

Entre dos Uniones, el camino de Escocia hacia el *IndyRef2*

Javier Antón Merino

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Burgos (España)

Scotland's road to *IndyRef2*, between two Unions

ABSTRACT Nicola Sturgeon, First Minister of Scotland, has announced a second independence referendum will be held on 19 October 2023. Given the UK government's refusal to negotiate a new independence referendum, the call for this referendum, popularly known as *IndyRef2*, is shrouded in great uncertainty. The aim of this article is to assess the chances of this second Scottish independence referendum finally taking place. To do so, it will begin by taking a historical overview of the different referendums that have been held in this territory, analysing their consequences and how their given results have influenced the strategies of certain political parties (specifically, the Scottish National Party). Subsequently, the arguments for and against holding a second independence referendum for Scotland will be presented, and the article will finish by assessing the real possibilities of *IndyRef2* being held on the date planned by the Scottish authorities. This investigation concludes by anticipating that, over the next few years, the Scottish territorial question will continue to be a key element in the internal politics of the United Kingdom.

KEYWORDS *IndyRef2*; Scotland; secession; referendum; European Union; United Kingdom; Brexit.

RESUMEN Nicola Sturgeon, *First Minister* de Escocia, ha anunciado la celebración de un segundo referéndum de independencia para Escocia el 19 de octubre de 2023. Dada la negativa del Gobierno del Reino Unido a negociar una nueva consulta de independencia, la convocatoria de este referéndum, conocido popularmente como *IndyRef2*, está envuelta en una gran incertidumbre. Este artículo tiene por objetivo evaluar las posibilidades de que este segundo referéndum de independencia de Escocia pueda llevarse a cabo. Para ello, se comenzará realizando un recorrido histórico por los distintos referendums que se han celebrado en este territorio, analizando sus consecuencias y cómo sus resultados han influido en las estrategias de determinados partidos políticos (especialmente en el Partido Nacionalista Escocés). Posteriormente, se expondrán los argumentos a favor y en contra de la realización de un segundo referéndum de independencia para Escocia, para finalizar el texto valorando las posibilidades reales de que el *IndyRef2* se celebre en la fecha prevista por las autoridades escocesas. El escrito concluye anticipando que, durante los próximos años, la cuestión territorial escocesa continuará siendo un elemento clave en la política interior del Reino Unido.

Artículo recibido el 29/07/2022; aceptado el 28/10/2022.

PALABRAS CLAVE *IndyRef2*; Escocia; secesión; referéndum; Unión Europea; Reino Unido; *brexít*.

1. Introducción

Desde hace varios años, la política británica ha estado marcada por una suerte de crisis, cambio e incertidumbre. Sin remontarse más de una década, a partir del año 2014, el país ha sido testigo de la dimisión de cuatro primeros ministros (David Cameron, Theresa May, Boris Johnson y Liz Truss), de la celebración de un referéndum por la independencia de Escocia y otro para la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), de la salida efectiva del país del ente supranacional europeo y de un reguero de dimisiones de altos cargos de los distintos gobiernos. No parece que el futuro de la política británica traiga consigo un periodo de estabilidad y sosiego, al menos en lo que a la cuestión territorial se refiere. Y es que en junio de 2022 la *First Minister* escocesa, Nicola Sturgeon, anunció la celebración de un nuevo referéndum de independencia para Escocia el 19 de octubre de 2023.¹ Por si fuera poco, en julio de ese mismo año, Mary Lou McDonald, presidenta del Sinn Féin, ha pronosticado que habrá un referéndum para la unificación de Irlanda a lo largo de esta década.²

En este trabajo, vamos a poner nuestra atención en el segundo referéndum por la independencia de Escocia, conocido popularmente como *IndyRef2*. El objetivo principal del texto consiste en repasar los antecedentes referendarios de Escocia, conocer las distintas posiciones ante la posibilidad de realizar un segundo referéndum de independencia en este territorio y evaluar las posibilidades de que se pueda llevar a cabo el *IndyRef2*. Después de esta breve introducción, se procederá a describir los antecedentes referendarios sobre el encaje territorial que se han llevado a cabo en Escocia en los últimos cincuenta años. Posteriormente, se explicará el uso instrumental y simbólico que ha dado el Scottish National Party (SNP) a los resultados de los dos últimos referéndums, partiendo de la paradoja resultante de que, a pesar de que

1. Carrell, “Nicola Sturgeon seeks supreme court ruling on Scottish independence vote”.

2. O’Connell, “Mary Lou McDonald tells Australian audience Irish unity referendum will take place ‘in this decade’”.

las posiciones que este partido ha defendido en ellos han sido las posturas perdedoras, el resultado de los referéndums ha fortalecido al partido nacionalista. A continuación, se analizarán los argumentos a favor y en contra de la realización de un nuevo referéndum por la independencia de Escocia. Seguidamente, nos cuestionaremos si va a ser posible llevar a cabo el *IndyRef2* y el texto finalizará con unas breves conclusiones.

2. Escocia y el último medio siglo de referéndums

Mientras que en muchos territorios los referéndums son procedimientos totalmente inusuales, en Escocia se han realizado cinco referéndums sobre su encaje territorial en los últimos cincuenta años. De estos cinco referéndums, tres se efectuaron con gobiernos laboristas en Westminster (con los primeros ministros Harold Wilson, James Callaghan y Tony Blair) y dos con gobiernos conservadores (en este caso durante el mandato de David Cameron). Además, dos de ellos, versaron sobre la permanencia del Reino Unido, primero, en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1975 y, después, en la Unión Europea (UE) en 2016, y los tres restantes fueron referéndums sobre el encaje territorial de Escocia en el Reino Unido.

Atendiendo a una cuestión temporal, el primero de estos referéndums tuvo lugar en 1975. En 1973 el Reino Unido había ingresado en la CEE de la mano del primer ministro conservador Edward Heath. Un año después, en 1974 se celebraron elecciones generales en el Reino Unido y el entonces candidato del Partido Laborista, Harold Wilson, prometió en campaña electoral llevar a cabo un referéndum para preguntar a los ciudadanos británicos si querían ser partícipes o no de la entonces CEE. Una vez ganadas las elecciones, el Gobierno laborista convocó el referéndum el 5 de junio de 1975, para dar la voz a los ciudadanos del Reino Unido, que tuvieron que responder a la siguiente pregunta: *Do you think the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?* (¿Cree que el Reino Unido debería permanecer en la Comunidad Europea —el Mercado Común—?).

A pesar de las grandes divisiones internas dentro de los partidos, el partido Conservador y el Partido Liberal apoyaron oficialmente la campaña del sí. Los laboristas no tomaron partido por ninguna de las dos posiciones, aunque el primer ministro, Harold Wilson, y la mayoría de su gabinete sí que

apoyaron el sí. Por su parte, los partidos nacionalistas de la periferia (SNP, Plaid Cymru y Sinn Féin) se adhirió a la campaña del no. La consulta se resolvió con una victoria del sí, con una participación del 64% del censo, en el que un 67,2% votó a favor de la permanencia frente a un 33,8% que votó en contra y, por lo tanto, el referéndum supuso la ratificación de la entrada del país en la CEE. A pesar de esto, los resultados variaron enormemente entre los distintos territorios: el mayor apoyo se alcanzó en Inglaterra (con un 68,7% de votos a favor) y el menor, en Escocia (58,4%) e Irlanda del Norte (52,1%). De hecho, el no fue la opción más apoyada tan solo en dos regiones electorales de Escocia, las correspondientes a las islas Shetland y a las Hébridas Exteriores.³

El 1 de marzo de 1979 el Gobierno laborista en minoría de James Callaghan celebró la primera consulta para la posible recuperación por parte de Escocia de sus órganos de autogobierno, el conocido como primer referéndum sobre la *devolution*. Esta vez, los escoceses fueron llamados a las urnas con la siguiente pregunta: *Do you want the provisions of the Scotland Act 1978 to be put into effect?* (¿Quiere que se pongan en vigor las disposiciones de la Ley de Escocia de 1978?). Pero la puesta en marcha de la *devolution* tenía una dificultad añadida, ya que, tras la aprobación el 25 de enero de 1978 de la Moción Cunningham,⁴ el Gobierno británico exigía para la descentralización dos condiciones: una posición favorable a esta mayoritaria entre los electores escoceses y que tuviera un apoyo mínimo del 40% del censo electoral. El sí a la *devolution* fue defendido por el SNP, la mayor parte de los laboristas y el Partido Liberal, mientras que la campaña en favor del no en el referéndum fue secundada principalmente por el Partido Conservador.⁵

Con todo, con una participación del 63,8% del censo electoral, el resultado del referéndum fue muy igualado, ya que el 51,6% de los electores votaron a favor de la recuperación de los órganos de autogobierno del territorio caledonio, y un 48,4% votaron en contra. Además, el voto afirmativo ganó en seis de las doce regiones electorales (Central, Fife, Highland, Lothian, Strathclyde y las islas Hébridas), y se impuso el voto negativo en las seis restantes (Borders, Dumfries y Galloway, Grampian, isla de Orkney, islas Shetland y Tayside). La victoria pírrica del sí se transformó en una derrota, ya que no se cumplió

3. Butler, y Kitzinger, *The 1975 Referendum*.

4. Llamada así por su promotor, el político laborista George Cunningham.

5. Perman, "The Devolution Referendum Campaign of 1979".

el requisito previo del apoyo mínimo del 40% del censo electoral en el referéndum, al ser el total de votos afirmativos un 32,9% del censo.⁶ Por ello, el referéndum no tuvo efecto alguno en la configuración territorial escocesa, aunque fue clave en la caída del Gobierno laborista de Callaghan, seguida de la primera victoria de la conservadora Margaret Thatcher.

Tras ese primer referéndum y después de dieciocho años de gobiernos conservadores (Margaret Thatcher y John Major), la llegada al poder del laborista Tony Blair en mayo de 1997 propició un segundo referéndum por la *devolution* el 11 de septiembre de ese mismo año. Este referéndum estaba compuesto por dos preguntas: *Do you agree that there should be a Scottish Parliament as proposed by the Government?* y *Do you agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers?* (¿Está usted de acuerdo en que exista un parlamento escocés? y ¿Está usted de acuerdo en que el parlamento escocés tenga capacidad para variar los impuestos?). En esta ocasión, el Partido Laborista, el Partido Liberal Demócrata y el SNP se unieron en la campaña *Scotland FORWARD* y defendieron el doble sí en la consulta, mientras que los conservadores fueron el único gran partido político escocés que se posicionó en contra.⁷

El referéndum tuvo una participación del 60,4% del censo electoral, el 74,3% de los electores votó afirmativamente a la primera pregunta (frente a un 25,7% que votó en contra), y un 63,5% optó por el sí en la segunda cuestión (frente a un 36,5% que votó en contra). Además, el sí a la primera pregunta fue mayoritario en todas las regiones del territorio, mientras que solo las regiones de Dumfries y Galloway y la isla de Orkney votaron mayoritariamente en contra de la capacidad impositiva del Parlamento.⁸ Con estos resultados se procedió a aprobar la *Scotland Act* en 1998 y a dotar a Escocia de órganos ejecutivos y legislativos de autogobierno; el 6 de mayo de 1999 tuvieron lugar las primeras elecciones al Parlamento escocés.

Ya en 2014 se celebró el primer referéndum por la independencia de Escocia. Este referéndum tiene como antecedente las elecciones escocesas de 2011, en las que Alex Salmond, candidato del SNP y *First Minister* de Escocia desde 2007, se comprometió durante la campaña electoral a realizar un referén-

6. Moreno, *Escocia, nación y razón*, 212-13.

7. Stewart Leith, y Soule, *Political Discourse and National Identity in Scotland*, 34.

8. McHarg et al., *The Scottish Independence Referendum*.

dum para la independencia en Escocia si ganaba estos comicios. Salmond alcanzó un resultado histórico en estas elecciones, ya que, a pesar de que el sistema electoral escocés fue pensado para que fuera muy poco probable que un partido pudiera alcanzar la mayoría absoluta,⁹ por primera vez en la historia el SNP consiguió este hito electoral. El partido nacionalista obtuvo 69 miembros del Parlamento escocés de los 129 posibles y logró un 45,4% del voto válido en la votación en la circunscripción y un 44% del voto válido en las listas regionales.¹⁰

Con este resultado, en octubre de 2012 representantes del Gobierno británico, el primer ministro David Cameron y el secretario de Estado para Escocia Michael Moore, y representantes del Gobierno escocés, Alex Salmond y la viceprimera ministra Nicola Sturgeon, firmaron los Acuerdos de Edimburgo. Mediante estos acuerdos el Gobierno británico se comprometía a ceder de manera temporal al Parlamento escocés, bajo la *section 30 Order* de la *Scotland Act de 1998*, la posibilidad de llevar a cabo un referéndum para la independencia de Escocia, que se debería celebrar antes de finalizar el año 2014. Además, este referéndum debería tener una única pregunta inequívoca y pactada sobre la independencia, y el censo estaría compuesto por los habitantes de Escocia mayores de 16 años.¹¹ Con estas limitaciones, el Parlamento escocés reguló el referéndum mediante la *Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013* y la *Scottish Independence Referendum Act 2013*.¹² El referéndum quedó fijado el 18 de septiembre de 2014, con la siguiente pregunta: *Should Scotland be an independent country?* (¿Debería Escocia ser un país independiente?).

Los simpatizantes del sí apoyados por el SNP y el Partido Verde Escocés se agruparon en la plataforma *Yes, Scotland*, mientras que los conservadores, liberales y laboristas hicieron campaña por el no junto con la plataforma *Better Together*.¹³ Según los sondeos de opinión pública del momento, los partidarios de la independencia comenzaron con una gran desventaja, pero esta diferencia se fue reduciendo poco a poco y las dos posturas quedaron muy

9. Mitchell, y Henderson, "Elections and Electoral Systems", 214; Dardanelli, y Mitchell, "An Independent Scotland?", 92.

10. Antón Merino, "Escocia, ¿secesionismo o europeísmo?", 124.

11. Scottish Government, "Agreement between the Scottish Government and the United Kingdom Government on the referendum on independence for Scotland".

12. Tierney, "The Scottish Independence Referendum", 55.

13. McHarg et al., *The Scottish Independence Referendum*, 64.

igualadas en cuanto a apoyos en las últimas semanas de campaña.¹⁴ Debido a esto, los líderes de los tres principales partidos unionistas (Partido Conservador, Partido Laborista y Partido Liberal Demócrata), dos días antes de la votación y con el objetivo de frenar una posible victoria de la opción secesionista, se comprometieron a avanzar en la descentralización de Escocia y ofrecieron al territorio una nueva ampliación de poderes tras la victoria del no a la independencia.¹⁵

El referéndum tuvo una altísima participación, el 84,6% del censo electoral, y los resultados confirmaron la victoria de la posición contraria a la independencia, que fue apoyada por el 55,3% de los votantes, frente al 44,7% que optaron por la independencia. El sí solo fue la opción más votada en cuatro de los treinta y dos concejos electorales (la ciudad de Dundee, Glasgow, North Lanarkshire y West Dunbartonshire).¹⁶ Una vez conocida la victoria del no a la independencia, Salmond dimitió de sus cargos de *First Minister* y de líder del SNP en noviembre de ese mismo año, y se nombró a Nicola Sturgeon como su sucesora.¹⁷ Por su parte, los principales partidos unionistas cumplieron con el compromiso adquirido durante la campaña electoral. Para ello, crearon la Comisión Smith, donde además de los laboristas, conservadores y liberales estaban representados los otros dos partidos con miembros electos en el Parlamento escocés, el SNP y los verdes de Escocia. Esta comisión tuvo por objetivo hacer una propuesta de mayor descentralización y ampliación de poderes para los órganos de autogobierno escoceses¹⁸ y sus propuestas fueron aprobadas con una nueva *Scotland Act* en el año 2016.¹⁹

El último de los referéndums que se va a tratar en este apartado es el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE, popularmente conocido como el referéndum del *brexit*. En este caso, la consulta se llevó a cabo el 23 de junio de 2016 en todo el territorio del Reino Unido. El referéndum fue

14. Liñeira, Henderson, y Delaney, "Voters' Response to the Campaign", 169.

15. Keating, y McEwen, "The Independence Referendum of 2014", 669.

16. British Broadcasting Corporation, "Scotland Decides - Scotland votes No".

17. Carrell, Wintour, y Mason, "Alex Salmond resigns as first minister after Scotland rejects independence".

18. Henderson, Jeffery, y Liñeira, "National Identity or National Interest?", 265.

19. Cetrà, y Harvey, "Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain", 614.

convocado por iniciativa del primer ministro conservador David Cameron, con intención de zanjar las divisiones internas de su propio partido y detener el ascenso electoral del UKIP (United Kingdom Independence Party).²⁰ Esta vez, la pregunta a la que tenían que dar respuesta los ciudadanos británicos era la siguiente: *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?* (¿Debería el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea o abandonar la Unión Europea?), con dos posibles respuestas, *Remain a member of the European Union*²¹ o *Leave the European Union*²² (Seguir siendo miembro de la Unión Europea o Abandonar la Unión Europea).

La mayor parte de los grandes partidos del Reino Unido apoyaron de manera oficial durante la campaña previa al referéndum la opción de mantenerse en la UE. Este es el caso del Partido Laborista, el Partido Liberal Demócrata y los verdes de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Además, entre otros, defendieron un posicionamiento favorable al *Remain* el SNP en Escocia, el Plaid Cymru en Gales y, en Irlanda del Norte, el Sinn Féin, el Partido de la Alianza de Irlanda del Norte, el Partido Socialdemócrata y Laborista norirlandés y el Partido Unionista del Ulster.

Por su parte, el Partido Conservador se mantuvo neutral, dejando a sus representantes optar por una u otra opción, mientras que la postura del *Leave* fue defendida por partidos como el UKIP en todo el Reino Unido o el Partido Unionista Democrático y Voz Tradicional Unionista en Irlanda del Norte, así como por otros partidos de menor tamaño.

La campaña electoral previa al referéndum estuvo salpicada por una gran manipulación política y mediática. Algunos expertos señalaron como principales culpables de esta manipulación a aquellos partidos, medios de comunicación y asociaciones favorables a la salida del Reino Unido de la UE.²³ En este sentido, una de las desinformaciones más grotescas durante la campaña,

20. Fondevila Marón, "Secession referendums in the European Union and their consequences for decentralized entities of the member states", 251.

21. A partir de este momento nos referiremos a esta respuesta únicamente con el término *Remain*.

22. A partir de este momento nos referiremos a esta respuesta únicamente con el término *Leave*.

23. Inglehart, y Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism", 9.

desmentida nada más conocer los resultados del referéndum, afirmaba que el *brexit* supondría un ahorro de trescientos cincuenta millones de libras a la semana para las arcas del Reino Unido, y que este dinero podría ser dedicado para mejorar la calidad del Sistema Nacional de Salud (el NHS).²⁴

En el referéndum, que tuvo una participación del 72% del censo electoral, el 51,9% de los votantes optó por abandonar la UE, frente a un 48,1% que eligió mantener el Reino Unido en la Unión. Este apretado resultado global dejó grandes diferencias territoriales, ya que mientras en Inglaterra y Gales votaron mayoritariamente por el *Leave*, 53,4%²⁵ y 52,5% respectivamente, en Irlanda del Norte y Escocia los europeístas fueron más que los partidarios de abandonar la UE. En estos territorios la opción del *Remain* ganó con un 55,7% (frente a un 44,3% del *Leave*) en Irlanda del Norte y un 62% (frente a un 38% del *Leave*) en Escocia.²⁶

Además de la salida efectiva del Reino Unido de la UE en 2020, este resultado tuvo unas enormes consecuencias para la política británica. La primera de ellas fue la dimisión del primer ministro británico David Cameron en 2016, a la que siguió la de Theresa May tres años después debido al desgaste provocado por el duro proceso de negociación de salida de la UE. Por otra parte, el referéndum del *brexit* volvió a dar relevancia a la cuestión de la independencia de Escocia. En primer lugar, debido a la gran diferencia de Escocia con respecto al conjunto del Reino Unido en los resultados de dicho referéndum. En segundo lugar, porque en el referéndum de independencia de 2014 la amenaza de una posible salida de la UE fue uno de los argumentos de peso para que los escoceses decidieran votar a favor de la permanencia en el Reino Unido.²⁷ Y es que, como se verá en el siguiente apartado, para el SNP perder este referéndum en el conjunto del Reino Unido, habiendo votado de forma diferente en Escocia, ha supuesto la apertura de una ventana de oportunidad.

24. Fondevila Marón, “Secession referendums in the European Union and their consequences for decentralized entities of the member states”, 252.

25. Los partidarios de abandonar la UE ganaron en todas las regiones de Inglaterra menos el Gran Londres, donde el *Remain* se impuso con más de un 59,9% de los votos.

26. Dausà, “Nacionalitat catalana I/O nacionalitat espanyola. I l’europea?”, 119.

27. Dow, McMaster, y Cumbers, “Sine praejudicio?”, 611; Muro, y Vlaskamp, “How do prospects of EU membership influence support for secession?”, 1121; Cortizas, y Antunes, “Yes Scotland” versus “Better Together”, 15.

Tabla 1. Resultados de los referéndums celebrados en Escocia

Referéndum	Permanencia de RU en la CEE 1975	<i>Devolution</i> 1979	<i>Devolution</i> 1997	Independencia 2014	<i>Brexit</i> 2016
Votos a favor	67,2% (58,4%)*	51,6%	74,3%-63,5%	44,7%	51,9% (38%)*
Votos en contra	33,8% (41,6%)*	48,4%	25,7%-36,5%	55,3%	48,1% (62%)*
Participación	64% (61,7%)*	63,8%	60,5%	84,6%	72% (67,2%)*
Resultado	Afirmativo	Negativo**	Afirmativo	Negativo	<i>Leave</i>

* Entre paréntesis los resultados del referéndum en el territorio de Escocia.

** El resultado fue negativo porque el sí no alcanzó el 40% del censo electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Reino Unido.

La tabla 1 ofrece un resumen de los votos a favor y en contra, la participación electoral y el resultado de los cinco referéndums realizados en Escocia desde 1975. En ella se puede observar que la participación ha variado de un mínimo del 60,5% del censo electoral en el segundo referéndum de la *devolution*, a un máximo del 84,6% en el referéndum por la independencia de 2014. Además, los dos últimos referéndums han alcanzado cuotas de participación más altas que los tres primeros. Por otra parte, las diferencias porcentuales más estrechas entre las posibles respuestas de los distintos referéndums se dieron en la primera consulta sobre la *devolution*, donde los votos a favor de la creación de un parlamento escocés superaron por tan solo un 3,2% a los votos en contra, y en el resultado global del referéndum del *brexit*, donde la diferencia entre el *Leave* y el *Remain* fue del 3,8% del voto. En el lado opuesto, la diferencia porcentual más abultada entre las dos posibles respuestas en los distintos referéndums corresponde a la diferencia en la primera pregunta del segundo referéndum por la *devolution*, al alcanzar la diferencia entre el sí y el no un 48,6% del voto válido.

3. La paradoja de los referéndums perdidos

Es un hecho incontestable que las posturas defendidas por el SNP durante los referéndums de 2014 y 2016 fueron las posturas perdedoras. De hecho, este partido solo ha defendido la posición victoriosa en el segundo referéndum de la *devolution*, en el año 1997. Atendiendo a los resultados arrojados por las dos últimas consultas, como hemos visto en el apartado anterior, en 2014 ganaron el referéndum aquellos escoceses que querían mantener a Escocia dentro del

Reino Unido y en 2016, en el conjunto del Reino Unido, se impusieron los partidarios de abandonar la UE frente a aquellos que apostaron por mantenerse en ella. En este último referéndum, el posicionamiento del SNP se saldó con una victoria sin paliativos en Escocia, pero con una derrota en el conjunto de Gran Bretaña. Dicho resultado apuntaló nuevos argumentos para articular la demanda de un segundo referéndum por la independencia. En este apartado, vamos a poner de manifiesto cómo, a pesar de que las posturas defendidas por el SNP perdieron en los dos últimos referéndums, paradójicamente, el partido nacionalista salió reforzado de ambos procesos referendarios.

Con respecto al referéndum del año 2014, como hemos visto con anterioridad, la génesis de este se encuentra en los Acuerdos de Edimburgo firmados en 2012. Cuando estos se firmaron, según las encuestas de opinión pública del momento, solo el 32% de los escoceses apoyaban la independencia.²⁸ En este sentido, algunos autores han interpretado el movimiento de Cameron de permitir un referéndum de independencia en Escocia con solo dos posibles respuestas como una estrategia, de bajo riesgo, para fortalecer las credenciales democráticas del Reino Unido, derrotar al SNP e inhabilitar las demandas independentistas durante un largo periodo de tiempo.²⁹ A la postre, parece claro que el uso estratégico del referéndum por el líder conservador no solo fue una apuesta arriesgada sino un grave error de cálculo.

Por un lado, a pesar de la gran diferencia de la que partían las dos posiciones, el sí a la independencia fue ganando adeptos durante la campaña, especialmente en las últimas semanas anteriores a la celebración del referéndum, cuando la diferencia entre el no y el sí se redujo considerablemente y el apoyo a la independencia alcanzó niveles históricos.³⁰ Por ello, a pesar de perder la votación, el resultado fue mucho más ajustado de lo esperado y la opción partidaria de la independencia de Escocia superó con mucho sus propias expectativas.³¹ Todo esto provocó una sensación de victoria en los partidos que apoyaron el sí y de derrota en los partidarios del no.³² Estos últimos,

28. Qvortrup, *A Tale of Two Referendums*, 37.

29. Cetrà, y Harvey, "Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain".

30. Liñeira, Henderson, y Delaney, "Voters' Response to the Campaign", 168-69.

31. Pattie, y Johnston, "Sticking to the Union?", 83.

32. Keating, "The Scottish independence referendum and after", 88.

inquietados por las encuestas de las semanas inmediatamente anteriores al referéndum, se comprometieron durante la campaña a trabajar en una mayor cesión de poderes para los órganos de autogobierno escoceses.

El crecimiento de la opción secesionista se tradujo en un aumento masivo de la afiliación a los partidos que apoyaron esta opción. Así, tanto el SNP como los verdes de Escocia multiplicaron sus afiliados durante la campaña³³ y continuaron su crecimiento en los meses posteriores.³⁴ Este incremento de simpatizantes también se vio reflejado en la creación de un amplio número de organizaciones secesionistas de la sociedad civil escocesa que continuaron con su actividad después del referéndum.³⁵

Tabla 2. Distribución de los miembros del Parlamento (MPs) británico elegidos en Escocia y porcentaje de voto válido en Escocia de los partidos que tenían representación en el Parlamento escocés: 2010-2015

	2010	2015
SNP	6 (19,9)	56 (50)
Dif. SNP		+50 (+30,1)
Partido Laborista	41 (4,2)	1 (24,3)
Dif. Partido Laborista		-40 (-17,7)
Partido Liberal Demócrata	11 (18,9)	1 (7,5)
Dif. Partido Liberal Demócrata		-11 (-11,4)
Partido Conservador	1 (16,7)	1 (14,9)
Dif. Partido Conservado		0 (-1,8)
Partido Verde Escocés	0 (0,7)	0 (1,3)
Dif. Partido Verde Escocés		0 (+0,6)
Partidos unionistas	53 (77,6)	3 (46,7)
Dif. partidos unionistas		-50 (-30,9)
Partidos secesionistas	6 (20,5)	56 (51,3)
Dif. partidos secesionistas		+50 (+30,7)
	59 MPs (%)	59 MPs (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Reino Unido.

33. Thiec, “Yes Scotland”, 11.

34. Keating, “The Scottish independence referendum and after”, 87.

35. Lynch, “Bottom-up versus Top-down Campaigning at the Scottish Independence Referendum 2014”.

El aumento del apoyo a la independencia entre los escoceses quedó confirmado en las siguientes elecciones generales. La convocatoria electoral de las elecciones generales del Reino Unido de 2015 tuvo lugar en mayo, tan solo ocho meses después del referéndum por la independencia de Escocia. En estos comicios, que tuvieron una participación electoral en Escocia de un 71,1% del censo (el dato de participación más alto en las elecciones a Westminster en lo que va de siglo),³⁶ como se puede observar en la tabla 2, el SNP alcanzó sus mejores resultados históricos. El partido liderado por Nicola Sturgeon tuvo un crecimiento sin precedentes, al incrementar sus votantes más de 30 puntos porcentuales sobre el voto válido total con respecto a las elecciones generales inmediatamente anteriores (2010). De esta manera, consiguió 56 de los 59 miembros del Parlamento a los que aspiraba en Westminster y alrededor del 50% del total del voto válido en esta convocatoria a las elecciones al Parlamento británico en Escocia. Además, la suma de los votos de las principales fuerzas secesionistas (el SNP y los verdes de Escocia) alcanzó, por primera vez en la historia del Reino Unido, más votos que la suma de los votos de los principales partidos unionistas (51,3% frente a un 46,7%). En este sentido, los partidos que apoyaron a la campaña unionista *Better Together* perdieron en Escocia más de medio millón de votantes (unos trescientos veinticinco mil, los laboristas, y cerca de doscientos cincuenta mil, los liberales) y 50 representantes (40, los laboristas, y 10, los liberales) en relación con los comicios de 2010.³⁷

Estos resultados provocaron que el SNP pasara a ser el tercer partido político por representación en la Cámara de los Comunes, lo que dio una mayor visibilidad a sus miembros y lo convirtió en uno de los principales partidos de la oposición en Westminster.³⁸ Con todo, la campaña del referéndum por la independencia y el resultado negativo, pero por encima de las expectativas de la postura independentista, sirvió al SNP para ganar apoyos, afiliados, representantes, aliados y visibilidad tanto dentro como fuera de las instituciones.

Por otra parte, a pesar del posicionamiento del SNP en contra de la permanencia del Reino Unido en la CEE durante el referéndum de 1975, el europeísmo ha sido una de las señas de identidad de este partido desde finales de los años ochenta, cuando el líder del SNP James Sillars lanzó la campaña

36. Parliament Home Page, "Election Results".

37. *Ibid.*

38. Bremberg, y Gillespie, *Catalonia, Scotland and the EU*, 83.

Independence in Europe.³⁹ En este sentido, el SNP tiene como modelos ideales de lo que debería ser una hipotética Escocia independiente a pequeños países con altas cuotas de bienestar insertos en la UE, como es el caso de Irlanda o Dinamarca.⁴⁰ De hecho, los nacionalistas escoceses argumentan que doce de los veintisiete Estados miembros de la UE tienen una población similar o inferior a la escocesa.⁴¹ Por ello, los resultados globales del referéndum del *brexit*, sumados a que la mayor parte de los escoceses votaron a favor de la pertenencia del Reino Unido en la UE, han cargado de argumentos a los representantes del partido nacionalista.

Por un lado, el voto a favor del *brexit*, en el conjunto del Reino Unido y principalmente por parte de los ciudadanos de Inglaterra y Gales, ha servido para acentuar las diferencias entre los intereses políticos de los ciudadanos escoceses y el resto de los habitantes de la isla de Gran Bretaña. En Escocia cerca de dos de cada tres escoceses que participaron en el referéndum optaron por mantenerse en la UE. Además, el Gobierno escocés y el SNP se han quejado repetidamente de que no se ha escuchado la voz de Escocia en la negociación de la salida del Reino Unido de la UE.⁴² Y es que, a pesar de que el Reino Unido es una “unión voluntaria de reinos”, se ha impuesto la voluntad de unos territorios sobre otros, y no tratando a todos en clave de igualdad.⁴³

La salida efectiva del Reino Unido de la UE también ha afectado a la estrategia del propio SNP a la hora de plantear un segundo referéndum e incluso a la hora de plantear la independencia. En este sentido, el partido nacionalista argumenta que el electorado escocés decidió mantenerse en el Reino Unido con la premisa de que el país iba a permanecer en la UE, por lo que las condiciones objetivas de Escocia dentro del Reino Unido han cambiado considerablemente con el voto favorable al *brexit* y esto es razón suficiente para convocar un nuevo referéndum por la independencia. Además, en un hipotético nuevo referéndum por la independencia el argumento europeísta pasaría inequívocamente a formar parte del repertorio discursivo de los par-

39. Keating, “The European Question”, 103.

40. Aguilera de Prat, *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*, 267.

41. Bremberg, y Gillespie, *Catalonia, Scotland and the EU*, 90.

42. *Ibid.*

43. Scottish Government, *Scotland’s Right to Choose*, 14.

tidarios de la secesión. Estos pueden plantear la consulta como la posibilidad de abandonar la antigua Unión de Reinos que representa el Reino Unido, para incorporarse a un proyecto de unión supranacional e intercambio económico a nivel europeo de entidades estatales, en clave de igualdad.

Con todo, la derrota de la posición defendida por el SNP en el referéndum de 2014 y la victoria en Escocia, pero derrota en el conjunto del Reino Unido, de la postura del SNP en el referéndum de 2016 han servido para armar al partido nacionalista de argumentos. Se ha abierto una ventana de oportunidad para poder plantear el *IndyRef2* en una posición mucho más ventajosa que cuando se planteó el primer referéndum de independencia. En el próximo apartado se analizarán los argumentos a favor y en contra esgrimidos por los partidarios y detractores de la celebración de un nuevo referéndum de independencia en Escocia.

4. Argumentos a favor y en contra de la celebración de un nuevo referéndum de independencia

Los defensores de un nuevo referéndum se apoyan en tres ideas centrales. Primero, el cambio material de las circunstancias de Escocia dentro del Reino Unido tras el referéndum del *brexit*. Segundo, la evidencia sostenida de que la independencia se ha convertido en la preferencia de la mayoría de los escoceses y la idea de que, tras los resultados de las últimas elecciones al Parlamento de Holyrood, la población ha conferido un mandato democrático al Gobierno escocés para celebrar un segundo referéndum. Y, por último, la concepción de Escocia como un miembro de un Estado multinacional por la voluntad y el consentimiento de sus propios ciudadanos, que, por lo tanto, tiene el derecho de determinar su propio futuro.⁴⁴

El primero de estos argumentos, que ha sido desarrollado superficialmente en el apartado anterior, es que desde el ámbito secesionista se estima que con la salida efectiva del Reino Unido de la UE las condiciones objetivas de Escocia dentro del Reino Unido han cambiado significativamente.⁴⁵ En 2014, cuando el referéndum por la independencia tuvo lugar, el Reino Unido era parte de

44. Hepburn, Keating, y McEwen, *Scotland's new choice*, 35.

45. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 14-18.

la UE y la hipotética independencia de Escocia, tal y como indicaron varios altos cargos de la Unión,⁴⁶ suponía la salida del club europeo del nuevo Estado independiente. Con la independencia, Escocia se convertiría en un tercer país en lo que respecta a la UE, por lo que los tratados dejarían de aplicarse en su territorio y debería solicitar un nuevo ingreso, vía el artículo 49 del Tratado de Maastricht.⁴⁷ Por su parte, el Gobierno escocés, tal y como exponía en su libro blanco sobre la independencia *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland* (2013), consideraba clave para sus intereses poder ser miembro de la UE, para de este modo poder beneficiarse de participar en un mercado de 500 millones de personas.⁴⁸

La más que posible salida de Escocia de la UE tras una eventual independencia, con las subsiguientes dificultades para poder volver a entrar o la entrada con unas condiciones menos ventajosas de las que disfrutaba el Reino Unido, fue una hipótesis esgrimida en más de una ocasión durante la campaña del referéndum de 2014. El juicio de que permanecer en el Reino Unido suponía una opción, en principio, menos arriesgada para seguir siendo parte constitutiva de la Unión fue uno de los argumentos de peso durante la campaña electoral del primer referéndum de independencia de Escocia.⁴⁹

Por ello, los resultados del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE y el posterior abandono del Reino Unido de esta organización son interpretados por los secesionistas escoceses como un engaño a sus ciudadanos. Se argumenta que se han visto obligados a abandonar la UE en contra de su voluntad y sus intereses, y se califica como un déficit democrático del Reino Unido con su territorio.⁵⁰ Todo esto, sumado a los cambios sustanciales que

46. En este sentido se han pronunciado los expresidentes de la Comisión Europea José Manuel Durao Barroso, Romano Prodi y Jean-Claude Juncker; el expresidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy; el excomisario de mercado interior Michel Barnier; el exvicepresidente de la Comisión Europea Joaquín Almunia, e incluso el propio Comité de las Regiones. Bourne, "Europeanization and Secession"; Comité de las Regiones, "Los movimientos regionales de independencia han de ser considerados asuntos internos de los Estados"; Bremberg, y Gillespie, *Catalonia, Scotland and the EU*.

47. Bourne, "Europeanization and Secession"; Comité de las Regiones, "Los movimientos regionales de independencia han de ser considerados asuntos internos de los Estados"; Bremberg, y Gillespie, *Catalonia, Scotland and the EU*.

48. Scottish Government, *Scotland's Future*, 216.

49. Cortizas, y Antunes, "Yes Scotland" versus "Better Together".

50. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 17.

estos procesos han provocado en la realidad política, económica y de autogobierno escocés⁵¹ han movido a Nicola Sturgeon a reclamar al Gobierno central un nuevo referéndum por la independencia. En este segundo referéndum, el resultado positivo, esta vez, conllevaría menos riesgo para los escoceses, ya que el abandono del Reino Unido y la vuelta a la UE implicaría una reducción de los costes y de la incertidumbre de una hipotética secesión.⁵² La posición del Reino Unido fuera de la UE no solo origina nuevas oportunidades, también genera nuevas problemáticas para los independentistas: una hipotética Escocia en la UE y el Reino Unido fuera de ella supondría, en principio, una frontera con un tercer país no comunitario en la isla de Gran Bretaña, por lo que probablemente la separación entre Escocia y el resto del Reino Unido tendría que ser más drástica.

El segundo argumento mantiene que hay una evidencia sostenida de que la independencia se ha convertido en la preferencia de la mayoría de los escoceses y que el resultado de las últimas elecciones al Parlamento escocés es un mandato claro de que el pueblo escocés quiere realizar un nuevo referéndum.⁵³

Tabla 3. Resultados en las elecciones al Parlamento escocés y al Parlamento británico en Escocia tras la celebración del referéndum por la independencia de 2014

	Elecciones generales en Escocia 2015	Elecciones escocesas 2016	Elecciones generales en Escocia 2017	Elecciones generales en Escocia 2019	Elecciones escocesas 2021
SNP	56 (50)	63 (41,7-46,5)	35 (36,9)	48 (45)	64 (40,3-47,7)
Laboristas	1 (24,3)	24 (19,1-22,6)	7 (27,1)	1 (18,6)	22 (17,9-21,6)
Conservadores	1 (14,9)	31 (22,9-22)	13 (28,6)	6 (25,1)	31 (23,5-21,9)
Liberales Demócratas	1 (7,5)	5 (5,2-7,8)	4 (6,8)	4 (9,5)	4 (5,1-6,9)
Verdes	0 (1,3)	6 (6,6-1)	0 (0,2)	0 (1)	8 (8,1-1,3)
	59 MPs (%)	129 MPs (%)	59 MPs (%)	59 MPs (%)	129 MPs (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Reino Unido.

En lo que se refiere a este argumento, como indica la tabla 3, el SNP ha sido el partido más votado en todos los comicios celebrados en Escocia tras el re-

51. Hughes, "Scotland and Europe", 630.

52. Muro, y Vlaskamp, "How do prospects of EU membership influence support for secession?".

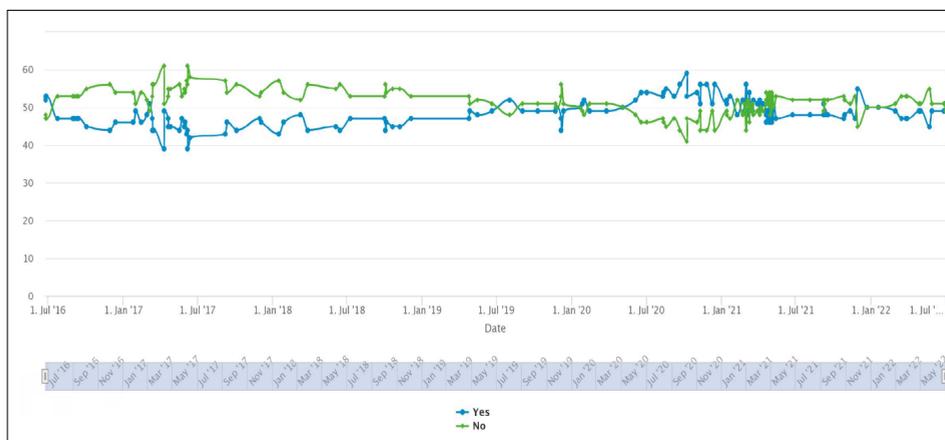
53. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 13.

feréndum de 2014 y los partidos independentistas han cosechado mayorías electorales en el Parlamento escocés tanto en la convocatoria de 2016 como en la de 2021. Sin embargo, solo en las elecciones a Westminster de 2015 los partidos independentistas consiguieron más porcentaje de voto que la suma de los partidos unionistas.

En este sentido, la preponderancia del SNP en el lado independentista y la división del voto entre los tres grandes partidos del lado unionista, sumado a las fórmulas electorales de las elecciones a Westminster y las del Parlamento escocés, han fabricado mayorías parlamentarias independentistas que no reflejan la suma de los porcentajes de voto de los partidarios de una u otra opción. Así el sistema electoral de escrutinio mayoritario uninominal del Parlamento de Westminster, conocido como *First Past the Post*, provocó que con un 50% del voto válido el SNP consiguiera 56 de los 59 miembros del Parlamento británico a los que aspiraba en 2015; con un 36,9%, 35 parlamentarios en 2017; y con un 45%, 48 representantes en las elecciones de 2016. Por otra parte, el sistema electoral más proporcional del Parlamento escocés, conocido como *Additional Member System*, que mezcla un voto en la circunscripción según el sistema *First Past the Post* con un voto regional donde se aplica un sistema proporcional tipo D'Hondt,⁵⁴ ha supuesto que los partidos favorables a la independencia (SNP y los verdes de Escocia) sean mayoría en el Parlamento tanto tras las elecciones de 2016 como tras las de 2021. De esta forma, en 2016, con un 47,5% del voto en la circunscripción y un 48,3% del voto regional, 69 de los 129 miembros del Parlamento escocés pertenecían a partidos secesionistas y, en 2021, con un 49% del voto en la circunscripción y un 48,6% del voto regional, estos partidos obtuvieron 72 miembros del Parlamento escocés de los 129 posibles.

54. Antón Merino, “Escocia, ¿secesionismo o europeísmo?”, 121.

Gráfico 1. Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta: ¿Qué votaría si se realizara un referéndum de independencia de Escocia ahora mismo?



Fuente: www.whatscotlandthinks.org con datos del ScotCen Social Research.

Como se puede observar, los votos a los partidos unionistas e independentistas tienen un peso porcentual parecido, cercano al 50%, pero el SNP es el partido de gobierno en Escocia desde la convocatoria electoral de 2007. Si nos atenemos a los datos de opinión pública posteriores al referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE (ver gráfico 1), podemos observar que el no a la independencia ha sido la opción más elegida por los escoceses en la mayor parte de la serie temporal. El sí a la independencia superó al no inmediatamente después del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE y, sobre todo, durante los meses en los que la gestión del COVID-19 por parte de Boris Johnson fue más polémica (ver gráfico 1). Con todo, no se aprecia un cambio sustancial de la opinión pública de los escoceses con respecto a la independencia desde el año 2016.

Como se ha visto con anterioridad, el voto válido emitido da lugar a una representación parlamentaria que, a su vez, no es un reflejo directo de las preferencias independentistas de la sociedad escocesa, por lo que es cuestionable que los resultados en las últimas elecciones supongan un mandato claro para realizar un segundo referéndum. A esta argumentación habría que añadir que el voto de los electores, en unos comicios a los órganos de autogobierno de un territorio, se decide por más razones que exclusivamente el posicionamiento con respecto a la independencia. En este sentido, existen evidencias empíricas de que el resultado histórico del SNP en las elecciones al Parlamento escocés de 2011 se debió más a la percepción de que el partido estaba gobernando de

forma correcta que a un fuerte incremento del apoyo a la independencia por parte del electorado escocés.⁵⁵

Por último, el tercer argumento a favor de un segundo referéndum hace mención de la idea de que Escocia es una nación miembro del Reino Unido por voluntad propia derivada de la firma del Tratado de la Unión de 1707. Según este razonamiento, el Reino Unido es una unión multinacional de reinos de carácter voluntario, donde sus miembros tiene derecho a independizarse si así lo desearan.⁵⁶ Esta consideración, que ha sido parte fundamental del argumentario del SNP a lo largo de la historia, también ha sido aceptada por líderes políticos de los laboristas y los conservadores como Donald Dewar, John Major o incluso Margaret Thatcher.⁵⁷ En la actualidad, para revocar los términos del Tratado de la Unión, haría falta una consulta directa al pueblo escocés en forma de votación democrática que diera a los ciudadanos de Escocia la posibilidad de continuar en el Reino Unido o iniciar una nueva etapa como Estado independiente. Además, según el Gobierno de Escocia, es potestad de los ciudadanos escoceses (y, por lo tanto, de sus instituciones representativas) juzgar cuándo es oportuno llevar a cabo este tipo de referéndum.⁵⁸

Por otra parte, los argumentos en contra de la celebración del *IndyRef2* parten de la idea de que la celebración de un nuevo referéndum es demasiado prematura, ya que no han pasado ni diez años desde la anterior consulta. En este sentido, desde el lado unionista se hacen eco de los propios documentos del Gobierno de Escocia y de las declaraciones de los líderes del SNP durante la campaña del primer referéndum de independencia. En concreto, en el libro blanco del Gobierno escocés *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland* (2013) se puede leer:

Scotland's future will be in Scotland's hands... A once in a generation opportunity to follow a different path.⁵⁹

55. Curtice, "The 2011 Scottish Election", 58-65; Carman, Johns, y Mitchell, *More Scottish than British*, 154.

56. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 7-9.

57. Keating, *La independencia de Escocia*, 122.

58. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 7.

59. "El futuro de Escocia estará en manos de Escocia... Se trata de una oportunidad única en una generación para seguir un camino diferente". Scottish Government, *Scotland's Future*, I.

En este mismo documento aparece escrito hasta en tres ocasiones que el referéndum de 2014 suponía “una oportunidad única en una generación” (*Once in a generation opportunity*).⁶⁰ Además, durante la campaña previa a la votación del referéndum de 2014 los líderes del SNP, Alex Salmond y Nicola Sturgeon, insistieron en esta cuestión en varias intervenciones incidiendo en que se trataba de “una oportunidad única en una generación” (*Once in a generation opportunity*) o incluso de “una oportunidad única en la vida” (*Once in a lifetime opportunity*). A esto hay que añadir la concepción del referéndum como un “veredicto decisivo”. Teniendo en cuenta lo anterior, para los unionistas un nuevo referéndum resulta totalmente prematuro y su petición les invita a cuestionarse la concepción indefinida de los mismos. Es decir, partiendo de la idea de que si el resultado del referéndum por la independencia hubiera sido positivo Escocia hubiera sido independiente y no hubiera habido posibilidad de irreversibilidad o marcha atrás, surgen interrogantes como: ¿cada cuántos años hay que dar la posibilidad de que un territorio pueda escoger ser o no ser independiente?, o ¿es justo repetir de manera continuada un referéndum si la respuesta es negativa, teniendo en cuenta que una respuesta positiva sería irreversible?

Por último, otra de las contestaciones del Gobierno británico a la petición de un nuevo referéndum por parte del Gobierno escocés tiene que ver con la situación contextual del país, al remarcar que “ahora no es el momento”, por las dificultades que ha pasado o está pasando el Reino Unido en la actualidad. Se destacan entre estas la negociación de la salida del Reino Unido de la UE, la gestión de la pandemia del COVID-19 o la actual Guerra ruso-ucraniana.

5. ¿Es posible un nuevo referéndum de independencia en Escocia?

En vista de los claros argumentos de unionistas y separatistas en contra y a favor del referéndum, parece que las posturas se encuentran en puntos difícilmente reconciliables y que la colaboración entre el Gobierno escocés y Westminster se antoja poco probable.

60. *Ibid.*, I-VII-556.

Desde el unionismo, además de apelar a las dificultades del contexto y a que la realización del *IndyRef2* es muy prematura, se tiene en cuenta el considerable riesgo de llevar a cabo un segundo referéndum. Algunos académicos consideran que las facilidades que el Gobierno británico brindó a Escocia para la celebración del referéndum de 2014 no se debieron a una creencia firme del derecho de autodeterminación de este territorio, sino a que, dado el bajo apoyo a la independencia de Escocia que mostraban los datos de opinión pública, el primer ministro británico David Cameron percibió una oportunidad táctica. En este sentido, la celebración del referéndum de independencia podía tener como recompensa derrotar al SNP y acabar con las demandas secesionistas por un largo periodo de tiempo.⁶¹

La situación actual ha cambiado radicalmente desde los Acuerdos de Edimburgo y hoy en día la opinión pública se encuentra mucho más dividida que en 2012 en lo que se refiere a sus preferencias territoriales sobre el futuro de Escocia. Por ello, siguiendo este hilo argumental, el Gobierno británico no se encuentra a corto plazo en una posición ventajosa para poner facilidades y negociar la celebración del *IndyRef2*, ya que el riesgo de perder en la consulta es muy alto. Así lo atestigua el hecho de que el Gobierno de Nicola Sturgeon haya solicitado formalmente al Gobierno británico la posibilidad de realizar un nuevo referéndum en dos ocasiones (2017 y 2019), en las que ha recibido dos respuestas negativas.

Por parte del Gobierno escocés, el jueves 28 de junio de 2022, de la mano de la *First Minister* de Escocia, Nicola Sturgeon, se expusieron en el Parlamento escocés los planes para llevar a cabo un segundo referéndum de independencia el día 19 de octubre de 2023 y se hizo público el borrador del *Scottish Independence Referendum Bill*.⁶² La idea del Gobierno de Escocia es ofrecer a los escoceses una nueva consulta para elegir si desean continuar con su vinculación con el Reino Unido, pero, conscientes de la dificultad de realizar este segundo referéndum, plantea tres posibles escenarios.

La situación ideal para los secesionistas sería que el Gobierno escocés y el británico llegaran a algún tipo de acuerdo similar al que alcanzaron para

61. Cetrà, y Harvey, “Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain”.

62. Scottish Government, *Scottish Independence Referendum Bill*.

celebrar el referéndum de 2014. Como se ha explicado con anterioridad, las circunstancias actuales del Reino Unido han cambiado considerablemente con respecto a las que se dieron para cerrar los Acuerdos de Edimburgo de 2012, por lo que el plan del referéndum consensuado, dado que depende de la colaboración de Westminster, parece poco realista. A pesar de ello, la *First Minister* escocesa ha renovado su petición al Gobierno británico para que, mediante la cesión temporal de los poderes que conlleva la aplicación de la *section 30 Order* de la *Scotland Act de 1998*, transfiera al Parlamento escocés las competencias para realizar un nuevo referéndum de independencia.

Si, como es de esperar, esta petición no prospera, el Gobierno escocés intentará llevar a cabo un referéndum de independencia consultivo de forma unilateral, sin el consentimiento explícito de Westminster. En este caso existen serias dudas legales, ya que el Parlamento escocés no tiene competencias para legislar sobre la unión de Escocia e Inglaterra, pero sí tiene potestad para realizar referéndums. Por ello, antes de mover ficha en esta dirección, desde Escocia quieren tener la certeza de si realizar un segundo referéndum de independencia con carácter consultivo se encuentra entre las competencias legislativas de su Parlamento.

Para resolver esta cuestión, la *Lord Advocate* escocesa, Dorothy Bain, remitió, de forma preventiva, el borrador del *Scottish Independence Referendum Bill* a la Corte Suprema del Reino Unido, antes de su presentación por parte del Gobierno de Escocia al proceso de ratificación del proyecto ley en el Parlamento. No existe seguridad de que esta novedad procesal, sin precedentes conocidos, sea aceptada por la Corte Suprema del Reino Unido, ya que podría desecharla por prematura, aludiendo a que el *Scottish Independence Referendum Bill* debería pasar por el Parlamento escocés antes de ser valorado por la Corte. En el hipotético caso de que la Corte Suprema del Reino Unido aceptara la petición de la *Lord Advocate* escocesa de abordar la cuestión sustantiva, el tribunal se pronunciará sobre si el *Scottish Independence Referendum Bill* se encuentra dentro de las competencias del Parlamento escocés. Ante una respuesta positiva, el Gobierno escocés seguirá adelante con su proyecto, que aun así correría el riesgo de ser bloqueado por Westminster. Por el contrario, si la Corte dispone que el borrador del *Scottish Independence Referendum Bill* sobrepasa las competencias del Parlamento escocés, este proyecto de ley no podrá ser presentado en el Parlamento. En tal caso, ante la imposibilidad de llevar a cabo un referéndum de manera legal, el Gobierno escocés no tiene previsto realizar ningún referéndum.

Por último, si resulta imposible llegar a un acuerdo con el Gobierno del Reino Unido y tampoco se puede realizar un referéndum legal sin consentimiento explícito de Westminster, el Gobierno escocés se propone plantear las próximas elecciones generales del Reino Unido como un referéndum *de facto*. Esto quiere decir que los partidos secesionistas propondrán la campaña electoral como una *single issue campaign* (campaña sobre solo un tema) alrededor de la cuestión de la secesión e interpretarán los resultados como si de una consulta se tratara.

Con todo, dado el poco interés del Gobierno británico en realizar un nuevo referéndum y las más que razonables dudas legales del Gobierno escocés sobre la posibilidad de llevar a cabo un referéndum de independencia sin el consentimiento de Westminster, la convocatoria del segundo referéndum por la independencia de Escocia el 19 de octubre de 2023 está envuelta en una gran incertidumbre.

6. Conclusiones

En los últimos años, el Reino Unido ha vivido un periodo caracterizado por una gran inestabilidad política. En este sentido, el referéndum por la independencia de Escocia de 2014 y el referéndum del *brexit* de 2016 no solo no han ayudado a solventar determinadas problemáticas del país, sino que parecen haber generado nuevos dilemas.

En lo que se refiere al referéndum por la independencia de Escocia de 2014, lejos de cumplirse el deseo de Cameron de derrotar al SNP e inhabilitar las demandas independentistas durante un largo periodo de tiempo, su resultado ha fortalecido a la fuerza nacionalista y ha abierto una puerta muy difícil de cerrar. Como se ha visto a lo largo del texto, la demanda de un nuevo referéndum no se ha hecho esperar mucho en el tiempo, por lo que el referéndum de 2014 no ha servido para acomodar las demandas territoriales sino, más bien, para convertir el tema de la independencia en una cuestión central en el debate político escocés.

El uso táctico por parte del Gobierno británico tanto del referéndum por la independencia de Escocia de 2014 como del referéndum del *brexit* de 2016 ha resultado un rotundo fracaso, ya que en ninguno de los dos se han cumplido las expectativas que tenía el Gobierno de Cameron antes de su convocatoria.

De hecho, la derrota de la postura del Gobierno británico en el referéndum por la permanencia del Reino Unido en la UE provocó la dimisión del primer ministro británico, además de empujar al país a una salida de la UE con más incertidumbres que seguridades. Asimismo, este resultado ha ofrecido argumentos de peso al nacionalismo escocés y lo ha alentado a solicitar un nuevo referéndum por la independencia.

Por otra parte, la experiencia de estos dos referéndums brinda la posibilidad de sacar varias conclusiones acerca del uso de este tipo de votaciones para tomar decisiones sobre la organización territorial del Estado. En primer lugar, cuando los habitantes de un territorio tienen que elegir entre dos opciones con un apoyo muy similar entre los ciudadanos, el referéndum no parece ser la vía adecuada para solucionar el dilema, ya que puede generar nuevos problemas (como el referéndum del *brexit* con el nacionalismo escocés y la cuestión territorial en Irlanda del Norte) o, incluso, no ofrecer una solución de larga duración para la cuestión por la que se ha realizado (como el referéndum por la independencia de Escocia de 2014). Además, cabe preguntarse si los ciudadanos de un territorio saben, a ciencia cierta, qué es lo que realmente conlleva cada una de las opciones sobre las que eligen, ya que, como han indicado varios académicos, campañas electorales como la del referéndum del *brexit* estuvieron fuertemente influidas por la desinformación y manipulación política y mediática.⁶³

En lo que concierne a Escocia, sus órganos de autogobierno y el SNP, se puede observar claramente cómo se ha dado lo que desde la academia se denomina “paradoja de la descentralización”.⁶⁴ En este territorio la descentralización de finales del siglo anterior no ha servido para acomodar la diferencia interna y resolver el conflicto centro-periferia del país, sino que ha ofrecido una ventana de oportunidad al SNP, que, al incrementar las herramientas políticas e institucionales a su alcance, ha intensificado el conflicto centro-periferia demandando cada vez una mayor descentralización e incluso la total inde-

63. Fondevila Marón, “Secession referendums in the European Union and their consequences for decentralized entities of the member states”, 252; Inglehart, y Norris, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism”, 9.

64. Brancati, “Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?”; Brancati, “The Origins and Strengths of Regional Parties”; Erk, y Anderson, *The Paradox of Federalism*; Anderson, “Federalism and Secessionism”; Massetti, y Schakel, “Ideology matters”.

pendencia, proponiendo una agenda política en la que primen sus intereses⁶⁵ y contribuyendo al desacuerdo de la opinión pública escocesa sobre el modelo de Estado.⁶⁶ Así, como se ha visto con anterioridad, tras un primer fracaso para recuperar los órganos de autogobierno escoceses en el referéndum por la *devolution* de 1979, y una clara victoria en el segundo referéndum de la *devolution* de 1997, el SNP desde una posición de liderazgo en el Gobierno de Escocia ha sido capaz de organizar el referéndum de independencia de 2014 y no ha tardado en demandar una nueva consulta.

Por último, en lo que respecta al objetivo principal planteado en la introducción, parece claro que las posiciones de los Gobiernos británico y escocés sobre la realización de un posible segundo referéndum de independencia en Escocia, que se llevaría a cabo en octubre de 2023, son irreconciliables. Por lo que, salvo un giro radical de los acontecimientos, esta vez no resulta probable un acuerdo entre los Gobiernos de Westminster y Holyrood. Por ello, el Gobierno de Escocia está explorando otras vías legales para poder convocar el *IndyRef2*, siendo la respuesta de la Corte Suprema británica a la consulta de la *Lord Advocate* escocesa de la que depende que se pueda realizar el referéndum legal sin el consentimiento explícito de Westminster. Si esta respuesta fuera negativa, desde el Gobierno escocés no se proponen plantear un referéndum ilegal, sino acudir a las próximas elecciones generales del Reino Unido como si estas fueran un referéndum *de facto*. Por eso, todo apunta a que la cuestión territorial del Reino Unido y de Escocia seguirá siendo un elemento fundamental en la incertidumbre de la política británica de los próximos años.

Bibliografía

- Aguilera de Prat, C. R. *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- Amat, Francesc. "Party Competition and Preferences for Inter-regional Redistribution in Spain". *South European Society and Politics* 17, n.º 3 (septiembre de 2012): 449-65. <https://doi.org/10.1080/13608746.2012.701897>.

65. Amat, "Party Competition and Preferences for Inter-regional Redistribution in Spain".

66. Torcal, y Mota, "The role of political parties in shaping citizens' political preferences for the territorial organization of the state".

- Anderson, Lawrence. "Federalism and Secessionism: Institutional Influences on Nationalist Politics in Québec". *Nationalism and Ethnic Politics* 13, n.º 2 (17 de mayo de 2007): 187-211. <https://doi.org/10.1080/13537110701293070>.
- Antón Merino, Javier. "Escocia, ¿secesionismo o europeísmo?". *Revista Más Poder Local* 47 (2022): 118-35.
- Bourne, Angela K. "Europeanization and Secession: The Cases of Catalonia and Scotland". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 13, n.º 3 (2014): 94-120.
- Brancati, Dawn. "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?". *International Organization* 60, n.º 03 (9 de julio de 2006): 651-85. <https://doi.org/10.1017/S002081830606019X>.
- . "The Origins and Strengths of Regional Parties". *British Journal of Political Science* 38, n.º 1 (7 de enero de 2008): 135-59. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000070>.
- Bremberg, Niklas, y Richard Gillespie. *Catalonia, Scotland and the EU*. London: Routledge, 2022. <https://doi.org/10.4324/9781003129028>.
- British Broadcasting Corporation. "Scotland Decides - Scotland votes No". *British Broadcasting Corporation*, 2014. <https://www.bbc.co.uk/news/events/scotland-decides/results>.
- Butler, David, y Uwe Kitzinger. *The 1975 Referendum*. London: Palgrave Macmillan UK, 1976. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-24652-6>.
- Carman, Christopher, Robert Johns, y James Mitchell. *More Scottish than British*. London: Palgrave Macmillan UK, 2014. <https://doi.org/10.1057/9781137023704>.
- Carrell, Severin. "Nicola Sturgeon seeks supreme court ruling on Scottish independence vote". *The Guardian*. 28 de junio de 2022. <https://www.theguardian.com/politics/2022/jun/28/nicola-sturgeon-seeks-supreme-court-ruling-on-scottish-independence-referendum-vote>.
- Carrell, Severin, Patrick Wintour, y Rowena Mason. "Alex Salmond resigns as first minister after Scotland rejects independence". *The Guardian*, 19 de septiembre de 2014. <https://www.theguardian.com/politics/2014/sep/19/alex-salmond-resigns-first-minister-for-scotland>.
- Cetrà, Daniel, y Malcolm Harvey. "Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain". *Nations and Nationalism* 25, n.º 2 (3 de abril de 2019): 607-29. <https://doi.org/10.1111/nana.12417>.
- Comité de las Regiones. "Los movimientos regionales de independencia han de ser considerados asuntos internos de los Estados". Comunicado de prensa. 15 de abril de 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_COR-13-31_es.htm.
- Cortizas, Carlos Neira, y Sandrina Ferreira Antunes. "Yes Scotland" versus "Better Together" *How did it all Happen?* Bruselas: Centre Maurits Coppieters, 2016.
- Curtice, John. "The 2011 Scottish Election: Records Tumble, Barriers Breached". *Scottish Affairs* 76, n.º 1 (agosto de 2011): 51-73. <https://doi.org/10.3366/scot.2011.0036>.
- Dardanelli, Paolo, y James Mitchell. "An Independent Scotland? The Scottish National Party's Bid for Independence and its Prospects". *The International Spectator*

- 49, n.º 3 (3 de julio de 2014): 88-105. <https://doi.org/10.1080/03932729.2014.935996>.
- Dausà, Mariona Illamola. “Nacionalitat catalana I/O nacionalitat espanyola. I l’europa?” *Revista d’Estudis Autònoms i Federals* 25 (2017): 93-128. <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.16>.
- Dow, Sheila, Robert McMaster, y Andrew Cumbers. “Sine praejudicio? Economics and the 2014 Scottish independence referendum”. *Cambridge Journal of Economics* 42, n.º 3 (2018): 597-615. <https://doi.org/10.1093/cje/bex091>.
- Erk, Jan, y Lawrence Anderson. *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?* Abingdon: Routledge, 2010.
- Fondevila Marón, Manuel. “Secession referendums in the European Union and their consequences for decentralized entities of the member states”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals* 30 (2019): 231-69. <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.43>.
- Henderson, Ailsa, Charlie Jeffery, y Robert Liñeira. “National Identity or National Interest? Scottish, English and Welsh Attitudes to the Constitutional Debate”. *The Political Quarterly* 86, n.º 2 (abril de 2015): 265-74. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12163>.
- Hepburn, Eve, Michael Keating, y Nicola McEwen. *Scotland’s new choice. Independence after Brexit*. Edimburgo: Centre on Constitutional Change, 2021.
- Hughes, Kirsty. “Scotland and Europe”. En Michael Keating, ed., *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, 618-32. Oxford: Oxford University Press, 2020. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825098.013.32>.
- Inglehart, Ronald F., y Pippa Norris. “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash”. *HKS Working Paper RWP16-026* (2016): 1-52.
- Keating, Michael. “The European Question”. En Michael Keating, ed., *Debating Scotland*, 102-18. Oxford: Oxford University Press, 2017. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198789819.001.0001>.
- . *La independencia de Escocia*. Valencia: Universidad de Valencia, 2012.
- . “The Scottish independence referendum and after”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals* 21 (2015): 73-98.
- Keating, Michael, y Nicola McEwen. “The Independence Referendum of 2014: Issues and Outcome”. En Michael Keating, ed., *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, 650-74. Oxford: Oxford University Press, 2020. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825098.013.34>.
- Liñeira, Robert, Ailsa Henderson, y Liam Delaney. “Voters’ Response to the Campaign: evidence from survey”. En Michael Keating, ed., *Debating Scotland*, 165-90. Oxford: Oxford University Press, 2017. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198789819.001.0001>.
- Lynch, Peter. “Bottom-up versus Top-down Campaigning at the Scottish Independence Referendum 2014”. *Revue française de civilisation britannique* 20, n.º 2 (10 de julio de 2015): 0-12. <https://doi.org/10.4000/rfcb.405>.
- Massetti, Emanuele, y Arjan H Schakel. “Ideology matters: Why decentralisation has a differentiated effect on regionalist parties’ fortunes in Western democra-

- cies". *European Journal of Political Research* 52, n.º 6 (octubre de 2013): 797-821. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12015>.
- McHarg, Aileen, Tom Mullen, Alan Page, y Neil Walker. *The Scottish Independence Referendum*. Croydon: Oxford University Press, 2016. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198755517.001.0001>.
- Mitchell, James, y Ailsa Henderson. "Elections and Electoral Systems". En Michael Keating, ed., *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, 202-19. Oxford: Oxford University Press, 2020. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780198825098.013.10>.
- Moreno, Luis. *Escocia, nación y razón: dos milenios de política y sociedad*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1995.
- Muro, Diego, y Martijn C. Vlaskamp. "How do prospects of EU membership influence support for secession? A survey experiment in Catalonia and Scotland". *West European Politics* 39, n.º 6 (7 de noviembre de 2016): 1115-38. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1149993>.
- O'Connell, Hugh. "Mary Lou McDonald tells Australian audience Irish unity referendum will take place 'in this decade'". *Independent.ie*, 18 de julio de 2022. <https://www.independent.ie/irish-news/politics/mary-lou-mcdonald-tells-australian-audience-irish-unity-referendum-will-take-place-in-this-decade-41854514.html>.
- Parliament Home Page. "Election Results", 2017. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7979>.
- Pattie, Charles, y Ron Johnston. "Sticking to the Union? Nationalism, inequality and political disaffection and the geography of Scotland's 2014 independence referendum". *Regional and Federal Studies* 27, n.º 1 (3 de enero de 2017): 83-96. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1251907>.
- Perman, Ray. "The Devolution Referendum Campaign of 1979". En H. M. Drucker y N. L. Drucker, ed., *The Scottish Government Yearbook 1980*, 54-63. Edimburgo: Paul Harris Publishing, 1979.
- Qvortrup, Matt. *A Tale of Two Referendums - Elite manipulation or civic engagement?* Londres: The Constitution Society, 2015.
- Scottish Government. "Agreement between the Scottish Government and the United Kingdom Government on the referendum on independence for Scotland", n.º October (2012): 1.
- . *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*. Edimburgo: Scottish Government, 2013.
- . *Scotland's Right to Choose: Putting Scotland's Future in Scotland's Hands*. Edimburgo: Scottish Government, 2019.
- . Scottish Independence Referendum Bill (2022).
- Stewart Leith, Murray, y Daniel P. J. Soule. *Political Discourse and National Identity in Scotland*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2011. <https://doi.org/10.3366/edinburgh/9780748637362.001.0001>.

- Thiec, Annie. “‘Yes Scotland’: More than a Party Political Campaign, a National Movement Fostering a New Active Citizenship”. *Revue française de civilisation britannique* 20, n.º 2 (2015): 0-14. <https://doi.org/10.4000/rfcb.401>.
- Tierney, Stephen. “The Scottish Independence Referendum”. En *The Scottish Independence Referendum*, 53-74. Croydon: Oxford University Press, 2016. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198755517.003.0003>.
- Torcal, Mariano, y Fabiola Mota. “The role of political parties in shaping citizens’ political preferences for the territorial organization of the state: the Spanish case”. *European Political Science Review* 6, n.º 3 (12 de agosto de 2014): 477-502. <https://doi.org/10.1017/S1755773913000210>.