

CONFLICTOS DE SOBERANÍA: EL DEBATE EN EUROPA

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

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 Unión Europea ha asumido un papel activo a la hora de dar apoyo a las regiones y naciones de su entorno cuando surgen conflictos de soberanía. Sin embargo, cuando se ha tenido que enfrentar a conflictos internos de soberanía, especialmente cuando se trata de conflictos dentro de los estados miembros, y no entre ellos, la respuesta de la UE ha sido insuficiente y los portavoces de la UE siempre han recalcado que se trata de asuntos internos de los estados. El artículo 4(2) del Tratado de la Unión Europea proporciona una defensa hacia esta postura, ya que recoge el respeto a las identidades nacionales de los estados miembros y a “las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.” Pero esto omite las muchas otras partes de los tratados que sugieren que lo que sucede dentro de un estado miembro también compete a la Unión Europea, incluido el respeto a los valores fundamentales de la UE y los derechos de la ciudadanía. Además, si los conflictos de soberanía internos de la UE acabaran llegando a un punto crítico, afectarían inevitablemente a los intereses de la Unión Europea. Estos conflictos podrían impactar sobre las vidas y las fuentes de ingresos de los ciudadanos y de los

trabajadores de la UE y, posiblemente, alterar la paz y la estabilidad en el territorio de la Unión.

En tanto que otros artículos tratarán la cuestión de si la Unión Europea tendría que intervenir en los conflictos de soberanía que se producen dentro de sus fronteras, llevaré a cabo unas consideraciones preliminares sobre el tipo de intervenciones que podrían ser apropiadas o efectivas. No hay dos conflictos de soberanía iguales, lo que hace que sea aún más difícil el desarrollo de un código de buenas prácticas válido para todos los casos. En este artículo se sugieren algunas medidas que las instituciones europeas podrían asumir antes de involucrarse directamente en conflictos de soberanía, para reconocer, comprender, informar y, cuando haga falta, dar cabida a las reivindicaciones soberanistas. Cuando las partes involucradas no pueden resolver estos conflictos, hace falta que las instituciones europeas actúen como mediadoras o intervengan de una manera “suave” para contribuir a la prevención y resolución del conflicto.

## Conceptualizar la soberanía y los conflictos de soberanía

¿A qué nos referimos cuando hablamos de soberanía y de conflictos de soberanía? Aunque tiene un significado controvertido y multidimensional, cuando hablamos de soberanía nos referimos a menudo a la autoridad legítima suprema dentro de un territorio, independientemente de cual se la fuente de la soberanía (la monarquía, la constitución, el Parlamento o “el pueblo”). Se suele distinguir entre la soberanía externa e interna. La soberanía externa se materializa en el reconocimiento internacional de la independencia e integridad territorial de los estados, respaldado por la autoridad de la legislación internacional. Garantiza que los estados soberanos no estén sujetos a poderes superiores de fuera del Estado, y que no sufran ninguna interferencia por parte de terceros a la hora de ejercer el control dentro de su territorio (Philpot, 1995; MacCormick, 1999; Agnew, 2005; Sheehan, 2006). La soberanía interna se refiere al ejercicio legítimo de la citada autoridad dentro de las fronteras del Estado.

Esta distinción entre soberanía interna y externa lleva a otra. La soberanía se ha entendido tanto como un concepto jurídico como una práctica política. El concepto jurídico de soberanía tiene un significado particular asociado a la primacía de la legislación nacional y al reconocimiento internacional de la autoridad política autónoma. Quien tiene el poder de legislar es quien disfruta de la soberanía jurídica, tal como se indica en la constitución de un Estado. Pero entendida como una práctica política, la soberanía se ejerce en el “mundo de la acción política”, donde se entiende más bien como un conjunto de reivindicaciones sobre la independencia y la autoridad por parte de aquellos que tienen o que buscan el poder (Sheehan, 2006: 3-4). Por lo tanto, la soberanía política se refiere al ejercicio del poder político y a la capacidad de tomar decisiones y de llevar a cabo acciones que limiten o determinen la vida, el bienestar y los recursos de los individuos y de la sociedad (MacCormick, 1999: 127).

La soberanía externa otorga a los estados una igualdad de estatus

ante la comunidad internacional, a pesar de los desequilibrios en el poder político y económico

Sea cual sea la autoridad en última instancia en el sentido legal y constitucional, no hay un único soberano interno del Estado, ya que “ya que todos los detentores del poder están sujetos a controles legales o políticos” (MacCormick 1999: 128). La *Realpolitik* también define las relaciones entre los estados de una manera que modifica su soberanía externa. Los desequilibrios de poder económico y político entre los estados determinan el grado en que cualquier estado puede ejercer una autoridad independiente a lo largo y ancho de su territorio. Sin embargo, a pesar de estos desequilibrios en el poder político y económico, la soberanía externa otorga a los estados una igualdad de estatus ante la comunidad internacional.

Krasner (2001) desarrolló con más profundidad estas dimensiones de la soberanía de manera a comprender las reivindicaciones relativas a la soberanía. Krasner sugiere que la soberanía combina la autoridad y el control legítimos. Distingue cuatro dimensiones distintivas de la soberanía: la soberanía jurídica internacional; la soberanía estatal; la soberanía nacional; y la “soberanía interdependiente”. Las dos primeras son dimensiones distintivas de la soberanía externa y tienen que ver con la autoridad y la posición de un estado hacia otros estados y la comunidad internacional. La soberanía jurídica internacional establece la independencia de los estados dentro de la legislación internacional, en un sistema de reconocimiento mutuo. La soberanía estatal (también conocida como soberanía de Westfalia) se refiere a la autoridad otorgada a los estados para gobernar sus asuntos internos, libres de la influencia o interferencia de agentes externos. La soberanía nacional se centra en la autoridad interna. Se refiere a la organización y al ejercicio de la autoridad y del control políticos dentro del territorio del estado. Por último, lo que Krasner denomina “soberanía interdependiente”, pero a la que de ahora en adelante nos referiremos como “soberanía de fronteras”, hace referencia a la autoridad de los agentes del Estado para controlar y gestionar las fronteras, así como la circulación de personas, bienes, servicios y capital que las atraviesan. Para comprender y responder a los conflictos de soberanía, debemos considerar hasta qué punto cada una de estas dimensiones impulsa las reivindicaciones soberanistas. Tal como se analizará a continuación, aquellos que buscan una mayor autoridad soberana para las comunidades territoriales que representan suelen luchar por obtener autoridad en una o más de estas esferas, mientras comprometen voluntariamente su capacidad de ejercer la soberanía en el resto de sentidos.

Identificar las diferentes dimensiones ayuda a encarar debates sobre si la soberanía es indivisible o no. La norma de soberanía solía asociarse más estrechamente con los estados unitarios con una autoridad política centralizada, y algunos estudiosos sostienen que sigue siendo una “condición unitaria” (James, 1999). Sørensen sugiere que este es el caso incluso en estados federales y altamente descentralizados, donde “los poderes se pueden haber delegado, pero hay una única autoridad suprema” (Sørensen, 1999: 593). Los académicos federalistas, en cambio, suelen ver la división de la soberanía como una característica distintiva de las federaciones en oposición con otros sistemas políticos descentralizados. En

cambio, en las confederaciones, la autoridad última recae sobre cada unidad constituyente. Elazar observa un cambio de paradigma que se aleja de la visión absolutista de la condición de estado soberano y se dirige hacia un mundo de “soberanía estatal disminuida”, lo que ha obligado a los estados a adoptar “varias combinaciones de autogobierno y de gobierno compartido para conseguir sobrevivir” (Elazar, 1996: 419). Es instructivo recordar en este sentido la distinción entre la soberanía externa e interna. Los estados pueden conservar la soberanía externa, con independencia jurídica hacia otros estados, mientras la autoridad política se comparte internamente entre sus unidades constituyentes (Grimm, 2019: 23). En este sentido, puede haber soberanía externa incluso cuando no hay soberanía interna (la autoridad política legítima ejercida dentro y a lo largo y ancho el territorio estatal) (MacCormick, 1999: 129-30).

La brecha entre la competencia en sentido jurídico y la capacidad de gobernar en la práctica está en el centro de muchos conflictos de soberanía entre estados y dentro de ellos (Loughlin, 2003). Estos conflictos también surgen de los desafíos a la norma de soberanía, que están estrechamente relacionados con la aparición del estado moderno. Esta norma asociada a la soberanía de Westfalia nunca ha sido una descripción fiel de la condición de estado en el mundo real (Krasner, 2001: 17), pero ha dado apoyo a las reivindicaciones de soberanía, especialmente entre los que defienden la integridad territorial de los estados existentes, así como de algunos de los que buscan la condición de estado. Vincular las fronteras del Estado con las fronteras de la nación también ha sido un argumento a favor de las reivindicaciones de legitimidad a la hora de ejercer la autoridad última. Concretamente, la doctrina de la soberanía popular permitió que se equiparara la comunidad política soberana con una comunidad nacional (Yack, 2001). Los llamamientos a la identidad compartida y a la pertenencia mutua que apuntala y refuerza la condición de nación respaldan, en particular, las reivindicaciones de soberanía nacional y de frontera. La nacionalidad otorga legitimidad a las acciones de las autoridades públicas, lo que permite a los estados ejercer su autoridad en nombre del pueblo. Por lo tanto, el nacionalismo se convirtió en un dispositivo político clave para reforzar la relación entre el “pueblo” soberano, el territorio y el orden constitucional del Estado (Tierney, 2005: 167).

El nacionalismo se convirtió en un dispositivo político clave para reforzar la relación entre el “pueblo” soberano, el territorio y el orden constitucional del Estado

Sin embargo, vincular la soberanía y la nacionalidad también agravó el problema de la soberanía en la práctica. Se introdujo en la norma de soberanía la idea de que los límites territoriales de los “estados verdaderos” tenían que coincidir con las fronteras de las naciones, y que las “naciones verdaderas” debían tener estados propios (Sheehan, 2006: 9). Pero las fronteras de los estados y de las naciones suelen cuestionadas. Por lo menos algunos de los «pueblos» considerados como la fuente de la soberanía popular pueden cuestionar la legitimidad de la autoridad del Estado para gobernar cuando los límites de la nación con la que más se identifican no coinciden con los límites del Estado.

## Reivindicaciones de soberanía y nacionalismo minoritario

La política de nacionalismo subestatal se ha apropiado de las reivindicaciones de soberanía. Estos movimientos suelen considerar que la soberanía recae en “el pueblo”, concepto que utilizan como sinónimo de “nación”. De acuerdo con la doctrina nacionalista de autodeterminación, es el pueblo quien tiene que determinar cómo y quién lo gobierna.

No todas las reivindicaciones de soberanía se articulan como una demanda de independencia respecto del Estado. De hecho, la mayoría de nacionalistas subestatales piden el control en áreas de soberanía nacional que implican un cambio en la estructura constitucional del estado existente mediante la descentralización o la federalización, y no la condición de estado separado. Müller-Rommel desarrolló una clasificación de cuatro puntos aplicada, de manera específica, a los partidos nacionalistas y regionalistas, según el grado de autogobierno que pretenden conseguir. Los partidos “proteccionistas” buscan el reconocimiento de su carácter distintivo como nación dentro de la comunidad política. Los “autonomistas” piden más competencias constitucionales para incrementar el autogobierno. Los “federalistas libertarios de izquierda” piden una reforma constitucional más radical que implique una revisión de la estructura del Estado y una descentralización considerable o una federalización. Los partidos “separatistas”, la categoría más radical, exigen una “plena soberanía” y rechazan la posibilidad de ceder autonomía a la Unión Europea (Müller-Rommel 1994: 186-7). Otros autores han utilizado clasificaciones similares para distinguir entre los que tienen aspiraciones culturales, federalistas, autonomistas o independentistas (Sorens 2008; Lluch, 2014).

Tierney considera que las reivindicaciones de soberanía de los nacionalistas subestatales para aumentar su autoridad respecto del Estado representan un desafío mayor para la soberanía de Westfalia que el “secesionismo de pura cepa” (Tierney, 2005). Sea cual sea el impacto en el Estado, la secesión como objetivo comportaría que las naciones minoritarias se unieran a la comunidad de estados soberanos que integran el sistema estatal internacional. Por el contrario, los modelos de soberanía compartida defendidos por muchos nacionalistas subestatales ponen en tela de juicio los supuestos unitarios asociados a la soberanía del Estado de Westfalia, incluyendo la reivindicación de una mayor autonomía política interna, la representación internacional y la codecisión sobre cuestiones de ámbito estatal (íbid.: 180-82).

La forma de independencia política que defienden la mayoría de los nacionalismos subestatales europeos más exitosos, también desafía la norma de soberanía de Westfalia (Keating, 2001). Mientras algunos partidos secesionistas abogan por “una ruptura total con la nación mayoritaria” (Lluch, 2014: 151), la mayoría busca una forma de estado independiente integrada en un conjunto más amplio de relaciones económicas, institucionales y políticas. Eso incluye formar parte de organizaciones supranacionales e internacionales como la Unión Europea, la OTAN o los bloques comerciales transnacionales, y que, por lo tanto, se acepten las limitaciones con respecto a la soberanía nacional, de fronteras o Westaflia que esto pueda implicar. Este tipo de reivindicaciones soberanistas reconocen y respetan la profunda interdependencia entre las economías

nacionales así como la autoridad de los organismos internacionales y supranacionales, sobre todo de la UE, a la hora de tomar decisiones.

El desarrollo de la interdependencia transnacional es objeto de la tesis de MacCormick sobre la “post soberanía”. MacCormick sugiere que p los estados miembros de la Unión Europea, la supremacía del derecho comunitario y de la autoridad de las instituciones de la UE significa que los estados miembros no poseen una soberanía (jurídica ni política) ilimitada; pero la UE tampoco ha adquirido una soberanía independiente de la de sus estados miembros. MacCormick aceptó esta evolución. Consideraba que esta interdependencia transnacional mejoraba, en vez de socavar, la autoridad de los estados miembros, especialmente por su compromiso colectivo en asuntos exteriores (MacCormick, 1999: 133). Por lo tanto, las reivindicaciones de soberanía de los nacionalismos subestatales, tanto si aspiran a una revisión radical del marco constitucional de los estados, como si buscan una pertenencia independiente a la Unión Europea junto a los demás estados, se pueden entender mejor como un rechazo “pos soberanista” de las normas de soberanía de Westfalia.

Sin embargo, los nacionalistas subestatales que promueven la soberanía secesionista, reivindican la soberanía jurídica internacional para fortalecer su voz y su capacidad de defender sus intereses territoriales a nivel internacional. Independientemente de las dinámicas de poder que condicionan las relaciones internacionales, la soberanía jurídica internacional se considera un medio para conseguir la igualdad de estatus con otros estados independientes y el reconocimiento de lo que se considera el derecho legítimo de su nación a participar directamente en organismos transnacionales y supranacionales.

La soberanía jurídica internacional combinada con la soberanía compartida en instituciones supranacionales también se suele buscar junto con una asociación, vínculos institucionales y la colaboración con el estado residual (McEwen y Brown Swan, 2021). Por ejemplo, el Plan Ibarretxe propuso la creación de un estado vasco “libremente asociado” con España que gozaría de la soberanía nacional máxima junto con acuerdos de codecisión mediante una comisión bilateral vasco-española supervisada por un “tribunal especial” bilateral del Tribunal Constitucional (Keating y Bray, 2006; Parlamento vasco, 2004). La defensa de la independencia por parte del Partido Nacional Escocés en el referéndum de 2014 también consideró una nueva alianza con el Reino Unido, que suponía una unión monetaria, mercados laborales compartidos y la gobernanza compartida de sectores clave como la seguridad social, la energía y los medios de comunicación (gobierno escocés, 2013; Keating y McEwen, 2017). El libro blanco elaborado por el Consejo Asesor para la Transición Nacional antes del referéndum de 2014 también concebía la independencia dentro de la UE junto con una amplia cooperación con el resto de España, en la que se incluía la gestión de las aduanas y de la fiscalidad; de una política monetaria y fiscal; de la energía y el medio ambiente; de los cuerpos de seguridad; y de la defensa, la salud, la educación, la agricultura y la pesca. Siempre bajo la supervisión de un consejo intergubernamental catalano-español (Generalitat de Catalunya, 2014: 105-118). Los defensores de la independencia han subrayado y expresado su deseo de que la independencia se asocie con una nueva relación, y por lo tanto una nueva alianza, con el estado residual. Lo presentan como una vía para lograr el tipo de influencia en la relación de estas naciones con el estado

matriz que ha resultado difícil de asegurar mientras se comparte el mismo estado.

Las reivindicaciones de soberanía subestatales tratan de renegociar las relaciones con el Estado del que quieren separarse, así como con la comunidad internacional, y reflejan la aceptación y el deseo de una soberanía compartida

Pero claro está: cualquier alianza necesita la predisposición de las partes. A primera vista, no queda claro por qué el estado residual tendría que acceder a esta relación con el territorio que se ha separado, especialmente teniendo en cuenta las concesiones que esta asociación podría suponer para su soberanía nacional. A pesar de todo, es importante entender la naturaleza de las reivindicaciones de soberanía cuando se considera si la Unión Europea debería responder a estas reivindicaciones y como debería hacerlo. En términos generales, no estamos hablando de “separatismo” en el sentido de que un territorio quiera distanciarse de sus vecinos. La independencia defendida por la mayoría de los nacionalistas subestatales europeos más relevantes no es un anatema para el proyecto de integración europeo. Al contrario, las reivindicaciones de soberanía de los nacionalistas subestatales tratan de renegociar las relaciones con el Estado del que quieren separarse, así como con la comunidad internacional, y reflejan la aceptación y el deseo de una soberanía compartida.

## Respuestas estatales e internacionales a las reivindicaciones de soberanía: el caso del Reino Unido

Muchos estados, ante las reclamaciones de soberanía de las naciones minoritarias, harían un esfuerzo por intentar acomodarlas sin tener que comprometer su integridad territorial. Las estrategias de integración pueden incluir concesiones en políticas relacionadas en el territorio, la incorporación de élites en los partidos políticos estatales, redes burocráticas o clientelistas, o la reestructuración territorial mediante líneas federales (Rudolph y Thompson, 1985; Brancati, 2006). Eso con la esperanza de que esta redistribución constitucional de poder alivie las presiones secesionistas. Las federaciones multinacionales, en particular, pretenden proporcionar un marco territorial y constitucional “que pueda acomodar y, en la medida de lo posible, resolver algunos de los conflictos políticos más complejos de nuestro tiempo tratar: los que nacen de visiones nacionales antagónicas, tanto en el seno de los estados establecidos como entre ellos (Pinder, 2007; 1). Sin embargo, tal como observan Erk y Andersson (2009), también pueden, paradójicamente, sembrar una semilla que genere nuevas presiones para un mayor autogobierno, por haber calculado mal el grado de autoridad que hay que conceder, creado nuevas asimetrías constitucionales que desencadenen demandas de paridad en otros territorios o institucionalizando y reforzando las diferencias territoriales y proporcionando a los partidos nacionalistas subestatales mejores oportunidades electorales y de gobierno.

Todas estas estrategias son medios para resistir las presiones secesionistas y mantener la

integridad territorial del Estado. Es infrecuente que se acepte la secesión o que se faciliten los procesos secesionistas. El caso del Reino Unido es relativamente inusual, ya que se han reconocido y facilitado los procesos secesionistas. En virtud de los acuerdos de descentralización, la competencia para legislar sobre un referéndum de secesión corresponde al Parlamento de Westminster.

No obstante, en el caso de Irlanda del Norte, después de décadas de conflicto religioso, el Acuerdo del Viernes Santo (o de Belfast) proporcionó al secretario de Estado la capacidad de iniciar una consulta “si en algún momento considera que una mayoría de los votantes podrían expresar el deseo de que Irlanda del Norte dejara de formar parte del Reino Unido y pasara a formar parte de una Irlanda unida”. Sin embargo, sigue existiendo ambigüedad en cuanto a las evidencias que permitirían fundamentar esta decisión. Si dicha consulta arroja una mayoría a favor de una Irlanda Unida, la legislación Reino Unido dispone que el secretario de Estado tenga que someter esta propuesta al Parlamento para hacer efectivo este deseo según lo acuerden el Gobierno de Su Majestad en el Reino Unido y el gobierno de Irlanda” (DFA, 1998).

En el caso de Escocia, el independentista Partido Nacional Escocés obtuvo una mayoría parlamentaria en 2011 con el compromiso electoral de convocar un referéndum de independencia. El gobierno del Reino Unido asumió que la victoria electoral del Partido Nacional Escocés suponía que durante su mandato se llevaría a cabo dicho referéndum. Ambos gobiernos, tras largas deliberaciones, negociaron una transferencia de poderes temporal al Parlamento escocés que permitiera la aprobación de la legislación necesaria para establecer las reglas de la votación. El gobierno del Reino Unido también se comprometió a negociar la independencia de Escocia si “más de la mitad” de los votantes decía “sí” a la siguiente pregunta: ¿Debe Escocia ser un país independiente? (Keating y McEwen, 2017). Pero esto no era indicativo de un derecho constitucional a la secesión. La constitución del Reino Unido ni prohíbe ni facilita las reivindicaciones secesionistas. Su flexibilidad permitió, más bien, un acuerdo negociado. También fue una decisión política a la que probablemente contribuyó la confianza del gobierno británico de que la independencia sería derrotada en el referéndum. Los gobiernos posteriores han rechazado, hasta el día de, las peticiones de un nuevo referéndum, no por motivos constitucionales o porque la idea de la independencia sea un anatema. Lo han rechazado arguyendo de que “ahora no es el momento” (Theresa May) o que la decisión ya se tomó en 2014, cuando los que abogaban por la independencia decían que era una oportunidad que pasaba “una vez por generación” (Boris Johnson). Una vez más, entran en juego los cálculos políticos, ya que la derrota de la opción independentista en otro referéndum de este tipo ya no está tan clara.

¿Entonces, cuál es el papel de la Unión Europea en estos debates? Con respecto a Irlanda del Norte, ya hace mucho tiempo que la Unión Europea se ha implicado activamente en el proceso de paz, no sólo financiando programas por la paz y estableciendo acciones de cooperación transfronteriza, sino también comprometiéndose con las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil (Lagana, 2020). Después del referéndum del Brexit, gracias a la movilización del gobierno irlandés se garantizó que el compromiso de mantener una frontera abierta en la isla de Irlanda fuera un punto central en las prioridades que se

negociaron con la UE. Las negociaciones que desembocaron en la salida del Reino Unido también evidenciaron la importancia que la UE da a mantener la integridad de su mercado interior. El corolario de la ausencia de controles sobre las mercancías que atraviesan la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda es su requisito entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Hayward, 2020). El camino hacia la reincorporación de Irlanda del Norte a la Unión Europea también podría haber recibido un impulso cuando Enda Kenny, el entonces Taoiseach, obtuvo la garantía para una “cláusula de Irlanda unida” en una cumbre especial del Consejo Europeo sobre el Brexit d en 2016 a cambio de aprobar el mandato negociador de la UE (McEwen y Murphy, de próxima publicación). Las directrices del acuerdo establecen lo siguiente:

- *“El Consejo Europeo reconoce que el Acuerdo del Viernes Santo prevé, de manera expresa, un mecanismo acordado por el que se puede conseguir una Irlanda unida por medios pacíficos y democráticos. En este sentido, el Consejo Europeo reconoce que, de conformidad con la legislación internacional, la totalidad del territorio de esta Irlanda unida formaría parte de la Unión Europea”.*

Eso refleja, nuevamente, la influencia de los lobbies del gobierno irlandés y revela una defensa de los intereses de los estados miembros existentes más que la voluntad de intervenir en un conflicto de soberanía. La reunificación alemana sirve como modelo. De la misma manera que no se alteró la identidad jurídica de Alemania en su condición de Estado regido por la legislación de la UE, es de esperar que la unificación irlandesa, si en algún momento se materializara, también mantuviera el estatus como estado miembro de la UE, aunque ampliara su territorio.

En el contexto del referéndum de independencia escocés celebrado en 2014, ambos bandos quisieron utilizar los recursos de la legislación de la UE para fortalecer sus reivindicaciones (Armstrong, 2017). La campaña “Better Together” (Mejor juntos) y el gobierno británico sostenían que una Escocia independiente quedaría automáticamente fuera de la UE y que tendría que ponerse en la cola con los otros estados que solicitan l adhesión, sin ningún tipo de garantía. La campaña por el sí y el gobierno escocés afirmaban en cambio que la pertenencia de Escocia a la UE como estado independiente se podría negociar desde dentro, paralelamente a las negociaciones para la independencia. Los juristas también cuestionaron el procedimiento a través del que una Escocia independiente podría negociar la adhesión a la Unión Europea. En un dictamen redactado para el gobierno británico, Boyle y Crawford concluyeron que una Escocia independiente tendría que solicitar la adhesión a la UE mediante un proceso estándar, regulado por el artículo 49 (Boyle y Crawford, 2012). En la medida en que la Unión Europea defendiera un punto de vista, este se aproximaría bastante al del dictamen. ejemplo, en una carta dirigida al Comité de asuntos económicos de la Cámara de los Lores, el presidente Barroso señalaba que “no es competencia de la Comisión Europea posicionarse sobre cuestiones de organización interna relacionadas con las disposiciones constitucionales de un estado miembro en particular” e indicaba que la Comisión no haría comentarios sobre futuros escenarios hasta que un estado miembro lo solicitara. Pero recordando una pregunta parlamentaria de Romano Prodi en 2004 (Parlamento europeo, 1 de marzo de 2004) declaró lo siguiente:

- *“Si parte del territorio de un estado miembro dejara de formar parte del Estado para convertirse en un nuevo estado independiente, los tratados ya no se podrían aplicar a aquel territorio. En otras palabras, un nuevo estado independiente se convertiría, por el hecho de su independencia, en un tercer país con respecto a la UE y los tratados ya no se aplicarían a aquel territorio”* (Barroso, 2012).

Pero a medida que se acercaba el referéndum, Barroso fue todavía más lejos y sugirió que sería “extremadamente difícil, si no imposible” que una Escocia independiente se adhiriera a la Unión Europea (BBC, 2014). Ambas posiciones fueron cuestionadas. Douglas-Scott argumentó que había suficientes cláusulas en los artículos del Tratado en relación con el principio de cooperación leal, los derechos de la ciudadanía de la UE y los valores de la UE (en los que se incluye la democracia) para justificar una vía práctica por medio del procedimiento de enmienda del artículo 48 del Tratado (Douglas-Scott, 2016). En un análisis que resultó profético, Edward recurrió al artículo 50, que permite un periodo de negociaciones prolongado antes de la salida de la UE para resolver el conjunto extremadamente complejo de derechos, obligaciones y relaciones recíprocos. Sugirió que la negociación tenía que ser previa a la materialización de la independencia con el fin de acordar las enmiendas necesarias de los tratados existentes “para evitar la desorganización que de otra manera se acabaría produciendo” (Edward, 2013: 1167).

Los debates previos al referéndum escocés indican una falta de claridad en los tratados de la UE sobre si podría haber o no un proceso de ampliación interna para las regiones separatistas de los estados existentes

Lo que indican estos debates es la falta de claridad en los tratados sobre si podría haber o no un proceso de ampliación interna para las regiones separatistas de los estados existentes, más allá del proceso tradicional de adhesión. Lo que sí está claro es que, si se celebrara un referéndum de independencia en Escocia después del Brexit, Escocia no formaría parte de un estado miembro, y el proceso se volvería, como mínimo, un poco más claro. Si los escoceses y las escocesas votaran a favor y el gobierno escocés empezara a negociar la independencia respecto del Reino Unido, la única ruta posible sería pedir la adhesión a la Unión Europea mediante el artículo 49. El momento en que se tiene que iniciar este proceso y su duración, los acuerdos provisionales y las repercusiones en cuestiones que van desde la moneda a la libre circulación de bienes, servicios y personas a través de la frontera anglo-escocesa, son difíciles de determinar.

## ¿Cómo podría intervenir la UE en los conflictos internos de soberanía?

Parece que la Unión Europea está poco preparada, o dispuesta, para participar de manera significativa en los conflictos recientes de soberanía que se han producido en sus estados miembros, mostrando una actitud de “minimalismo prudencial” (Walker, 2017: 40-1). La UE ha preferido tratar estos conflictos como cuestiones internas de los estados miembros y posicionarse públicamente lo mínimo posible. Ha intervenido de manera limitada, por ejemplo, en Escocia en 2014 y en varias ocasiones en relación con Catalunya y el País Vasco. Las incertidumbres generadas por la falta de claridad en el procedimiento y las perspectivas “de ampliación interna” han sido instrumentalizadas por los activistas y las instituciones, sobre todo por los que defienden la integridad de los estados existentes.

Es cierto que el artículo 4(2), que subraya el respeto por la integridad territorial del estado, disuade de intervenir de manera significativa y puede imponer algunas restricciones legales a las posibilidades que pueda tener la UE para intervenir en conflictos de soberanía. Piris sugiere que el respeto a las identidades nacionales de los estados miembros y a su autoridad para determinar sus estructuras constitucionales y políticas impide que se reconozca un territorio que se ha separado unilateralmente de un estado miembro de la UE y, de hecho, impone a los otros estados la obligación legal de negarse a reconocer la independencia de aquel territorio (Piris, 2017: 89). Esto parece ir más allá de la posición de Barroso/Prodi, ya que, sin el reconocimiento de la condición de estado, aquel territorio no podría solicitar legalmente la adhesión a la UE. Incluso en el caso escocés más consensual, en el que se celebró el referéndum de independencia dentro del marco constitucional del Reino Unido y con el consentimiento del gobierno británico, Walker argumenta que el planteamiento de la UE empoderaba intrínsecamente a los estados miembros. Enfatizaba las normas constitucionales nacionales sobre secesión que favorecían la protección de la integridad territorial del estado, así como “la perspectiva de los procedimientos europeos de adhesión centrada en el estado” (Walker, 2017: 41).

Entre algunos funcionarios de la UE, y también entre algunos influyentes juristas de la UE, existe un sentimiento normativo de que la secesión como resultado de un conflicto de soberanía es un anatema para el proyecto de integración europea. Entre las tesis más explícitas está la de Joseph Weiler. Desde su punto de vista, los proyectos secesionistas, son “se oponen diametralmente a los valores históricos de la integración europea” y argumenta que sería “tremendamente irónico... si la perspectiva de pertenecer a la Unión Europea terminara por incentivar un espíritu de desintegración política” (Weiler, 2017: 17-19). Se detecta una superioridad moral en este argumento. Revelando un malentendido fundamental de los conflictos de soberanía contemporáneos, Weiler asume que se basan en agravios nacionalistas históricos que van en contra de la ética cristiana del perdón y de la sabiduría política ilustrada que llevó a los padres fundadores de la UE a construir una estructura basada en la reconciliación y la integración (ibíd.). También hay un argumento práctico. Sugiere que la codecisión basada en la solidaridad compartida ya es lo bastante difícil para la UE, y que la ampliación por medio de la fragmentación todavía la dificultaría más: ¿“Qué interés habría en aceptar en la Unión una entidad política como una Catalunya

independiente basada en unos valores nacionalistas obsoletos y regresivos que, aparentemente, no puede tolerar la disciplina de lealtad y solidaridad que cabría esperar que le debe a sus conciudadanos españoles”? (ibíd.: 18).

Lejos de “traicionar los ideales de solidaridad y de integración humana”, que según Weiler son el pilar de la Unión Europea, los nacionalistas, tanto los secesionistas como los que no lo son, de naciones sin Estado dentro de la UE han sido unos de los mayores defensores de la integración y la solidaridad europeas. Muchos nacionalistas secesionistas aceptan, e incluso acatan de buen grado, las concesiones de soberanía que se derivarían de mantener las relaciones económicas, institucionales y políticas en un contexto supranacional. También buscan una cooperación continua, incluida la gobernanza compartida de los asuntos transfronterizos, con el Estado del que aspiran separarse. Reconocen que la adhesión a la Unión Europea en condición de estado miembro nuevo e independiente implicaría un sistema de codecisión que limitaría la autonomía de los estados (especialmente los pequeños), cosa lo que implicaría la cesión de cierta soberanía nacional y de fronteras.

Los nacionalistas que pertenecen a naciones sin Estado dentro de la Unión Europea, tanto los secesionistas como los que no lo son, han sido unos de los mayores defensores de la integración y la solidaridad europeas. También buscan una cooperación continua con el Estado del que aspiran separarse

La aceptación de la primacía de la legislación de la UE y la supervisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea también reflejan la voluntad de ceder lo que Krasner llamó “soberanía de Westaflia”, ya que significaría que agentes externos institucionales podrían intervenir en la gobernanza del Estado. Lo que ofrece es la oportunidad de influir directamente en estos procesos: tener un lugar en lo que se conoce como la “mesa principal”, donde se toman las decisiones clave que, en cualquier caso, afectarán a estos territorios y a sus competencias. Los argumentos de los nacionalistas subestatales sugieren que maximizar el autogobierno de un territorio actualmente integrado en un estado mayor desembocaría en un gobierno más eficaz y responsable. Sin duda, se podría decir que esta teoría se ajusta a los principios y valores fundamentales de la Unión Europea, como son la subsidiariedad y la democracia. Asimismo, tal como dijo David Edward, no hay *a priori* ninguna razón para que la UE deba mantener sus puertas abiertas a las pequeñas naciones de Europa Central y Oriental, cuya existencia en condición de estados independientes se debe a la desintegración de entidades mayores, mientras las cierra de golpe a las aspiraciones de quienes se consideran “naciones sin estado” en Europa Occidental (Edwards, 2013: 1154).

En una crítica a lo que ellos consideran intervenciones parciales en defensa de los estados miembros existentes, Kochenov y Van den Brink argumentan que la legislación de la UE y

los valores de integración europeos requieren que las instituciones europeas permanezcan neutrales en los conflictos de soberanía que se producen en los estados miembros. Sugieren que no hay ninguna base jurídica por la que la UE deba tomar partido en los debates o procesos internos de los estados miembros que puedan desembocar en una reconfiguración de sus estructuras territoriales o de sus fronteras, en los que se incluye, potencialmente, la secesión de parte del territorio. Además, si asumimos que estos debates y procesos son lícitos y pacíficos, el hecho de mantener una posición neutral es “crucial para el éxito de la democracia y del estado de derecho en el contexto del estricto cumplimiento del principio de relaciones de buena vecindad en Europa” (Kochenov and Van den Brink, 2016: 68). Sin embargo, el hecho de que la UE se mantenga neutral no quiere decir que no tenga ningún papel en los conflictos internos de soberanía.

Por lo tanto, ¿qué podrían hacer las instituciones de la UE ante estos retos? Se sugieren aquí cinco posibles medidas potenciales:

1. Reconocimiento
2. Comprensión
3. Clarificación del procedimiento
4. Mediación/intervención suave
5. Acomodación

Los dos primeros son medidas que las instituciones de la UE pueden asumir por sí mismas. Las otras requerirían el consentimiento explícito y la cooperación de los estados miembros, incluido el estado que es una de las partes en el conflicto de soberanía.

## Reconocimiento

Un primer paso sería reconocer que los conflictos de soberanía dentro de las fronteras de la UE no sólo son cuestiones internas que atañen al Estado en cuestión. También afectan a la UE. Tal como afirma Bauböck, la secesión en un escenario con varios niveles como la Unión Europea no es algo que se produzca sólo dentro de un territorio o de un estado, sino que se produce en una “constelación más amplia de sistemas de gobierno” (Bauböck, 2019). Para Bauböck, la Unión Europea representa una compleja constelación de sistemas de gobierno. Como tal, implica relaciones horizontales entre estados miembros que disfrutan de un estatus jurídico entre iguales, así como relaciones verticales entre entidades políticas imbricadas, en las que se incluyen los territorios subestatales implicados en los conflictos de soberanía. Esto conlleva la responsabilidad de comprometerse. El resultado de estos conflictos afecta directamente a los intereses de la UE, incluidos los derechos, el bienestar y el futuro de la ciudadanía de la UE que vive en el territorio, la libre circulación en y a lo largo del territorio en disputa, la salud de la economía europea y, potencialmente, la paz y la estabilidad en Europa.

## Comprensión

Visto desde Bruselas o desde la comodidad de una capital nacional con autoridad sobre grandes áreas de políticas públicas y con voz en las decisiones políticas en que se comparte la autoridad, las ambiciones centrífugas de los nacionalistas subestatales pueden parecer una violación de la integración y la reconciliación en las que se basa el sueño europeo. Desde esta perspectiva, la secesión conduce a la fragmentación y es la antítesis de la integración. En el mejor de los casos, este concepto es ingenuo, y quizás arrogante, pero, en cualquier caso, delata la falta de comprensión de las dinámicas que impulsan las reivindicaciones de autogobierno. No se trata tanto de deseos nativistas, basados en la identidad, de separar el territorio de sus vecinos, sino del deseo de obtener más autonomía política y de influir en las decisiones que los afectan.

Parte del compromiso de la UE con los conflictos internos de soberanía tendría que implicar un esfuerzo por entenderlos. Eso supone apoyar la investigación para identificar cualquier queja o ambición que fundamente las reivindicaciones de soberanía y las implicaciones de soluciones alternativas para el territorio en disputa, el estado miembro y la Unión en general. Estas investigaciones también podrían informar sobre cualquier proceso de toma de decisiones que se inicie como parte de los procesos de gestión territorial. A favor suyo, el Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales financiado por el gobierno del Reino Unido inició un proceso de este antes del referéndum de independencia escocés y del referéndum del Brexit, generando un análisis académico imparcial para informar sobre estos debates y procesos de soberanía.

## Clarificación del procedimiento

La dimensión europea es una parte inherente a los conflictos de soberanía, con reivindicaciones antagónicas sobre qué significaría la secesión de una parte de un estado miembro para su estatus y su relación con la UE. Tener claras las vías de procedimiento sobre la secesión no impediría que los protagonistas utilizaran selectivamente los recursos legales de la UE para “fortalecer y amplificar” sus narrativas, decisiones y reivindicaciones políticas internas (Armstrong, 2017). Pero proporcionaría un marco más claro para evaluar estas reivindicaciones y un contexto más claro para informar de las decisiones a las que deben enfrentarse los ciudadanos en los procesos electorales o referéndums relacionados con la soberanía.

Reflexionando sobre los debates del referéndum de independencia escocés de 2014, Walker lamentó las numerosas dudas que quedaron sin resolver debido a la falta de compromiso de las instituciones de la UE sobre los procedimientos que tendría que seguir una Escocia independiente para negociar su adhesión como estado miembro por derecho propio. ¿Se habría podido acoger a una enmienda del artículo 48 del Tratado, tal como afirmaba el gobierno escocés (con el apoyo de algunos juristas de la UE), o tendría que haber seguido un proceso normal de adhesión tal como se establece en el artículo 49? ¿Si este fuera el caso, se podría acelerar? ¿Sería un proceso fluido o de una empresa de alto riesgo? ¿Se requeriría la adopción íntegra del *acquis communautaire*, desde el principio, o se podría

esperar de manera realista algunas excepciones, por ejemplo, sobre la moneda o sobre Schengen? ¿Cómo quedarían las obligaciones de cooperación leal y solidaridad en las que se basan las relaciones horizontales entre los estados miembros junto al contexto vertical de derechos y responsabilidades que fundamenta el contrato social entre las instituciones de la UE y la ciudadanía? (Walker, 2017: 33-4; ver también Piris, 2017).

No se abordó de manera satisfactoria ninguna de estas cuestiones en la respuesta de la Comisión Europea, que sólo se da en casos hipotéticos de secesión de un Estado miembro: con la independencia, los tratados de la UE dejarían de aplicarse al nuevo estado independiente, pero este sería libre de solicitar la adhesión siempre que respetara los principios básicos de la UE. En caso de que se disolviera un estado miembro de la UE a consecuencia de un conflicto secesionista (cómo podría ser el caso de Bélgica si Flandes adoptara una agenda secesionista), no habría ningún estado sucesor que heredara la pertenencia a la UE y, por lo tanto, la consecuencia de la perspectiva Barroso/Prodi sería que tanto Flandes como Valonia se encontrarían fuera de la Unión desde el momento de la independencia. En los casos en los que un territorio en proceso de secesión no se beneficiaría de ese estatus, como probablemente habría sido el caso de Escocia en 2014, un final abrupto de los Tratados, sin negociación previa, tendría un efecto tan perturbador para las empresas, crearía tanta incertidumbre para los ciudadanos, trabajadores y estudiantes de la UE que se habían beneficiado de la libertad de circulación, y daría lugar a una serie de retos de seguridad, derechos humanos, políticos y económicos, que alguna forma de negociación previa sería inevitable (Edwards, 2013). El proceso del Brexit ha revelado la complejidad de la separación de un territorio de la Unión Europea, un proceso que probablemente habría sido todavía más complejo si no se hubiese dispuesto de una disposición del Tratado que sirviera de guía para las negociaciones de retirada y para las relaciones futuras. Y, de la misma manera que la existencia del artículo 50 no influyó en la decisión de los electores del Reino Unido de abandonar la UE en 2016, las pruebas experimentales sugieren que la clarificación del Tratado sólo tendría un impacto limitado en la toma de decisiones públicas en un proceso de soberanía (Muro y Vlaskamp, 2016).

Una postura más abierta sobre los cambios en los procesos de adhesión y la flexibilidad que la Unión Europea ya ha demostrado en respuesta a las circunstancias particulares de los países solicitantes proporcionaría una base más firme para la neutralidad de la UE

En un mundo ideal, una clarificación legal incluiría una adenda a los tratados para orientar la dimensión europea de un proceso de secesión y la futura relación de un territorio secesionista con la Unión Europea. Esta adenda incluirse junto con las disposiciones del Tratado sobre la modificación (artículo 48), la adhesión (artículo 49) o la retirada (artículo 50). En el caso de que un territorio que se separa tenga que solicitar su reincorporación, Fasone sugiere que la UE podría clarificar los requisitos mínimos en el Tratado necesarios

para facilitar esta solicitud, de acuerdo con los valores de la Unión (Fasone, 2017: 65). Sin embargo, la realización de cambios en el Tratado es muy improbable, sobre todo en el marco de los debates sobre la soberanía, vistos los intereses políticos de los estados miembros existentes para proteger su integridad territorial y su autoridad soberana. A pesar de ello, una postura más abierta sobre los cambios en los procesos de adhesión y la flexibilidad que la Unión Europea ya ha demostrado en respuesta a las circunstancias particulares de los países solicitantes, así como sus limitaciones, contribuiría a informar a los más afectados por los conflictos de soberanía. También proporcionaría una base más firme para la neutralidad de la UE que la actual línea de contención.

## Mediación o intervención suave

Es probable que cualquier intervención por parte de las autoridades de la UE en conflictos de soberanía subraye la importancia de moverse dentro del estado de derecho. La respuesta de la UE al referéndum catalán del 1 de octubre se centró en condenar la ilegalidad del voto, en lugar de comentar las interferencias y la brutalidad sancionada por el Estado contra lo que era principalmente un proceso democrático. También reiteró su posición manifestando que la situación en Catalunya era un «asunto interno de España que se tiene que resolver según el orden constitucional de España» (Comisión Europea, 2017). A pesar de las controvertidas interpretaciones de la Constitución española, es razonable concluir que el orden constitucional de España prohíbe la secesión bajo cualquier circunstancia, incluso en el caso de una abrumadora (aunque hipotética) demanda por parte de Catalunya o de otra nación sin estado dentro de las fronteras españolas. La probabilidad de que este escenario hipotético cree inestabilidad y tensión creciente en las fronteras de un estado miembro de la UE, con repercusiones potenciales y más amplias, comporta que la posición de la Comisión Europea de referirse a un “asunto interno” parezca una renuncia a su deber. La falta de intervención en respuesta al encarcelamiento de políticos electos y activistas de la sociedad civil ya ha socavado algunos de los valores fundamentales que la Unión pretende defender.

No corresponde a la UE dar instrucciones a ninguna de las partes en conflicto de soberanía, ni escoger a un bando. Pero podría implicarse para evitar el aumento de la tensión, por ejemplo, podría facilitar el diálogo entre las partes o podría dar apoyo a iniciativas especializadas en la resolución de conflictos. La UE ha ejercido un papel en la defensa de la paz y la reconciliación en otros territorios en disputa con profundas divisiones sociales, tanto dentro como fuera de la Unión. Por ejemplo, cuando intervino en Irlanda del Norte y ayudó a dar una dimensión europea al proceso de paz, mediante la financiación de programas, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil para participar en la cooperación transfronteriza, y proporcionó un marco general para incorporar y despolitizar parcialmente las identidades territoriales en conflicto.

## Acomodación

Como se ha señalado anteriormente, cuando los estados se enfrentan a reivindicaciones de soberanía, a menudo desarrollan estrategias para intentar acomodarlas o contrarrestarlas para evitar la escalada y preservar la unidad. La Unión Europea se ha abstenido, al menos públicamente, de desarrollar estrategias territoriales de gestión y reconciliación cuando surgen problemas en los estados miembros, y opta por ceder la iniciativa al estado en cuestión. Sin embargo, es posible que la Unión Europea haya fomentado estas reivindicaciones de soberanía. La promesa de un nuevo tipo de comunidad política en que se comparta la soberanía y se combine el poder para mejorar la influencia y la presencia colectiva de los estados-nación de Europa en la comunidad internacional es una opción atractiva para las naciones sin estado de Europa. Además de minimizar el estatus y la autoridad de los estados-nación individuales, brinda la posibilidad de reducir algunos de los costes y riesgos de la secesión. La ampliación gradual de la UE ha reducido el tamaño medio de los estados miembros a los que se ha dado voz en los principales foros de toma de decisiones: 10 estados miembros son más pequeños que Escocia y 13 son más pequeños que Catalunya y Flandes. Aunque las instituciones que toman decisiones siguen favoreciendo a los estados más grandes, las oportunidades que se ofrecen a los estados miembros más pequeños para influir en la toma de decisiones de la UE son considerablemente mayores que las oportunidades que tienen los gobiernos subestatales para dar forma a las políticas comunitarias de sus estados miembros.

Fasone ha sugerido que la UE también podría considerarse como una fuerza desestabilizadora en la relación entre los estados miembros y sus territorios constituyentes después de que el Tratado de Lisboa promoviera su integración en las estructuras decisoria de la UE. El artículo 5 (3) del Tratado pone a contribución las regiones y las entidades subestatales en la aplicación del principio de subsidiariedad, mientras que se ha dado la oportunidad a los Parlamentos regionales de incorporarse en el “sistema de alerta precoz” que actúa como mecanismo de control sobre la subsidiariedad. “Al incidir en la distribución nacional de competencias entre el estado y las regiones, en su diseño institucional y en la forma en que estas instituciones participan en la elaboración de las políticas de la UE, la UE ésta no puede pretender mantenerse neutral e indiferente respecto a la secesión en sus estados miembros» (Fasone, 2017: 67).

Aunque no se discuta la conclusión de Fasone, podría decirse que la responsabilidad de comprometerse se debe menos a los logros de la UE a la hora de incorporar a las regiones a sus foros de toma de decisiones, que a su fracaso a la hora de proporcionar un papel significativo a sus naciones y regiones sin estado. En la práctica, los poderes legislativos del Tratado de Lisboa han proporcionado oportunidades muy limitadas de influencia regional (Borońska-Hryniewiecka, 2013), mientras el Comité de las Regiones sigue siendo la institución con menos poder de la UE. No tiene nada que ver con “la Europa de las Regiones» que inspiró a las naciones y regiones sin estado de Europa para plantear una alternativa al estado soberano de Westfalia, ya fuera continuando a formar parte del estado en que se encontraban o como un estado en el que teóricamente se podrían convertir,

integrado en el sistema gubernamental europeo (Elias, 2008).

En el caso de que un conflicto de soberanía dé lugar a un nuevo estado cuyos ciudadanos expresen la voluntad de seguir formando parte de la Unión Europea, la UE debería utilizar todas las herramientas políticas y legales disponibles para garantizar la continuidad de la pertenencia, protegiendo los derechos que otorga a los ciudadanos y a las empresas

Sea cual sea la medida que se tome, o no, al reconocer, entender, informar o mediar en los conflictos de soberanía, quizás algún día la UE tenga que enfrentarse al resultado de este conflicto. esperares de esperar que la forma en que decida hacerlo esté condicionada por la constitucionalidad del proceso, la fuerza del sentimiento demostrado por los ciudadanos del territorio en disputa y del resto del estado miembro, y un cálculo estratégico de sus propios intereses. Seguir manteniéndose al margen de los conflictos que considera asuntos internos de los estados miembros no hace más que obviar el desvanecimiento de los límites entre el ámbito nacional y el europeo, que es el resultado del proceso de integración. Incluso si asumimos que se trata de asuntos totalmente internos y que la UE no tiene ninguna autoridad para intervenir, no podría evitar que le acabara afectando un conflicto de soberanía que se prolongue en un estado. Por lo tanto, a la UE podría interesarle jugar algún papel en la resolución. En el caso de que un conflicto de soberanía dé lugar a un nuevo estado cuyos ciudadanos expresen la voluntad de seguir formando parte de la Unión Europea, Kochenov y Van den Brink argumentan que la UE debería utilizar todas las herramientas políticas y legales disponibles para garantizar la continuidad de la pertenencia a la UE, protegiendo los derechos que otorga a los ciudadanos y a las empresas contra los efectos de incluso de una falta de aplicación, incluso temporal, del *acquis communautaire* (Kochenov y van den Brink, 2016: 78). Hacer lo contrario sería oponerse a los valores históricos de inclusión e integración de la UE.

## BIBLIOGRAFÍA

- 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.

- Parlamento vasco, 2004, *Estatuto político de la comunidad de Euskadi*. [Disponible en línea](#).
- 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 línea](#).
- Crawford, J y A Boyle, 2013, Annex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects. [Disponible en línea](#).
- Departament d'Afers Exteriors, 1998. Acord assolit en les negociacions multipartidàries. [Disponible en línea](#).
- 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 y N Walker, Oxford University Press.
- Edward, D, 2013, "EU Law and the Separation of Member states». *Fordham International Law Journal*, vol 36, Issue 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 y 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 y 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 y Z Bray, 2006, Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan, *Ethnopolitics*, 5:4, 347-364.
- Keating, M. y N McEwen, 2017, The Scottish Independence Debate a *Debating Scotland*, Keating, M. (Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Kochenov, D y M van den Brink, 2016, 'Secessions from EU Member States: The Imperative of Union's Neutrality', *European Papers*, vol. 1, 2016, núm. 1, páginas 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 y 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 y G Laforest (Eds.), University Press.
- McEwen, N y 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.