

CONFLICTES DE SOBIRANIA: EL DEBAT A EUROPA

Els conflictes de sobirania nacional: cap a una resposta europea més efectiva

Nicola McEwen



El portaveu de la Comissió Europea anuncia l'Statement on the events el 2 d'octubre de 2017, en què s'afirma que el referèndum de l'1 d'octubre "no era legal" i que era una "qüestió interna" del país. Il·lustració: César Cromit

La Unió Europea ha assumit un paper actiu a l'hora de donar suport a les regions i nacions del seu entorn quan surten de conflictes de sobirania. Tanmateix, quan s'ha hagut d'enfrontar a conflictes de sobirania interns, especialment quan es tracta de conflictes dins dels estats membres, i no pas entre ells, la resposta de la UE ha estat insuficient. En aquests casos, els portaveus de la UE han recalcat que es tracta d'afers interns dels estats. L'article 4(2) del Tractat de la Unió Europea proporciona una defensa envers aquesta postura, ja que s'hi recull el respecte per a les identitats nacionals dels estats membres i "les funcions essencials dels estats, particularment les que tenen per objecte garantir la seva integritat territorial, mantenir l'ordre públic i protegir la seguretat nacional". Però aquest fragment omet les moltes altres parts dels tractats que suggereixen que el que succeeix dins d'un estat membre hauria de preocupar a la Unió Europea, inclòs el respecte pels valors fonamentals de la UE i els drets de la ciutadania. A més, si els conflictes de sobirania de dins de la UE acabessin arribant a un punt crític, afectarien inevitablement els interessos de la Unió Europea. Aquests conflictes podrien impactar sobre les vides i les fonts d'ingressos dels ciutadans i dels treballadors de la UE i, possiblement, alterar la pau i

l'estabilitat del territori de la Unió.

Altres contribucions consideraran la qüestió sobre si la Unió Europea hauria d'intervenir en els conflictes de sobirania ubicats dins les seves fronteres. En aquest article, ho dono per fet. En comptes d'això, oferiré unes consideracions preliminars sobre la mena d'intervencions que poden ser apropiades o efectives. No hi ha dos conflictes de sobirania iguals, cosa que fa que el desenvolupament d'un codi de pràctica aplicable a tots els casos sigui encara més difícil. En aquest article es suggereixen algunes mesures que les institucions europees poden assumir abans d'involucrar-se directament en disputes per la sobirania, com reconèixer, comprendre, informar i, quan calgui, donar cabuda a les reivindicacions sobiranistes. Quan les parts involucrades no poden resoldre aquests conflictes, cal que les institucions europees actuïn com a mediadores o intervinguin d'una manera "suau" per contribuir a la prevenció i resolució del conflicte.

Conceptualitzar la sobirania i els conflictes sobiranistes

A què ens referim quan parlem de sobirania i de conflictes sobiranistes? Tot i que té un significat controvertit i multidimensional, quan parlem de sobirania sovint ens referim a l'autoritat legítima suprema dins un territori, independentment d'on sorgeixi la sobirania (la monarquia, la constitució, el Parlament o "el poble"). Se sol distingir entre la sobirania externa i interna. La sobirania externa es reflecteix en el reconeixement internacional sobre la independència i integritat territorial dels estats, amb el suport l'autoritat de la legislació internacional. Garanteix que els estats sobirans no estiguin subjectes a poders superiors de fora de l'Estat, i que no pateixin cap interferència per part de tercers a l'hora d'exercir el control dins del seu territori (Philpot, 1995; MacCormick, 1999; Agnew, 2005; Sheehan, 2006). La sobirania interna es refereix a l'exercici legítim de l'esmentada autoritat dins les fronteres de l'Estat.

Aquesta distinció entre sobirania interna i externa ens porta a una altra distinció. La sobirania s'ha entès tant com un concepte jurídic com una pràctica política. El concepte jurídic de sobirania té un significat particular associat a la primacia de la legislació nacional i al reconeixement internacional de l'autoritat política autònoma. Qui té el poder de legislar és qui gaudeix de la sobirania jurídica, tal com s'indica a la Constitució d'un Estat. Però entesa com una pràctica política, la sobirania s'exerceix en el "món de l'acció política", on s'entén millor com un conjunt de reivindicacions sobre la independència i l'autoritat d'aquells que tenen o que busquen poder (Sheehan, 2006: 3-4). Per tant, la sobirania política es refereix a l'exercici del poder polític i a la capacitat de prendre decisions i dur a terme accions que limitin o donin forma a la vida, al benestar i als recursos dels individus i de la societat (MacCormick, 1999: 127).

La sobirania externa atorga als estats una igualtat d'estatus davant la comunitat internacional, malgrat els desequilibris en el poder polític i econòmic

Allà on, en última instància, l'autoritat es troba en el sentit jurídic i constitucional, no hi ha un únic sobirà intern de l'Estat, ja que "tothom que té poder està sotmès a controls jurídics o polítics" (MacCormick 1999: 128). La *Realpolitik* (política realista) també defineix les relacions entre els estats d'una manera que modifica la seva sobirania externa. Els desequilibris de poder econòmic i polític entre els estats determinen el grau en què qualsevol estat pot exercir una autoritat independent tant dins com arreu del seu territori. Tot i això, la sobirania externa atorga als estats una igualtat d'estatus davant de la comunitat internacional, malgrat aquests desequilibris en el poder polític i econòmic.

Krasner (2001) va desenvolupar amb més profunditat aquestes dimensions de la sobirania d'una manera que ajuda a comprendre les reivindicacions relatives a la sobirania. L'autor suggereix que la sobirania combina l'autoritat i el control legítims. Distingeix quatre dimensions de la sobirania: la sobirania jurídica internacional; la sobirania westfaliana o vatelliana; la sobirania nacional i la "sobirania interdependent". Les dues primeres són dimensions distintives de la sobirania externa i tenen a veure amb l'autoritat i la posició d'un estat envers altres estats i la comunitat internacional. La sobirania jurídica internacional estableix la independència dels estats dins la legislació internacional, en un sistema de reconeixement mutu. La sobirania vatelliana o westfaliana (també coneguda com a sobirania de Westfàlia) es refereix a l'autoritat atorgada als estats per governar els seus afers interns, lliure de la influència o interferència d'agents externs. La sobirania nacional se centra en l'autoritat interna. Es refereix a l'organització i l'exercici de l'autoritat i el control polític dins del territori de l'Estat. Per últim, aquella que Krasner anomena "sobirania interdependent", però que d'ara endavant ens hi referirem com a "sobirania de fronteres", fa referència a l'autoritat dels agents de l'Estat per controlar i gestionar les fronteres, així com la circulació de persones, béns, serveis i capital que les travessen. Per comprendre i respondre als conflictes de sobirania és instructiu considerar fins a quin punt cadascuna d'aquestes dimensions impulsa les reivindicacions sobiranistes. Tal com s'analitzarà a continuació, aquells que busquen una major autoritat sobirana per a les comunitats territorials que representen solen lluitar per obtenir autoritat en una o més d'aquestes esferes, mentre comprometen voluntàriament la seva capacitat d'exercir la sobirania en els altres sentits.

Identificar-ne les diferents dimensions ajuda a afrontar debats sobre si la sobirania és indivisible o no. La norma de sobirania s'havia associat més estretament amb els estats unitaris amb una autoritat política centralitzada, i alguns estudiosos sostenen que continua essent una "condició unitària" (James, 1999). Sørensen suggereix que aquest és el cas fins i tot en estats federals i altament descentralitzats, on "els poders es poden haver delegat, però hi ha una única autoritat suprema" (Sørensen, 1999: 593). Els estudiosos federalistes, en canvi, solen veure la divisió de la sobirania com una característica distintiva de les federacions en oposició amb altres sistemes polítics descentralitzats; mentre que en les confederacions, l'autoritat última recau sobre cada unitat constituent. Elazar observa un canvi de paradigma allunyat de la visió absolutista de la condició d'estat sobirà cap a un món de "sobirania estatal disminuïda" que ha obligat els estats a adoptar "diverses combinacions d'autogovern i de govern compartit per aconseguir sobreviure" (Elazar, 1996: 419). És instructiu recordar la distinció entre la sobirania externa i interna. Els estats poden conservar la sobirania externa, amb independència jurídica envers altres estats,

mentre que l'autoritat política es comparteix internament entre les seves unitats constituents (Grimm, 2019: 23). En aquest sentit, pot haver-hi sobirania externa fins i tot quan no hi ha sobirania interna (l'autoritat política legítima exercida dins i sobre el territori estatal) (MacCormick, 1999: 129-30).

La bretxa entre la competència en sentit jurídic i la capacitat de governar a la pràctica és el nucli de molts conflictes de sobirania entre estats i dins d'un mateix estat (Loughlin, 2003). Aquests conflictes també sorgeixen dels desafiaments a la norma de sobirania, que estan estretament relacionats amb l'aparició de l'estat modern. Aquesta norma associada a la sobirania de Westfàlia mai ha estat una descripció fidel de la condició d'estat real (Krasner, 2001: 17), però ha donat suport a les reivindicacions sobiranistes, especialment entre aquells que defensen la integritat territorial dels estats existents, així com d'aquells que cerquen la condició d'estat. Vincular les fronteres de l'Estat amb les fronteres de la nació també ha estat un argument a favor de les reivindicacions de legitimitat a l'hora d'exercir l'autoritat última. La doctrina de la sobirania popular, en concret, va facilitar que s'equiparés la comunitat política sobirana amb una comunitat nacional (Yack, 2001). Apel·lacions a la identitat compartida i la pertinença mútua que fonamenten i reforcen les reivindicacions de suport a la nacionalitat en particular a la sobirania nacional i fronterera. La nacionalitat atorga legitimitat a les accions de les autoritats públiques, cosa que permet als estats exercir la seva autoritat en nom del poble. Per tant, el nacionalisme es va convertir en el dispositiu polític clau per reforçar la relació entre el "poble" sobirà, el territori i l'ordre constitucional de l'Estat (Tierney, 2005: 167).

El nacionalisme es va convertir en el dispositiu polític clau per reforçar la relació entre el "poble" sobirà, el territori i l'ordre constitucional de l'Estat

Tot i això, vincular la sobirania i la nacionalitat també va agreujar el problema de la sobirania a la pràctica. Es va introduir a la norma de sobirania la idea que els límits territorials dels "estats autèntics" haurien de coincidir amb les fronteres de les nacions, i que les "nacions autèntiques" haurien de tenir estats propis (Sheehan, 2006: 9). Però les fronteres dels estats i de les nacions solen estar disputades. Almenys alguns dels "pobles" considerats la font de la sobirania popular poden qüestionar la legitimitat de l'autoritat de l'Estat per governar quan els límits de la nació amb la qual més s'identifiquen no coincideixen amb els límits de l'Estat.

Reivindicacions de sobirania i nacionalisme minoritari

La política de nacionalisme subestatal s'ha apropiat de les reivindicacions de sobirania. Aquests moviments solen considerar que la sobirania recau en "el poble", concepte que utilitzen com a sinònim de "nació". D'acord amb la doctrina nacionalista d'autodeterminació, és el poble qui ha de determinar com i qui el governa.

No totes les reivindicacions de sobirania estan articulades com a una demanda d'independència respecte de l'Estat. De fet, la majoria de nacionalistes subestats demanen el control en àrees de sobirania nacional que impliquen un canvi en l'estructura constitucional de l'estat existent mitjançant la descentralització o la federalització, i no pas la condició d'estat separat. Müller-Rommel va desenvolupar una classificació de quatre punts aplicada, de manera específica, als partits nacionalistes i regionalistes, segons el grau d'autogovern que pretenen aconseguir. Els partits "proteccionistes" busquen el reconeixement del seu caràcter distintiu com a nació dins la comunitat política. Els "autonomistes" demanen més competències constitucionals per augmentar l'autogovern. Els "federalistes llibertaris d'esquerra" demanen una reforma constitucional més radical que impliqui una revisió de l'estructura de l'Estat i una descentralització considerable o una federalització. Els partits "separatistes", la categoria més radical, exigeixen una "sobirania plena" i rebutgen la possibilitat de cedir l'autonomia a la Unió Europea (Müller-Rommel 1994: 186-7). Altres han utilitzat classificacions similars per distingir entre aquells que tenen ambicions culturals, federalistes, autonomistes o independentistes (Sorens 2008; Lluch, 2014).

Tierney proposa que les reivindicacions de sobirania dels nacionalistes subestats per augmentar la seva autoritat respecte de l'Estat representen un desafiament major per a la sobirania de Westfàlia que per al "secessionisme de soca-rel" (Tierney, 2005). Sigui quin sigui l'impacte a l'Estat, la secessió com a objectiu aconseguiria que les nacions minoritàries s'unissin a la comunitat d'estats sobirans que defensen el sistema estatal internacional. Per contra, les suposicions unitàries associades a la sobirania estatal de Westfàlia es veuen desafiades pels models de sobirania compartida defensats per molts nacionalistes subestats, incloses les reivindicacions per augmentar l'autonomia política nacional, la representació internacional i la codecisió sobre qüestions d'àmbit estatal (ibíd.: 180-82).

La forma d'independència política que defensen la majoria dels nacionalistes subestats europeus que han tingut èxit, també desafia la norma de sobirania de Westfàlia (Keating, 2001). Mentre que alguns partits secessionistes advoquen per "una ruptura total amb la nació majoritària" (Lluch, 2014: 151), la majoria busca una forma d'estat independent integrada dins d'un conjunt de relacions econòmiques, institucionals i polítiques més ampli. Això també inclou formar part d'organitzacions supranacionals i internacionals com la Unió Europea, l'OTAN o els blocs comercials transnacionals, i que, per tant, s'acceptin les limitacions respecte a la sobirania nacional, de fronteres o vatelliana que pugui implicar. Aquesta mena de reivindicacions sobiranistes reconeixen i respecten la profunda interdependència entre les economies nacionals i l'autoritat a l'hora de prendre decisions dels organismes internacionals i supranacionals, sobretot de la UE.

El desenvolupament de la interdependència transnacional es va celebrar a la tesi de MacCormick sobre la "postsobirania". Per als estats membres de la Unió Europea, va suggerir MacCormick, la supremacia del dret comunitari i de l'autoritat de les institucions de la UE significa que els estats membres no posseeixen una sobirania (jurídica ni política) il·limitada; però la UE tampoc ha adquirit una sobirania independent dels seus estats membres. MacCormick va adoptar aquests desenvolupaments. Considerava que aquesta

interdependència transnacional millorava, i no pas minava, l'autoritat dels estats membres, especialment en el seu compromís col·lectiu en assumptes externs (MacCormick, 1999: 133). Per tant, les reivindicacions de sobirania dels nacionalistes subestats, tant si van dirigides a una revisió radical del marc constitucional dels estats, o si busquen una pertinença independent a la Unió Europea al costat d'aquests estats, es poden entendre millor com a un rebuig "postsobiranista" de les normes de sobirania de Westfàlia.

No obstant això, els nacionalistes subestats que promouen la sobirania secessionista, reivindiquen la sobirania jurídica internacional per enfortir la seva veu i la seva capacitat de defensar interessos territorials internacionalment. Independentment de les dinàmiques de poder que condicionen les relacions internacionals, la sobirania jurídica internacional es considera un mitjà per aconseguir la igualtat d'estatus amb altres estats independents i el reconeixement d'allò que es considera el dret legítim de la seva nació a participar directament en organismes transnacionals i supranacionals.

La sobirania jurídica internacional combinada amb la sobirania compartida en institucions supranacionals també se sol buscar juntament amb una associació contínua, llaços institucionals i aliances amb l'estat residual (McEwen i Brown Swan, 2021). Per exemple, el Pla Ibarretxe va proposar la creació d'un estat basc "lliurement associat" amb Espanya amb una sobirania nacional màxima juntament amb acords de codecisió d'una comissió bilateral basco-espanyola supervisada per un "tribunal especial" bilateral del Tribunal Constitucional (Keating i Bray, 2006; Parlament basc, 2004). La defensa de la independència per part del Partit Nacionalista Escocès en el referèndum de 2014 també va emfatitzar una nova aliança amb el Regne Unit, que suposava una unió monetària, mercats laborals compartits i la governança compartida de sectors clau com la seguretat social, l'energia i els mitjans de comunicació (govern escocès, 2013; Keating i McEwen, 2017). El llibre blanc elaborat pel Consell Assessor sobre la Transició Nacional abans del referèndum de 2014 també concebia la independència dins de la UE juntament amb una àmplia cooperació amb la resta d'Espanya, en què s'inclouïa la gestió de les duanes i de la fiscalitat; d'una política monetària i fiscal; de l'energia i el medi ambient; dels cossos de seguretat; i de la defensa, la salut, l'educació, l'agricultura i la pesca. Sempre sota la supervisió d'un consell intergovernamental catalano-espanyol (Generalitat de Catalunya, 2014: 105-118). Els defensors de la independència han posat èmfasi i expressat el seu desig perquè la independència s'associï amb una nova relació, i per tant una nova aliança, amb l'estat residual. Ho presenten com una ruta per aconseguir el tipus d'influència en la relació d'aquestes nacions amb l'estat més gran que s'ha demostrat que és difícil d'assegurar mentre es comparteix el mateix estat.

Les reivindicacions de sobirania subestats busquen renegociar les relacions amb l'Estat, així com amb la comunitat internacional, i reflecteixen l'acceptació i el desig d'una sobirania compartida

Però és clar: qualsevol aliança necessita la predisposició de les parts. A primera vista, no

queda clar per què l'estat residual hauria d'accedir a aquesta relació amb el territori que se n'ha separat, especialment tenint en compte els compromisos que aquesta associació podrien suposar per a la seva sobirania nacional. Malgrat això, és important entendre la naturalesa de les reivindicacions de sobirania quan es considera si la Unió Europea hauria de respondre a aquestes reivindicacions i com ho hauria de fer. En termes generals, no estem parlant de "separatisme" en el sentit que un territori vulgui distanciar-se dels seus veïns. La independència defensada per la majoria dels nacionalistes subestats europeus més destacats no és un anatema per al projecte d'integració europeu. Al contrari, les reivindicacions de sobirania dels nacionalistes subestats busquen renegociar les relacions amb l'Estat del qual volen separar-se, així com amb la comunitat internacional, i reflecteixen l'acceptació i el desig d'una sobirania compartida.

Respostes estatals i internacionals a les reivindicacions sobiranistes: el cas del Regne Unit

Molts estats, a l'hora d'enfrontar-se a reivindicacions de sobirania per part de nacions minoritàries, farien un esforç per intentar donar-los cabuda sense haver de comprometre la integritat del seu territori. Les estratègies d'integració poden incloure concessions en polítiques centrades en el territori, la incorporació d'elits dins els partits polítics estatals, xarxes burocràtiques o clientelistes, o la reestructuració territorial mitjançant línies federals (Rudolph i Thompson, 1985; Brancati, 2006). Amb l'esperança que aquesta redistribució constitucional de poder calmi les pressions secessionistes. Les federacions multinacionals, en concret, tenen l'objectiu de proporcionar un marc territorial i constitucional "que pugui donar cabuda i, si pot ser, resoldre alguns dels conflictes polítics actuals més difícils de tractar: els que sorgeixen de visions nacionals contraposades, tant dins dels estats establerts com entre ells (Pinder, 2007; 1). Tanmateix, tal com observen Erk i Andersson (2009), també poden, paradoxalment, sembrar una llavor que generi noves pressions per a un major autogovern. Pot ser a causa de calcular malament el grau d'autoritat que es concedeix, de crear noves asimetries constitucionals que desencadenin demandes de paritat a altres territoris o d'institucionalitzar i reforçar les diferències territorials i proporcionar als partits nacionalistes subestats millors oportunitats electorals i governamentals.

Aquestes estratègies són mitjans per resistir les pressions secessionistes i per mantenir la integritat territorial de l'Estat. És poc comú que la secessió en si s'accepti o que es facilitin els processos secessionistes. El cas del Regne Unit és relativament inusual, ja que ha reconegut i facilitat els processos secessionistes. Segons els acords de devolució, la competència per legislar a favor d'un referèndum secessionista resideix al Parlament de Westminster.

Malgrat això, en el cas d'Irlanda del Nord, després de dècades de conflicte sectari, l'Acord de Divendres Sant (o de Belfast) va proporcionar al secretari d'Estat la capacitat d'iniciar una votació fronterera "si en qualsevol moment té la percepció que una majoria dels votants expressarien el desig que Irlanda del Nord deixés de formar part del Regne Unit i passés a formar part d'una Irlanda unida". Tot i això, hi ha ambigüitat sobre quines

evidències haurien de propiciar aquesta decisió. En cas que en aquesta votació es produís una majoria a favor d'una Irlanda Unida, la llei del Regne Unit disposa que el secretari d'Estat ha de "presentar davant el Parlament aquesta proposta per fer efectiu aquest desig segons ho acordin el Govern de Sa Majestat al Regne Unit i el govern d'Irlanda" (DFA, 1998).

En el cas d'Escòcia, el Partit Nacional Escocès independentista va obtenir una majoria parlamentària el 2011 amb el compromís electoral de realitzar un referèndum d'independència. El govern del Regne Unit va acceptar que la victòria electoral del Partit Nacional Escocès suposava que durant el seu mandat es constituïria un referèndum. Ambdós governs, després de llargues deliberacions, van negociar una transferència de poders temporal al Parlament escocès per permetre l'aprovació de la legislació necessària per establir les regles de la votació. El govern del Regne Unit també es va comprometre a negociar la independència d'Escòcia si "més de la meitat" dels votants deia "sí" a la següent pregunta: "Escòcia hauria d'esdevenir un país independent?" (Keating i McEwen, 2017). Però aquest fet no era indicatiu d'un dret constitucional a la secessió. La constitució del Regne Unit ni prohibeix ni facilita les reivindicacions secessionistes. La seva flexibilitat va permetre, més aviat, un acord negociat. També va ser una decisió política en què va contribuir, segurament, la confiança del govern britànic de què la independència perdria en el referèndum. Les administracions posteriors han rebutjat, fins avui dia, les peticions d'un nou referèndum, no per motius constitucionals o per la idea que la independència és un anatema. Ho han rebutjat basant-se en el fet que "ara no és el moment" (Theresa May) o que la decisió ja es va prendre el 2014, quan els que advocaven per la independència deien que era una oportunitat que passava "un cop per generació" (Boris Johnson). Un altre cop, els càlculs polítics estan en joc, ja que la derrota de l'opció independentista en un referèndum d'aquesta mena ja no està clara.

Aleshores, quin és el paper de la Unió Europea en aquests debats? Pel que fa a Irlanda del Nord, la Unió Europea, des de fa molt de temps, s'ha interessat activament en el procés de pau, no només a l'hora de finançar programes per la pau i d'establir cooperacions transfrontereres, sinó també en comprometre's amb les autoritats locals i les organitzacions de la societat civil (Lagana, 2020). Després del referèndum del Brexit, gràcies a la mobilització del govern irlandès es va assegurar que el compromís de mantenir una frontera oberta a l'illa d'Irlanda fos un punt central en les prioritats que es van negociar amb la UE. Les negociacions que van desembocar en la sortida del Regne Unit també van evidenciar la importància que la UE dona a mantenir la integritat del seu mercat interior. El col·lari de l'absència de controls sobre les mercaderies que travessen la frontera entre Irlanda del Nord i la República d'Irlanda és el seu requisit entre Gran Bretanya i Irlanda del Nord (Hayward, 2020). El camí cap a la reincorporació d'Irlanda del Nord a la Unió Europea també pot haver rebut un impuls quan l'Enda Kenny, el llavors Taoiseach, va assegurar una "clàusula d'Irlanda unida" en una cimera especial sobre el Brexit del Consell Europeu el 2016 per aprovar el mandat de negociació de la UE (McEwen i Murphy, no publicat). Les pautes de la clàusula estableixen el següent:

- *"El Consell Europeu reconeix que l'Acord de Divendres Sant preveu, de manera expressa, un mecanisme acordat a través del qual es pot aconseguir una Irlanda*

unida amb mitjans pacífics i democràtics. En aquest sentit, el Consell Europeu reconeix que, d'acord amb la legislació internacional, la totalitat del territori de l'esmentada Irlanda unida formarà part de la Unió Europea”.

Això reflecteix, novament, les influències dels lobbys del govern irlandès i revela una defensa dels interessos dels estats membres existents per sobre de la voluntat d'intervenir en un conflicte de sobirania. La reunificació alemanya serveix com a model. De la mateixa manera que no es va alterar la identitat jurídica d'Alemanya en la seva condició d'Estat regit per la legislació de la UE, és d'esperar que la unificació irlandesa, si en algun moment es materialitzés, també mantingués l'estatus com a estat membre de la UE encara que expandís el seu territori.

En el context del referèndum d'independència escocès celebrat el 2014, ambdues bandes del debat sobre la sobirania volien utilitzar els recursos de la legislació de la UE per reforçar les seves reivindicacions (Armstrong, 2017). La campanya “Better Together” (Millor junts) i el govern britànic sostenien que una Escòcia independent quedaria automàticament fora de la UE i que hauria de posar-se a la cua amb els altres estats que en sol·liciten entrar-hi, sense cap mena de garantia. La campanya pel sí i el govern escocès afirmaven que la pertinença independent d'Escòcia a la UE es podria negociar des de dins, paral·lelament a les negociacions per la independència. Els juristes també van qüestionar el procés que defensava que una Escòcia independent podria negociar l'adhesió a la Unió Europea. En un dictamen proporcionat pel govern britànic, Boyle i Crawford van concloure que una Escòcia independent hauria de sol·licitar l'adhesió a la UE mitjançant un procés estàndard, regulat per l'article 49 (Boyle i Crawford, 2012). Si considerem que la Unió Europea secundava un punt de vista, s'aproximava a aquest. Per exemple, en una carta dirigida al Comitè d'afers econòmics de la Cambra dels Lords, el president Barroso assenyalava que “no és competència de la Comissió Europea posicionar-se sobre qüestions d'organització interna relacionades amb les disposicions constitucionals d'un estat membre en particular” i indicava que la Comissió no faria comentaris sobre futurs escenaris fins que un estat membre ho sol·licités. Però recordant una pregunta parlamentària de Romano Prodi el 2004 (Parlament europeu, 1 de març de 2004) va declarar el següent:

- *“Si part del territori d'un estat membre deixés de formar part de l'Estat per convertir-se en un nou estat independent, els tractats ja no es podrien aplicar a aquell territori. En altres paraules, un nou estat independent es convertiria, pel fet de la seva independència, en un tercer país respecte a la UE i els tractats ja no s'aplicarien a aquell territori” (Barroso, 2012).*

Però a mesura que s'apropava el referèndum, Barroso va anar encara més lluny i va suggerir que seria “extremadament difícil, si no impossible” que una Escòcia independent s'adherís a la Unió Europea (BBC, 2014). Aquestes dues posicions eren controvertides. Douglas-Scott va argumentar que hi havia suficients clàusules en els articles del tractat en relació amb el principi de cooperació lleial, els drets de la ciutadania de la UE i els valors de la UE (en què s'inclou la democràcia) per justificar una ruta pràctica i basada en principis a través del procediment d'esmena de l'article 48 del tractat (Douglas-Scott,

2016). En una anàlisi profètica, Edward va recórrer a l'article 50, que permet un període de negociacions prolongat abans de la sortida de la UE per resoldre el conjunt extremadament complex de drets, obligacions i relacions recíprocs. Va suggerir que la negociació havia de ser prèvia a la materialització de la independència per acordar les esmenes necessàries dels tractats existents “per evitar la interrupció que d’una altra manera s’acabaria produint” (Edward, 2013: 1167).

Els debats prèvis al referèndum escocès indiquen una manca de claredat en els tractats de la UE sobre si podria haver-hi o no un procés d’ampliació interna per a les parts separatistes dels estats existents

El que indiquen aquests debats és la manca de claredat en els tractats sobre si podria haver-hi o no un procés d’ampliació interna per a les parts separatistes dels estats existents, més enllà del procés tradicional d’adhesió. El que sí que és clar és que si se celebrés un referèndum d’independència a Escòcia després del Brexit, Escòcia no formaria part d’un estat membre, i el procés esdevindria, com a mínim, una mica més clar. Si els escocesos i les escoceses votessin a favor i el govern escocès comencés a negociar la independència del Regne Unit, l’única ruta possible seria demanar l’adhesió a la Unió Europea mitjançant l’article 49. El moment en què s’ha d’iniciar aquest procés i la seva durada, els acords provisionals i les implicacions en qüestions que van des de la moneda a la lliure circulació de béns, serveis i persones a través de la frontera anglo-escocesa, són difícils de determinar.

Com podria intervenir la UE en les disputes per la sobirania nacional?

Sembla que la Unió Europea no ha estat preparada, o disposada, a participar de manera significativa en les disputes per la sobirania recents que han aparegut dins dels seus estats membres, mostrant una actitud de “minimalisme prudencial” (Walker, 2017: 40-1). Davant d’aquestes disputes, la UE ha preferit tractar-los com si fossin qüestions internes dels estats membres i posicionar-se el mínim possible en l’àmbit públic. Han intervingut de manera limitada, per exemple, a Escòcia el 2014 i en diverses ocasions en relació amb Catalunya i el País Basc. Les incerteses resultants de la manca de claredat en el procés i les perspectives “d’ampliació interna” han estat una eina dels candidats i institucions, sobretot d’aquells que defensen la integritat dels estats existents.

És cert que l’article 4(2), que emfatitza el respecte per la integritat territorial de l’Estat, dissuadeix d’intervenir de manera significativa i pot imposar algunes restriccions legals a les oportunitats disponibles perquè la UE intervingui en disputes per la sobirania. Piris suggereix que el respecte que s’esmenta a l’article cap a les identitats nacionals dels estats membres i la seva autoritat per determinar les seves estructures constitucionals i polítiques

impedeix que es reconegui un territori que s'ha separat unilateralment d'un estat membre de la UE i, de fet, posiciona els altres estats en una obligació legal de rebutjar el reconeixement de la independència d'aquell territori (Piris, 2017: 89). Aquest fet sembla anar més enllà de la postura de Barroso/Prodi, ja que, sense el reconeixement de la condició d'Estat, aquell territori no podria sol·licitar legalment l'adhesió a la UE. Inclús en el cas escocès més consensuat, on es va celebrar el referèndum d'independència dins del marc constitucional del Regne Unit i amb el consentiment del govern britànic, Walker argumenta que l'enfocament de la UE empoderava, inherentment, els estats membres. Emfatitzava la regulació constitucional nacional sobre secessió que afavoria la protecció de la integritat territorial de l'Estat, així com "la perspectiva centrada en l'Estat dels procediments europeus d'adhesió" (Walker, 2017: 41).

Entre alguns funcionaris, i també entre alguns juristes influents, de la UE hi ha una sensació normativa que la secessió com a resultat d'un conflicte de sobirania és un anatema per al projecte d'integració europea. Entre les tesis més explícites es troba l'expressada per Joseph Weiler. Els projectes secessionistes, des del seu punt de vista, són "diametralment contraris als valors històrics de la integració europea" i argumenta que seria "enormement irònic... si la perspectiva de pertinença a la Unió Europea acabés proporcionant un incentiu per a un esperit de desintegració política" (Weiler, 2017: 17-19). Hi ha una superioritat moral en aquest argument. Revelant un malentès fonamental dels conflictes de sobirania contemporanis, Weiler assumeix que es basen en greuges nacionalistes històrics que van en contra de l'ètica cristiana del perdó i de la saviesa política il·lustrada que va dur els pares fundadors de la UE a construir una estructura basada en la reconciliació i la integració (ibíd.). També s'hi troba un argument utilitari. Suggereix que la codecisió basada en la solidaritat compartida ja és prou difícil per a la UE, i l'ampliació a través de la fragmentació encara la dificulta més: "Per què hi hauria d'haver interès a acceptar a la Unió un sistema governamental com el d'una Catalunya independent basada en uns valors nacionalistes obsolets i regressius que, aparentment, no pot tolerar la disciplina de lleialtat i solidaritat que s'esperaria que li deu als seus conciutadans espanyols?" (ibíd.: 18).

Lluny de "trair els ideals de solidaritat i d'integració humana", que segons Weiler són el pilar de la Unió Europea, els nacionalistes, tant els secessionistes com els no secessionistes que pertanyen a nacions sense Estat dins de la UE, han sigut un dels majors defensors de la integració i la solidaritat europees. Molts nacionalistes secessionistes accepten, i fins i tot reben de bon grat, els compromisos de sobirania que es derivarien de mantenir les relacions econòmiques, institucionals i polítiques en un context supranacional. També busquen una cooperació contínua, inclosa la governança compartida dels assumptes transfronterers, amb l'Estat del qual aspiren separar-se. Es reconeix que l'adhesió a la Unió Europea en condició d'estat membre nou i independent implicaria un sistema de codecisió que limités l'autonomia dels estats (especialment els petits), cosa que concediria certa sobirania nacional i de fronteres.

Els nacionalistes que pertanyen a nacions sense Estat dins la Unió Europea, tant els secessionistes com els no secessionistes, han

sigut un dels majors defensors de la integració i la solidaritat europees. També busquen una cooperació contínua amb l'Estat del qual aspiren separar-se

L'acceptació de la primacia de la legislació de la UE i la supervisió del Tribunal de Justícia de la Unió Europea també reflecteixen la voluntat de cedir allò que Krasner va denominar "sobirania vatelliana", ja que significaria que agents externs institucionals podrien intervenir en la governança de l'Estat. El que ofereix és una oportunitat d'influir directament en aquests processos: tenir un seient que es coneix com la "taula principal", on es prenen les decisions clau que, en qualsevol cas, afectaran aquests territoris i llurs competències. El cas presentat pels nacionalistes subestats normalment suggereix que maximitzar l'autogovern d'un territori actualment integrat en un Estat més gran desembocaria en un govern més eficaç i responsable. Sens dubte, aquesta teoria s'alinea amb els principis i valors en què es basa la Unió Europea, que són la subsidiarietat i la democràcia. De la mateixa manera, tal com va dir David Edward, no hi ha cap raó a priori perquè la UE hagi de "deixar la porta oberta a les petites nacions d'Europa Central i Oriental, l'existència de les quals en condició d'estats independents es deu a la desintegració d'entitats majors; mentre que les tanca de cop contra les aspiracions d'aquells que es consideren "nacions sense estat" a Europa occidental (Edwards, 2013: 1154).

En una crítica al que ells consideren intervencions parcials en defensa dels estats membres existents, Kochenov i van den Brink argumenten que la legislació de la UE i els valors d'integració europeus impliquen que les institucions europees romanguin neutrals en les disputes per a la sobirania que apareixen dins dels estats membres. Suggereixen que no hi ha cap base jurídica per la qual la UE hagi de prendre partit en els debats o processos interns dels estats membres que puguin desembocar en una reconfiguració de les seves estructures territorials o de les seves fronteres, en els que s'inclou, de manera potencial, la secessió de part del territori. A més, si assumim que aquests debats i processos són lícits i pacífics, el fet de mantenir una posició neutral és "crucial per a l'èxit de la democràcia i de l'estat de dret en el context de l'estricta compliment del principi de relacions de bon veïnatge a Europa" (Kochenov and van den Brink, 2016: 68). Però el fet que la UE es mantingui neutral no vol dir que no tingui cap paper en les disputes per la sobirania nacional.

Què podrien fer, doncs, les institucions de la UE quan s'enfronten a aquests reptes? Aquí se suggereixen cinc passos potencials:

1. Reconeixement
2. Comprensió
3. Aclariment del procediment
4. Mediació/intervenció suau
5. Incorporació

Els dos primers són passos que les institucions de la UE poden assumir. Els altres requeririen el consentiment explícit i la cooperació dels estats membres, inclòs l'Estat que és una de les parts de la disputa per la sobirania.

Reconeixement

Un primer pas seria reconèixer que les disputes per la sobirania que apareixen dins de les fronteres de la UE no només són qüestions internes i que preocupen l'Estat en qüestió. També afecten la UE. Tal com Bauböck afirma, la secessió dins d'un escenari amb diversos nivells com la Unió Europea no és quelcom que es produeixi només dins d'un territori o d'un Estat, sinó que es troba dins d'una "constel·lació més àmplia de sistemes de govern" (Bauböck, 2019). Per Bauböck, la Unió Europea representa una complexa constel·lació de sistemes de govern. Com a tal, implica relacions horitzontals entre estats membres que gaudeixen d'un estatus jurídic igualitari, així com relacions verticals entre polítiques imbricades, en què s'inclouen els territoris subestats implicats en disputes per la sobirania. Això comporta la responsabilitat de participar. El destí d'aquestes disputes afecta directament els interessos de la UE, inclosos els drets, el benestar i el futur de la ciutadania de la UE que viu al territori, la lliure circulació dins i a través del territori en disputa, la salut de l'economia europea i, potencialment, la pau i l'estabilitat a Europa.

Comprensió

Vistes des de Brussel·les o des de la comoditat d'una capital nacional amb autoritat sobre grans àrees de polítiques públiques i amb veu en les decisions polítiques en què es comparteix l'autoritat, les ambicions centrífugues dels nacionalistes subestats poden semblar una violació de la integració i la reconciliació en què es basa el somni europeu. Des d'aquesta perspectiva, la secessió condueix a la fragmentació i és l'antítesi de la integració. En el millor dels casos, aquest concepte és ingenu, i potser arrogant, però, en qualsevol cas, delata la manca de comprensió de les dinàmiques que impulsen les reivindicacions d'autogovern. No es tracta tant de desitjos nativistes, basats en la identitat, de separar el territori dels seus veïns; sinó del desig d'obtenir més autonomia política i d'influir en les decisions que els afecten.

Part del compromís de la UE amb les disputes per la sobirania internes hauria d'implicar un esforç per entendre-les. Això pot suposar recolzar la investigació per identificar qualsevol queixa o ambició que fonamenti les reivindicacions de sobirania i les implicacions de resultats alternatius per al territori en disputa, l'estat membre i la Unió en general. Aquesta investigació també podria informar sobre qualsevol procés de presa de decisions que es pogués iniciar com a part dels processos de gestió territorial. A favor seu, el Consell d'Investigacions Econòmiques i Socials finançat pel govern del Regne Unit va iniciar aquest procés abans del referèndum d'independència escocès i del referèndum del Brexit, generant una anàlisi acadèmica imparcial per informar d'aquests debats i processos de sobirania.

Aclariment del procediment

La dimensió europea és una part inherent a les disputes per la sobirania nacional, amb reivindicacions i reconvençions sobre què significaria la secessió d'una part d'un estat membre per al seu estatus i la seva relació amb la UE. Tenir clares aquestes dimensions procedimentals sobre la secessió no impediria que els protagonistes utilitzessin selectivament els recursos legals de la UE per "amplificar i fer-se ressò" de les seves narratives, decisions i reclamacions polítiques internes (Armstrong, 2017). Però proporcionaria un marc més clar per avaluar aquestes reivindicacions i un teló de fons més clar per informar de les decisions que enfronten els ciutadans en els processos electorals o referèndums relacionats amb la sobirania.

Reflexionant sobre els debats del referèndum d'independència escocès del 2014, Walker va lamentar les moltes incerteses que van quedar sense resoldre a causa de la manca de compromís de les institucions de la UE sobre els procediments que hauria d'afrontar una Escòcia independent si pretenia negociar la seva inclusió com a estat membre per dret propi. S'hauria beneficiat d'una esmena de l'article 48 del tractat, tal com afirmava el govern escocès (recolzat per alguns advocats de la UE), o hauria d'haver seguit un procés normal d'adhesió tal com s'estableix a l'article 49? Si fos aquest últim cas, es podria accelerar? Seria un procés constant o una empresa d'alt risc? Es requeriria l'adopció íntegra del cabal comunitari, des del principi, o hi hauria una expectativa realista d'algunes excepcions, per exemple, sobre la moneda o sobre Schengen? Com quedarien les obligacions de cooperació lleial i solidaritat en què es basen les relacions horitzontals entre els estats membres al costat del marc vertical de drets i responsabilitats que sustenta el contracte social entre les institucions de la UE i la ciutadania? (Walker, 2017: 33-4; veure també Piris, 2017).

No es va abordar de manera satisfactòria cap d'aquestes qüestions en la resposta de la Comissió Europea, la qual es dona només en casos hipotètics de secessió d'un estat membre: amb la independència, els tractats de la UE deixarien d'aplicar-se al nou estat independent, però aquest seria lliure de sol·licitar l'adhesió sempre que respectés els principis bàsics de la UE. En el cas que es dissolgués un estat membre de la UE a conseqüència d'un conflicte secessionista (com podria ser en el cas de Bèlgica si Flandes adoptés un objectiu secessionista), no hi hauria cap estat successor que heretés la pertinença a la UE i, per tant, la conseqüència de la perspectiva Barroso/Prodi seria que tant Flandes com Valònia es trobarien fora de la Unió a un pas de la independència. Quan no es donés aquest estatus a un territori secessionista, com hauria estat en el cas d'Escòcia l'any 2014, suposant un final sobtat dels tractats sobre la independència sense una negociació prèvia, tindria un efecte molt pertorbador per a les empreses i crearia incertesa per als ciutadans, treballadors i estudiants de la UE que havien aprofitat la llibertat de moviment. Això va donar lloc a molta seguretat, drets humans, objeccions polítiques i econòmiques, pel que semblaven inevitables algunes formes de prenegociació (Edwards, 2013). El procés del Brexit ha revelat la complexitat de l'extracció d'un territori de la Unió Europea, un procés que probablement hauria estat encara més complex sense la disposició d'un tractat que servís de guia per a les negociacions de retirada i per a relacions futures. I,

de la mateixa manera que l'existència de l'article 50 no va influir en la decisió dels electors del Regne Unit d'abandonar la UE el 2016, les proves experimentals suggereixen que l'aclariment del tractat només tindria un impacte limitat en la presa de decisions públiques en un procés de sobirania (Muro i Vlaskamp, 2016).

Una perspectiva més oberta sobre les variacions en els processos d'adhesió i les flexibilitats que la Unió Europea ja ha demostrat en resposta a les circumstàncies particulars dels països sol·licitants proporcionaria una base més ferma per a la neutralitat de la UE

En un món ideal, un aclariment legal inclouria una addició als tractats per orientar la dimensió europea d'un procés de secessió i la futura relació d'un territori secessionista amb la Unió Europea. Això podria situar-se juntament amb les clàusules del Tractat sobre la modificació (article 48), l'adhesió (article 49) o la retirada (article 50). Quan es requereix que un territori secessionista sol·liciti la reincorporació, Fasone suggereix que la UE podria proporcionar aclariments dels requisits mínims en el Tractat, d'acord amb els valors de la Unió, necessaris per facilitar aquesta sol·licitud (Fasone, 2017: 65). No obstant això, l'aplicació de canvis al Tractat és molt improbable, sobretot en el context dels debats per la sobirania en viu, atesos els interessos polítics dels estats membres existents en protegir la seva integritat territorial i autoritat sobirana. Tot i això, una perspectiva més oberta sobre les variacions en els processos d'adhesió i les flexibilitats que la Unió Europea ja ha demostrat en resposta a les circumstàncies particulars dels països sol·licitants, així com les limitacions a aquestes flexibilitats, contribuiria a informar els més afectats per la disputa per la sobirania. També proporcionaria una base més ferma per a la neutralitat de la UE que la de l'actual línia de retenció.

Mediació o intervenció suau

Tota intervenció per part les autoritats de la UE en disputes per la sobirania és probable que remarqui la importància de moure's dins l'estat de dret. La resposta de la UE al referèndum català de l'1 d'octubre es va centrar a condemnar la il·legalitat del vot, en lloc de comentar les alteracions i la brutalitat sancionada per l'Estat que anaven de la mà del que era principalment un procés democràtic. També es va reiterar en la seva postura manifestant que la situació a Catalunya era un "assumpte intern per a Espanya que s'ha de resoldre segons l'ordre constitucional d'Espanya" (Comissió Europea, 2017). Malgrat les controvertides interpretacions de la Constitució espanyola, es podria concloure que l'ordre constitucional d'Espanya prohibiria la secessió sota qualsevol circumstància, fins i tot davant d'una (encara que hipotètica) demanda aclaparadora per part de Catalunya o d'una altra nació sense estat dins d'Espanya. La probabilitat que aquest escenari hipotètic creï inestabilitat i tensió creixent en les fronteres d'un estat membre de la UE, amb repercussions potencials i més àmplies, faria que la postura d'un "assumpte intern" de la Comissió Europea sembli una renúncia al seu deure. La manca d'intervenció en resposta a

l'empresonament de polítics electes i activistes de la societat civil ja ha socavat alguns dels valors fonamentals que es suposa que defensa la Unió.

No correspon a la UE donar instruccions a cap de les parts en una disputa per la sobirania, ni escollir un bàndol. Però podria contribuir en evitar l'augment de la tensió, per exemple, podria facilitar el diàleg entre les parts de la disputa o podria donar suport a iniciatives especialitzades en la resolució de conflictes. La UE ha exercit un paper en el suport per la pau i en la reconciliació en altres territoris en disputa amb profundes divisions socials, tant dins com fora de la Unió. Per exemple, quan va intervenir a Irlanda del Nord va ajudar a europeïtzar el procés de pau, mitjançant el finançament de programes, el suport a les organitzacions de la societat civil per participar en la cooperació transfronterera, i va proporcionar un marc general per incorporar i despolititzar parcialment les identitats territorials en conflicte.

Reconciliació

Com s'assenyala anteriorment, quan els estats s'enfronten a reivindicacions de sobirania, sovint desenvolupen estratègies per intentar adaptar-les o contrarestar-les per evitar-ne l'augment i preservar-ne la unitat. La Unió Europea s'ha abstingut, almenys públicament, de desenvolupar estratègies territorials de gestió i reconciliació quan sorgeixen problemes als estats membres, s'opta per cedir aquest assumpte a l'estat en qüestió. Tot i això, és possible que la Unió Europea hagi fomentat aquestes reivindicacions de sobirania. La promesa d'un nou tipus de comunitat política en què es comparteixi la sobirania i es combini la força per millorar-ne la influència i la presència col·lectiva dels estats nacionals d'Europa a la comunitat internacional és una opció que crida l'atenció a les nacions sense estat d'Europa. A més de minimitzar l'estatus i l'autoritat dels estats nacionals individuals, ofereix el potencial de reduir alguns dels costos i riscos de la secessió. L'ampliació gradual de la UE ha reduït la mida mitjana dels estats membres als quals se'ls ho ha donat veu en fòrums clau de presa de decisions; 10 estats membres són més petits que Escòcia i 13 són més petits que Catalunya i Flandes. Tot i que les institucions que prenen decisions encara poden afavorir estats més grans, les oportunitats que s'ofereixen als estats membres més petits per influir en la presa de decisions de la UE són considerablement més importants que les oportunitats que tenen els governs subestats per configurar les polítiques de la UE dels seus estats membres.

Fasone va suggerir que la UE també es podria considerar una força desestabilitzadora en la relació entre els estats membres i els seus territoris constituents després que el Tractat de Lisboa n'afavorís la integració a les estructures de presa de decisions de la UE. L'article 5 (3) del Tractat ara posa en joc les regions i les localitats subestats en l'aplicació del principi de subsidiarietat, mentre que als Parlaments regionals se'ls ha donat l'oportunitat d'incloure's en el "sistema d'alerta precoç" que actua com a control sobre subsidiarietat. "En incidir en la divisió nacional de competències entre Estat i regions, en el seu disseny institucional i en la manera com aquestes institucions participen en la creació de reglaments de la UE, la UE no pot assegurar mantenir-se neutral i indiferent a la secessió

dels seus estats membres” (Fasone, 2017: 67).

Tot i que no es discuteix la conclusió de Fasone, es podria dir que la responsabilitat de participar no té tant a veure amb els èxits de la UE a l'hora d'incorporar les regions als seus fòrums de presa de decisions, sinó més aviat amb el fet de no proporcionar un paper significatiu per a les seves nacions i regions sense estat. Els poders legislatius del Tractat de Lisboa, a la pràctica, han proporcionat oportunitats d'influència regional molt limitades (Borońska-Hryniewiecka, 2013), però el Comitè de les Regions continua sent la institució amb menys poder de la UE. No té res a veure amb “l'Europa de les Regions” que va inspirar les nacions i regions apàtrides d'Europa a plantejar una alternativa a l'estat sobirà de Westfàlia, ja fos mantenint part de l'estat en què es trobaven o com l'estat en el qual es podrien convertir, incrustat en el sistema governamental europeu (Elias, 2008).

En el cas que una disputa per la sobirania doni lloc a un nou estat, els ciutadans del qual expressin la voluntat de seguir formant part de la Unió Europea, la UE hauria d'emprar totes les eines disponibles per garantir la continuïtat de la pertinença, protegint els drets oferts als ciutadans i a les empreses

Sigui quina sigui la mesura que prengui, o no, en reconèixer, entendre, informar o arbitrar les disputes per la sobirania, pot ser algun dia la UE ha d'afrontar el resultat d'aquesta disputa. Es pot esperar que la forma en què decideixi fer-ho s'influenciï per la constitucionalitat del procés, la força del sentiment que demostren els ciutadans del territori en disputa i la resta de l'estat membre, i un càlcul estratègic dels seus propis interessos. Seguir mantenint-se allunyat de les disputes que considera assumptes interns dels estats membres passa per alt la difuminació de les fronteres entre l'àmbit nacional i l'europeu, el qual és el resultat del procés d'integració. Fins i tot si assumim que es tracta d'assumptes completament interns i que la UE no té cap autoritat per intervenir, no podria evitar que una disputa per la sobirania que es perllongui dins d'un estat membre li acabés afectant. Per tant, a la UE podria interessar-li jugar-ne algun paper en la resolució. En el cas que una disputa per la sobirania doni lloc a un nou estat, els ciutadans del qual expressin la voluntat de seguir formant part de la Unió Europea, Kochenov i van den Brink van argumentar que la UE hauria d'emprar totes les eines polítiques i legals disponibles per garantir la continuïtat de la pertinença a la UE, protegint els drets que ofereix als ciutadans i a les empreses dels efectes fins i tot d'una desapplicació temporal del cabal comunitari (Kochenov i van den Brink, 2016: 78). No fer-ho seria contrari als valors històrics d'inclusió i integració de la Unió Europea.

BIBLIOGRAFIA

- Agnew, J, 2005, 'Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics', *Annals of the Association of American Geographers*, 95:2, 437-461
- Armstrong, K A, 2017, 'The Reach and Resources of European Law in the Scottish Independence Referendum', a Closa, C (Ed.), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*, Cambridge University Press.
- Parlament basc, 2004, *Estatut polític de la comunitat d'Euskadi*. [Disponible en línia](#).
- Bauböck, R, 2019, 'A Multilevel Theory of Democratic Secession', *Ethnopolitics*, 18:3, 227-246.
- Borońska-Hryniewiecka, K, 2013, Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness"? *LUISS School of Government Working Paper Series SOG-WP3*
- Brancati, D. 2006. 'Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism'. *International Organization*, 60(3): 651-685.
- BBC, 2014, *Scottish independence: Barroso says joining EU would be 'difficult'*, 16 February 2014. [Disponible en línia](#).
- Crawford, J i A Boyle, 2013, Annex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects. [Disponible en línia](#).
- Departament d'Affers Exteriors, 1998. Acord assolit en les negociacions multipartidàries. [Disponible en línia](#).

- Douglas-Scott, S, 2016, 'Scotland, secession and the European Union', a *The Scottish Independence Referendum: constitutional and political implications*, McHarg, A, T Mullen, A Page i N Walker, Oxford University Press.
- Edward, D, 2013, "EU Law and the Separation of Member states". *Fordham International Law Journal*, vol. 36, edició 5/2.
- Elazar, D J. 1996, 'De l'estatisme al federalisme: un canvi de paradigma' *International Political Science Review*, vol. 17, núm. 4, *New Trends in Federalism*, pàgines 417-429.
- Elias, A, 2008, 'Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics', *Regional & Federal Studies*, 18:5, 483-492.
- Erk, J i L Anderson, 2009, 'The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?', *Regional & Federal Studies*, 19:2,191 — 202.
- Comissió Europea, 2017, Declaració sobre els esdeveniments a Catalunya. [Disponible en línia](#).
- Fasone, C, 2017, 'Secession and the Ambiguous Place of Regions Under EU Law', Closa, C (ed), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*, Cambridge University Press.
- Generalitat de Catalunya, 2014, *Llibre blanc de la Transició Nacional de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Grimm, D, 2019, Post-Sovereignty? A B. Leijssenaar i N. Walker (Eds.), *Sovereignty in Action* (17-30). Cambridge: Cambridge University Press.

- Hayward, K, 2020, 'Why it is impossible for Brexit Britain to 'take back control' in Northern Ireland', *Territory, Politics and Governance*, 8(2): 273-278.
- James, A, 1999, 'The practice of sovereign statehood in contemporary international society', *Political Studies*, 47: 457-73.
- Keating, M, 2001. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, M i Z Bray, 2006, Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan, *Ethnopolitics*, 5:4, 347-364.
- Keating, M. i N McEwen, 2017, The Scottish Independence Debate a *Debating Scotland*, Keating, M. (Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Kochenov, D i M van den Brink, 2016, 'Secessions from EU Member States: The Imperative of Union's Neutrality', *European Papers*, vol. 1, 2016, núm. 1, pàgines 67-92.
- Krasner, S D, 1999, *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lagana, G, 2020, *The European Union and the Northern Ireland Peace Process*, Palgrave.
- Lluch, J, 2014, *Visions of Sovereignty: Nationalism and Accommodation in Multinational Democracies*, University of Pennsylvania Press.

- Loughlin, M, 2003, 'Ten Tenets of Sovereignty' a *Sovereignty in Transition*, N. Walker (Ed.), (Oxford: Hart, 2003), 55-86.
- MacCormick, N, 1999, *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth* (Oxford: Oxford University Press).
- McEwen, N i C Brown Swan, 2021, 'Embedded Independence: Self-Government and Interdependence in the Scottish National Movement', a *Constitutional Politics in Multinational Democracies*. McGill-Queens, Lecours A, N Brassard-Dion i G Laforest (Eds.), University Press.
- McEwen, N i M Murphy, 'Brexit and the Union: Territorial Voice, Exit and Re-entry Strategies in Scotland and Northern Ireland after EU Exit' (actualment en revisió).
- Müller-Rommel, F. 1998. *Ethnoregionalist parties in Western Europe: theoretical considerations and framework of analysis*. Londres: Routledge.
- Muro, D & M C Vlaskamp, 2016, 'How do prospects of EU membership influence support for secession? A survey experiment in Catalonia and Scotland', *West European Politics*, 39:6, 1115-1138.
- Philpot, D, 1995, 'Sovereignty: An Introduction and Brief History', *Journal of International Affairs*, 48 (2), 353-368.
- Piris, J-C, 2017, 'Political and Legal Aspects of Recent Regional Secessionist Trends in some EU Member States (II), Closa, C (Ed.), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union : troubled membership*, Cambridge University Press.

-
- Rudolph, J. and Thompson, R. 1985. 'Ethnoterritorial Movements and the Policy Process: Accommodating Nationalist Demands in the Developed World', *Comparative Politics*, 17: 291-311.

 - Govern escocès, 2013, *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*. Edimburg: Govern escocès.

 - Sheehan, J.J., 2006, 'Presidential address: the problem of sovereignty in European history', *The American Historical Review*, 111(1), 1-15.

 - Sorens, J. 2008. 'Regionalists against secession: the political economy of territory in advanced democracies', *Nationalism and Ethnic Politics* 14, 3: 325-360.

 - Sørensen, G, 1999, 'Sovereignty: Change and continuity in a fundamental institution' *Political Studies*, XLVII, 590-604.

 - Tierney, S. 2005, 'Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State.' *International & Comparative Law Quarterly* 54, 1: 161-183.

 - Walker, N, 2017, 'Internal Enlargement in the European Union: Beyond Legalism and Political Expediency', a *Secession from a member state and withdrawal from the European Union : troubled membership*, Closa, C (Ed.), Cambridge University Press.

 - Weiler, JHH, 2017, 'Secessionism and Its Discontents', a *Secession from a member state and withdrawal from the European Union : troubled membership*, Closa, C (Ed.), Cambridge University Press.

 - Yack, B, 2001, 'Popular sovereignty and nationalism' *Political Theory*, 29(4): 517-36.

**Nicola McEwen**

Nicola McEwen és professora de política territorial a la Universitat d'Edimburg i codirectora del Centre on Constitutional Change. Ha publicat àmpliament en els àmbits de la política territorial, el nacionalisme i la governança multinivell, i participa activament en la difusió del debat dins de la comunitat política, amb una àmplia experiència en l'anàlisi i l'assessorament a governs i comissions parlamentàries i consultoria. És investigadora del projecte *The UK in a Changing Europe*, en el marc del think tank Economic and Social Research Council (ESRC). Ha investigat sobre el repartiment de competències i les implicacions per al sistema britànic de la *devolution*, i actualment la seva recerca està focalitzada en les relacions intergovernamentals en l'àmbit de les negociacions entre el Regne Unit i la UE, les futures negociacions comercials i el desenvolupament del mercat intern del Regne Unit i les implicacions del Brexit per al futur de la Unió.