CONFLICTOS DE SOBERANÍA: EL DEBATE EN EUROPA

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?

Sergiusz Bober



Alex Salmond i Nicola Sturgeon ensenyen el llibre blanc "Scotland's Future" (2013), que parla de l'encaix d'Escòcia en un món globalitzat i també de la posició envers altres minories com la gaèlica. Il·lustració: César Cromit

Como sugiere el título de este artículo, el objetivo principal del autor es examinar el vínculo entre las tres categorías analíticas principales: la soberanía, la globalización y los derechos de las minorías. Estas conexiones (o la falta de estas) se consideran en un contexto más amplio de conflictos territoriales de soberanía, que suelen implicar por un lado regiones y sus comunidades que intentan incrementar el alcance de su autonomía o conseguir la soberanía total; y por el otro, los gobiernos centrales de los estados de los que forman parte, que normalmente son reticentes a responder positivamente a estas aspiraciones. El tema principal del análisis se aborda a través de un conjunto de cuestiones secundarias, y

se centra en las siguientes: la relevancia de la soberanía en el siglo XXI; las razones tras la persistencia de los conflictos territoriales de soberanía; las percepciones de la globalización entre los partidos políticos independentistas, y los derechos de las minorías en el contexto de los conflictos territoriales de soberanía.

En cuanto a los datos empíricos, el texto hace referencia casi exclusivamente al ejemplo de Escocia y del Partido Nacional Escocés como el movimiento político más destacado que intenta lograr la soberanía en este contexto. Por razones obvias, este número limitado de ejemplos relativiza hasta cierto punto el poder explicativo de estas reflexiones y conclusiones. Al mismo tiempo, el autor confía que el texto ofrezca suficiente información interesante no solo para contribuir a los intensos debates sobre el caso escocés, sino también para inspirar enfoques comparativos centrados en otros movimientos independentistas activos en Europa y en el resto del mundo.

En cuanto a las principales conclusiones, la soberanía no ha perdido relevancia en el siglo XXI; las posibilidades que implica (por ejemplo, modelos socioeconómicos diferentes) contribuyen al atractivo que tienen las iniciativas políticas soberanistas. La globalización contribuye por consiguiente a reforzar el mensaje que defiende la independencia, mientras que, al mismo tiempo, y de manera sorprendente, no conduce a la creación de redes independentistas internacionales muy sólidas. Por último, pero no menos importante, los derechos de las minorías no suelen ser ignorados en el contexto más amplio de los debates sobre la soberanía. Finalmente, es importante mencionar que en cierta medida el autor utiliza sus anteriores investigaciones anterior sobre Escocia [1].

Soberanía: ¿un concepto relevante en el mundo contemporáneo? ¿Por qué todavía se producen conflictos territoriales de soberanía?

La respuesta más corta a estas dos complejas preguntas es que estos conflictos siguen teniendo vigencia porque la soberanía, también en su sentido práctico, hoy en día indudablemente importa, incluso si aceptamos (y es bastante difícil hacer otra cosa) que vivimos en la época de la llamada *globalización densa* [2] lo que comporta una serie de factores que limitan el poder del estado (por ejemplo, marcos jurídicos internacionales, interdependencia económica) y que, por lo tanto, relativizan la soberanía.

Antes de proceder a ofrecer un conjunto de breves apuntes que sitúen esta respuesta en el contexto de los conflictos territoriales de soberanía actuales, es importante proponer una definición básica del concepto analítico central que se considera en este texto [3]. Cuando se reduce a su significado más básico (también en un sentido filológico), la soberanía se refiere a una autoridad suprema en un territorio determinado. Esta preeminencia conlleva una consecuencia importante: si es la máxima autoridad, se ponen de manifiesto un aspecto totalizador: sólo puede haber un soberano en un momento determinado y en un territorio determinado. En las democracias liberales, esta autoridad suprema suele pertenecer a la nación política (soberana) y está protegida en una constitución (soberanía popular). La

soberanía también se puede entender como una suma de varias competencias a disposición de un soberano. Esto hace que sea posible distribuirlas de maneras diferentes dentro del estado en cuestión, creando así vías para diferentes grados de descentralización, sistemas políticos federales, etc.

Significativamente, la soberanía comporta dos aspectos importantísimos para las consideraciones siguientes. La dimensión interna ya se ha discutido brevemente. En el ámbito externo, el soberano es capaz de actuar sin la interferencia de otros actores. Como ya se ha dicho, esto se ve relativizado al menos hasta cierto punto por diferentes factores: por ejemplo, en algunas circunstancias es importante tener en cuenta el contexto externo (situación geopolítica, alianzas estratégicas, etc.), y en otras los marcos jurídicos a los que se adhiere un determinado estado soberano. En cuanto a esto último, y de manera crucial, incluso se puede renunciar a las de mayor complejidad, siendo el Brexit, que supone la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea uno de los ejemplos más espectaculares. Por consiguiente, es posible que un estado soberano confíe la promulgación de ciertas competencias a, por ejemplo, una organización internacional, pero dicha transferencia de competencias continúa siendo revocable en todo momento [4]. Por último, hay que tener en cuenta que la igualdad jurídica de los estados soberanos en la que se basa el sistema de relaciones internacionales formales no significa que su posición y capacidad de actuar en la escena internacional sea la misma (se relativiza además por su estatus internacional, nivel de desarrollo económico, poder militar, tendencias geopolíticas y similares).

> Hoy en día el concepto de soberanía todavía es importante, aunque todos los estados soberanos tienen que aceptar que su libertad de actuación no es completa

Volvamos ahora a la cuestión de la soberanía en el mundo contemporáneo y a los motivos que explican el hecho que determinadas regiones, pueblos, etc. aspiren a conseguirla. Cómo se afirmó en el párrafo inicial, hoy en día la soberanía todavía importa, incluso si todos los estados soberanos (aunque en grados diferentes) tienen que aceptar que su libertad de actuación no es completa. Al mismo tiempo, esta suposición se puede cuestionar con una pregunta que apunta a estas limitaciones: ¿cuál es su alcance? Quizás en última instancia la densidad de las citadas conexiones globales sea tan compleja que las naciones relativamente pequeñas que aspiran a la independencia [5] no podrien ser capaces de fer-se un lloc al món globalitzat i, per tant, podria ser més recomanable seguir formant part d’estats més grans i beneficiar-se del seu potencial econòmic i demogràfic.

Una pregunta de naturaleza similar fue contestada magistralmente durante los debates previos al referéndum de independencia de Escocia de septiembre de 2014 por Michael Keating y Malcolm Harvey en su libro *Small Nations in a Big World. What Scotland Can Learn?* [6]. Cómo sugiere el título, la intención de los autores era analizar varios países europeos relativamente pequeños y, por lo tanto, más o menos comparables en términos demográficos y económicos con Escocia, y evaluar su capacidad de actuar y de llevar a cabo

sus políticas independientes en la era de la globalización densa. De acuerdo con su análisis (y en el momento de redacción del libro), los ejemplos de los países bálticos, Irlanda y los países nórdicos ofrecían una imagen positiva, puesto que en cada caso se conceptualizó e implementó una forma original de afrontar los retos y las limitaciones de un mundo altamente interdependiente.

La estrategia escogida por los estados bálticos estaba influenciada por soluciones neoliberales, por lo que estos países hicieron hincapié en aspectos como un gasto social relativamente limitado, la prudencia presupuestaria y una regulación laboral flexible. Irlanda, en cambio, constituye un caso diferente, en el que una actitud bastante liberal hacia las fuerzas del mercado ha sido mitigada, al menos hasta cierto punto, por la fuerte inversión social y el partenariado social que involucran al sector empresarial, a los sindicatos y al gobierno. Si Irlanda es un ejemplo de vía intermedia, los países nórdicos, pese a la profundización de la globalización, fueron capaces de preservar sus modelos sociales del estado de bienestar, que se ajustan al nuevo contexto mediante las herramientas habituales, es decir, la deliberación, el consenso y el compromiso. Estas observaciones llevan a Keating y Harvey a la conclusión de que los países europeos más pequeños no solo pueden tener éxito a la hora de adaptarse a la competencia global y a las presiones externas, sino que las estrategias de dicha adaptación pueden diferir significativamente entre sí. Por lo tanto, como ya se ha dicho, la soberanía continúa siendo un concepto significativo, ya que cuando se consigue proporciona un amplio abanico de posibilidades de adaptación al contexto global más amplio [7].

La conciencia de la existencia de este abanico de posibilidades se destaca mucho en el mensaje que transmiten los actores políticos independentistas. Por ejemplo, es claramente visible en las palabras iniciales de *Scotland's Future*, un libro blanco publicado el 26 de noviembre del 2013 por el Gobierno escocés que presenta los argumentos a favor de la independencia escocesa:

> *Si votamos Sí, daremos el siguiente paso en el camino de Escocia. Avanzaremos con confianza, dispuestos a aprovechar al máximo las numerosas oportunidades que se nos presentan. Las decisiones más importantes sobre nuestra economía y nuestra sociedad las tomarán las personas que más se preocupan por Escocia, es decir los escoceses. Se abrirá la puerta a una nueva era para nuestra nación.*
>
> *El futuro de Escocia estará en manos de Escocia.*
>
> *Si votamos No, Escocia se quedará parada. Se perderá una oportunidad única en una generación de emprender un camino diferente y elegir una nueva y mejor dirección para nuestra nación* [8].

Es importante destacar que, además de las oportunidades que se presentarán si finalmente

se elige la soberanía en el referéndum (la dimensión externa de la soberanía, el mundo globalizado ofrece mucho espacio para que Escocia persiga los objetivos que más le interesan), también hay una referencia clara al soberano ("los escoceses") responsable de la dirección que tomará el país. También se puede identificar un tono similar en el prólogo de este documento, redactado por el entonces primer ministro escocés, Alex Salmond, cuando afirma que el referéndum de 2014 trataba de "[…] asegurar para Escocia nuestro propio lugar en el mundo como país independiente" [9]. Una vez más, la sugerencia es clara: es posible que la Escocia independiente encuentre una posición relativamente cómoda en un mundo globalizado.

Kevin Adamson y Peter Lynch también identificaron la tendencia del SNP de valorar positivamente la soberanía en el mundo contemporáneo [10]. Según estos autores, el discurso del SNP antes y durante la campaña del referéndum de independencia se caracterizó por un enfoque inequívocamente positivo, puesto que la soberanía se presentaba como necesaria para conseguir (entre otros) equidad, riqueza, un sistema sanitario eficiente, un desarrollo económico más igualitario, estabilidad económica a nivel nacional, etc. También era necesaria para la realización del potencial de Escocia y la puesta en práctica de una amplia visión socioeconómica caracterizada por los rasgos mencionados anteriormente. Desde este punto de vista, es evidente que este razonamiento debe basarse en el supuesto previo de que la soberanía sigue importando en el siglo XXI.

Además, también en otros contextos electorales las referencias a las posibilidades que ofrece la soberanía también eran muy visibles en los documentos que introducen la actual agenda política del SNP. En el programa electoral publicado antes de las elecciones generales de diciembre de 2019, el partido, entre sus principales promesas, menciona lo siguiente:

Creemos que el mejor futuro para Escocia es ser una nación independiente y europea.

No por nosotros, sino porque permite a Escocia convertirse en la nación abierta, tolerante, inclusiva y democrática que estamos decididos a construir.

Si tomásemos nuestras propias decisiones aquí, en Escocia, podríamos acabar con la pobreza más rápidamente, desempeñar nuestro papel en la lucha contra la emergencia climática, garantizar un trato justo para los pensionistas y crear nuevas oportunidades laborales y para nuestra economía [11]

En este fragmento se sugiere una vez más que ser un país soberano sigue siendo importante, ya que solo así es posible lograr una sociedad libre de pobreza, fuertemente anclada en las estructuras europeas (aparentemente la serie de obligaciones que se derivan de ello no se consideran una limitación de la soberanía sino, de hecho, una mejora del margen de maniobra de Escocia), la apertura hacia políticas ecológicas, etc. El cumplimiento real y eficaz de todas estas promesas es, obviamente, una cuestión totalmente diferente.

Interpretaciones

Tal como se ha demostrado anteriormente, la soberanía continúa siendo un concepto relevante en el mundo contemporáneo. El orden internacional, aunque muy densamente globalizado, sigue ofreciendo suficiente espacio para perseguir objetivos importantes para determinadas sociedades, y los caminos que conducen hacia estos objetivos pueden seguir siendo significativamente diferentes. Esto explica que se continúen produciendo conflictos territoriales de soberanía, ya que las oportunidades de las que todavía disponen los países de nueva creación pueden utilizarse para crear una visión atractiva de la independencia, inspirando no solo a los sectores de población tradicionalmente dispuestos a apoyar la vía de la soberanía. No se debe subestimar este aspecto positivo, ya que, en lugar de centrarse en agravios históricos, opresiones pasadas y presentes o deficiencias de la actual coyuntura política, se genera la posibilidad de ofrecer un relato inspirador y así evitar las acusaciones que los movimientos independentistas son mayoritariamente negativos y anclados en el pasado.

> Si la soberanía se utiliza de forma imaginativa, puede proporcionar más energía argumentativa a los que apoyan la independencia

En general, pues, la soberanía sigue siendo importante en el mundo actual y este hecho, cuando se utiliza de forma imaginativa, puede proporcionar más energía argumentativa a los que apoyan a la independencia. Además, si se compara con la incompetencia (real o imaginada) de actuales gobernantes a nivel nacional, la cruda realidad nunca será tan atractiva como los relatos que realcen los sueños, las aspiraciones y el optimismo. El hecho que los conflictos territoriales de soberanía, por las razones expuestas anteriormente, vayan a estar presentes en un futuro próximo, pone de manifiesto la necesidad de un código de buenas prácticas que ofrezca una hoja de ruta que indique como podrían resolverse estos conflictos.

Conflictos territoriales de soberanía y globalización. ¿Cómo se relacionan?

Tal y como se ha afirmado en el apartado anterior, la llamada globalización densa y el alto grado de interconexión que se deriva de ella no disuaden a algunos actores políticos de intentar lograr la independencia. Desde su punto de vista, la globalización deja suficiente espacio para intentar lograr objetivos socioeconómicos a través de los que se pueden mejorar los niveles de vida, las perspectivas de futuro, etc. de una sociedad determinada. Cómo podremos ver a continuación, estos enfoques de la soberanía en el contexto de la globalización están bastante fundamentados en una reflexión teórica que también aborda este dilema.

Si volvemos a examinar más en detalle el caso escocés, resulta evidente que en el seno del

SNP se han producido una gran cantidad de debates teóricos sobre la soberanía en el contexto de un mundo cada vez más globalizado. Esto se debe principalmente a la influencia del fallecido Neil MacCormick (profesor de derecho en la Universidad de Edimburgo y miembro del partido durante muchos años). Según Ben Jackson [12]:

- *MacCormick ha argumentado que la integración europea ha sustituido la soberanía absoluta ejercida anteriormente por los estados miembros de la UE por un acuerdo más plural en el que las nuevas normas vinculan a estos estados a nivel europeo, eliminando algunos de los poderes que antes se ejercían a nivel nacional. Al mismo tiempo, el principio de subsidiariedad —es decir que las decisiones deben tomarse al nivel más cercano posible— obliga a descentralizar los poderes desde el Estado hacia las autoridades regionales o incluso hacia nuevas instituciones nacionales que se separan de los grandes estados multinacionales existentes.*

El concepto de MacCormick de un "estado postsoberano" creó por lo tanto un relato convincente y teóricamente muy fundamentado que defiende dos cosas simultáneamente: una Escocia autogobernada, pero a la vez muy integrada en los marcos de cooperación internacional. Por supuesto, MacCormick era consciente de que para algunos la necesidad de cooperación entre países soberanos podría suscitar dudas que apunten a una posible irrelevancia de la soberanía:

- *Algunas veces se oye decir que la "independencia dentro de Europa" no es una verdadera independencia, y que el Partido Nacional Escocés ha renunciado al nacionalismo en la medida en que sus ambiciones se dirigen a este objetivo. Al contrario, la posición política adoptada es totalmente compatible con la reivindicación de los derechos de la nación como tal en un marco de gobierno adecuado y elegido por el pueblo. Pero también reconoce implícitamente la realidad de un mundo en el que un principio de nacionalismo liberal o cívico, aunque sea moralmente obligatorio, no es al mismo tiempo moralmente absoluto y se debe equilibrarse con otros valores para buscar una solución práctica y política para cada caso* [13].

En el plano de la soberanía interna, es obvio que MacCormick, a pesar de la "realidad del mundo", considera que luchar por la independencia de Escocia tiene mucho sentido, puesto que a través de ella el pueblo escocés (el soberano) será capaz de crear un sistema de gobierno más adecuado para el país en un sentido organizativo, pero también guiado por valores y con la intención de lograr los objetivos que más reflejen lo más posible las aspiraciones de esta nación. Este razonamiento se basa claramente en el supuesto de que el mundo contemporáneo ofrece un abanico de opciones en cuanto a la forma precisa de las estructuras gubernamentales, las políticas que aplican y los principios que las guían. Por otro lado, la necesidad de cooperación internacional (soberanía externa) no se entiende como una carga o como algo inevitable debido a factores estructurales urgentes. En teoría, se podría incluso abstener sin embargo debido a valores como la solidaridad y la importancia de los derechos humanos (en la visión de MacCormick, ambos son ampliamente compartidos por los que se adhieren a la versión escocesa del nacionalismo cívico), un

cierto tipo de imperativo moral requiere participar en cualquier "[…] asociación constructiva hacia la paz y la prosperidad, unos fines que ciertamente no se detienen en las costas de las islas británicas o irlandesas" [14].

Quizás merece la pena mencionar que, para MacCormick, la Unión Europea ha sido el escenario más destacado para la cooperación internacional. Además, ha sido la evolución jurídica de la UE la que inspiró en gran medida sus reflexiones sobre soberanía y postsoberanía. Al mismo tiempo, el concepto de "independencia dentro de Europa" centrado en la adhesión de Escocia a la UE no es compartido por todos los partidarios de la independencia de Escocia, ni dentro del SNP ni fuera. Por lo tanto, se puede afirmar que la reflexión del SNP sobre los vínculos entre soberanía y globalización proporcionó un espacio más amplio para el debate de opiniones. Aunque en Escocia la mayoría es partidaria de estrechar los lazos con la UE, también hay otras opiniones presentes en el debate público.

> La necesidad de cooperación internacional no se entiende como una carga, sino como un cierto imperativo moral que requiere participar en cualquier asociación constructiva hacia la paz, la solidaridad y la prosperidad

Jim Sillars (miembro del SNP y miembro muy destacado del ámbito independentista), por ejemplo, afirmó antes del referéndum de 2014 que, a pesar de que en el mundo contemporáneo la soberanía tiene sus limitaciones, todavía ofrece posibilidades para un profundo cambio socioeconómico en Escocia, lo que para él significaría la introducción de un "socialismo sensato". En cuanto a las alianzas internacionales, Sillars prefería ser miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en lugar de la UE, ya que desde su punto de vista la primera ofrece más flexibilidad [15]. Del mismo modo, Gerry Hassan (académico, escritor y comentarista de centroizquierda muy activo), al proponer la idea de la "Tercera Escocia" [16], se preguntaba qué tipo de alianzas internacionales le convendrían más. Dado que la adhesión a la UE podría ser perjudicial para las aspiraciones progresistas de Escocia, consideraba que sería aconsejable aproximarse a los países nórdicos, ya que una Escocia independiente aplicaría políticas socioeconómicas similares a las suyas [17].

Curiosamente, y de manera paradójica, esta aceptación de la globalización y consiguiente apertura al internacionalismo no se refleja necesariamente en las declaraciones formales del SNP sobre su cooperación con actores políticos implicados en conflictos de soberanía territoriales que tienen lugar en otras partes de Europa. En términos de visibilidad mediática y atención global, el referéndum independentista de Catalunya de 2017 se puede comparar con el de Escocia en 2014. Sin embargo, el web oficial del SNP tiene un contenido sorprendentemente escaso en cuanto a Catalunya. Si se realiza una simple búsqueda mediante el motor de búsqueda del sitio web, la palabra *Catalunya* solo sale en cinco resultados (el mismo procedimiento en relación con las palabras *vasco* y *Flandes* no da ningún resultado), de los cuales cuatro se pueden considerar relevantes [18].

A la vez, un procedimiento similar sobre la palabra *Gales* ofrece 94 resultados e *Irlanda del Norte*, 90. Es una diferencia sorprendente, incluso si una parte sustancial de estas referencias está relacionada con la salida del Reino Unido de la Unión Europea o la cuestión de la frontera post-Brexit entre el Reino Unido y la República de Irlanda. Dado que se puede suponer con seguridad que Catalunya es uno de los temas discutidos internamente en el partido, la pregunta continúa siendo por qué esto no se refleja en uno de los canales de comunicación más importantes del que dispone el SNP. Por otro lado, se puede plantear otra cuestión: si numéricamente el compromiso del SNP con Catalunya no es significativo, quizás el contenido de los 4 resultados antes citados compensa las bajas totales. Sin embargo, tampoco parece que este sea el caso.

La declaración sobre la posición oficial del SNP sobre Catalunya (marzo de 2018) es sorprendentemente breve y de tono seco, con una referencia a la primera ministra Nicola Sturgeon sobre un apoyo genérico al derecho a la autodeterminación y su visión crítica en cuanto a las detenciones de los políticos independentistas en Catalunya [19]. Esta posición se refleja en otras tres declaraciones En su discurso ante la conferencia anual del SNP, en octubre de 2017, Sturgeon hizo un llamamiento al diálogo entre catalanes y españoles, condenó los casos de violencia que tuvieron lugar en relación con el referéndum de 2017 y destacó el derecho del pueblo catalán a decidir su futuro político [20]. La líder del SNP transmitió un mensaje similar dos años más tarde, al subrayar de nuevo el apoyo y la solidaridad del partido con los encarcelados por su campaña legítima a favor del derecho a la autodeterminación [21]. En la misma conferencia anual del partido, John Swinney, el viceprimer ministro de Escocia, mencionó Catalunya en un tono algo más emotivo al expresar su orgullo por la condena expresada por el SNP sobre las penas de prisión a las que se enfrentan algunos políticos catalanes en relación con su defensa de la democracia y del derecho a la autodeterminación [22].

Teniendo en cuenta la relativa proximidad geográfica de Escocia y Catalunya, las aspiraciones similares que comparten los movimientos independentistas y sectores significativos de la sociedad de ambos países, así como la frecuente visibilidad de símbolos nacionales catalanes en las manifestaciones independentistas que se celebran en Escocia, sorprende esta cierta reserva claramente perceptible en las declaraciones de los miembros de alto rango del SNP, a pesar de las cuestiones legales relativas al referéndum catalán. Al parecer, el entusiasmo que caracteriza la actitud receptiva del SNP hacia la cooperación internacional solo se proyecta en un grado muy limitado sobre aquellos cuyos objetivos son muy similares.

Interpretaciones

Sin duda, la persistente influencia del legado intelectual de Neil MacCormick entre la élite del SNP permitió al partido presentar su caso para un estado independiente no como un proyecto aislacionista, sino internacionalista (globalista) y en línea con el enfoque cívico y liberal del partido hacia el nacionalismo, que resulta en una visión consistente en un mayor bien global, la solidaridad continental/global, y la corresponsabilidad en los asuntos continentales/globales. Lo anterior también ofrece la posibilidad de intentar responder a la

pregunta sobre los vínculos entre los conflictos de soberanía y la globalización. Al menos en el caso de Escocia, se puede afirmar que de hecho la globalización enriqueció los argumentos a favor de la soberanía/independencia y fomentó el debate sobre la posición de una posible Escocia independiente en un mundo más amplio.

> Al menos en el caso de Escocia, la globalización enriqueció los argumentos a favor de la soberanía y de la independencia, y fomentó el debate sobre la posición de una posible Escocia independiente en un mundo más amplio

Al mismo tiempo, no puede calificarse como destacado el papel del SNP en cualquier tipo de alianza continental o mundial que conecte a otros actores políticos que pretenden lograr la independencia. Una prueba empírica de ello no es solo la escasez de declaraciones sobre Catalunya, sino también su contenido. En cuanto a esto último, puede decirse que los líderes del SNP no han dicho más que lo evidente, ni más ni menos. Los llamamientos al diálogo y al respecto al derecho a la autodeterminación, así como la condena de las medidas punitivas aplicadas por el Estado español, están bastante lejos de las declaraciones apasionadas sobre la solidaridad de los oprimidos y la necesidad de alianzas transfronterizas para continuar la lucha común. Esto puede interpretarse como una prueba de que la actitud receptiva hacia la globalización no excluye un enfoque muy limitado en el contexto interno resultante de la visión de que la soberanía solo puede lograrse a través de herramientas jurídicas y políticas intrabritánicas. De cara a un código de buenas prácticas sobre conflictos territoriales de soberanía, todo lo anterior no descarta ciertamente la necesidad de disponer de uno, pero sí que nos recuerda que tenemos que ser realistas: los actores internos deben desempeñar un papel muy importante en la resolución de cada caso.

Conflictos territoriales de soberanía y derechos de las minorías

En la parte final de este artículo, me gustaría tratar brevemente una cuestión que a veces se puede pasar por alto en el contexto de los debates muy complejos teóricamente, pero también cargados de emociones, sobre la naturaleza de la soberanía en el mundo contemporáneo, así como a los pros y contras de una posible independencia de territorios (y naciones) que actualmente pertenecen a entidades políticas más grandes. Esta cuestión es la de los derechos de las minorías.

Muy a menudo, en los debates centradas en los conflictos territoriales de soberanía se alude a las comunidades minoritarias y sus derechos, pero en la mayoría de los casos haciendo referencia a la paradoja mayoría-minoría, así como a una relativa inadecuación de los instrumentos europeos de protección de los derechos de las minorías para situaciones que incluyen casos como, por ejemplo, el de Catalunya o Escocia. En el primer caso, la atención se centra en situaciones en las que una mayoría en un territorio determinado

(visible en las encuestas o reflejada en los resultados electorales) prefiere un cierto tipo de soluciones políticas, como por ejemplo una dirección diferente de las políticas socioeconómicas, más autonomía, la soberanía etc., pero ese ve siempre superada por una mayoría general a nivel estatal. La solidificación de este equilibrio de opiniones puede dar lugar a un punto muerto político que produzca una sensación de opresión, mientras que, en última instancia, la falta de solución política puede contribuir a un nivel significativo de tensión en una determinada entidad política, lo que puede conducir a una desestabilización de gran alcance. En este último caso, se puede argumentar que instrumentos como el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa o los diferentes conjuntos de recomendaciones elaborados por el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (HCNM, por las siglas en inglés) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a pesar de sus numerosos e incuestionables méritos, no están necesariamente adaptados a situaciones que impliquen grandes naciones históricas, que residen de forma compacta en territorios relativamente grandes y que ya funcionan como regiones altamente autónomas.

Aun así, los derechos de las minorías también pueden suscitar una pregunta hipotética importante: si se produce efectivamente la independencia (en Catalunya, en Escocia o cualquier otro lugar), ¿cuál sería la posición de aquellos que, independientemente de la opción que prefirieran para el futuro político del territorio en cuestión, pertenecen, por ejemplo, a otros grupos étnicos o lingüísticos? En este caso, los derechos de las minorías pueden ser fuente de inspiración para intentar conceptualizar soluciones que respondan a las necesidades lingüísticas, educativas, culturales o políticas de estos grupos.

Es importante destacar que este tema no carece de importancia para la propia soberanía. Cuando se trata de su dimensión interna, la gestión de la diversidad es crucial para la creación de condiciones en las que el soberano (compuesto por ciudadanos individuales de un estado recién creado, pero que a menudo pertenecen a grupos que luchan por diferentes tipos de derechos, intereses colectivos, etc.) pueda decidir con conocimiento de causa la dirección que debe tomar el nuevo estado [23]. Este proceso de deliberación no debe excluir a las comunidades minoritarias y puede constituir una prueba de fuego de la calidad de un sistema político de nueva creación. La importancia externa de la soberanía también puede vincularse a la cuestión de los derechos de las minorías. En tanto que los procesos de creación de nuevos estados implican en la mayoría de los casos una gran tensión entre los estados sucesores y el de nueva creación, puede ser importante priorizar los derechos de las minorías con el fin de crear un buen clima para la cooperación y la resolución de diferentes tipos de problemas, mediante el reconocimiento oficial de las comunidades minoritarias (siempre que reclamen dicho reconocimiento) y, en consecuencia, responder a sus necesidades. Esto, por supuesto, también debería aplicarse a comunidades minoritarias que no se identifican con el estado sucesor.

> En el contexto europeo, es difícil que una posible fragmentación de países como España o el Reino Unido pueda desencadenar conflictos armados, pero es probable que la tensión caracterice las

> relaciones bilaterales posteriores durante un tiempo prolongado. La protección de los derechos de las minorías puede ser uno de los factores decisivos para lograr relaciones positivas con otros actores internacionales y hacerlos menos propensas al desacuerdo

En el contexto europeo, es difícil imaginar que una posible fragmentación de países como España o el Reino Unido pueda desencadenar conflictos armados, pero al mismo tiempo es probable que la tensión caracterice las relaciones bilaterales posteriores durante un tiempo prolongado. Por lo tanto, la protección de los derechos de las minorías puede ser uno de los factores decisivos para lograr relaciones positivas y no negativas con otros actores internacionales (aquí la referencia indirecta a los conceptos de paz positiva y negativa es intencionada) y hacerlos menos propensas al desacuerdo [24]. A la vez, esto debería dar lugar a un mayor abanico de posibles acciones o alianzas en política internacional debido a la ausencia de conflictos. Un trato ejemplar a las comunidades minoritarias también puede constituir un aspecto significativo de *soft power* del nuevo país, ampliando aún más el alcance de sus acciones soberanas (individuales o en cooperación con otras).

Es alentador que al menos algunos de los actores independentistas ya se ocupen de la cuestión de los derechos de las minorías o de una gestión más amplia de la diversidad. Un buen ejemplo es el tratamiento de la lengua gaélica y de la comunidad de habla gaélica presentado en el libro blanco publicado antes del referéndum de septiembre de 2014 por el Gobierno escocés [25]. Dado que se cita el gaélico como una de las fuentes más importantes de la identidad escocesa, se consideraban prioritarias la protección de la lengua y las acciones para contrarrestar su declive. El gobierno se comprometió por consiguiente a seguir apoyando las medidas educativas que incrementen el número de personas que aprenden, hablan y utilizan el gaélico (la intención añadida en este caso era convertirla en una parte visible de la vida pública, cultural y comunitaria escocesa), así prometió dar seguridad financiera para los servicios públicos de radiodifusión que ofrecen contenidos en gaélico (el canal de televisión BBC Alba y Radio nan Gáidheal). También destaca el apoyo gubernamental a la lengua escocesa en una Escocia independiente [26].

Interpretaciones

No hace falta subrayar que los trabajos sobre el código de buenas prácticas para resolver los conflictos territoriales de soberanía ofrecen una oportunidad excelente para hacer hincapié en la cuestión de los derechos de las minorías y su protección, en el contexto de los conflictos de este tipo que tienen lugar en la Europa actual. En tanto que este tipo de conflictos seguirán produciéndose en un futuro próximo, también merece la pena formular un postulado más amplio: todos los actores implicados del lado soberanista deberían intentar conceptualizar, desde una fase inicial, soluciones relativas a los marcos de gestión de la diversidad en el periodo posterior a la independencia. Esto no solo hará que sus argumentos sean más convincente y matizados, sino que también puedan responder a las preocupaciones de quienes temen el día siguiente de que los nacionalistas (incluso si son

cívicos y liberales) finalmente hayan conseguido su objetivo principal.

Conclusiones

Los puntos principales que se desprenden del breve análisis anterior son los siguientes:

- A pesar de la época actual de globalización densa, la soberanía continúa siendo un concepto relevante. Esto se debe al hecho de que, a pesar de los diferentes tipos de interconexión, el mundo actual sigue dejando suficiente espacio para que los estados puedan llevar a cabo políticas que respondan a las necesidades identificadas por sus sociedades.

- Además de los factores estructurales mencionados en el punto anterior, una cuestión adicional explica por qué los conflictos territoriales de soberanía todavía se producen en la Europa actual. El hecho de que cada país pueda tomar caminos diferentes en su desarrollo socioeconómico añade atractivo a la idea de convertirse en un estado soberano. Gracias a esto, es posible crear relatos centrados en un futuro más brillante cuando se libere de la carga de actores incompetentes a nivel central. Esto, en una proporción muy significativa, contribuye a que los conflictos territoriales de soberanía todavía se produzcan ya que pueden estar relacionados con emociones políticas vinculadas a esperanzas y aspiraciones.

- Un breve análisis del caso escocés sugiere que los movimientos soberanistas aceptan la globalización y la consideran un reto positivo que requiere una respuesta constructiva, lo que permite inspirarse en aspectos cívicos y liberales de un movimiento nacionalista determinado. Esto, como ya se ha dicho, permite a los actores políticos soberanistas presentar sus argumentos como internacionalistas y receptivos a los retos a escala mundial, en lugar de centrarse solo en los intereses y agravios nacionales. Sin embargo, lo anterior no conduce lógicamente a la creación de coaliciones internacionales fuertes y ruidosas de actores que traten de lograr la soberanía. Por lo tanto, la clave para lograr la soberanía parece radicar en la política interna.

- Es importante subrayar que algunos de los actores que tratar de conseguir la independencia ya tienen en cuenta al menos algunos aspectos relacionados con los derechos de las minorías y con una mayor diversidad. Es claramente visible en el enfoque del SNP sobre la lengua gaélica y la comunidad de habla gaélica. A la vez, es importante fomentar nuevos esfuerzos en este sentido, ya que en última instancia no solo pueden contribuir a la mejora de los mecanismos democráticos en un país determinado (antes y después de conseguir la independencia), sino que también pueden mejorar la soberanía de aquellos que lo consigan.

- Todos los puntos anteriores muestran la necesidad de un código de buenas prácticas sobre conflictos territoriales de soberanía. Aunque hay que ser prudentes en cuanto a su poder vinculante, es importante crear un documento orientativo que pueda inspirar y conducir a una resolución pacífica y democrática de este tipo de conflictos, con pleno respeto a los derechos de las comunidades minoritarias.

REFERENCIAS

1 — Per obtenir la referència bibliogràfica sobre el text principal utilitzat en aquest article, consulteu Bober, S., "The Concept(s) of Sovereignty in the Scottish Independence Debate", a: *Horyzonty Polityki,* 2014, vol. 5 núm. 14.
2 — Voutsa, M. E. *et al*., "Global Economic Governance: Between a New Compromise or Integration", a: Karasavvoglou, A., Goić, S., Polychronidou, P., Delias, P. (eds.), *Economy, Finance and Business in Southeastern and Central Europe*, Cham: Springer, 2018, p. 183.
3 — Em refereixo a una definició bàsica de sobirania que he formulat en diversos articles que tracten aquest concepte en el context de sistemes de govern federals o debats sobre la potencial independència d'Escòcia que van tenir lloc abans del referèndum del 2014. Vegeu, per exemple: Bober, S., "The Concept(s) of Sovereignty in the Scottish Independence Debate", a: *Horyzonty Polityki*, 2014, vol. 5 núm. 14, pàg. 15-18.
4 — És important assenyalar que, en un món interdependent, l'objectiu de les accions comunes portades a terme per diversos estats sobirans és millorar la seva sobirania i no rebaixar-la.
5 — A l'hora d'escriure aquest text l'autor té en compte principalment el context europeu i casos com Catalunya, Flandes o Escòcia.
6 — Keating, M., Harvey, M., *Petites nacions en un món que es fa gran. El que Escòcia pot aprendre*, Barcelona 2015, p. 90-91, 102-104 i 117-119.
7 — Com observen Keating i Harvey, sens dubte aquests països haurien de considerar-se sobirans, ja que no són "les víctimes passives de les difuses forces globals". Vegeu: *Ibídem*, p. 39.
8 — *El futur d'Escòcia. La vostra guia per a una Escòcia independent*, Govern d'Escòcia, Edimburg 2013, p. I.
9 — *Ibíd*., p. IX.
10 — Adamson, K., Lynch, P., "The Scottish National Party and the 2014 Independence Referendum", a: Adamson, K., Lynch, P., (eds.), *Scottish Political Parties and the 2014 Independence Referendum*, Cardiff, 2014, p. 52.
11 — *Stronger for Scotland.* Document consultat el 08.11.2020, pàgina 4. (en anglès). Disponible en línia.
12 — Jackson, B., "The Political Thought of Scottish Nationalism", *The Political Quarterly*, 2014, vol. 85, núm. 1, gener-març, p. 54.
13 — MacCormick, N., *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999, p. 197.
14 — *Ibíd.*, p. 198.

15 — Sillars, J., *In Place of Fear II. A Socialist Programme for an Independent Scotland*, Glasgow, 2014, p. 89-90.
16 — Es diferencia de les dues Escòcies personificades pel Partit Laborista (progressista, però amb possibilitats limitades d'orquestrar reformes socialdemòcrates a tot el Regne Unit) i l'SNP (conservador en la seva essència i, per tant, ofereix continuïtat, cosa que iguala la paralització).
17 — Hassan, G., *Caledonian Dreaming. The Quest for a Different Scotland*, Edinburgh, 2014, p. 222-223.
18 — El cinquè resultat eliminat és una referència de pas a Catalunya en els "10 llibres imprescindibles per al 2018", publicats al lloc web de SNP el març de l'any 2020. Disponible en línia (en anglès, consultat el 08.11.2020).
19 — *What is the SNP position on Catalonia?* Posicionament polític publicat al web de l'SNP. Disponible en línia (en anglès, consultat el 08.11.2020).
20 — *Nicola Sturgeon's speech to the SNP conference*. Discurs publicat al web de l'SNP el 10 d'octubre de 2017. Disponible en línia (en anglès, consultat el 08.11.2020).
21 — *Nicola Sturgeon's address to #SNP19*. Intervenció publicada al web de l'SNP el 15 d'octubre de 2019. Disponible en línia (en anglès, consultat el 08.11.2020).
22 — *John Swinney's address to #SNP19.* Intervenció publicada al web de l'SNP el 14 d'octubre de 2019. Disponible en línia (en anglès, consultat el 08.11.2020).
23 — La implementació la solen dur a terme els representants d'aquest sobirà.
24 — Hughes, WRA, Megoran, N., Benwell, M., "The emotional geopolitics of contested peace: the austerity crisis and the Danish minority of South Schleswig", a: *Territory, Politics, Governance* (en anglès). Disponible en línia.
25 — *El futur d'Escòcia, op. cit.*, p. 310, 312, 314 i 532.
26 — *Ibíd*., p. 449.



Sergiusz Bober

Sergiusz Bober és investigador de l'European Centre for Minority Issues, on lidera el clúster "Política i societat civil". Es va doctorar en Ciències Polítiques a la Universitat Jagiellonian de Cracòvia l'any 2010 amb una tesi sobre les fonts doctrinals del sistema federal argentí. Té un màster en Dret per la mateixa Universitat (2003) i va cursar Estudis Culturals Llatinoamericans a Cracòvia. Les seves línies d'investigació cobreixen principalment les àrees d'anàlisi del discurs, federalisme, drets humans, filosofia de la política, ideologies polítiques, nacionalisme, regionalisme i justícia social. Dins del camp dels estudis sobre minories, està especialment interessat en els mecanismes participatius establerts per a les minories nacionals a nivell governamental central, regional i local; en els partits polítics i els moviments cívics de minories nacionals i ètniques, en els discursos sobre minories nacionals i ètniques produïts per grups minoritaris i majoritaris, en les identitats de grups minoritaris, en les minories que busquen el reconeixement oficial i en el compromís de les minories en la cooperació transfronterera. Ha sigut professor acadèmic i investigador a la Universitat Jagiellonian i a la Jesuit University Ignatianum de Cracòvia, dins l'Institut de Ciències Polítiques i Administratives. També va ser investigador visitant de l'Institut Ibero-Amerikanisches de Berlín, a l'Institut Max Planck de Dret Públic Comparat i Dret Internacional de Heidelberg i a l'Institut sobre Federalisme de la Universitat de Fribourg.