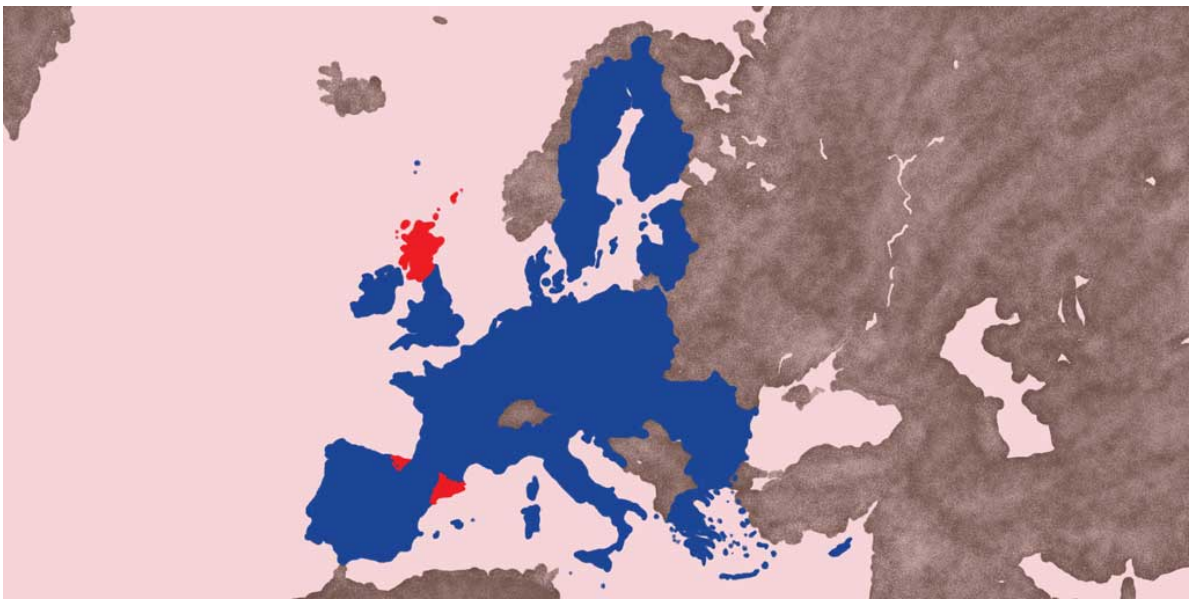
CONFLICTOS DE SOBERANÍA: EL DEBATE EN EUROPA

# Secesión y ampliación interna en la Unión Europea

Costanza Margiotta



Tal i com proposa l'autora, l'ampliació interna podria ser una oportunitat per una nova federalització de la Unió Europea. Casos com els de Catalunya, el País Basc o Escòcia plantegen la importància de prendre's seriosament aquesta via. Il·lustració: César Cromit

¿Cómo debe responder la Unión Europea (UE) a un proceso de secesión de un estado miembro cuando el nuevo estado expresa su deseo de obtener el estatus de miembro de la UE?

La respuesta depende de la posibilidad de que la UE cambie la actitud que ha adoptado respecto a la secesión de un estado miembro, que se puso de manifiesto simultáneamente con su actitud de «no entrada inmediata» hacia Escocia y la oposición no tan velada hacia Catalunya, y qué condiciones deben cumplirse para que un estado secesionista sea considerado un nuevo estado miembro de la UE.

## Movimientos secesionistas en Europa: casos recientes

En cuanto a los recientes movimientos secesionistas europeos, Escocia y Catalunya se presentaron como proeuropeos, y solicitaron la independencia y la entrada inmediata en la UE como nuevos estados miembros. Sin embargo, ambos movimientos han sido percibidos por las instituciones de la UE como un peligro para el proyecto europeo. Las cuestiones en

juego son dos:

1. Hay el problema de cumplir las condiciones de acceso a la UE como nuevo estado miembro sin cumplir los procedimientos estándar de entrada establecidos por el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que proporciona la base legal para que cualquier estado europeo se incorpore a la UE.

2. Está la cuestión de si la secesión de un grupo minoritario proeuropeo reforzaría la Unión, inspirando un nuevo proceso de federalización de la UE

Cualquier país europeo puede solicitar la adhesión a la UE si respeta los valores democráticos de la UE y se compromete a promoverlos. Dado que el marco democrático parece ser atractivo para los recientes movimientos secesionistas europeos, sobre todo frente al estigma antiliberal que a menudo se atribuía a los movimientos separatistas [1] y considerando que el propósito de los recientes movimientos secesionistas es corregir la forma del estado existente a través de medios democráticos [2], sería importante que las instituciones europeas consideraran la ampliación interna [3].

> Una región secesionista no está en la misma posición que un tercer país y, por lo tanto, no debería ser necesario que cumpla con los criterios de adhesión; la legislación europea ya se aplica en estas regiones

La posibilidad de la entrada de nuevos estados miembros nacidos dentro de la UE a partir de procesos secesionistas sin que estos nuevos estados tengan que cumplir con las condiciones establecidas por el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea debería ser tomada en serio por las instituciones de la UE porque una región secesionista no está en la misma posición que la de un tercer país. Por ejemplo, la legislación de la UE ya se aplica en esos «estados escindidos»; la ciudadanía de la UE se adquiere automáticamente a través de la nacionalidad de los estados miembros y existe un deseo proeuropeo de permanecer dentro de una organización política supranacional [4]. Sería importante que las instituciones de la UE tuvieran en cuenta las cuestiones anteriores para sugerir qué condiciones deben cumplirse para aceptar como nuevo miembro de la UE a un nuevo estado nacido de un proceso de secesión.

## Condicionantes para una ampliación interna

Para aceptar una ampliación interna más fácil que la ampliación a terceros estados, se tendría que considerar lo siguiente:

En primer lugar, la legislación de la UE ya se aplica en las regiones que se separan, lo que implica que no es necesario que el nuevo estado cumpla los criterios de adhesión. El

«acquis communautaire» de la UE (el conjunto de derechos y obligaciones comunes que son vinculantes para todos los países de la UE) ya está aceptado en la región que se separa. La ampliación interna garantizaría que, el día después de la independencia, la legislación de la UE se seguiría aplicando en el mismo territorio en que se aplicaba el día anterior [5].

Además, el respeto y el compromiso con los valores establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) quedaría demostrado por el proceso democrático que se estaría siguiendo para convertirse en un Estado independiente. El respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de derecho durante el proceso hacia la independencia debería ser una de las condiciones *sine qua non* para el reconocimiento de la independencia. El respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías [6], y el respeto a una sociedad pluralista y a la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres deberían incluirse como principios fundamentales en la nueva constitución del Estado.

En segundo lugar, debería reconocerse que la ciudadanía de la UE debe tomarse en serio, especialmente para los ciudadanos del estado escindido que residen en otros países de la UE. La negación de la ampliación interna para los ciudadanos de la UE que residen en el extranjero supondría la pérdida inmediata de los derechos vinculados que garantizan la no discriminación en el acceso a los derechos (sociales, pero también políticos y civiles) en función de la nacionalidad y la imposibilidad de que los ex ciudadanos sedentes de la UE mantengan su estatus europeo. La continuidad de la UE debería estar garantizada, ya que la consecuencia para los ciudadanos de la UE que vivan en la UE y no en el Estado secesionista sería la pérdida inmediata e irrevocable de los derechos relacionados con ese estatus.

La ampliación interna protegería a los ciudadanos de la región en cuanto a la continuidad de la ciudadanía de la UE [7]. La existencia de la ciudadanía de la UE sitúa a la región secesionista en una posición diferente a la de un tercer país, donde no se reconoce la ciudadanía de la UE. Por esta razón, la ampliación interna debería ser reconocida para promover una narrativa de la «Europa de los ciudadanos» en lugar de una narrativa de la «Europa de los estados».

Por último, las instituciones europeas deberían tener en cuenta el deseo proeuropeo de permanecer dentro de una organización política supranacional porque el proceso de federalización podría verse reforzado por la entrada de nuevos estados cuyo sentir europeo es mucho más relevante que el de muchos de los actuales estados miembros de la UE. La mayor crítica que se hace a la UE desde muchos sectores es que ha interrumpido el proceso de federalización en muchas de las áreas en las que se inició; por tanto, la aparición de nuevos estados proeuropeos podría reanudar el proceso interrumpido. Las secesiones de los estados miembros podrían ser un medio para proponer una nueva federalización de la UE. La cuestión es si la secesión de un grupo proeuropeo reforzaría la Unión.

Dado que una secesión de la Unión (como el Brexit) ha supuesto una interrupción del proceso de integración europea, sería interesante saber si una secesión «en» la Unión

(como la catalana de España o la escocesa del Reino Unido) generaría una nueva ola de federalización de Europa. Estos procesos secesionistas podrían ser buenos candidatos para «constituir» Europa como una federación. En mi opinión, las «secesiones en» podrían ser el proxy de un nuevo proceso de federalización. Europa podría conocer una nueva dinámica federalizadora gracias a la proliferación de estados debido a la ampliación interna.

> Los procesos secesionistas podrían ayudar a constituir Europa como federación; la UE podría someterse a una nueva dinámica federalitzadora gracias a la ampliación interna

El fenómeno secesionista en los procesos de integración supranacional puede representar un importante factor de suavización de los conflictos territoriales [8]. Asistimos en particular a escenarios que ya presentan trayectorias de descomposición y rearticulación de la soberanía estatal, que registran una profunda atenuación de lo absoluto [9]. En particular, con respecto a la UE, se podría incluso llegar a reconfigurar una demanda de secesión, de externa (al estado miembro) a interna (a la UE), relativizando su alcance disruptivo [10]. Por el contrario, la negativa a iniciar un debate político sobre las cuestiones secesionistas en las instancias institucionales europeas –actitud que ha prevalecido hasta ahora– sólo podría dar lugar a la reafirmación de una visión estadocéntrica alejada de la perspectiva de una integración política más profunda de la UE.

## Requisitos dentro del marco democrático

El marco democrático parece ser el más atractivo para los recientes movimientos secesionistas europeos, por lo que sería importante considerar los requisitos mínimos que debería tener un territorio aspirante a la secesión para solicitar posteriormente su adhesión a la UE.

Es importante que la legalidad de la secesión permita una transición suave de la secesión a un nuevo estado miembro [11]. No todas las secesiones son legales, como puso de manifiesto la histórica decisión del Tribunal Supremo de Canadá sobre la secesión de Quebec. Sin embargo, si se puede identificar un conjunto de principios comunes para que una secesión sea legal, entonces un territorio secesionista podría ser aceptado como estado miembro de la UE.

La respuesta de la UE a la ampliación interna debería depender de cómo se logre la secesión y de cómo definir jurídicamente este acontecimiento. Las consecuencias jurídicas y políticas de una declaración de independencia dependen de la forma en que haya nacido el nuevo estado. Ciertamente, la práctica reciente parece mostrar que el respeto al principio democrático es necesario, pero no suficiente para amortiguar el proceso secesionista.

En la actualidad, el TUE reconoce el derecho de los estados miembros a separarse de la Unión, pero no existen normas específicas sobre la secesión. La separación sigue estando sujeta a las normas vigentes del derecho internacional y a los acuerdos constitucionales de los estados miembros. Por lo tanto, sigue siendo necesario tener en cuenta estos ordenamientos jurídicos para poder hablar de secesión en términos de legalidad. Aunque haya diferencias entre los estados miembros de la UE, deberían establecerse principios compartidos por la mayoría de los países de la UE que permitan definir cómo sería un proceso de secesión legal en la UE de acuerdo con las tradiciones constitucionales comunes de sus estados miembros y el derecho internacional. El procedimiento no puede ser unilateral por parte del territorio que se separa, sin la participación del gobierno central, y el procedimiento en sí (ya sea que conduzca a una enmienda constitucional formal o no) debe ser acordado entre las partes, independientemente de sus resultados. Además, debe seguir los principios democráticos mediante la participación de la ciudadanía mediante un referéndum nacional o regional (o ambos) de acuerdo con la legalidad vigente.

Explorar la cuestión de la legalidad o ilegalidad de la secesión es necesario para evitar considerar simplemente que el derecho no puede abordar las crisis secesionistas [12] y que, en cambio, está determinado por la política del poder [13].

Por lo tanto, es necesario plantearse si la cuestión de la legalidad en cuanto a la secesión puede discutirse en términos de *legalidad liminar*, que reside en la frontera entre el orden jurídico interno y el internacional, y si esta legalidad, a la espera de que el derecho de la UE regule la secesión interna, es suficiente para legitimar la ampliación interna de la UE.

En la actualidad, la dimensión problemática de la legalidad en el proceso secesionista sigue encontrándose entre el derecho constitucional y el internacional. Según el Tribunal Supremo de Canadá, «el incumplimiento del deber de emprender negociaciones y llevarlas a cabo de acuerdo con los principios constitucionales puede socavar la pretensión de legitimidad del gobierno, que es generalmente una condición previa para el reconocimiento por parte de la comunidad internacional" [14]. En opinión del Tribunal, tras el éxito de un referéndum de independencia, el movimiento secesionista no puede declarar la secesión unilateral; sin embargo, un estado no puede «permanecer indiferente a la clara expresión manifestada por una clara mayoría de quebequeses de que ya no desean permanecer en Canadá», y «los derechos de otras provincias y del gobierno federal no pueden negar el derecho del gobierno de Quebec a perseguir la secesión, en caso de que una clara mayoría del pueblo de Quebec opte por ese objetivo, siempre que al hacerlo, Quebec respete los derechos de los demás" [15].

Según este conocido dictamen del Tribunal Supremo de Canadá [16], hay que convenir que la expresión de la voluntad popular a través de un referéndum (libre y abierto a todos) a favor de la secesión no puede dejar indiferente al estado central. Al contrario, tras el voto a favor de la secesión de una parte del Estado, el Estado central está obligado a entablar negociaciones con el grupo que pretende separarse, y estas negociaciones no tienen que desembocar necesariamente en la secesión. El Tribunal, aunque no reconoce la obligación de que el Estado acepte una declaración unilateral de independencia, no niega que un Estado deba permitir la separación en los casos en que una clara mayoría en una región

determinada apoye esa petición. Basándonos en dictamen del Tribunal canadiense, podemos deducir que, cuando existe la obligación de que el Estado central busque diligentemente una solución política a la crisis, el grupo secesionista no debe declarar la independencia antes de que finalicen las negociaciones.

> La Unión Europea podría sugerir una procedimentalización común de los procesos secesionistas para abordar pacíficamente los conflictos de soberanía dentro de la UE, para que estos procesos sean legales y para evitar la escalada de los conflictos. Cualquier alternativa al conflicto radica en el procedimiento

Mi opinión difiere del dictamen canadiense porque sostengo que *si y sólo si* el proceso por el que el movimiento separatista llegó a un referéndum fue legítimo y consensuado por todas las partes [17] entonces lo que yo llamo *legalidad liminar* [18] permitiría algo diferente a lo recomendado por el Tribunal canadiense. Permitiría la inevitabilidad de la secesión tras un referéndum a favor de la independencia, independientemente de cómo vayan o hayan ido las negociaciones, y la posibilidad de que el grupo secesionista, tras una votación con una clara mayoría a favor de la secesión, declare la independencia inmediatamente, incluso antes de que finalicen las negociaciones, y ofrezca la posibilidad de que el nuevo estado entre en la UE como estado miembro antes de ser reconocido por el estado matriz.

La prueba de *legalidad liminar* entre un ordenamiento jurídico interno y el ordenamiento internacional podría darse cuando el proceso a través del cual se persigue o se persiguió la secesión es legítimo y respeta el principio democrático. El caso escocés es un excelente ejemplo del proceso de secesión mediante la realización de un referéndum consensuado [19]. En mi opinión, la legalidad de la secesión escocesa habría permitido sin duda la entrada de Escocia en la UE como nuevo estado miembro en caso de que hubiese ganado el sí a la independencia.

## Legalidad interna de la secesión

El problema que queda por resolver es determinar qué normas democráticas son útiles para el sistema europeo de cara a demostrar la legalidad interna de la secesión [20]. abría que entender si es posible, y cómo, determinar democráticamente las fronteras exteriores de un nuevo estado y qué instrumentos serían los adecuados para obligar al estado central a tolerar una posible secesión. Aquí radican los problemas de la (difícil) relación entre secesión y democracia [21] y el valor de la regla de la mayoría y el referéndum en el proceso secesionista [22]. Al referirse a la definición de nuevas fronteras exteriores, ¿puede considerarse que la regla de la mayoría y el referéndum son respetuosos con los principios democráticos aceptados? [23] Se sabe que la mayoría es un concepto artificial y no neutral [24], que puede construirse a través de decisiones políticas y legales incluyendo o

excluyendo a personas o grupos con derecho a voto.

En particular en la UE, la secesión debe llevarse a cabo respetando los valores fundamentales de la UE, como la democracia, el Estado de derecho (artículo 2 del TUE) y el cumplimiento del artículo 2 del TUE. Además, las tradiciones constitucionales comunes de un territorio en proceso de secesión no pueden evaluarse teniendo en cuenta únicamente el funcionamiento democrático de sus instituciones y su respeto por el Estado de derecho [25]. Para acceder a la UE, el proceso de secesión por parte del territorio secesionista debe llevarse a cabo de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 2 del TUE y derivados del artículo 6.3 del TUE [26].

Un buen punto de partida sería, sin duda, que la UE se convirtiera en un actor de un proceso de procedimentalización, promoviendo buenas prácticas procedimentales para las crisis secesionistas. Al promover el Estado de derecho, la UE podría sugerir una procedimentalización común de los procesos secesionistas para abordar pacíficamente los conflictos de soberanía dentro de la UE, para que estos procesos sean legales y para evitar la escalada de los conflictos. Cualquier alternativa al conflicto radica en el procedimiento. Someter la secesión a una regulación legal podría evitar la prevalencia de la fuerza del poder normativo de los hechos. Habría que demostrar la capacidad de neutralizar la crisis secesionista y sus elementos potencialmente desestabilizadores -manteniendo viva la estructura sistémica del ordenamiento jurídico-, ya que el derecho, de alguna manera, tiene que seguir siempre los hechos, y esos hechos son las reivindicaciones intraeuropeas de secesión.

REFERENCIAS

1 — Actualment, les principals teories tendeixen a valorar la connexió entre la democràcia i la secessió en lloc de la relació entre la secessió i el nacionalisme, però les *teories democràtiques de la secessió* són més adequades per entendre el moment actual del fenomen secessionista. L'atractiu democràtic d'aquest "nou tipus de secessionisme" és estratègic, perquè les conseqüències de declarar la independència, inclòs el reconeixement per part de la comunitat internacional, depenen de la manera en què va néixer el nou estat. El respecte a la regla de la majoria, en última instància, no afecta el resultat final de l'intent secessionista, però sí que garanteix que la situació fàctica, si aconsegueix reunir els requisits per obtenir la independència, no trobarà obstacles en l'àmbit internacional pel que fa a l'aplicació de totes les prerrogatives i deures del nou estat sobirà als seus ciutadans.

2 — Bengoetxea, J. (2019). "Secession v forceful union. A provisional enquiry into the right to decide to secede and the obligation to belong". Closa C., Margiotta C. i Martinico G. (eds.). *Between Democracy and Law: The Amorality of Secession*. Londres: Routledge: "Quan es tracta d'un debat filosòfic normatiu i pràctic, la reivindicació del dret a la sobirania i la voluntat democràtica del poble és l'argument més recurrent per a la secessió". La justificació més important per a la secessió es basa en el principi democràtic, especialment quan es basa en un consens general.

3 — Walker, N. (2017). “Internal Enlargement in the European Union: Beyond Legalism and Political Expediency”. Closa, C. (ed.). *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union: Troubled Membership*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 32-47.

4 — Margiotta, C. (2017). “Perchè la secessione fa paura? Un aggiornamento su ‘l’ultimo diritto’”, 3 *Governare la paura* 37.

5 — 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: Cambridge University Press.

6 — El respecte a les minories té dues cares, segons el tipus de minoria: pel que fa a les minories polítiques, el problema és la relació entre la secessió i el principi de la majoria i com garantir la voluntat de les minories polítiques (dos referèndums en un moment determinat?); si es tracta de minories territorials concentrades, la solució passa a ser garantir, en el sistema constitucional del nou Estat, el mateix dret de secessió que exercia l’antiga minoria (cf. Margiotta (2005). *L’ultimo diritto. Teoria e storia della secessione*. Bolonya: Il Mulino). Des d’un punt de vista *purament* democràtic, si s’accepta la secessió d’un grup territorial d’un estat, també s’ha d’acceptar la secessió d’un altre grup territorial dins l’estat en secessió, etc., acceptant la naturalesa recursiva de la secessió.

7 — 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: Cambridge University Press.

8 — Cf. Ferraiuolo, G (2020). “Le vicende della Catalogna al cospetto dei paradigmi analitici della secessione”. Fabio Marcelli, *Il problema catalano tra diritto a decidere ed autodeterminazione*. Nàpols: Scientifica, p. 111 i seg.

9 — *Íb.*, p. 117.

10 — Cf. MacCormick, N (1999). *Questioning Sovereignity. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press.

11 — Fasone, C. *Op. cit.*, p. 65.

12 — En aquest sentit, hem d’admetre que la llei, acceptant els fets socials, els segueix però no els avança.

13 — Qvortrup, M. “Referendums on Independence, 1860–2011”, 1 *The Political Quarterly* 57; Qvortrup, M. (2013). “The ‘Neverendum’?: A History of Referendums and Independence”, 2 *Political Insight* 4, i Qvortrup, M. “Independence referendums. History, legal status and voting behaviour”. Closa, C.; Margiotta, C., i Martinico G. (eds.) (2019). *Between Democracy and Law: The Amorality of Secession*, Londres: Routledge. Una de les raons per les quals el reenviament del Canadà sobre el Quebec s’ha de considerar un missatge d’esperança important és perquè reconeix el paper fonamental de la llei en casos de secessió: Giuseppe Martinico a Closa, C.; Margiotta, C., i Martinico G. (eds.) (2019). *Between Democracy and Law: The Amorality of Secession*, Londres: Routledge.

14 — Tribunal Suprem del Canadà, Reenviament relatiu a la secessió del Quebec [1998] 2 SCR 217, par. 103.
15 — Tribunal Suprem del Canadà, Reenviament relatiu a la secessió del Quebec [1998] 2 SCR 217, par. 87.
16 — Vegeu Delledonne, G. i Martinico, G. (eds.) (2019). *The Canadian contribution to a Comparative Constitutional Law of Secession: Legacies of the Quebec Secession Reference*. Basingstoke: Palgrave, p. 249-263.
17 — Bengoetxea, J., *op. cit.*: "Les condicions que regulen el procés d'autodeterminació o el dret a decidir han de ser acordades pels actors implicats rellevants perquè el procés tingui conseqüències rellevants".
18 — Margiotta, C. "An update on secession as the 'ultimate right'. For a liminal legality". A: Closa, C.; Margiotta, C., i Martinico G. (eds.) (2019). *Between Democracy and Law: The Amorality of Secession*, Londres: Routledge.
19 — El dret a vot a les eleccions, per exemple, no incloïa els ciutadans escocesos a l'estranger ni residents a la resta del Regne Unit. Per a molts, l'exclusió d'aquests votants no estava justificada i infringia els principis democràtics. Ben al contrari, els joves de 16 i 17 anys van poder votar. Palermo, 2019, a 274 argumenta que: "El resultat dels referèndums sobre la independència d'Escòcia el 2014 i sobre el Brexit el 2016 es va determinar en gran mesura per la definició dels ciutadans que podien votar".
20 — Sobre aquest tema, vegeu l'article de F. Palermo en aquest monogràfic.
21 — Margiotta, C. (2019), "Secessione-democrazia. Un nesso in discussion". A: *Secessioni. Politica, storia, diritto*, a cura de Margiotta, C. i Zaccaria, G. Pàdua: Padova University Press.
22 — Beaulac, S. i Bérard, F. (2017). *The Law of Independence: Quebec, Montenegro, Kosovo, Scotland, Catalonia*. Nova York: Lexisnexis; Ziegler, R; Shaw, J. i Bauböck, R. (eds.) (2014). *Independence referendums: who should vote and who should be offered citizenship?* Document de treball RSCAS 2014/90, disponible en línia.
23 — La democràcia és més que simplement la regla de la majoria, tal com especifica el Tribunal Suprem del Canadà: Tribunal Suprem del Canadà: Reenviament relatiu a la secessió del Quebec [1998] 2 SCR 217.
24 — Martinico, G. "Constitutionalists' guide to the populist challenge. Lessons from Canada". Closa, C.; Margiotta, C., i Martinico G. (eds.) (2019). *Between Democracy and Law: The Amorality of Secession*, Londres: Routledge.
25 — Fasone, C. *Op. cit.*, p. 62.
26 — *Íb.* i Closa, C. "Secession from a Member State and EU Membership: the View from the Union", *European Constitutional Law Review*, 12 (2016), p. 240–264.



**Costanza Margiotta**

Costanza Margiotta és professora associada de teoria del Dret al Departament de Ciències Polítiques, Dret i Estudis Internacionals de la Universitat de Pàdua. Llicenciada en Filosofia per la Universitat de Bolonya, té un doctorat en teoria jurídica per l'Institut Universitari Europeu (Florència). És autora de tres llibres i nombrosos articles, entre els quals "The Ultimate Right. Historical and theoretical profiles of secession" (2005) i “Cittadinanza europea. Istruzioni per l’uso” (2014). La seva publicació més recent, escrita conjuntament amb Carlos Closa i Giuseppe Martinico, és el llibre *Between democracy and law. The amorality of secession* (Routledge, 2019).