

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**One size doesn't fit all: la respuesta de la
Unión Europea ante el secesionismo.**

Alumno: Víctor Díaz Pozanco

Tutor: Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos

Curso académico 2020 - 2021

Madrid, junio 2021

Declaración de autoría

Yo, Víctor Díaz Pozanco, matriculado en la Titulación de Grado en Ciencia Política y Administración Pública en el curso 2020/2021, declaro que he redactado el Trabajo titulado «One size doesn't fit all: la respuesta de la Unión Europea ante el secesionismo» para la asignatura de Trabajo Fin de Grado de forma autónoma, con la ayuda de las fuentes citadas en la bibliografía, identificando debidamente todas las partes tomadas textualmente o conforme a su sentido de las fuentes indicadas.

Y, para que así conste, firmo la presente declaración en Madrid, a 21 de junio de 2021.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Víctor Díaz".

Fdo.: Víctor Díaz Pozanco

Índice de contenidos

Introducción.....	5
1. La respuesta de la Unión Europea ante el secesionismo	6
1.1 La regionalización del entorno europeo: la “Europa de las regiones”	7
1.2 La respuesta al secesionismo fuera de la Unión Europea	11
1.2.1 <i>La secesión condicionada de Kosovo</i>	<i>11</i>
1.2.2 <i>La península de Crimea</i>	<i>14</i>
1.3 La respuesta al secesionismo dentro de la Unión Europea: un Chipre fragmentado	15
1.4 La protección de las minorías nacionales en la Europa de las regiones	17
2. Los límites a la secesión dentro de un Estado miembro	21
2.1 Los Tratados comunitarios.....	21
2.2 Vías de adhesión planteadas	23
3. Perspectivas de futuro.....	25
3.1 Cataluña	25
3.2 Escocia	29
4. Conclusiones	32
Bibliografía.....	33

Índice de abreviaturas

ART	Artículo
CE	Constitución Española
CDR	Comité de las Regiones
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CMPMN	Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales
CUP	Candidatura de Unidad Popular
DUI	Declaración Unilateral de Independencia
ERC	<i>Esquerra Republicana de Catalunya</i>
JxCAT	<i>Junts per Catalunya</i>
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PNSE	Partidos Nacionalistas Subestatales
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
RTNC	República Turca del Norte de Chipre
SNP	<i>Scottish National Party</i>
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

Introducción

El 27 de octubre de 2017 el *Parlament* de Cataluña promulgaba una Declaración Unilateral de Independencia con el objetivo de consumar un proceso constituyente, respaldado por la denominada Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República y precedido por un referéndum de autodeterminación no acordado con el Estado español. El Tribunal Constitucional declararía como inconstitucionales estos actos y la República Catalana no obtendría reconocimiento internacional, sin embargo, el independentismo había logrado condicionar el eje de la política a nivel nacional.

Anteriormente, el 18 de septiembre de 2014, había tenido lugar un referéndum de independencia en Escocia tras varios años de negociación con el Reino Unido. A pesar de que finalmente se impondría en “No” sobre el “Sí”, esta derrota no implicaría un cambio en la hoja de ruta del nacionalismo, que gracias a este proceso lograría movilizar a un 85% del censo y dotar de un impulso al debate político acerca del estatus escocés en el Reino Unido. En el presente año, han sido celebradas elecciones regionales tanto en Escocia como en Cataluña, dando lugar a sendas victorias del independentismo, cuyos objetivos siguen pasando por conformarse como un Estado soberano e independiente.

Si algo tuvieron -y mantienen- en común esta serie de sucesos es el empleo de la Unión Europea como incentivo para promover la acción colectiva y dotar de fundamentos a la empresa secesionista. En este sentido, desde el independentismo catalán se ha promulgado la idea de que una Cataluña independiente, fuera de los desequilibrios fiscales y la economía de España, sería una de las regiones más prósperas de Europa. Por otro lado, los nacionalistas escoceses han capitalizado la noción de que la salida del Reino Unido de la UE dejaría a Escocia aislada de los beneficios comunitarios, restringiendo su autonomía y proyección internacional.

En este punto, podemos ver como la internacionalización del conflicto constituye una estrategia real en el independentismo. Por ello, el objetivo de esta investigación residirá en determinar el grado de implicación que ha comprendido la Unión Europea en el resurgimiento de los movimientos secesionistas a lo largo del continente europeo, analizando la respuesta adoptada por las instituciones comunitarias. Por otro lado, trataremos de vislumbrar el futuro del independentismo catalán y escocés frente a los límites establecidos por el espacio comunitario como cuestión alternativa y segmento empírico de nuestro trabajo.

1. La respuesta de la Unión Europea ante el secesionismo

La Unión Europea no surge de una voluntad constituyente única y definida, sino que representa un continuo proceso deliberativo entre sus miembros. Si tenemos en cuenta este factor, junto con la falta de una verdadera Constitución¹, el proceso de integración europea podría caracterizarse de indeterminación institucional. Como consecuencia, durante la transición hacia una Europa más profunda, los Estados se habrían debilitado mientras que los movimientos separatistas habrían tratado de capitalizar las distintas formas de descentralización política.

En esta línea, la indeterminación institucional comunitaria habría constituido un poderoso incentivo para que los territorios con aspiraciones secesionistas puedan construir discursos o proyectos de independencia dentro de una Europa sin barreras económicas y jurídicas. En otras palabras, se podría estar planteando la incorporación de naciones sin Estado² al proyecto de integración europea bajo el establecimiento de una Europa federal (de Miguel, 2014).

El debilitamiento de las entidades estatales y la aparición de naciones sin Estado ha sido abordado por otros autores como Keating (2001). Este autor introduce el concepto de “post-soberanismo” para remarcar una era en la que los Estados habrían perdido el monopolio de la máxima autoridad, implicando una regeneración o impulso de las demandas independentistas en ciertas regiones europeas. Desde un enfoque pluralista, esta complejidad político-institucional reduciría el ámbito autónomo de actuación del Estado, convirtiéndolo en un gestor de la diversidad de fuerzas dentro de las fronteras del Estado y fuera del mismo.

El objetivo de este primer apartado será analizar como las *policies* y las *polities* consolidadas en el marco de la Unión Europea generan un incentivo activo o pasivo para los movimientos secesionistas en ciertas regiones de Europa. En el desarrollo del mismo nos focalizaremos, en primera instancia, en la denominada “Europa de las regiones”, la cual según Connolly (2013) habría fomentado la proyección exterior de las regiones

¹ Entre los años 2003 y 2007 se abordó la aprobación de un Tratado Constitucional, sin embargo, este fue rechazado en Francia y Países Bajos, dando lugar a la no ratificación del mismo. Finalmente, se acabaría firmando el Tratado de Lisboa (2007), pero ya había quedado constatada la falta de un demos europeo.

² Las naciones sin Estado podrían ser definidas como comunidades territoriales históricas con una identidad propia, que se encuentran dentro de las fronteras de un Estado y presentan un deseo explícito de autogobernarse (como se cita en Bou i Novensà, 2005).

secesionistas mediante la creación de una “paradiplomacia” y una serie de espacios institucionales enfocadas a este tipo de entidades.

Posteriormente, analizaremos la respuesta de las autoridades europeas a diversos procesos secesionistas, fuera y dentro de sus fronteras. Como señala Piris (2016), la cuestión que atañía a la formación de nuevos Estados a raíz de una separación no es algo nuevo para el continente europeo, la diferencia es que en la actualidad, los partidarios de la secesión esperan que su territorio se convierta en un Estado independiente y permanezca en la Unión. Por ende, debemos delimitar si existe un patrón homogéneo por parte de Europa a la hora de mediar en esta cuestión o, por el contrario, la disuasión y persuasión del secesionismo estará condicionada al contexto particular de cada caso.

1.1 La regionalización del entorno europeo: “la Europa de las regiones”

Tras varias décadas de integración, la Unión Europea se encuentra afianzada en un proceso irreversible hacia la consecución de un marco común de entendimiento político, económico y social. La gran mayoría de la población de los países europeos siempre ha estado a favor de continuar con este proceso, sin embargo, no debemos confundir este deseo con el apoyo a la centralización y homogenización del poder político (Aguilera de Prat, 2006).

Uno de los factores que denota el mantenimiento de una dimensión afectiva a nivel nacional es el aumento del regionalismo, por ello, debemos analizar cómo la Unión Europea debe continuar su desarrollo a la par que responde a este clivaje. En otras palabras, cómo se resuelve la necesidad de consolidar una hoja de ruta para el proyecto de integración que sea permeable a los límites y contradicciones que suponen las demandas secesionistas.

Ante esta problemática, las autoridades europeas decidieron abordar las demandas regionales -en colaboración con los Estados- a través de una tenue regionalización del entorno y los mecanismos institucionales. A pesar de que las primeras medidas enfocadas a esta cuestión se empezaron a adoptar en 1975, no será hasta la publicación del AUE en 1986 que la cuestión regional se adopte desde un enfoque político. En cualquier caso, la materialización de este proceso tendrá lugar a partir del Tratado de Maastricht, el cual introdujo una serie de medidas que supondrán un gran avance en términos cualitativos, entre las que destacamos:

- La conformación del Comité Europeo de las Regiones (CDR), que sustituirá a la antigua Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales.
- La posibilidad de establecer oficinas y delegaciones regionales en Bruselas.
- La posibilidad de que los Estados habiliten la presencia de representantes regionales en las reuniones del Consejo Europeo.
- El establecimiento del principio de subsidiariedad como garantía competencial para las entidades no supranacionales.

En este marco, la teoría de la “Europa de las regiones” se entendería bajo una dualidad interpretativa, una de carácter político y otra acerca del diseño institucional. Como plantea Aguilera de Prat (2006):

En realidad, tal teoría es una idea antigua que tiene incluso precedentes en el período de entreguerras (el “federalismo integral” de Denis de Rougemont) y es defendida tanto por las regiones con mayor reivindicacionismo autonomista como, más específicamente, por los partidos nacionalistas subestatales (PNSE) que –en el fondo– utilizan tal consigna como sinónimo de rediseño de la UE para diluir a los actuales Estados-Naciones “artificiales” y potenciar las “verdaderas” comunidades nacionales que ellos afirman encarnar. (p. 53)

Asimismo, como apunta Salgado (1999) la regionalización podría canalizarse como una herramienta útil a la hora de abordar la acción del Estado a las características de cada territorio, posibilitando un mayor contacto entre los ciudadanos y la vida pública. Este modelo de gobernanza permitiría dotar de mayor legitimidad democrática a los sistemas políticos -al menos a ojos de los ciudadanos-, basándose en la implementación de medidas más tangibles y transparentes -que en un contexto europeo podrían ayudar a rebajar la acusada falta de *accountability*-.

La Europa de las regiones es al mismo tiempo una encomienda política que responde a las aspiraciones de ciertas comunidades regionales, como un intento de reordenación comunitaria en Europa, generando un espacio de gobernanza multinivel. No obstante, nos encontramos ante una política que seguirá preservando la posición central del Estado en dicha gobernanza y en ningún caso, abogando por la sustitución de las regiones como alternativa al mismo.

En cierto sentido, el desarrollo de las reformas introducidas por el Tratado de Maastricht acerca de la cuestión regional va a girar en torno al Comité Europeo de las Regiones, ya

sea por su profundidad como por su escasa aplicación material. En esta línea, debemos tener en cuenta que el CDR se conformó como un instrumento destinado a garantizar la participación de las regiones en el proceso decisional. Asimismo, será amparado por el Libro Blanco sobre la gobernanza (2001) desde el cual la Comisión Europea alentaba por un mayor protagonismo del CDR a la hora de llegar al ciudadano por la vía de la democracia regional y local.

No obstante, desde la implantación de este órgano, quedaron constatadas una serie de limitaciones alrededor del mismo. Por un lado, nos enfrentamos ante una cuestión de ambigüedad, el CDR no se crea como una institución en sentido formal, sino como espacio político consultivo. Por otro lado, se reproduce una falta de cohesión política ya que, dentro de este se encuentran tanto entidades locales como entidades regionales, las cuales poseen características sociales, económicas y demográficas distintas. Por último, no podemos olvidar la escasez competencial de este órgano, que en ocasiones quedará limitada a velar por el cumplimiento del principio de subsidiariedad³.

El Tratado de Maastricht -posteriormente, Tratado de la Unión Europea- introduce el principio de subsidiariedad como una herramienta esencial para el proyecto de integración europea, abogando por acrecentar la solidaridad entre los pueblos europeos mediante el respeto a aquello que les identifica. El objetivo de este mecanismo debe entenderse en torno a la noción de que solo serán adoptadas por un gobierno superior aquellas competencias que no puedan ser garantizadas por los niveles inferiores. En consecuencia, el proceso decisional debe acercarse lo máximo posible a la ciudadanía, garantizando un modelo de gobernanza más transparente, sin comprometer los niveles de eficacia (Martín y O'Leary, 1995).

Hasta este punto hemos podido observar que, lejos de persuadir el avance del secesionismo, el proyecto de la Europa de las regiones – respaldado por el Tratado de Maastricht y con el CDR como piedra angular- trata de ofrecer una serie de garantías⁴ a las entidades regionales bajo un sistema de gobernanza multinivel, en el que poder acomodar sus demandas de mayor soberanía. La cuestión es que, las limitaciones a las

³ Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y en virtud del Artículo 8 del Protocolo n.º2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el CDR tendrá reconocido el derecho de someter al Tribunal de Justicia los casos en los que se infrinja el principio de subsidiariedad.

⁴ Como indica Salgado (1999), las restricciones competenciales del CDR no impiden que este organismo siga representando un papel esencial en relación a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, pues al fin y al cabo, estos se dirigen en gran medida a las entidades regionales.

que hace frente este proyecto, estarían dando lugar a lo que Morata (2013) denomina como un fenómeno de *puenteo*. En esencia, las regiones acaban ejerciendo una actividad de *lobbying* o persuasión bajo otro tipo de mecanismos como la Asociación de Regiones de Europa, el Consejo de Regiones y Municipios de Europa o las delegaciones regionales en Bruselas.

Cuando hablamos de la participación regional en el espacio de la gobernanza europea, nos encontramos ante dos mecanismos: la participación indirecta que algunos países deciden articular a través de los canales estatales; y la participación directa que es posible gracias a las delegaciones regionales u otros mecanismos de redes territoriales -debemos tener en cuenta que no todos los países proveen garantía constitucional a las entidades locales y regionales-. La presencia de oficinas regionales en Bruselas adquiere un carácter formal, es decir, no les convierte en actores protagonistas, pero sí supone aumentar su capacidad de actuación en el ámbito internacional (Morata, 2013).

Tradicionalmente, se ha considerado que la exportación de una identidad propia -en oposición a la del Estado de procedencia- era el factor clave a la hora de explicar la acción paradiplomática de las regiones. Si bien esta dinámica utilitarista en la relación secesionismo-UE podría ser latente, como señalan Llorens y Sánchez (2019), los Estados comienzan a identificar que la región es el ámbito ideal para el *planning and programing*, es decir, la promoción de la competitividad regional en el marco de la globalización. Por ende, las regiones serán protegidas en virtud de la diversidad y el capital político-cultural que representan para el continente europeo, de tal manera que van a ser consideradas como las instancias políticas y administrativas mejor adecuadas para la aplicación de políticas estructurales (Aldecoa, 1994).

En conclusión, el sistema de gobernanza multinivel se encargará de ofrecer incentivos para mantener el status-quo en las regiones con demandas independentistas, promoviendo su integración en el espacio europeo como plataforma internacional. Asimismo, los mecanismos institucionales como las delegaciones regionales o el CDR seguirán teniendo una naturaleza consultiva, sin embargo, otorgarán una mayor relevancia e influencia a las regiones a la hora de presentar enmiendas o informes a las instituciones europeas. En consecuencia, la Europa de las regiones permitirá -hasta cierto punto- que los intereses regionales sean representados en Europa sin la necesidad del Estado-nación como

intermediario -algo que podemos observar en delegaciones como las catalanas⁵ y las escocesas⁶-.

1.2 La respuesta al secesionismo fuera de la Unión Europea

Más allá de las *policies* o de los entornos institucionales que la Unión Europea ofrece a las entidades regionales, demos observar cuál ha sido la posición oficial de las instituciones europeas ante diversos casos de secesión. Este análisis nos permitirá establecer un diagnóstico con una mayor dimensión empírica acerca de la cuestión, delimitando las diferentes estrategias de la Unión en función de sus intereses. En cualquier caso, restringiremos este análisis a dos territorios pertenecientes al entorno europeo -que no comunitario- cuyos países, Ucrania y Serbia, en algún momento fueron vistos con perspectivas de futuro como Estados miembros de la Unión.

1.2.1. La secesión condicionada de Kosovo

En el año 2010, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) -a petición previa de la Asamblea General de las Naciones Unidas- va a establecer la siguiente resolución: “The Court has concluded above that the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently, the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law.” [La Corte ha concluido que la aprobación de la Declaración de Independencia del 17 de febrero de 2008, no comprende una violación del derecho internacional general, la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, ni del marco constitucional. En consecuencia, la adopción de esta Declaración no violó ninguna norma de derecho internacional aplicable]⁷.

⁵ Si acudimos a la web oficial de la Generalitat de Catalunya, podremos observar que algunos de los objetivos de las delegaciones catalanas en Bruselas se establecen como “promover la proyección internacional de Cataluña en el ámbito de la Unión Europea” o “realizar el seguimiento, influir y participar en el proceso de toma de decisiones, así como recabar información relativa a iniciativas legislativas, acciones o programas de la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de la Generalitat de Cataluña” (Generalitat de Catalunya, 2013).

⁶ Asimismo, si acudimos a los objetivos de la delegaciones regionales escocesas podremos observar lo siguiente: “nuestro objetivo es mantener a Escocia en el corazón de Europa, sea cual sea la futura relación del Reino Unido con la UE. Haremos esto trabajando en asociación con organizaciones escocesas para ayudar a Escocia a crecer y prosperar, participando e influyendo en la política de la UE y los desarrollos de financiación, construyendo colaboraciones efectivas con socios europeos y promoviendo a Escocia como una nación innovadora, progresista y con miras al exterior” (Scottish Government, 2019).

⁷ International Court Justice. (2010). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. Press release. [Enlace](#)

La no oposición por parte de la CIJ hacia la Declaración Unilateral de Independencia proclamada por Kosovo irá en sintonía con la estrategia promulgada desde las instituciones europeas, ahora bien, de un tiempo a esta parte debemos tener en cuenta que esta postura no siempre fue así. En primera instancia, la visión europea del proceso de secesión en Kosovo parte de la proposición de una mayor autonomía para este territorio, es decir, una solución que permitiera salvaguardar los límites de la integridad territorial y soberanía de Serbia.

En otras palabras, el discurso oficial de la Unión hacia este conflicto abogaba por la búsqueda de una resolución consensuada y enmarcada en la creación de un estatuto especial para Kosovo dentro de Serbia como parte de la antigua República Federal de Yugoslavia. Por ello, entre los años 1998 y 2001 el Parlamento Europeo promulgará una serie de resoluciones en esta línea, así como, el Consejo Europeo recordará la imperante necesidad de respetar la integridad territorial de Serbia y rechazará en el año 2005 la posibilidad de una DUI por parte de Kosovo⁸. A pesar de ello, tras producirse finalmente una acción unilateral, las instituciones europeas mostrarían un cambio de discurso y no deslegitimaría dicha acción.

En cualquier caso, debemos ser conscientes de la diferencia existente entre mostrarse conforme a la legalidad de la DUI por parte de Kosovo y el reconocimiento formal de este territorio como Estado soberano en el ámbito internacional -una competencia que siguió residiendo en los Estados miembros y no en la Comisión Europea-. Asimismo, esto no implica la negación de que la independencia de Kosovo surge de un conflicto armado no autorizado por las Naciones Unidas y no de un mutuo acuerdo con el Estado matriz. Por otro lado, la secesión de Kosovo pone de manifiesto la pluralidad de opiniones e intereses latentes dentro del seno europeo. A pesar de que la mayoría de Estados europeos están a favor de esta política, existe una fracción de cinco estados – España, Grecia, Chipre, Rumanía y Eslovaquia- que no aprueban la misma debido a cuestiones de índole nacional⁹.

⁸ “El Consejo Europeo declara por otra parte que la determinación del estatuto de Kosovo deberá reforzar la seguridad y la estabilidad de la región. Así pues, cualquier solución unilateral o derivada del uso de la fuerza, así como toda modificación del territorio actual de Kosovo serían inaceptables.” (Consejo Europeo de Bruselas, 2005, p.35)

⁹ A pesar de que en marzo de 2018 el territorio de Kosovo solo fuera reconocido por 23 de los 28 miembros comunitarios como Estado soberano, el Parlamento Europeo aprobaría una resolución en la que insta a fomentar las relaciones institucionales con este territorio, además de recomendar una serie de reformas a las autoridades del mismo.

Previamente, debemos tener en cuenta que, desde 2006 la Unión Europea había impulsado de forma indirecta la idea de Kosovo como miembro de la Unión y, en cierto punto, la concepción de un Estado independiente. En este sentido, la UE se resguardaba en una serie de factores como las sucesivas violaciones a los derechos humanos o la previa desintegración de Yugoslavia en otros territorios para empezar a posicionarse a favor de la independencia. En línea con estos acontecimientos, podríamos estar hablando de la existencia de un punto de inflexión, dando paso a una política pragmática por parte de la Unión o lo que entendemos como el apoyo a la secesión como castigo a la sucesiva violación de derechos humanos por parte de Serbia (Mangas, 2011).

El alto grado de implicación de la UE en este proceso fue, cuando menos, promovido desde una perspectiva europea. Como indica Celador (2008), en el año 2007 la Comisión Europea presentaría un plan a través del cual se comprometía a defender la independencia de Kosovo, siempre y cuando este territorio se adaptara a la plena integración regional, es decir, se planteaba una secesión condicionada a las necesidades de la Unión Europea. Las autoridades kosovares acabarían rechazando este plan e iniciaron un proceso de secesión no supervisado, omitiendo las proposiciones de la ONU y la propia UE. En cualquier caso, la hoja de ruta de la denominada EULEX Kosovo seguiría adelante, dando lugar a una sustitución de la misión de la ONU¹⁰ por parte de la Unión Europea.

En esencia, la misión de la UE en Kosovo podría entenderse como una acción minoritaria dentro de un objetivo ulterior, enfocado a consolidar la estabilidad y fomentar la asociación en la región de los Balcanes. Las instituciones europeas decidieron adoptar una postura utilitaria en el conflicto Serbia-Kosovo tras la confluencia de varios factores esenciales. Por un lado, se manifestó la necesidad de proteger a un conjunto de población cuyos derechos estaban siendo gravemente restringidos y, por otro lado, surge la posibilidad de apoyar la secesión con el objetivo de dotar un futuro europeo a Kosovo - fortaleciendo así la influencia de la UE en una zona de actuación esencial, donde se encuentran algunos candidatos de adhesión oficiales como Albania, Macedonia del Norte y Montenegro, junto a otros potenciales como Bosnia y Herzegovina-.

¹⁰ El Plan Ahtisaari nace como una iniciativa de la ONU con el objetivo de encontrar una solución de acuerdo para Kosovo, todo ello bajo la premisa de que el statu quo conformaba un contexto negativo para el desarrollo democrático y económico entre las etnias de esta región. Este proceso requeriría de una supervisión por parte de representantes internacionales, entre los que se recomendaba a un Representante Especial de la UE. Finalmente, el Plan Ahtisaari fracasaría debido a la reticencia por parte de Serbia, Rusia y algunos Estados miembros de la propia UE, los cuales consideraban que podría establecerse un precedente para futuras secesiones.

1.2.2. La Península de Crimea

Si el planteamiento de una secesión condicionada en Kosovo constituía una muestra del pragmatismo vigente en la respuesta frente al separatismo -así como, en la política exterior comunitaria-, el apoyo a Ucrania en la crisis de Crimea podría ser -en menor medida- otra manifestación de la búsqueda de estabilidad y consenso en los conflictos de esta naturaleza. Por otro lado, a pesar de que en este caso no se produce la formación de un nuevo Estado a raíz de una secesión, sino la anexión de la Península de Crimea a la Federación Rusa, este suceso parte de un proceso secesionista promulgado por la población sudoriental de la propia península¹¹.

Para poder contextualizar el conflicto que surge en la Península de Crimea y el Puerto de Sebastopol, debemos remontarnos a el proceso de desintegración de la Unión Soviética en 1991, así como, a las complicaciones de Ucrania para consolidarse como un Estado-Nación. En este sentido, la presencia de una débil identidad nacional, junto con la falta de una ideología de estado habrían permeado en la estructura institucional, manteniendo unas élites heredadas de la Unión Soviética y, por lo tanto, un fuerte vínculo con la Federación Rusa (Cardone, 2014).

No cabe duda de que el papel de la Unión Europea ante este conflicto era altamente complicado, pues se reproducía una doble necesidad. Por un lado, existía el interés de seguir ampliando la influencia de la UE en la región de la Europa oriental y las antiguas repúblicas soviéticas, en detrimento de la esfera de influencia Rusa. Por otro lado, se debían conjugar estos objetivos con la necesidad de evitar un conflicto a gran escala en la región, un contexto de inestabilidad que hubiera generado grandes dificultades a la hora de afrontar la adhesión de otros países cercanos.

Finalmente, la Unión Europea acabaría adoptando un papel secundario en la condena del conflicto en Crimea debido a discrepancias internas entre algunos Estados miembros alineados a Estados Unidos como Reino Unido. A pesar de constituir una oposición al separatismo, estos hechos pusieron de manifiesto las dificultades de establecer una

¹¹ Como indica Carro (2015), el detonante de este conflicto tendrá lugar tras la declinación por parte del expresidente Viktor Yanukovich de los términos exigidos por la UE para un acuerdo de asociación. Tras este suceso se producirán numerosos altercados entre los partidarios de la integración europea y los sectores prorrusos a lo largo del país, que en Crimea acabaron derivando en la autoproclamación de la República de Crimea como Estado independiente y su posterior anexión a la Federación Rusa.

Política Exterior y de Seguridad Común bajo reglas de unanimidad y sin la existencia de activos militares propios, es decir, un poder duro con carácter disuasor.

1.3 La respuesta al secesionismo dentro de la Unión Europea: un Chipre fragmentado

En los últimos años, Europa ha visto un auge de los movimientos secesionistas dentro de sus fronteras presentándose en regiones como Flandes, Córcega o el norte de Italia -en ocasiones denominada como *Padania*- . A pesar de ello, más allá de la Declaración Unilateral de Independencia fallida de Cataluña o un referéndum -también sin éxito- en Escocia, el principal caso de secesión consumada dentro de la Unión Europea tuvo lugar en Chipre, por ello, representará la base de este apartado.

El punto de partida del conflicto chipriota puede ser establecido a raíz de la consolidación de un proceso de independencia para la República de Chipre en el año 1960. Previamente, debemos recordar que la sociedad de esta isla estaba dividida en dos grandes grupos étnicos, griegos y turcos, dando lugar a ciertas tensiones entre la sociedad y la clase política de este territorio.

Desde el año 1963, los turco-chipriotas van a abandonar los órganos de gobierno de la República chipriota, a lo que después vendría la invasión turca del 74. No obstante, los acontecimientos del 63 responden a los intentos del Presidente greco-chipriota Michaíl Christodulu de reducir los mecanismos de poder igualitario para la comunidad turca en Chipre, lo que derivó en una serie de actos violentos entre 1963 y 1967.

En este sentido, la sucesiva intervención de Turquía en 1974 puede ser entendida como una forma de proteger a la comunidad turco-chipriota ante los intentos de unificación entre la República de Chipre y Grecia durante ese periodo. Finalmente, la República Turca del Norte de Chipre será proclamada en 1983, con el único reconocimiento internacional de Turquía.

El 4 de julio de 1990 la República de Chipre solicitará su adhesión a la UE en nombre de la comunidad greco-chipriota o en base a lo que la Comunidad Internacional establecía como Estado legítimo en Chipre. A pesar de que los Acuerdos de Zúrich de 1960 establecían la prohibición de Chipre de formar parte de la UE sin el consentimiento de todas las partes signatarias, su adhesión se consumó en el año 2004 -en cualquier caso, el

propio Tratado establecía una cláusula o supuesto de liquidación del mismo a el que se podría acoger la República de Chipre- (Blanco, 2006).

En esta línea, será a partir de principios de los 2000 cuando Turquía comenzará a apoyar la reunificación de Chipre, pues este será uno de los requisitos para negociar su posible adhesión a la UE, a la par que, resultaría beneficioso para la entrada de Chipre a la Unión. Desde un primer momento, la solicitud de adhesión de Chipre se ajustará al modelo previsto para los países de Europa central y oriental (PECO), siendo prácticamente de carácter residual o formal las insistencias de la UE a cerca de la reunificación de la isla - las preferencias de la UE estaban claras, pero en ningún momento se opusieron a la adhesión por ese factor-.

En realidad desde la UE se promulgaba que la reunificación de la isla facilitaría la adhesión de Chipre, así como, esta misma impulsaría la llegada de una solución para el conflicto. La solución a esta contraposición dialéctica fue la suspensión del acervo comunitario en las zonas de Chipre donde la República no ejerciera un control efectivo, lo que a su vez implicaba el no reconocimiento de la RTNC. A pesar de ello, la Unión se comprometía a facilitar una asistencia en esos territorios con el fin de incentivar la reunificación, lo que impulsó una buena relación entre la comunidad turco-chipriota y la propia UE (Ushakova, 2005).

Esto no quiere decir que la UE negociara con la RTNC, ya que eso hubiera supuesto el reconocimiento de iure de una división en la isla -esto no impide que a partir de 2005 sí que se produzcan contactos con esta comunidad, a la que se envía un plan de ayuda económico-. Por otra parte, con el paso del tiempo la cuestión de la reunificación se impondrá más sobre el Gobierno de Turquía que sobre la República de Chipre, lo que bloqueaba las aspiraciones de adhesión de Turquía a la UE. Desde el punto de vista de Chipre, la resolución del conflicto pasa por la reunificación bajo un gobierno legítimo, respetando los derechos de los turco-chipriotas, que no son legalmente reconocidos por ningún Estado a excepción de Turquía.

La UE y la ONU¹² han mantenido e impulsado varias acciones a lo largo del tiempo para fomentar la relación con la comunidad turco-chipriota, sin embargo, el objetivo de estas

¹² En el año 2004 la ONU presenta el denominado “Plan Annan”, a través del cual se proponía la formación una República Federal con dos Estados constituyentes, es decir, la materialización de un modelo bicomunal y bizona entre iguales.

siempre ha sido consolidar el apoyo a la reunificación y de ningún modo el reconocimiento de la RTNC. Un Estado dividido en el seno de la UE podría generar episodios de inestabilidad entre los Estados miembros y ante esta situación, la UE adoptará una postura pragmática que trate de reconciliar las partes enfrentadas.

En esencia, la posible “adhesión” de la comunidad turco-chipriota a la UE sería el resultado de las acciones de esta comunidad, comprometiéndose a apoyar una reunificación en la que acomodar un modelo político-territorial que cumpla con los requerimientos de la Unión y preserve su identidad al mismo tiempo. En consecuencia, podríamos afirmar que la Unión Europea en ningún caso habría fomentado directa o indirectamente el nacionalismo turco-chipriota o la desintegración de un territorio comunitario, sino más bien la protección de una minoría nacional con el objetivo de asentar la estabilidad en la región -algo que será aplicable a el resto de movimientos nacionalistas a lo largo del continente europeo-.

El respeto por la soberanía nacional y el mantenimiento del orden constitucional son dos de los pilares fundamentales para la Unión Europea, por ello, la legislación comunitaria continuará suspendida en los territorios controlados por la RTNC¹³. No obstante, según reconoce la Web Oficial de la UE¹⁴, “los turcochipriotas que tengan -o puedan obtener- documentos de viaje de la UE son ciudadanos de la UE”. Esta posición hacia la comunidad turco-chipriota denota la intención de reunificar la isla mediante una política conciliadora, amparando la integridad de la minoría nacional y rehuyendo del secesionismo al mismo tiempo.

1.4 La protección de las minorías nacionales en la Europa de las regiones

La protección de la comunidad turca en el norte de Chipre o la secesión condicionada de Kosovo podrían conformarse como un ejemplo del compromiso de la Unión Europea en la protección de los derechos y libertades de las minorías nacionales. En función de esta premisa y de los episodios de violencia que se producen tras la desarticulación de Yugoslavia, a partir de 1989, todos aquellos países que soliciten su adhesión a la UE deberán garantizar la integridad de las minorías en su espacio territorial (Ibarra, 2005).

¹³ A pesar de que uno de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) sea permitir que la Unión se exprese como una voz única y cohesionada en el plano internacional, siempre primará el respeto por la soberanía nacional, algo que hemos podido constatar en este caso o en el de Kosovo.

¹⁴ Unión Europea. Acerca de la UE. Chipre, (s.f). [Enlace](#)

En este punto, debemos preguntarnos qué son las minorías nacionales y cómo pueden ser definidas para el propósito de esta investigación. Autores como Ruiz (2014) señalan que el concepto de minoría nacional dentro del entorno europeo puede hilvanarse alrededor de las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, cuyos miembros son ciudadanos nacionales del Estado en el que residen, diferenciándose así de las minorías ocasionadas por los nuevos flujos migratorios. Por ello, esta política europea podría entenderse de forma complementaria a la Europa de las regiones, cuyo objetivo no es otro que el fomento y la integración de todos los ciudadanos en el ecosistema comunitario.

A pesar de que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁵ y el TUE prohíban de forma explícita la discriminación por nacionalidad, origen étnico, religión, idioma o pensamiento político, en ningún momento se hace referencia explícita y exclusiva de los derechos y libertades de las minorías nacionales. En cualquier caso, el Consejo de Europa y la OSCE entienden y promulgan el concepto de minoría nacional como un término en sentido amplio, que también comprende las categorías de minorías étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas, las cuales desean preservar y desarrollar su identidad.

La anterior definición parte de una interpretación del Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales (CMPMN), un acuerdo suscrito por los países miembros del Consejo de Europa y marco de referencia para la Unión Europea en esta materia. Hablamos de interpretación ya que, el punto nº12 del informe relativo a este Convenio no contiene ninguna definición material del concepto de “minoría nacional”. Como sugiere Ibarra (2005), se decidió adoptar un planteamiento pragmático, basado en el reconocimiento de que, actualmente, no es posible sintetizar una definición bajo el apoyo global de todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

Esta dinámica se repite en el Acuerdo para la Protección de las Minorías de 1994, la diferencia es que dicho acuerdo establece de forma más explícita que no se produce ningún reconocimiento de derechos colectivos. En un ejercicio de orientación al lector, debemos ser conscientes de que tratar de restringir el problema del secesionismo a la cuestión de las minorías nacionales -relacionando este fenómeno con características

¹⁵ El Art. 22 de esta Carta prohíbe la discriminación por pertenencia a una minoría nacional, pero no aborda un desarrollo más extenso acerca de esta cuestión.

eminentemente culturales-, daría lugar a lo que la ciencia política denominaría como un problema de vaguedad en la operacionalización del concepto.

La cuestión es que, no podemos negar que detrás de este fenómeno existen otro tipo de factores ajenos a los valores culturales. En concordancia, de Miguel (2014) argumenta que, en ocasiones es difícil trazar una línea común entre procesos soberanistas como el escocés y el catalán, ya que estos suelen tener una base cultural a la que se asocia la necesidad de salvaguardar otro tipo de intereses, normalmente de naturaleza económica. A pesar de ello, como bien apunta Caldúch (1998), existe una conexión directa entre la cuestión de las minorías y los nacionalismos. Esto nos obliga a tener en cuenta que, creer que ambos son las únicas causas del otro sería erróneo, pero al mismo tiempo no podemos negar la idea de que las naciones puedan configurarse en minorías dentro de un determinado Estado, surgiendo así las minorías nacionales.

Una vez realizado este inciso acerca de la importancia de las minorías nacionales para entender la relación entre secesionismo y Unión Europea, podemos proseguir con el análisis del CMPMN. Por consiguiente, el Art. 15 de este convenio dicta que “las partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten” (Convención Marco para la Protección de Minorías Nacionales. Artículo 15º. Noviembre de 1994).

El anterior artículo denota la necesidad de construir la base de la cohesión social mediante el establecimiento de mecanismos de integración en la vida pública y derechos civiles. Este último factor resulta de gran importancia, ya que como expone Radoslavov (2017) bajo una interpretación de la Convención de Viena de 1978:

[...] podemos afirmar que el responsable máximo y primordial para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos, incluidos los habitantes pertenecientes a una minoría nacional resultante del proceso de secesión, será el Estado de nueva creación, como el único sujeto legitimado para otorgar dicha protección a través del ejercicio del ius contrahendi propio en el marco de sus relaciones internacionales (p. 415)

El Derecho Internacional Público estaría planteando que la responsabilidad de garantizar la seguridad e inclusión de una minoría nacional reside en el propio Estado, no obstante, ante esta dinámica la Unión Europea adopta una suerte de contrato moral como pilar

básico de su política exterior. El compromiso de la Unión por la protección y promoción de los Derechos Humanos en países terceros queda consolidado en los sucesivos Planes de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia, que son publicados desde el año 2012. En esencia, los órganos comunitarios velaran por la integridad de las minorías nacionales -inclusive aquellas derivadas de procesos secesionistas- en pro de los valores liberales y democráticos comunitarios.

2. Los límites a la secesión dentro de un Estado miembro

En primera instancia, la determinación de una posible adhesión a la Unión Europea por parte de un Estado de nueva creación -surgido a raíz de una secesión- concierne al ámbito jurídico. A pesar de ello, durante las últimas décadas, desde algunos círculos independentistas de Cataluña y Escocia se ha apelado a la falta de precedentes y de regulación en el marco de la UE para tratar un supuesto de tal magnitud, lo que ha generado un convencimiento “autoproclamado”.

Como observa López (2017), la manifestación organizada el 11 de septiembre de 2012 en Cataluña¹⁶ va a constatar una de las percepciones generalizadas entre la clase política catalana y los partidarios de la independencia; la secesión no implicaría una discontinuidad prolongada en la pertenencia de la UE. Asimismo, este pensamiento partiría de un supuesto en el que las autoridades europeas aplicarían un principio de *tabula rasa* y el nuevo Estado tendría plena soberanía para poder gestionar su adhesión a la UE -omitiendo la postura del Estado matriz-.

Otros autores como Weiler (2017) plantean que la idea de derecho a la secesión aplicado en otros territorios como Quebec, no sería aplicable a los casos de Escocia y Cataluña. Nos encontramos ante territorios que disponen de amplios derechos colectivos y libertades individuales, lo que les permite blindar los rasgos de su identidad sociocultural sin la necesidad de abandonar sus respectivos Estados.

2.1 Los Tratados comunitarios e internacionales

Independientemente del juicio irreductible que adoptan los partidarios de la secesión, la realidad es que tanto los Tratados comunitarios como la legislación internacional parecen constituir una barrera a la posibilidad de que, un territorio de un Estado miembro que aboga por la unilateralidad obtenga reconocimiento internacional. Un claro ejemplo de ello es que, la posible independencia de una región en la UE como Cataluña siempre deberá producirse mediante la coordinación de los dos niveles constitucionales -nacional y comunitario-, viéndose limitado el ámbito de actuación de los actores separatistas.

¹⁶ Esta manifestación, convocada por la denominada Asamblea Nacional Catalana, introdujo el eslogan político *Catalunya, nou estat d'Europa* [Cataluña, nuevo Estado de Europa] con el objetivo de exportar el conflicto.

En este sentido, como apunta de Miguel (2014) no sólo el establecimiento de una Declaración Unilateral de Independencia iría en contra del principio de lealtad federal europeo contenido en el Art. 4 TUE. Un Estado miembro que permite consumarse la independencia -unilateral- de una región, sin tener en cuenta los intereses comunitarios en las negociaciones, también estaría perjudicando la cohesión del mercado y la moneda única, por ello, dicho principio se concibe desde un sentido recíproco. En esencia, entendemos que el Art. 4 TUE y el cumplimiento del orden constitucional determinarán la posición de los Estados miembros ante la secesión¹⁷ -siempre y cuando no se produzca algún tipo de violación reiterativa a los derechos y valores contenidos en el Art. 2 TUE-.

En este punto debemos tener en cuenta que la posición oficial de las instituciones europeas siempre ha sido taxativa en torno a la figura del territorio secesionado, siendo un ejemplo de ello las palabras pronunciadas por el Ex Presidente de la Comisión Europea, Durao Barroso, en el año 2013:

Si una parte del territorio de un Estado miembro dejase de ser parte de ese Estado para convertirse en un nuevo Estado independiente, los Tratados ya no serían aplicables en dicho territorio. En otras palabras, un nuevo Estado independiente, por el hecho de alcanzar la independencia, pasaría a convertirse en un tercer país con respecto a la UE y los Tratados dejarían de ser aplicables en su territorio¹⁸.

Para comprender la transcendencia de la anterior cita debemos recordar que, la Unión Europea se rige por las Convenciones de Viena de 1978 y 1983 en materia de sucesión de Estados en relación con los Tratados Internacionales. Normalmente, la aparición de un nuevo Estado supone la creación de un sujeto jurídico que a nivel interno estará legitimado, pero a nivel internacional deberá buscar reconocimiento. En el marco de la Unión Europea esto cambia para los independentistas, ya que se forma una radicalidad democrática discursiva y de posibilismo constitucional que plantea escenarios de sucesión en los que el territorio abandona el Estado matriz, pero sigue perteneciendo a las organizaciones internacionales y a la UE (de Miguel, 2014).

¹⁷ El procedimiento de adhesión establecido por el Art. 49 TUE dicta que los países solicitantes no sólo deberán superar los criterios de Copenhague, sino también dirigir su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad.

¹⁸ Parlamento Europeo. (20 de noviembre de 2013). Preguntas parlamentarias. Respuesta del Sr. Barroso en nombre de la Comisión. Referencia de la pregunta: E-011023/2013. Disponible en línea: [Enlace](#)

En cualquier caso, esta creencia sería errónea ya que, por un lado, los Estados que solicitan su adhesión a la UE deben cumplir una serie de requisitos para entrar en la Unión Europea, a la par que, existirían argumentos en contra para permitir que una región perteneciente a un Estado miembro no tenga que pedir su ingreso a la UE una vez haya completado su proceso de secesión -especialmente si se ha revertido el orden constitucional y el Estado de derecho durante el proceso-. Por otro lado, como hemos visto anteriormente, la suspensión del acervo comunitario en el territorio comprendido por la RTNC refuerza la idea de que el Estado independizado se convertiría en un tercer sujeto -lo que no implica que la UE reconozca de iure la soberanía de dicho territorio-.

2.2 Vías de adhesión planteadas

La tesis más optimista planteada desde los partidos independentistas es la de la adhesión automática, un enfoque bajo el cual un nuevo Estado independiente seguiría teniendo acceso al mercado interno de la UE y a los beneficios de esta política, asimismo, los ciudadanos del nuevo Estado tendrían la nacionalidad de este y de la UE, beneficiándose de los derechos y obligaciones unidos a la misma. No obstante, autores como Piris (2016) o González Pascual (2018) coinciden en que por lo general esta tesis no suele ser argumentada por los defensores de la independencia, sino que reside en una lógica del sentido común.

Por otra parte, bajo una interpretación del anterior apartado, empieza a dilucidarse de forma clara que ni el derecho europeo, ni el derecho internacional podrían amparar la adhesión automática de un Estado secesionado, sino que sería necesaria la revisión de los tratados y la “superación” de la unanimidad del Consejo. Ante semejante situación, se plantea la posibilidad de negociar la futura adhesión antes de que el Estado se independizase o realizar ambos procesos de forma paralela. En este caso estaríamos ante un problema de voluntad política más que jurídica, las partes se tendrían que sentar a negociar sobre escenarios a posteriori, todo ello sin alterar el orden constitucional ni la soberanía de los Estados involucrados.

Históricamente, la sucesión por separación es la tesis que más ha triunfado entre los independentistas escoceses debido a las características constitucionales del Reino Unido. Esta línea argumental vendría a sostener que la separación entre Escocia y Reino Unido no se trataría de una secesión, sino de una salida de los *Acts of Union* de 1707. En este sentido, la tesis podría estar amparada por el Congreso de Viena de 1978, donde el Reino

Unido restante de dicha separación quedaría como Estado matriz y accedería de nuevo a la UE, así como, la propia Escocia (Molina, 2012).

En este último caso, se estaría dando a entender que al existir Escocia como Estado soberano previamente a su incorporación al Reino Unido, entró a la UE como resultado de la firma de un tratado de este en su nombre. Por lo tanto, tras materializarse la independencia tendríamos dos nuevos Estados con el mismo derecho a la sucesión de la pertenencia europea. Esta tesis de la sucesión será rebatida por el propio Molina (2012) o de Miguel (2014) ya que el derecho nacional no puede imponerse sobre el europeo a la hora de regular el supuesto de pertenencia de un Estado a la organización. Asimismo, existen precedentes como el de Irlanda¹⁹ o Francia²⁰ que contradicen a esta teoría, la sucesión por desintegración del Estado matriz solo se ha dado en casos como el de la separación Yugoslavia, donde la estructura estatal anterior quedaba irreconocible.

La tesis de la ampliación interna de la UE es a la que más se podrían amoldar Escocia y Cataluña desde el punto de vista político, no obstante esto no implica que sea jurídicamente plausible. En este caso, tras alcanzarse la independencia -mediante el cumplimiento del orden constitucional- se produciría la sucesión automática del nuevo Estado como miembro de la UE, ya que lo opuesto iría en contra de la finalidad de la integración europea y el principio democrático que la inspira. Para Weiler (2012) la asunción de la adhesión automática bajo un áurea de utilitarismo e interés individual contradice los objetivos de la propia UE, especialmente cuando se trata de defender la legitimidad de un movimiento exponiendo aquello que distingue a un territorio de otro, es decir, abogando por la exclusión y no por la cooperación, solidaridad e integración.

Por otra parte, los Tratados de la UE no pueden prever reintegros ya que deben respetar la soberanía y poder de decisión de los Estados miembros, por ende, una vez la región se haya independizado y sea reconocida internacionalmente, debe cumplir con los criterios de Copenhague y contar con la unanimidad del Consejo Europeo. Por último, el Art. 50.5 TUE exige que el Estado que se haya retirado del sistema comunitario se someta nuevamente al procedimiento formal de adhesión, imposibilitando la teoría de la ampliación interna.

¹⁹ La independencia de la República de Irlanda no puso fin al Reino Unido como entidad soberana.

²⁰ La descolonización de algunos territorios pertenecientes a Francia o Bélgica durante la década de los 60, en ningún caso se dio lugar a la consideración que el Estado matriz había desaparecido o que sería necesaria la renegociación de su membresía en el espacio comunitario.

3. Perspectivas de futuro

Una vez llegados a este punto debemos evaluar la existencia de una serie de variables que pudieran dotar a Cataluña y Escocia de una perspectiva europea como Estados soberanos. En cualquier caso, todo parece indicar que las distintas respuestas a esta pregunta pasan por el cumplimiento del orden constitucional nacional en virtud de los valores democráticos de la UE, así como, el sometimiento a una negociación de cara a la adhesión -bien por el procedimiento común del Art. 49 o por la reforma de los Tratados por el Art. 48 TUE-. En otras palabras, no existe ningún caso de excepcionalidad como la violación reiterativa de derechos humanos o la restricción de derechos políticos, que pudiera justificar la aplicación de las tesis de la ampliación interna y adhesión automática sobre estos territorios.

3.1 Cataluña

Si queremos valorar la posible entrada de Cataluña a la Unión Europea debemos juzgar cuál sería su impacto sobre el futuro de la integración europea. En un principio este factor reside en la relación de este territorio con su Estado matriz, el rol que España adopta en las instituciones comunitarias y la postura de los ciudadanos catalanes ante la Unión Europea.

Los antecedentes sucedidos durante los últimos años entre los Gobiernos de Cataluña y España nos hacen esbozar un contexto severo de cara a los intereses independentistas. La convocatoria de un referéndum de independencia y la posterior DUI supuso un verdadero cambio de paradigma en la política española, estos acontecimientos implicaron la aplicación del Art. 155 CE por primera vez en la historia de España, quedando suspendida la *Generalitat* de Cataluña y generando una brecha en la sociedad catalana. Si bien recientemente uno de los líderes del movimiento independentista, Oriol Junqueras, ha señalado que la vía de la unilateralidad debe ser abandonada, no parece que el Gobierno de España esté dispuesto a plantearse negociar la denominada “vía escocesa” -referéndum y acuerdo de independencia pactado- dentro del marco constitucional vigente.

A pesar de que, antes de la consolidación de un régimen democrático en España, Cataluña había sido objeto de varios intentos de represión política y cultural, para autores como Weiler (2012) o Connolly (2013) no podemos decir que estos sucesos constituyan una justificación para ciertas ambiciones secesionistas. En todo caso, una estrategia de unilateralidad iría en contra del *ethos* de la integración europea, la cual se forjó bajo la

capacidad de reconciliación y el sentido de un futuro común más próspero -apostando por la asociación y no por la desintegración de Europa en multitud de Estados-.

Esto implica que, de producirse una secesión unilateral en Cataluña, España -como el resto de Estados con movimientos nacionalistas- bloquearía su entrada en la Unión Europea. En realidad, no existiría ningún incentivo desde el punto de vista de las propias instituciones comunitarias para apoyar la adhesión -recordemos que en 2017 la Unión Europea apoyó firmemente al Gobierno de España tras la DUI-. Por otra parte, aunque se produjera una independencia acordada y Cataluña obtuviera reconocimiento internacional -lo cual parece improbable en un futuro cercano-, España podría seguir vetando la entrada de Cataluña en el Consejo Europeo. Asimismo, debemos tener en cuenta que, aunque España actúe como un *policy taker* dentro del ecosistema comunitario, sigue representando una de las economías más grandes de la eurozona y es que, como se esboza en Tovar (2014) “España ha sido una potencia media con claras ambiciones globales que le permiten permear la realidad internacional con los recursos a su alcance”.

En consecuencia, la Unión Europea como actor propio priorizaría los intereses de España en la hipotética negociación con Cataluña, de lo contrario podría generarse una fragmentación política en el seno comunitario. En este sentido, como indica González Ferriz (2019), la idea de que la Unión Europea acabaría apoyando la causa independentista en Cataluña se basaba en la especulación de que, es una región altamente europea, con una tradición industrial y burguesa que la acerca a los países más prósperos del continente. Como hemos visto anteriormente, la Unión Europea ha aplicado una política pragmática para abordar ciertos casos de secesión, algo que en realidad es aplicable de forma recíproca. En las siguientes páginas podremos ver diversas figuras que, a raíz de la información recogida por la última Encuesta Social Europea²¹, tratará de rebatir la idea de que Cataluña es altamente europea en oposición al resto de España.

²¹ La extracción de esta información parte de las bases de datos de la última Encuesta Social Europea, no obstante, la codificación de los mismos entre votantes de partidos nacionalistas catalanes y el conjunto de España ha sido realizada a través del software estadístico Stata.

Figura 1. Nivel de vínculo emocional con Europa (0-10)

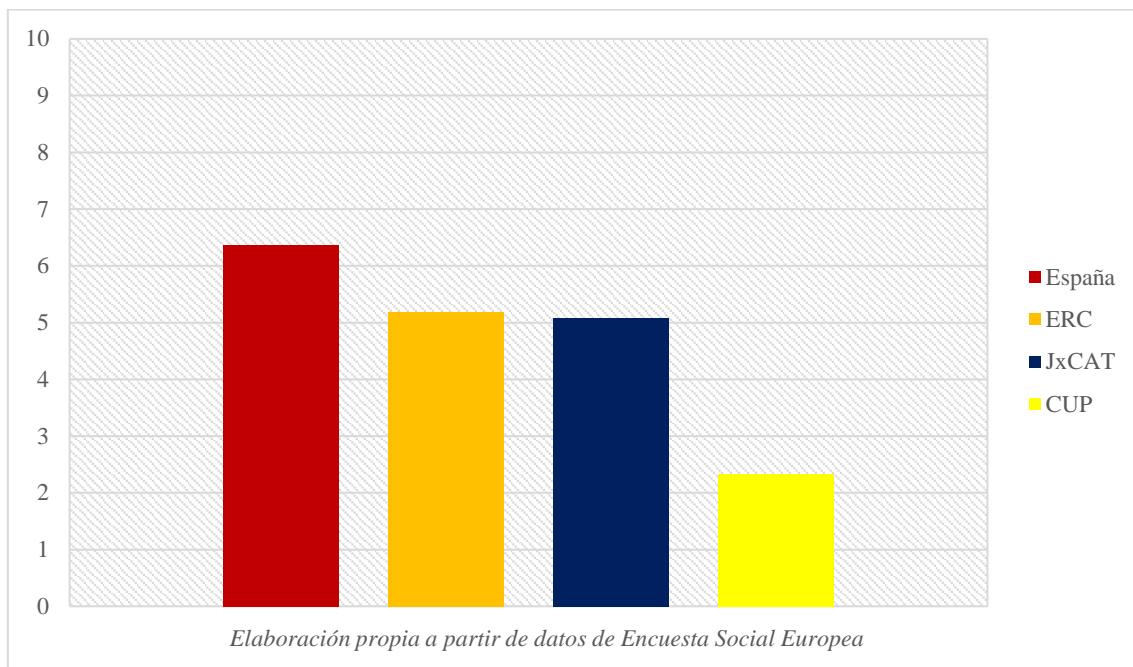


Figura 2. Opinión acerca de la unificación europea (0-10)

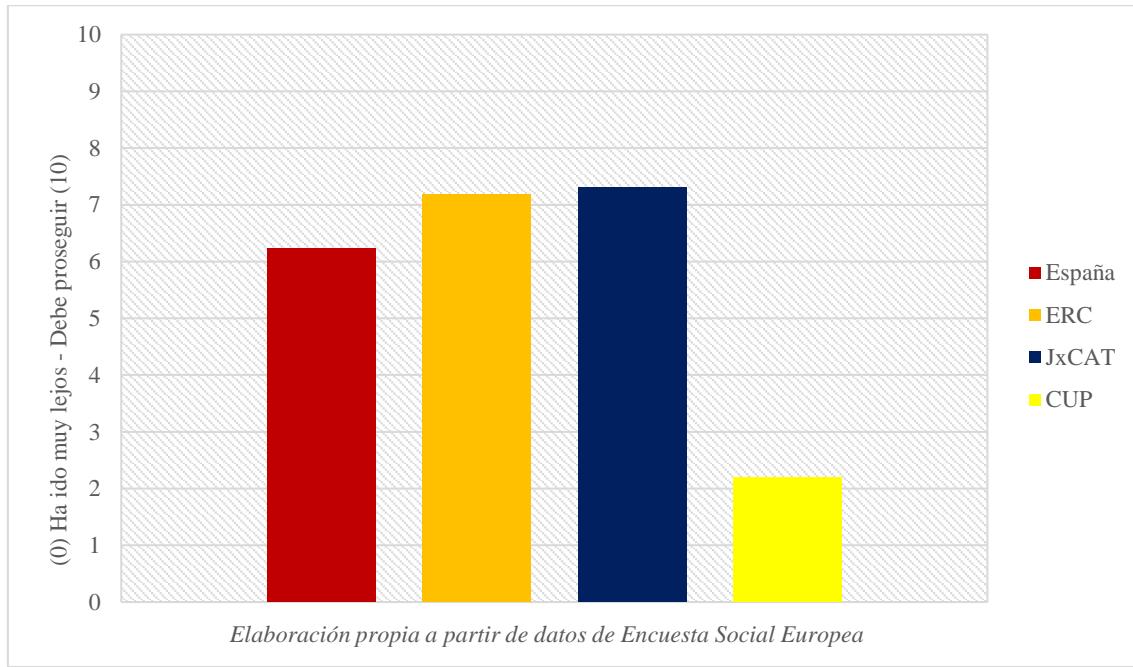
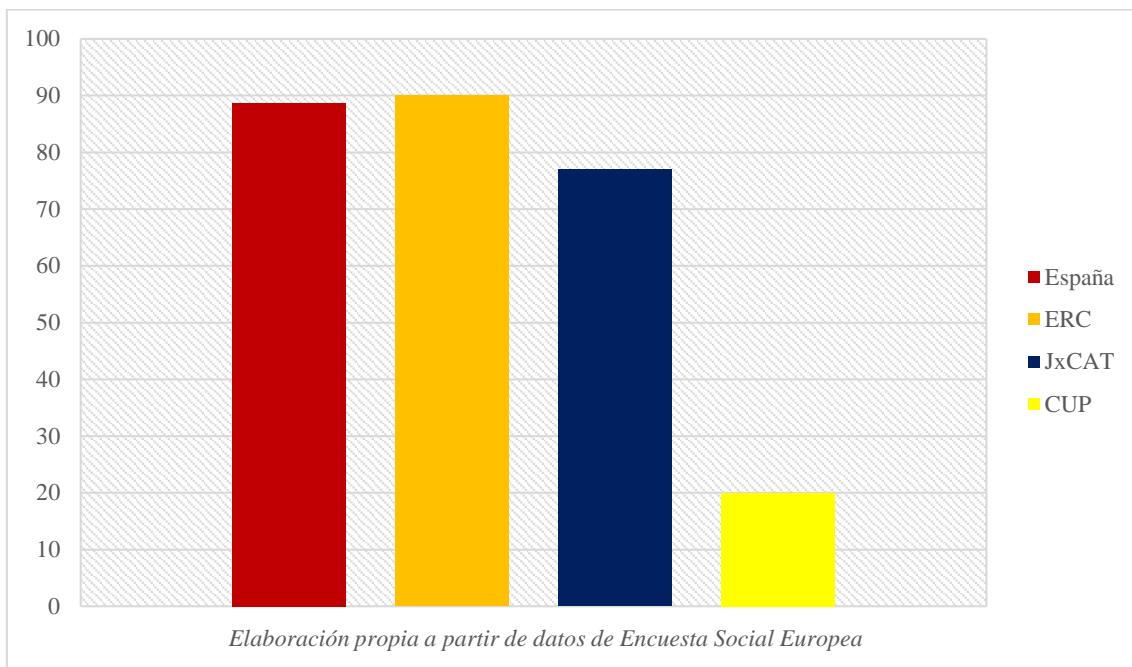


Figura 3. A favor de la permanencia en la UE (%)



Como podemos observar en la Figura 1, el vínculo afectivo de los votantes independentistas hacia la UE no solo no es altamente superior respecto a la media española, sino que se muestra considerablemente inferior entre los dos partidos nacionalistas mayoritarios – ERC y JxCAT-. Por otra parte, el tercer partido nacionalista en Cataluña, la CUP, parece configurarse como una formación eurófoba, que a pesar de ser minoritaria ha condicionado la formación de varios gobiernos en Cataluña durante los últimos años. El vínculo afectivo está relacionado con la “lealtad” de los ciudadanos hacia una institución, este apoyo no se ve afectado por el cambio de gobiernos o las alteraciones en las situaciones económicas y políticas, es decir, es un apoyo basado en el convencimiento del proyecto. Por ello, el hecho de que este indicador se encuentre por debajo de la media española denota una dimensión más utilitaria.

En este sentido, este factor se vuelve esencial a la hora de interpretar las Figuras 2 y 3 de forma comparada y no aislada. La mayoría de votantes independentistas se muestran más a favor de continuar con el proyecto de integración que la media española, de la misma forma que su convencimiento por permanecer en la Unión es igual de alto que en el resto de España. En realidad, los resultados de la Figura 1 nos estarían mostrando que ese apoyo a la integración en las Figuras 2 y 3 por parte del independentismo se basa en una relación de interés con sus objetivos secesionistas. Todo ello parece configurar lo que Roig (2008)

señala como un apoyo basado en un cálculo instrumental, en el que el apoyo hacia la Unión se verá más reforzado cuanto mayor sea el escepticismo infundado por el contexto nacional.

Ante este contexto las posibilidades de una Cataluña independiente en la Unión Europea son altamente remotas, quedando así escasas alternativas. Como señala Piris (2016), en el caso de que se produjera la independencia y la solicitud de adhesión fracasara, la mejor opción para estos territorios sería buscar su incorporación al Espacio Económico Europeo, pudiendo así, participar en gran medida en el mercado interno de la Unión Europea, pero sin tener capacidad de influencia en la legislación. Su estatus sería similar al de países como Noruega, que se beneficia de ciertas ventajas de la unión sin tener capacidad de influencia directa, teniendo que adoptar la normativa comunitaria.

Por otro lado, Cataluña podría buscar una mayor autonomía dentro de los límites constitucionales del Estado español, refugiándose en la paradiplomacia europea y el resto de los mecanismos que la Unión ofrece para integrar este tipo de realidades, una estrategia que podría constituir el foco de futuras investigaciones.

3.2 Escocia

A priori, la situación de Escocia resultaría mucho más sencilla que la de Cataluña, especialmente después de haber abandonado la propia Unión Europea como sujeto integrante del Reino Unido. Esto implica que desde el punto de vista político, la UE pueda plantear una perspectiva europea para Escocia sin entrar en conflicto con un Estado miembro. Por otro lado, el Reino Unido ya habilitó en 2014 la posibilidad de celebrar un referéndum de independencia, lo que desde el punto de vista constitucional genera una mayor legitimación (Weiler, 2014).

En el año 1990, la frase “*Scotland's future: Independence in Europe*” era considerada como uno de los eslóganes más exitosos entre el mundo independentista. Por aquel entonces el sentimiento nacionalista escocés era mucho más alto en dicho territorio que en Cataluña, algo que resultaría esencial para entender las diferencias entre ambos movimientos. En este sentido, el apoyo a una Escocia independiente dentro de la Unión Europea era -y continúa siendo- mucho más alto que simplemente el apoyo a una Escocia independiente. En realidad este apoyo a la permanencia de Escocia en la UE no sólo se producía entre los votantes del *SNP*, sino también entre unionistas que no querían abandonar el Reino Unido, pero tampoco la UE. (Macartney, 1990). Esta dinámica ha

sido estudiada recientemente por otros autores como McMillan (2021), exponiendo como dentro del 40% de la población escocesa que está a favor de la independencia, un 35% considera que el Reino Unido debería haber permanecido en la Unión Europea.

La salida del Reino Unido de la UE podría haber reforzado el anterior eslogan, dando paso a uno nuevo bajo el lema “*Scotland is now*”. Un posible veto del Reino Unido en el Consejo hubiera implicado la necesidad de negociación durante años o incluso décadas y, a pesar de que durante ese periodo se podría negociar la entrada de Escocia al espacio económico europeo, todo ello hubiera generado un más que esperable receso económico.

Solo el tiempo expresará el futuro del estatus de Escocia en el Reino Unido y la UE, pero la reciente victoria electoral del *SNP* refuerza el deseo de convocar un segundo referéndum de autodeterminación²², que desde la consumación del *Brexit* podría implicar una victoria del “Si” según las últimas encuestas. Así las cosas, entendemos que el Reino Unido no se impondría a habilitar la independencia de Escocia en el caso de cumplirse esta serie de futuribles, iniciando un proceso de negociación entre ambas entidades.

A partir de este punto es cuando podría plantearse lo que denominaremos como la “vía consensuada de adhesión”. La estrategia del Gobierno de Escocia pasaría por coordinar el proceso de independencia con la aplicación de una solicitud formal de adhesión, o por acordar la adhesión antes de consumarse la independencia. Desde el punto de vista político, esta solución permitiría a la Unión Europea asegurarse de que respeta la soberanía del Reino Unido como tercer Estado y no incita a la secesión constitucional. Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, esta sería la vía más favorable para la población escocesa, ya que los Estados miembros podrían acordar de forma preliminar otorgar los derechos y obligaciones en el ámbito de la UE a los ciudadanos escoceses durante el periodo transitorio entre la independencia y la adhesión.

Por último, de plantearse un contexto como este, el Estado español no se opondría a la entrada de Escocia en la Unión Europea²³, pues su independencia constituiría un ejemplo paradigmático para el resto de movimientos secesionistas en Europa, especialmente el catalán. En definitiva, como plantea Molina (2014), el cumplimiento de la ley y el orden constitucional por parte del proceso escocés nos hace pensar que ningún país se opondría

²² Consultar Hui (2021) para más información.

²³ Como indica Garrido (2019), en el año 2019 el Gobierno de España en nombre del Miguel Ángel Vecino Quintana, cónsul español en Escocia, afirmaba que España no se opondría a la entrada de Escocia en la UE, siempre que esta se independizara por vías legales.

o vetaría su candidatura de adhesión, sin embargo, es posible que el proceso de negociación llevara un ritmo cauto en función de los intereses de aquellos Estados en los que se reproducen movimientos independentistas.

4. Conclusiones

El profesor Donald L. Horowitz (2000) señala que, las regiones más avanzadas en términos económicos pueden considerar independizarse para retener el control de sus ingresos tributarios y evitar subsidiar a otras regiones más pobres dentro del Estado. A pesar de ello, la permanencia en el Estado actual supone el acceso a ciertas ventajas que sobrepasan los posibles beneficios de alcanzar la independencia. En tales circunstancias, podemos vislumbrar que esta serie de ventajas no sería otra sino la pertenencia a un mercado común y la libre circulación de capitales, bienes y personas que confiere la pertenencia a la Unión Europea.

En el desarrollo de esta investigación hemos podido observar cómo, indirectamente, la Unión Europea se ha constituido como un argumento en el resurgimiento del fenómeno secesionista a lo largo del continente. Por un lado, la asunción de que tras la independencia existe un espacio comunitario que rebaja las consecuencias de “viajar en soledad” y, por otro lado, los mecanismos paradiplomáticos ofrecidos en el marco de “la Europa de las regiones” pueden generar incentivos a la secesión. Todo ello deriva en la aplicación de lo que autores como Molina (2014) han dictado como tesis de la internacionalización. Una internacionalización que, como relata Mejías (2018), llegó a ser remarcada por el propio Tribunal Supremo en el denominado “juicio del Procés”.

Si bien la anterior reflexión es cierta, la postura oficial de las instituciones comunitarias ante el secesionismo se ha mostrado firme a lo largo del tiempo, tratando de consolidar el respeto a la soberanía nacional y el orden constitucional. No obstante, en un ejercicio de pragmatismo influenciado por la PESC, la Unión Europea ha afrontado el secesionismo, fuera y dentro de su territorio, en base a la lógica impuesta por la protección de los derechos humanos, políticos y civiles. En esta línea, desde el punto de vista del proyecto de integración, las instituciones comunitarias se habrían encargado de enarbolar una serie de mecanismos jurídicos y políticos que bloqueen la secesión, pero al mismo tiempo ofrezcan una alternativa de proyección internacional a las regiones con mayores demandas nacionalistas.

En consecuencia, a pesar de que la respuesta al secesionismo por parte de la Unión Europea estará guiada por unos principios racionales y democráticos, siempre se adaptará a la casuística de cada territorio y a los intereses de esta sobre el mismo, por ello, no existe un procedimiento estandarizado o lo que es lo mismo, *one size doesn't fit all*.

Bibliografía

Aguilera de Prat, C. R. (2006). De la "Europa de las regiones" a la Europa con las regiones. *Revista D'estudis Autonòmics I Federales*, (2), 47-76.

Aldecoa, F. (1994). Euroelecciones 94. Un parlamento para una Legislatura Constituyente de la Unión Europea (1994-1999). Madrid. Tecnos.

Blanco, E. (2006). La realidad del conflicto de Chipre: Hundimiento del Plan Annan e ingreso en la Unión Europea. *UNISCI Discussion Papers*, (11).

Bou i Novensà, M. (2005). Naciones sin estado: ¿Acomodación en democracias plurinacionales o secesión? *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4(2), 167-181.

Calduch, R. (1998). Nacionalismos y minorías en Europa. Universidad Complutense de Madrid.

Cardone, I. J. (2014). El conflicto en Ucrania: los intereses de las Grandes Potencias y los perdedores de siempre. *Conjuntura Global*, 3(3), 140-148.

Carro, A. M. (2015). El servicio de acción exterior de la Unión Europea ante la crisis de Ucrania. *Derecho y Cambio Social*, 12(41).

Celador, G. C. (2008). La Unión Europea y el desafío de Kosovo. *IEMed: Mediterranean yearbook*, (2008), 173-178.

Connolly, C. K. (2013). Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union. *Duke Journal of Comparative & International Law*, (24), 51-105.

Garrido, G. (2019). España no bloquearía la entrada de una Escocia independiente en la UE. *El Mundo*. Disponible en línea: [Enlace](#)

González Ferriz, R. (2019). La gran estafa romántica: por qué la UE no va a apoyar a los independentistas catalanes. *El Confidencial*. Disponible en línea: [Enlace](#)

González Pascual, M. (2018). Unión Europea y secesionismo, ¿Silencio de los tratados? La identidad regional como parte de la identidad constitucional nacional. La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus ruptura, 377-398.

Horowitz, D. L. (2000). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: University of California Press.

Hui, S. (2021). Sturgeon: Scotland independence vote matter of when, not if. AP News. Disponible en línea: [Enlace](#)

Ibarra, L. (2005). Las políticas europeas de protección a las minorías. *Espiral* (Guadalajara), 11(33), 43-67.

Keating, M. (2001). Plurinational democracy: stateless nations in a post-sovereignty era. Oxford University Press on Demand.

Llorens, C., & Sánchez, J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo. *Paradiplomacia y desarrollo territorial*. Quito: Flacso y Congope, 105-146.

López Bofill, H. (2017). La viabilitat d'un estat propi en el context europeu i internacional: Catalunya i Escòcia. *Revista De Dret Històric Catala*, (16), 51-62.

Macartney, A. (1990). Independence in Europe. Unit for the Study of Government in Scotland, University of Edimburg.

Mangas Martín, A. (2011). Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada. *Revista Española de Derecho Internacional*, 63(1), 101-123.

Martín, J., & O'Leary, S. (1995). ¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales. *Revista de estudios políticos*, (90), 299-322.

McMillan, F. (2021). Tribes and Tribulations – Holyrood 2021 Explained, Part One. Scottish Election Study. Disponible en línea: [Enlace](#)

Mejías, M. (2018). La internacionalización del “Procés” hace que el caso se quede en el Supremo. *La Vanguardia*. Disponible en línea: [Enlace](#)

de Miguel Bárcena, J. (2014). La cuestión de la secesión en la Unión Europea: Una visión constitucional. *Revista De Estudios Políticos*, (165), 211-245.

Molina, I. (2012). Independentismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado. Real Instituto Elcano, 80. Disponible en línea: [Enlace](#)

Molina, I. (2014). La problemática pertenencia a la UE tras una secesión. *Política Exterior*, 28(161), 132-140.

Molina, I. (2014b). ¿Internacionalización del ‘procés’? El País. Disponible en línea: [Enlace](#)

Molina, I. (2020). Alberto Alesina y el tamaño de las naciones. Agenda Pública. Disponible en línea: [Enlace](#)

Morata, F. (2013). Las representaciones regionales en Bruselas. Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", (2), 37-48.

Piris, J. C. (2016). La Unión Europea, Cataluña y Escocia (Cuestiones jurídicas sobre las recientes tendencias secesionistas en los Estados Miembros de la UE). Teoría y realidad constitucional, (37), 101-134.

Radoslavov Yordanov, Y. (2017). La secesión de territorios en un Estado miembro de la Unión Europea y sus consecuencias en relación con las minorías resultantes. Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 23, 385-422.

Roig Madorran, E. (2008). Europeísmo y regionalismo: factores explicativos del apoyo a la Unión Europea. Tesis doctoral.

Ruiz Vieytes, E. J. (2014). España y el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales: una reflexión crítica. Revista española de derecho internacional, 66(1), 55-80

Salgado, A. R. (1999). La progresiva regionalización de la Unión Europea. Revista de estudios políticos, (104), 181-211.

Tena, B. (2021). Junqueras descarta la vía unilateral y dice que los indultos pueden “aliviar el conflicto”. El Confidencial. Disponible en línea: [Enlace](#)

Tovar, J. (2014). España como potencia media con presencia global. Real Instituto Elcano. Disponible en línea: [Enlace](#)

Ushakova, T. (2005). La adhesión a la UE de un Chipre dividido: Escenarios europeo e internacional. Revista De Derecho Comunitario Europeo, 9(20), 229-251

Weiler, J. (2012). Slouching towards the Cool War; Catalonian Independence and the European Union; Roll of Honour; In this Issue; A Personal Statement', European Journal of International Law, 23(4), 909–913.

Weiler, J. (2014), Scotland and the EU: a Comment by JOSEPH H.H. WEILER. Verfassungsblog. Disponible en línea: [Enlace](#)

Weiler, J. (2017). “La idea de que el Estado somo nosotros ha desaparecido”. Eldiario.es. Disponible en línea: [Enlace](#)

Sitios y documentos web institucionales

Consejo Europeo de Bruselas. (16 de junio de 2005). Conclusiones de la Presidencia. Declaración sobre Kosovo. Disponible en línea: [Enlace](#)

Generalitat de Catalunya. (7 de enero de 2013). Departamento de Acción exterior. Relaciones Institucionales y Transparencia. Ámbitos de actuación. Disponible en línea: [Enlace](#)

Encuesta Social Europea. (2018). Ronda 9. Disponible en línea: [Enlace](#)

International Court Justice. (22 de julio de 2010). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. Press release. Disponible en línea: [Enlace](#)

Parlamento Europeo. (20 de noviembre de 2013). Preguntas parlamentarias. Respuesta del Sr. Barroso en nombre de la Comisión. Referencia de la pregunta: E-011023/2013. Disponible en línea: [Enlace](#)

Scottish Government. (28 de agosto de 2019). Publications. International offices: strategic objectives. Disponible en línea: [Enlace](#)

Unión Europea. (s.f). Acerca de la UE. Chipre. Disponible en línea: [Enlace](#)

Legislación

Acta Única Europea

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado

Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales

Libro blanco sobre la gobernanza europea

Tratado de Lisboa

Tratado de Maastricht

Tratado de la Unión Europea