La justificación de un conflicto de soberanía o el otorgamiento de la razón a alguna de las partes no son cuestiones susceptibles de resolución jurídica. Es preciso ofrecer un marco legal que sustraiga estos conflictos del imperio de la fuerza o de la imposición pura de mayorías, ya sean ocasionales o estructurales. Mediante múltiples ejemplos, la ponencia nos recuerda que las demandas de soberanía se han vehiculizado normalmente a través de distintos tipos de referéndum, con mayor o menor cobertura jurídica. Tras valorar sus aspectos positivos, el autor considera sin embargo que para la resolución de los conflictos de soberanía convendría superar las soluciones puramente plebiscitarias (*single-shot referendums*) y constitucionalizar procedimientos que garanticen tanto el imperio de la ley (*rule of law*) como los derechos de las minorías. A estos efectos, Palermo propone tomar en consideración cuestiones como el quorum exigible, la convocatoria de referéndums en

cadena, referéndums que se suceden a lo largo del tiempo, consultas populares previas o referéndums multi-opción, decisiones parlamentarias complementarias, elecciones posteriores de ratificación o resoluciones judiciales aclaratorias. En cuanto al papel de las instituciones europeas, el profesor Palermo considera que aun no siendo muy probable una intervención directa, al menos podrían favorecer la aprobación de procedimientos de resolución de los conflictos de soberanía en el ámbito interno de los estados o incluso adoptar una posición proactiva en defensa del imperio de la ley a nivel multilateral.

Nicola McEwen: Los conflictos de soberanía nacional: hacia una respuesta europea más eficaz

La profesora McEwen expone los ejes teóricos en torno a los que gira el debate contemporáneo en torno al concepto de soberanía y considera que los nacionalismos subestatales europeos plantean normalmente una demanda política abierta a una interpretación gradual y relacional, de modo que la soberanía no se entendería tan solo como una vía para la independencia estatal, sino también como un instrumento para el establecimiento de relaciones libres entre sujetos políticos que se reconocen mutuamente en pie de igualdad. En su ponencia analiza también los procesos políticos abiertos en la Gran Bretaña para la satisfacción de las demandas de soberanía de Escocia e Irlanda del norte, la falta de una respuesta clara de las instituciones europeas a dichos procesos y las eventuales implicaciones futuras del Brexit. Finalmente, tras describir las distintas posiciones académicas en torno a una eventual intervención de las instituciones de la UE, entiende que se debería partir del reconocimiento y la comprensión de este tipo de conflictos y proceder a su acomodación interna, ofreciendo una clarificación procedimental, y, en el caso de ser necesario, una mediación entre las partes.

Nicolas Levrat: ¿Cómo y por qué tiene que intervenir la Unión Europea en los conflictos de soberanía en su territorio?

El profesor Levrat considera que los conflictos de soberanía se deberían gestionar como procesos democráticos en los que se garanticen los derechos y libertades conforme a parámetros de bilateralidad y no violencia. Levrat considera que dichos conflictos de soberanía no deberían definirse en términos territoriales, entendiendo que la cuestión relativa al control del territorio dificulta su solución. Destaca la dificultad de gestionar conflictos de soberanía esencialmente asimétricos, en tanto una parte demanda soberanía sin instrumentos estatales ni reconocimiento internacional y otra la defiende con todos los instrumentos de un estado internacionalmente reconocido. Así, en opinión de Levrat, el igual derecho de todos los pueblos a la autodeterminación es una de las bases para cualquier solución que no puede ser meramente judicial o legal conforme al ordenamiento estatal o internacional, sino acordada políticamente entre las partes. En cuanto a la implicación de las instituciones europeas, considera que la institución de referencia, el Consejo de la UE, debería reconocer la legitimidad de las demandas de soberanía en el seno de los estados, siempre y cuando fueran planteadas de modo acorde a los valores y principios europeos, y debería establecer procedimientos que la partes estarían obligadas a respetar. El resultado de los procesos de negociación podría ser triple, según el profesor Levrat: acuerdo interno en el estado, reforma institucional europea profunda que otorgue

mayor peso a los pueblos sin estado, o el surgimiento de un nuevo estado en Europa vía ampliación interna del actual marco institucional.

Timothy William Waters: Condiciones para una intervención europea legítima y efectiva en conflictos de soberanía territorial

Para el profesor Waters solo hay una forma de que un código de buenas prácticas en la resolución de conflictos de soberanía pueda tener éxito: cambiando el paradigma dominante sobre la cuestión. Es necesario cambiar la mentalidad con la que, en la Unión Europea, se conciben estos conflictos. Para ello, según Waters, hay que insistir en dos ideas. La primera, todo conflicto de soberanía en el seno de la Unión no deja de ser una cuestión de redefinición de la subsidiariedad. Una secesión implica una modificación del sistema de gobernanza solamente en un marco en el que las fronteras exteriores de la Unión no tendrían por qué cambiar. En relación con esto, la segunda idea a transformar es el supuesto (no escrito en ningún tratado) de que una secesión en Europa implicaría para el nuevo estado salir automáticamente de la UE. Hay diversas razones por la que se puede defender lo contrario, especialmente, si relacionándolo con la doctrina sobre tratados humanitarios y secesión, se entiende que los derechos que asisten a los ciudadanos europeos lo son en tanto que individuos, y no en tanto que miembros de un estado. Esto puede cambiar, pero su condición individual no y, por tanto, el reconocimiento de sus derechos y vínculos con la UE se mantiene. Waters señala la necesidad de cambiar estos supuestos para que un Código encuentre un marco propicio para su adopción y desarrollo.

Matt Qvortrup: El bueno, el feo y el malo: referéndums de independencia desde una perspectiva comparada

El texto de Qvortrup nos da una perspectiva general sobre los referéndums de independencia desde sus orígenes señalando, en un recorrido tanto histórico como geográfico, la relación estrecha entre el uso del referéndum en la modernidad (e incluso antes) y los conflictos territoriales de soberanía. Esta herramienta ha contribuido a resolver muchos de ellos, pero no siempre ha contado con buena prensa, ni entre los defensores del status-quo ni entre los partidarios de su superación. Hoy puede afirmarse que existe un consenso sobre que los referéndums de independencia deben celebrarse de acuerdo con el marco constitucional y después de negociaciones, lo que le hace concluir a Qvortrup que el referéndum celebrado en Cataluña en 2017 no fue válido. Del mismo modo, el profesor de Coventry señala como inválida la respuesta del gobierno español, al menos a la luz de los planteamientos que hoy se esperaría de una democracia consolidada, tensando el conflicto. Podría decirse, pues, que la necesidad de encauzar para desescalar el conflicto se pone claramente de manifiesto con el análisis del caso catalán-español.

Sergiusz Bober: El vínculo entre soberanía, globalización y los derechos de las minorías. ¿Cómo se relacionan estos conceptos en el contexto de los conflictos territoriales de soberanía?

Partiendo del ejemplo escocés, el profesor Bober destaca la relevancia que han adquirido el debate sobre la soberanía y la demanda de estatalidad soberana en el siglo XXI como

consecuencia del proceso de globalización. Las narrativas de los movimientos pro-independencia, por un lado, tienden a reforzar la visión de futuro y el bienestar de la ciudadanía y no tanto los argumentos ligados al pasado, por otro, interpretan la soberanía en términos cooperativos hacia el exterior, aunque ello no se haya reflejado hasta el momento en el reforzamiento de las redes transnacionales entre dichos movimientos, por lo que los factores de solución internos no pierden relevancia. Finalmente, Bober subraya que la cuestión de las minorías debe ser tenida en cuenta por los movimientos pro-independentistas a la hora de plantearse la implementación de su proceso de construcción estatal y gestionar la pluralidad identitaria de un eventual nuevo Estado independiente. Destaca, en este sentido, el ejemplo escocés.

Costanza Margiotta: Secesión y ampliación interna en la Unión Europea

La profesora Costanza Margiotta plantea la pregunta relativa a cómo debe responder la Unión Europea (UE) a un proceso de secesión de un Estado miembro cuando el nuevo Estado expresa su deseo de obtener la condición de miembro de la UE. Expone, en primer lugar, las razones por las que la UE debiera regular un procedimiento simplificado de adhesión para el caso de ampliación interna de la UE derivado de procesos de secesión democráticos. Expuestas éstas, se centra en determinar cuáles han de ser los principios que un proceso de secesión ha de respetar y garantizar para que se considere legal por parte de las instituciones europeas. A tal efecto, considera que existe un haz de principios compartidos entre la mayoría de los países de la UE que permiten definirlos, de acuerdo con las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de la UE y el derecho internacional, y expone algunas las reglas democráticas que pueden ser útiles para ser recogidas en un eventual futuro código de buenas prácticas.

Donatella della Porta: Conflictos territoriales de soberanía: una perspectiva desde los estudios de los movimientos sociales

Donatella della Porta subraya la permanencia de los conflictos territoriales de soberanía, alimentados por causas culturales, políticas o económicas interconectadas en procesos de movilización complejos. La crisis política derivada de la globalización y las crisis económicas aparejadas reactivan el *cleavage* centro-periferia y le dotan de un contenido social y democrático: las demandas de soberanía de las comunidades subestatales aparecen así conectadas con la reivindicación de la capacidad de decisión de la ciudadanía y la garantía de una protección social suficiente. En este sentido, la narrativa o el enmarque discursivo de izquierdas se refuerza en estos procesos, destacando a estos efectos el papel de los movimientos sociales como corredores (*broker*) entre distintos actores y su aportación en el enmarque democrático, deliberativo, horizontal y emancipatorio de las demandas de soberanía. Finalmente, Della Porta tras apuntar la inconveniente relación entre represión y radicalización, destaca la oportunidad de gestionar estas controversias de manera acordada, siendo el referéndum un instrumento de referencia que debería ser complementado con procesos deliberativos y participativos a todos los niveles, institucionales y sociales. Así, los referéndums de iniciativa popular (*from below*) permitirían superar los riesgos de polarización derivados de la democracia directa pura mediante la activación de un debate público amplio en el seno de la sociedad civil.

Elisenda Casañas Adam: ¿Por qué la Unión Europea debe intervenir en conflictos territoriales de soberanía de sus estados miembros?

La profesora Casañas se plantea si la Unión Europea debería implicarse en la resolución de conflictos territoriales de soberanía en su seno llegando, como conclusión, a una respuesta afirmativa. Sin entrar en considerar cómo debería intervenir, en el artículo se muestra cómo, especialmente teniendo en cuenta los casos de Cataluña y Escocia, la Unión Europea ha actuado en contra de sus valores constitucionales, contribuyendo a la escalada de los conflictos e incrementando la tensiones y desconfianzas entre sus estados miembros y, finalmente, afectando al proceso de integración. Casañas señala que es un lugar común concebir la Unión Europea como una entidad supranacional con una forma de gobernanza multinivel cercana a la federación multinacional. En todo caso, generadora de un marco constitucional, más allá de los simples acuerdos o tratados internacionales. En este marco conviene destacar que se reconoce tanto a los estados como a los ciudadanos europeos y, asimismo, a los pueblos de Europa que en ningún Tratado se vinculan explícitamente con los estados (es decir, sin oponerse a la existencia, y reconocimiento, de un pueblo catalán o escocés). Es este marco constitucional el que debería permitir la secesión de un estado y, al mismo tiempo, la integración en la Unión como desean los independentistas de estos pueblos en un movimiento paradójico para muchos, pero con sentido, como es querer autodeterminarse para, inmediatamente, perder o compartir la soberanía con la UE. Esta visión, sin embargo, no se corresponde con el que han ido adoptando, especialmente en el contexto de los referéndums de independencia, las instituciones europeas, defendiendo que estos conflictos son “asuntos internos” y que una independencia podría significar la salida de la Unión. Esta contradicción entre el marco constitucional europeo y la posición de las instituciones ha generado desde entonces una serie de graves consecuencias, entre ellas, contribuir a la escalada del conflicto en Cataluña.

Nikos Skoutaris: Cuestionar el papel de la UE en los conflictos de soberanía territorial

El profesor Skoutaris defiende la conveniencia de que las instituciones europeas asuman un papel más proactivo en la solución de los conflictos territoriales de soberanía: en primer lugar, porque desde un punto de vista normativo, la función seminal de Europa ha sido, precisamente, evitar conflictos en su seno mediante una gestión pragmática de los distintos nacionalismos. En segundo lugar, porque en este tipo de conflicto asistimos a una conceptualización multinivel de la autodeterminación que apela a una readecuación de relaciones políticas internas a la propia Europa. Y, finalmente, porque no tendría sentido que la misión global de Europa sea la de impulsar la paz, y al tiempo resulte ser incapaz de solucionar sus propios conflictos. Sin embargo, el autor nos recuerda las dificultades que la arquitectura institucional europea plantea a estos efectos. Por un lado, los estados son los “dueños de los tratados” con lo que la Unión se ve limitada en su acción cuando ésta afecta al corazón de la soberanía estatal. Como nos recuerda el profesor Skoutaris la falta de claridad suficiente en lo referente a las condiciones de la ampliación interna, es un ejemplo claro en este sentido. Por otro, la capacidad de intervención o mediación reconocida jurídicamente a la Unión, siendo clara respecto de los territorios no europeos, no encuentra amparo jurídico claro en el ámbito interno. Además, el autor nos recuerda que la posición de la Unión difícilmente puede ser neutral en estos conflictos habida cuenta de la posición

asimétrica de las partes concernidas: Estados y regiones. Sin embargo, Europa podría adoptar procedimientos informales de mediación a partir de la petición de las partes. En este sentido, Skoutaris subraya que un código de buenas prácticas, como instrumento de *soft law*, puede facilitar la gestión de los conflictos de soberanía basada en el consenso y en el respeto de los valores y principios que sustentan el proyecto europeo.

REFERENCIAS

1 — Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York and London: W.W. Norton.
2 — Esposito, R. (2012). *Comunidad, inmunidad y biopolítica*. Barcelona. Herder editorial.
3 — Brown, W. (2015). *Estados amurallados, soberanía en declive*. Barcelona. Herder editorial.
4 — Comisión Europea (2019). *Iniciativa para fortalecer el Estado de Derecho en la UE.* Recurso disponible en línea.
5 — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 202 de 7.6.2016, pp. 389-405). Recurso publicado en el portal web de derecho europeo EUR-Lex. Disponible en línea.
6 — En este momento existe una iniciativa impulsada por la fundación suiza Convivenza (en colaboración con EURAC y patrocinada por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa) para promover la revisión del Convenio sobre minorías nacionales y complementarlo con mecanismos útiles para dar voz a los pueblos que carecen de un estado soberano propio. Para más información, se puede consultar el sitio web de esta iniciativa.
7 — En el apartado 88 del Informe del Relator de Naciones Unidas para las minorías nacionales se insta al Estado español a cumplir el principio de legalidad y certeza en la tipificación de los delitos relacionados con el ejercicio de los derechos democráticos de libertad de expresión y libertad de reunión pacífica y el ejercicio de los derechos de participación política, en alusión a los acontecimientos y juicios derivados del referéndum del 1 de octubre de 2017 en Cataluña. Informe disponible en línea.



Jaume López

Jaume López és politòleg i investigador. Professor de Teories de l'Acció Col·lectiva i investigació social, és Doctor en Ciència Política per la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Es va llicenciar en Ciències Polítiques i Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona i té un màster en Teoria Política i Social per la UPF i un màster en Filosofia de les Ciències Socials per la London School of Economics and Political Science. Les seves línies de recerca inclouen la democràcia i la seva relació amb la ciutadania, la sobirania i els mitjans de comunicació, les teories de l'acció col·lectiva, el capital social i la gestió dels comuns, així com la filosofia de la ciència aplicada a l'anàlisi de les estratègies explicatives en les ciències socials. És autor de diverses publicacions com *Referèndums. Una immersió ràpida* (2017) i *Dret a decidir: de Catalunya al món. L'autodeterminació al segle XXI* (2017).



Zelai Nikolas

Zelai Nikolas és advocada experta en Dret Europeu i Dret Constitucional. És ex portaveu de la plataforma ciutadana Gure esku Dago, partidària del dret de l'autodeterminació d'Euskal Herria. Com a jurista, ha assessorat el govern basc en diverses iniciatives a favor de l'autodeterminació i el dret a decidir: actualment és advocada del Servei Central del govern basc dins la Direcció de Desenvolupament d'Estatuts. Llicenciada en Dret per la Universitat de Deusto, durant el període 1993-2000 va ser professora de Dret Civil a la Universitat del País Basc. Ha participat en diverses iniciatives socials, entre les quals l'Euskari Fundazioa o el projecte Azebarri Kultur Elkartea. També va ser col·laboradora de la revista Hiruka. És autora de diverses publicacions sobre la normalització de l'ús de l'euskera al poder legislatiu i a l'estructura jurídica i política del País Basc.



Mario Zubiaga

Mario Zubiaga és politòleg, investigador i professor de Grau i Màster a la Universitat del País Basc-Euskal Herriko Unibertsitatea. Llicenciat en Dret i Doctor en Ciències Polítiques, ha escrit diverses publicacions i articles acadèmics, entre els quals destaquen "Towards a Basque State. Nation Building and Institutions", "Poder como hegemonía. Contingencia y articulación", "Reflexiones teóricas sobre la relación entre el medio ambiente, la participación y la democracia" o "Nuevas vueltas a viejos debates".