

Consideraciones históricas, jurídicas y políticas sobre los movimientos secesionistas en Europa

Historical, legal and political considerations regarding Europe's secessionist movements

Ramiro Rodriguez Bausero¹

Resumen

El año 2014 está marcado por el avance de movimientos separatistas en el seno de dos grandes países de la Unión Europea: Escocia y Cataluña. Se trata de movimientos que tiene profundas raíces en el pasado y que en el presente plantea a Gran Bretaña, a España, y al resto de la Unión el desafío jurídico y político de considerar una eventual separación. Concretamente, la cuestión de la adhesión de un nuevo Estado, pero escindido de un miembro de la UE, centra la atención e introduce en la agenda independentista catalana y escocesa el dilema de su continuidad dentro del bloque común.

Palabras claves: separatismos, Escocia, Cataluña, adhesión, precedente.

Abstract

2014 is marked by the advance of separatist movements within two big countries of the European Union: Scotland and Catalonia. These movements root in the past, and presently poses to the UK, Spain and the rest of EU membership the legal and political challenge of considering an eventual separation. The issue of the accession of a new member, split from an EU member, focuses the attention and sets within Scottish and Catalan's agenda the dilemma of their continuity in the EU.

Key words: separatisms, Scotland, Catalonia, accession, precedent

¹ El autor es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (2005, UDELAR), Licenciado en Relaciones Internacionales (1999, UDELAR), y Técnico en Comercio Exterior (2000, ADM). Docente Asistente Grado II de Historia de las Relaciones Internacionales de la UDELAR. Funcionario del Servicio Exterior de la República, cumple las funciones de su cargo en la Embajada de Uruguay en la República Argentina. ramiorb23@hotmail.com

Introducción

El presente trabajo presenta más preguntas que respuestas, acerca de un fenómeno del cual no se registran precedentes específicos en la historia de la Unión Europea, y cuyo resultado final es incierto. La Unión Europea ha transitado por un derrotero de más de 50 años, en un proceso que se inició tímidamente con la voluntad de poner paz a un continente devastado y no volver a vivir situaciones como las padecidas por la población europea en dos Guerras Mundiales. En ese camino, las Comunidades Europeas, hoy la Unión Europea, ha forjado una zona de paz, estabilidad y prosperidad. Pero como todo proceso en permanente transformación se enfrenta ahora al desafío de considerar el resurgimiento de diferentes movimientos separatistas dentro de alguno de los Estados que integran el bloque comunitario, algunos de los cuales datan de largo tiempo atrás, preexistiendo incluso al actual panorama europeo de aparentemente consolidadas e inamovibles fronteras europeas.

En virtud de estas eventuales amenazas a la integridad territorial de los Estados miembros nos cuestionamos cuán inmóviles o fluctuantes pueden ser las fronteras de un Estado europeo para seguir perteneciendo a este proyecto comunitario.

¿Hacia dónde va la UE y la ciudadanía europea? ¿Hasta dónde llegan sus límites culturales, institucionales, y hasta donde pueden extenderse?

¿Cuán consolidada está la ciudadanía europea, cuando los Estados miembros podrían ver alterarse sus fronteras políticas de un momento a otro, amenazando el mantenimiento de esa ciudadanía europea de la que gozaban sus nacionales como status accesorio a sus nacionalidades de origen?

La ciudadanía europea, o mejor dicho, la pertenencia a una conciencia ciudadana europea, si bien preexistía² laxamente al proceso constitutivo de las Comunidades Europeas que se inicia luego de la Segunda Guerra Mundial, tuvo su respaldo jurídico-político a partir de ese proceso. Por eso, fue una ciudadanía que fue construyéndose paulatinamente y que fue fijándose naturalmente en las subsiguientes generaciones de

² En efecto, durante el último tercio del siglo XIX, el hombre europeo de la belle époque, podía viajar libremente a lo largo del continente europeo, confiado en esos valores de superioridad intelectual y material que a través del desarrollo de la ciencia, las artes y el urbanismo europeo permitían dar fe.

Europeos que hoy pueden viajar sin fronteras desde Lisboa hasta Tallin, y desde Atenas a Helsinki, y sentirse amparados por un elenco de derechos garantizados judicialmente en la Carta de Derechos Fundamentales, vinculante para todos los países de la UE a partir de 2009.

Desde un análisis histórico, la construcción del concepto de ciudadanía europea nos recuerda al proceso de consolidación cultural, social y política del pueblo alemán en el siglo XIX, el cual, a partir de un proyecto político-económico fue recreándose y construyéndose una conciencia nacional alemana, a partir de los elementos en común que tenían los prusianos con los bávaros, los renanos y los sajones, amalgamados por las obras de Wagner, Fichte y el *Zollverein*. Conforme ha ido avanzando el proceso de integración europeo, el ciudadano portugués, sueco, maltés, irlandés, así como el resto de los ciudadanos de los 28 Estados miembros de la UE han ido adosando a ese estatus jurídico, el hecho de ser también ciudadanos europeos, con su inmanente contenido de derechos y deberes.

Con el reavivamiento de algunos movimientos independentistas en el seno de algunos países miembros del bloque común, y con la consecuencia probable de que se surjan dentro del mapa de Europa nuevas unidades políticas soberanas, una de las interrogantes que se plantean es cómo jugará esa ciudadanía europea de la que ya gozaban los ciudadanos escoceses y catalanes, por ejemplo, – a los cuales se les puede agregar vascos, bretones, flamencos, y tantos otros –, por pertenecer a unidades estatales mayores, frente a las nuevas nacionalidades que amenazan con surgir luego de las probables independencias.

Los procesos de secesión en ciernes aseguran una fuerte tormenta jurídica y política en Bruselas. ¿Cuál será la solución a la que se llegará finalmente frente al deseo de estos nuevos Estados de seguir perteneciendo a la Unión Europea, y por ende de seguir gozando de todos los beneficios y soportando las cargas que esa pertenencia implica?

Este trabajo plantea un recorrido a través de las consideraciones históricas, jurídicas y políticas que los activos movimientos separatistas plantean.

Previo a explorar las diferentes opiniones respecto al vacío normativo existente para los casos de secesiones de territorios de Estados miembros de la UE, analizaremos los

dos casos de posibles secesiones que han recobrado notoriedad e impulso en los últimos tiempos, y que presentan mayor resonancia e impacto político: Escocia y Cataluña.

***Nemo me impune lacessit*³: el caso escocés**

Escocia se encuentra jurídica y políticamente unida al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte desde el Acta de Unión de 1707. Con poco más de 5 millones de habitantes, menos del 10% del total de los británicos, representa casi el 40% de la superficie del Reino Unido y contribuye con menos del 10 por ciento al PBI general del reino. La supervivencia de un sistema legal propio así como un sistema educativo y religioso particulares – la Iglesia Presbiteriana - permitieron mantener viva la llama de una identidad nacional inconfundible, sentando las bases de un incipiente movimiento independentista representado por el Partido Nacional de Escocia - Scottish National Party, SNP - , creado en 1934.

Recientemente, en 1979 se realizó un referéndum para lograr el restablecimiento del Parlamento escocés desde su suspensión y transferencia de potestades al Parlamento de Londres en 1707. A esta consulta que no logró los votos favorables le siguió otra en 1997, que si obtuvo el apoyo suficiente para que la Asamblea Legislativa de Escocia fuera finalmente restablecida.

Dentro del ordenamiento plurinacional existente en el Reino Unido, la supremacía del Parlamento de Westminster es absoluta. A partir de fines de los años 90, y operando la denominada “*devolution*” por parte del gobierno británico, se aprobaron la Scotland Act en 1998, y también la Government of Wales Act, dotando a estas dos naciones de instituciones de autogobierno con competencias propias.

En el caso particular de Escocia, se le otorgó un efectivo Poder Legislativo, prácticamente en paridad con el Parlamento de Londres. En efecto, el gobierno escocés puede actuar en todas aquellas materias que no sean competencia exclusiva al Estado central británico.

³ “Nadie me ofende impunemente”, lema que luce en el Escudo de Armas de Escocia.

“Independencia en Europa” es el lema del SNP, con una inequívoca connotación a favor del mantenimiento de la pertenencia del nuevo Estado escocés a la UE.

Alex Salmond, el Primer Ministro de Escocia desde 2007, anunció en enero del 2012 que el referéndum para que los escoceses decidan su independencia se celebrará el 18 de setiembre de 2014. Esto fue posible gracias a la mayoría obtenida por el SNP en las elecciones del Parlamento de Escocia del 2011, que permitió a ese partido superar en el número de escaños a los partidos unionistas o lealistas a Londres – conservadores, liberales y laboristas.

Hay algunas cuestiones que plantean incertidumbre respecto a la eventual incorporación de una Escocia independiente a la Unión Europea, como la adopción del euro, a cuyo respecto el SNP se habría manifestado a favor de mantener la libra hasta que la ciudadanía escocesa vote por el ingreso a la zona euro en un referéndum⁴. Este planteo colide con el criterio formulado por la UE de que todos los nuevos miembros aspirantes deben incorporar la moneda comunitaria, no contemplándose nuevas cláusulas de exclusión.

Otra área sensible es la cuestión presupuestaria, sobre la cual Escocia pretendería mantener las prerrogativas de las que goza el Reino Unido – principalmente, el llamado “cheque británico”⁵ -, así como el mantenimiento de los llamados “opt-outs” de los que goza Gran Bretaña frente al resto de los miembros, como la no pertenencia al área Schengen y la posibilidad de no participar de todas las cuestiones sobre Justicia y Asuntos Domésticos.

Sin embargo, es la Política Común de Pesca una de las cuestiones económicas más importantes. Siendo el Reino Unido el tercer Estado de la UE en producción pesquera y acuícola, Escocia concentra el 90% de la producción acuícola de todo el reino⁶. El

⁴ Aunque recientemente el Ministro británico de Finanzas, George Osborne, se habría manifestado contrario al mantenimiento de una unión monetaria con una Escocia independiente, argumentando que podría llevar a inconvenientes similares a los de la zona euro. Por otra parte, advirtió sobre la eventual oposición de ingleses, galeses y norirlandeses al mantenimiento de la libra esterlina como moneda compartida con una Escocia eventualmente libre.

⁵ Es un descuento en la contribución que realiza Gran Bretaña al presupuesto de la UE, negociado en los años 80 como forma de compensación frente al poco beneficio relativo del que gozaba el Reino Unido por el mantenimiento de la Política Agrícola Común. En el nuevo marco financiero 2014-2020 sujeto a negociación, Gran Bretaña aboga por mantener el beneficio, aunque la reducción del impacto de la agricultura en el presupuesto general europeo, ameritarían una reducción.

⁶ Básicamente compuesta por el salmón del Atlántico, bacalao, lenguado y trucha marina.

hecho de que exista una Escocia independiente dentro del bloque podría amenazar el mantenimiento del beneficio del que los británicos en su conjunto disfrutaban hasta ahora en virtud de esa Política Común.

Del mismo modo, la existencia de hidrocarburos, que se comenzaron a extraer del lecho del mar del Norte en los años 70, alimentan las esperanzas de los independentistas. La jurisdicción escocesa incluiría más del 80% de producción de hidrocarburos, por lo que una eventual división del fondo marino otorgaría a las autoridades escocesas el control de casi todos los yacimientos de petróleo y gas en dicho mar⁷. En este sentido, el modelo de gestión que de esos recursos hace Noruega, es un ejemplo a seguir por parte de los partidarios de la independencia de Escocia⁸.

Según declarara Alex Salmond, con los ingresos del petróleo y el gas, sumados a los recursos energéticos y eólicos, y los provenientes de otras industrias, como la del whisky, posicionarían a Escocia como el sexto Estado más rico de la OCDE, relegando al Reino Unido – sin la nación del norte – al puesto número 15.

Desde Londres, el Primer Ministro David Cameron ha subido un poco el perfil de la cuestión exhortando a los escoceses a permanecer dentro del Reino Unido, y también a ingleses y galeses a convencer a aquellos de los beneficios de tal permanencia. En un intento de persuasión realizado recientemente⁹, ha expresado que existen todo tipo de posibilidades para otorgar mayores competencias al Gobierno de Escocia, esto es, profundizar la *devolution*.

Aún afirmando que Escocia tiene el derecho de dejar de pertenecer al Reino Unido si la mayoría decide por tal curso de acción, desde Westminster se ha resaltado que una Escocia fuerte es positiva para toda Gran Bretaña, y viceversa, un Reino Unido fuerte redundaría positivamente para Escocia, entendiendo que la denominada *devolution* escocesa “es lo mejor de ambos mundos”. Sin dejar de sostener que esa “sociedad” de Edimburgo con Londres puede y debería continuar en el futuro, las autoridades británicas son claras en que la eventual independencia escocesa traería aparejado,

⁷ De acuerdo a un estudio de la Universidad de Aberdeen, y de acuerdo a las cifras de extracción del año 2011, la división otorgaría a Escocia el 96% del total de la producción de petróleo del Reino Unido, el 52% del gas natural, y el 78% de la producción de petróleo y gas combinados.

⁸ En efecto, con los ingresos derivados de la explotación de esos recursos, se generarían alrededor de 1.7 billones de euros en los próximos 30 o 40 años, que podrían nutrir un Fondo de Petróleo similar al del Estado escandinavo.

⁹ El 7 de febrero de 2014.

entre otras derivaciones, la salida de Escocia de lugares preeminentes en organizaciones internacionales como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas – como Miembro Permanente-, la OTAN, el G7, el G8 y el G20, como consecuencia de su calidad de integrante de la Gran Bretaña, así como toda una serie de consideraciones jurídicas y de derecho internacional¹⁰. Todo lo cual avizora un período de complejas y largas negociaciones.

¡Catalunya, tornarà a ser rica i plena! ¹¹

La lengua, la historia y una cultura particulares imprimen a Cataluña una definida y orgullosa identidad nacional¹², desde que la antigua Corona de Aragón, y los Principados Catalanes se incorporaran al vigoroso Imperio Español, durante los siglos XV y XVI. En el siglo XIX, en paralelo al desarrollo del Romanticismo en Europa, el movimiento cultural catalán de la *Renaixença*, pretendió rescatar los lazos históricos y la conciencia patriótica catalana, muestra inequívoca que en España el proceso de homogeneización de mentalidades político-ciudadanas no llegó a completarse realmente. De todos modos, la cuestión de la independencia ha alcanzado centralidad en el debate político y ciudadano sólo recientemente.

La Comunidad Autónoma de Cataluña produce casi el 20% del PBI total del Reino de España, y representa más del 15% de su población, con aproximadamente 7,5 millones de habitantes.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña es la norma institucional básica de esa Comunidad Autónoma, ya que establece las instituciones políticas catalanas, sus competencias y las relaciones con el Estado central español y las formas de financiamiento de la Generalitat. Asimismo, define los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña. Este Estatuto de 2006 sustituye al anterior de 1979 – denominado Estatuto de Sau -, surgido en virtud de los cambios operados en la vida

¹⁰ Por ejemplo, los 14.000 tratados que ligan al Reino Unido en su conjunto incluyendo al territorio escocés.

¹¹ Estrofas del himno catalán, conocido como Els Segadors.

¹² Aquello a lo que Habermas denomina como *identidad colectiva*, que se refleja en la solidaridad, la lealtad y la confianza mutuas fruto de la pertenencia a una comunidad.

política española luego de la muerte de Franco y la promulgación de la Constitución de 1978.

Tras su aprobación en el Parlamento catalán en setiembre de 2005, el proyecto de nuevo Estatuto fue remitido a las Cortes para su aprobación. Los recortes que sufrió el texto fueron motivo de constantes polémicas, y acabaron desencadenando la crisis entre Esquerra Republicana de Catalunya, ERC, fiel al Estatuto aprobado por el Parlamento catalán, y sus socios en el Gobierno tripartito en la Generalitat¹³. ERC consideró que el proyecto final de Estatuto aprobado en el Congreso de los Diputados en Madrid se había recortado demasiado respecto al proyecto original. Por lo tanto, la postura de esa fuerza política con relación al proyecto final de estatuto fue cambiando a medida que se acercó la fecha en la que iba a ser puesto a consideración de la ciudadanía catalana, el 18 de junio de 2006.

El Estatuto finalmente aprobado fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional español¹⁴, específicamente algunos pasajes de su Preámbulo¹⁵ y algunos artículos del mismo, como el número 5, con relación a los “*derechos históricos*” del pueblo catalán como fundamento del autogobierno de Cataluña, y el artículo 8, respecto a los símbolos nacionales catalanes.

Luego de cuatro años de examen y consideración, a través de la Sentencia 31/2010, el Tribunal Constitucional avaló la mayor parte del Estatuto, aunque fueron declarados inconstitucionales 14 artículos¹⁶ y fueron sometidos a interpretación otros 27, en una sentencia en la que se mantiene el término nación en el Preámbulo dejando claro que éste no tiene ninguna validez jurídica y sosteniendo “*la indisoluble unidad de la nación española, consagrada en la Constitución*”. En efecto, el Tribunal Constitucional fue rotundo en cuanto a sostener que no hay otro fundamento del gobierno propio de

¹³ Junto al Partit del Socialistes de Catalunya – PSC - , e Iniciativa per Catalunya Verdes- Esquerra Unida i Alternativa,ICV-EUiA.

¹⁴ Además del cuestionamiento del Partido Popular, la legitimidad constitucional del Estatuto fue controvertida por el Defensor del Pueblo, y por las Comunidades Autónomas de Murcia, La Rioja, Aragón, Valencia y Baleares.

¹⁵ “El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los *derechos históricos del pueblo catalán* que, en el marco de aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una *posición singular* de la Generalitat”. “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”.

¹⁶ Seis de los cuales tienen relación con modificaciones introducidas en materia de Justicia, específicamente la creación del Consejo de Justicia de Catalunya.

Cataluña que el poder constituyente del pueblo español, como depositario de la soberanía, tal como lo establece la Constitución de 1978 en su artículo 2. De los Fundamentos Jurídicos de la sentencia, el Constitucional afirma que las nacionalidades y regiones que componen el mosaico que nutre al Reino de España no tienen derecho a decidir en forma soberana.

Entre los artículos sometidos a interpretación por parte del Tribunal se destacan los artículos 5 – respecto a los derechos históricos sobre los que también se fundamenta el autogobierno catalán - y 8 – relativo a los símbolos nacionales de Cataluña - , sobre los cuales el Constitucional eludió su declaración de inconstitucionalidad y en su lugar les otorgó una interpretación acorde al espíritu y la letra de la Constitución de 1978.

Sondeos realizados posteriormente a la emisión de la Sentencia del Tribunal Constitucional señalan que la misma fue percibida por la ciudadanía como una ofensa contra los catalanes.

Mientras tanto, en diciembre de 2009 se realizó un referéndum mediante el cual se recabó la voluntad de los catalanes de ser independientes de España. Ante la pregunta "¿Está de acuerdo en que Cataluña sea un estado de derecho, independiente, democrático y social, integrado en la Unión Europea?", de un total de 700.000 ciudadanos habilitados, votaron alrededor de 200.000 personas. La opción por el "Sí" obtuvo casi el 95% de los sufragios.

Más recientemente, el 12 de diciembre de 2013, el Presidente de la Generalitat de Cataluña – y presidente del partido *Convergència i Unió* - , Artur Mas, anunció mediante una declaración institucional que **el 9 de noviembre de 2014 se realizaría la consulta pública sobre el futuro político de Cataluña**. En esa próxima instancia, la consulta a formular a la ciudadanía sería: "¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?". En caso de respuesta afirmativa, la siguiente pregunta sería "¿Quiere que ese Estado sea independiente?". A pesar de la emisión de esta declaración institucional – que cuenta con el apoyo de los principales partidos catalanes, que representan el 64% del Parlamento local - , es muy difícil que se realice efectivamente, porque el Gobierno central seguramente recurrirá la convocatoria una vez votada formalmente por el legislativo catalán. Desde La Moncloa, el PP, y con el apoyo del PSOE, se inclinan por la inconstitucionalidad de la medida.

La permanencia de un estado catalán independiente en seno de la UE sería determinante a los efectos de inclinar la balanza del electorado por la opción soberanista extrema; el hecho de no poder seguir gozando de los derechos y el status que hasta entonces tenían como españoles dentro del bloque, y tener que ir a la fila de candidatos para integrarlo, podría significar un revés definitivo al movimiento. Por dicha razón, la “cuestión europea” se torna en un elemento central de la campaña, tal como fue simbólicamente expresado en la manifestación realizada en Barcelona el 11 de setiembre de 2012, bajo el lema “*Catalunya, nou estat d’Europa*”¹⁷.

Así planteados los casos de escoceses y catalanes, se advierten diferencias entre uno y otro. En Escocia, el Partido Nacional Escocés obtuvo la mayoría en el Parlamento de Escocia y llegó a un acuerdo con el gobierno británico para el momento de la consulta ciudadana y la pregunta a formular: “¿Debe ser Escocia un país independiente?”. Negociación o acuerdo que no ha existido hasta el momento entre Barcelona y Madrid.

Pero más allá de eso, la diferencia más importante entre Escocia y Cataluña se encuentra en la propia naturaleza del independentismo. Entre los escoceses que votarían a favor de la independencia, casi el 90% apoyan la propuesta llamada “*Devolution plus*”, que plantea más poderes para Escocia, especialmente más autonomía tributaria, permaneciendo dentro del Reino Unido. Es decir, en Escocia existe un independentismo más proclive a considerar otras alternativas a la medida extrema de la secesión, porque todavía queda más autonomía para recibir de parte de Londres. Sin embargo, en Cataluña sólo una minoría de los que votarían a favor de la independencia prefiere un modelo territorial federal, frente a la gran mayoría que prefiere que Cataluña se convierta en un Estado independiente.

El proceso de adhesión de nuevos miembros en la UE

A partir del Consejo Europeo celebrado en Copenhague en junio de 1993, la incorporación de un Estado europeo a la Unión Europea debe seguir un procedimiento que implica el cumplimiento de determinadas condiciones político-institucionales –

¹⁷ “Cataluña, nuevo Estado de Europa”.

particularmente, la presencia de instituciones estables que garanticen la vida democrática, el mantenimiento del Estado de derecho - , económicas - la existencia de una economía de mercado viable, la capacidad para hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en el seno del bloque - y jurídicas – la capacidad de adoptar el *acquis communautaire* - por parte del candidato, que componen los denominados Criterios de Copenhague.

En virtud de que las ampliaciones acaecidas en los años 2004 y 2007 – que elevaron la membresía de la Unión con diez y dos nuevos miembros, respectivamente¹⁸ - presentaron importantes desafíos por la situación tanto política como económica de la mayoría de esos nuevos miembros, se hizo necesaria una mayor preparación de los candidatos antes de ingresar en la UE, razón por la cual se tornó más complejo el proceso de ampliación, de modo que los países candidatos estuvieran en mejores condiciones de hacer frente a sus obligaciones al momento de su adhesión, cooperando en sus procesos de transición y reformas internas.

El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, el TUE, establece que *“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 – respeto a la dignidad humana, libertad, igualdad, democracia, Estado de Derecho y los Derechos Humanos, incluyendo a los de las minorías – y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”*, para lo cual deberá dirigir su solicitud al Consejo el cual deberá expedirse por unanimidad luego de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

Luego de que el país solicitante haya obtenido el status de país candidato, pueden comenzar las negociaciones de adhesión. El Consejo Europeo decide si es el momento oportuno de entablar negociaciones basándose para ello en el dictamen de la Comisión.

Las negociaciones se desarrollan en el marco de conferencias intergubernamentales en las que se reúnen todos los Estados miembros, por una parte, y el país candidato, por otra.

¹⁸ A partir de 2004 pasaron a formar parte de la UE Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre, y a partir de 2007 lo hicieron Bulgaria y Rumania. En julio de 2013, Croacia se convirtió en el miembro número 28 del bloque comunitario.

Durante las conversaciones se examinan la adopción, ejecución y aplicación del acervo comunitario por parte del país candidato, con el objetivo de ayudarlo a poder hacer frente a las obligaciones como Estado miembro una vez se haya producido efectivamente su adhesión.

El desarrollo de las negociaciones de adhesión se basa en un marco establecido por el Consejo a propuesta de la Comisión, teniendo en cuenta la situación y las características específicas de cada país candidato, fundamentalmente los puntos susceptibles de fricción, así como los aspectos financieros, las excepciones temporales o las medidas de salvaguardia en ámbitos específicos del acervo - tales como la libre circulación de personas, las políticas estructurales o la agricultura.

Las negociaciones de un determinado capítulo – el acervo a incorporar está dividido en capítulos - se consideran cerradas cuando el candidato cumple los criterios de referencia definidos y cuando acepta el proyecto de posición común elaborado por la Comisión y adoptado por unanimidad por el Consejo.

El proceso de adhesión finaliza una vez que se cierran las negociaciones de la totalidad de los capítulos, luego de lo cual estaría en condiciones de celebrarse el Tratado de adhesión entre los Estados miembros y el país candidato. No obstante, el Consejo decide por unanimidad concluir el proceso previo dictamen de la Comisión y dictamen conforme del Parlamento Europeo.

El Tratado de adhesión incorpora el resultado de las negociaciones y las condiciones de adhesión, así como las medidas de salvaguardia o de aplazamiento para los ámbitos que requieran una mayor profundización; la adaptación de las instituciones y los Tratados al nuevo miembro, lo cual implica el reparto de los votos en Consejo y el Parlamento Europeo, el número de eurodiputados, de miembros del Comité de las Regiones, etc., y finalmente la fecha de adhesión del nuevo Estado.

El acuerdo alcanzado entre el Estado solicitante y los Estados Miembros de la Unión Europea deberá ser ratificado por los todos los Estados contratantes de acuerdo a sus respectivas disposiciones constitucionales.

La hipótesis de la secesión

El procedimiento establecido por la norma comunitaria – artículo 49 del Tratado de la Unión Europea - refiere únicamente a la hipótesis de adhesión de nuevos miembros, pero guarda silencio respecto a la eventual – y posible – situación de que se produzca la secesión de alguna parte del territorio de algún miembro actual de la Unión y pretenda continuar perteneciendo al bloque comunitario en forma independiente, como aparentemente sería la voluntad de escoceses y catalanes.

La regla de la unanimidad por parte de los Estados miembros que se exige para el ingreso de nuevos candidatos es clave al momento de analizar jurídica y también políticamente la posibilidad del ingreso – que sería prácticamente una permanencia o una continuidad– de las eventuales regiones separadas.

De acuerdo al Derecho Internacional, la cuestión de la sucesión de Estados ha sido recogida – aunque no en la totalidad de su complejidad – por la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 1978, y la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas del Estado de 1983. Sin embargo, la sucesión en la calidad de miembro de una organización internacional no ha sido objeto de codificación, remitiendo la solución del conflicto a las reglas propias de cada organización internacional¹⁹; en la especie, la Unión Europea.

En este sentido, como ya fue analizado, la incorporación de nuevos Estados no miembros está reglamentada en el artículo 49 del TUE. Pero en el caso específico de la secesión, **la cuestión radica en si el Estado que se independiza pasa a formar parte de la Unión Europea en forma automática, o si por el contrario, queda fuera del bloque desde su declaración de independencia, con lo cual debería iniciar el proceso de adhesión ya descrito como un tercer Estado.**

Una línea de análisis aboga por la continuidad del nuevo Estado independiente como miembro de la UE, en la denominada “ampliación interna” del bloque. Al existir una

¹⁹ Artículo 4 de la Convención de Viena de 1978: La presente Convención se aplicará a los efectos de la sucesión de Estados respecto de: a) Todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, **sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización**; b) Todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización. Por otra parte, esta Convención sólo fue ratificada por 22 países, principalmente pertenecientes a Europa del Este, por su particular situación política al final de la Guerra Fría.

laguna normativa al respecto, y en ausencia de regulación expresa, sus defensores traspolan a la Unión la práctica utilizada en algunas organizaciones internacionales sobre sucesión de Estados miembros – caso OIT, OMS, UNESCO. Al no existir una práctica uniforme sobre el asunto, concluyen en que las particularidades que presenta la UE frente al resto de las organizaciones internacionales, hacen que la solución de la sucesión automática sea la que más se amolde a la finalidad de la integración europea y a los principios democráticos de propugna. Sería algo así como aplicar la teoría de los derechos adquiridos por parte de esa ex-región de un Estado miembro, que pretende seguir gozándolos.

Esta forma de sucesión descansaría sobre cuatro fundamentos: a) el vacío regulatorio, que posibilitaría que todo lo que no está prohibido, estaría permitido; b) el hecho de que el nuevo Estado que nace de la secesión ya venía cumpliendo el *acquis* en virtud de haber formado parte de un Estado miembro; c) los derechos adquiridos de los propios ciudadanos de estos territorios; y d) el hecho de que la UE no contempla la hipótesis de la expulsión de un miembro, sólo regula su retiro voluntario.

De todos modos, en caso de que prime finalmente esta postura, restaría negociar los “detalles técnicos” para integrar al nuevo Estado al bloque comunitario, lo cual implicaría, luego de la declaración de independencia y notificación a la UE de la sucesión como Estado miembro, la adopción de un régimen transitorio de adaptación para concluir, finalmente, en las modificaciones del Derecho originario de la UE a través del procedimiento ordinario de revisión que preceptúa el artículo 48 del TUE. Para la negociación de estos “detalles técnicos” sería necesario también obtener el apoyo unánime de los miembros. Por lo tanto, la regla de la unanimidad es insoslayable.

Para otro sector de la doctrina, y sobre todo, para los principales actores representantes de las Instituciones comunitarias y altos funcionarios de los Estados miembros – especialmente los directamente concernidos -, no consideran que exista una laguna normativa al respecto de la sucesión de Estados en el seno de la UE, por lo cual cobraría nueva vida el artículo 49 del TUE ya comentado. En este caso, el Estado desgajado del Estado miembro pasaría a ser considerado dentro de la categoría de “cualquier Estado europeo”. Esta posición es reforzada analizando el artículo 50 del TUE, que reconoce el derecho a un Estado miembro a retirarse del bloque. Esta

disposición establece para el ex miembro de la UE, que aun habiendo sido parte de la Unión, y en caso de querer volver a integrarla, deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 49.

De acuerdo a lo que ha sido la práctica de las instituciones de la Unión Europea, la misma estaría en línea con esta última posición referida, especialmente teniendo en consideración algunos precedentes expuestos durante los últimos años, como la independencia de Argelia de Francia en 1962, la separación de Groenlandia de Dinamarca en 1985, la reunificación de Alemania en 1990 y también los movimientos secesionistas de escoceses, flamencos y catalanes. En estos casos, representantes de la Comisión y del Consejo, especialmente en comparecencias ante el Parlamento Europeo, han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas que tendría para el bloque común un eventual proceso de secesión en un Estado miembro. Si bien la Comisión ha evitado entrar en el fondo de la cuestión – aduciendo que la solución debería resolverse con las reglas propias del Derecho internacional - , cuando lo ha hecho, ha afirmado claramente que la región que se independiza de un Estado miembro, pasa a tener el status de tercer Estado, por lo cual si aspirara a integrar la Unión Europea deberá seguir el procedimiento del artículo 49 del TUE, considerando particularmente la regla de la unanimidad de los miembros que esa norma establece.

Conclusiones

El año 2014 puede ser un año decisivo para la integridad territorial del Reino Unido y del Reino de España, frente a las consultas de corte soberanistas que se llevarán a cabo frente a las respectivas ciudadanía de Escocia y Cataluña.

Más allá de las implicancias jurídicas que esta cuestión presenta, respecto a la forma en cómo llenar el vacío de la norma comunitaria frente a la hipótesis de que estas consultas culminen en eventuales secesiones de Estados miembros, el tema presenta una fuerte connotación política, que hace que la negociación entre los actores involucrados – el nuevo Estado eventualmente independizado, el Estado directamente afectado, el resto de los Estados miembros, instituciones de la UE - se tenga que dar precisamente en ese campo de la política, todo lo cual amenaza con sentar un serio

precedente frente a otras iniciativas que permanecen con distintos grados de latencia en otros países miembros de la Unión.²⁰

En el caso escocés particularmente, la búsqueda por parte de los negociadores escoceses del mantenimiento de algunas derogaciones existentes a la normativa comunitaria para el Reino Unido, podría hacer que el proceso de adhesión se torne más dificultoso para las autoridades de Edimburgo si esas derogaciones no se mantuvieran. El SNP pretende establecer entre la Escocia independiente y la Unión Europea el mismo trato y prerrogativas que hasta ahora ha tenido el Reino Unido con la UE, naturalmente, siempre y cuando esta Escocia soberana sea aceptada como nuevo miembro del bloque común.

José Manuel Durao Barroso, Presidente de la Comisión Europea, ha sugerido que una Escocia soberana debería presentar su postulación si tiene la voluntad de pasar a ser miembro de la Unión Europea, ya que luego de la independencia pasaría a ser un tercer Estado en su relación con el bloque comunitario, por lo que los Tratados de la UE ya no se le aplicarían más a partir de ese momento. Últimamente ha expresado²¹ que considera “muy difícil, si no imposible” que una Escocia independiente sea miembro de la Unión, respaldándose en la necesaria regla de la unanimidad y en antecedentes de vetos como el de España al reconocimiento de la independencia de Kosovo.

Respecto de Cataluña, el riesgo de pasar a convertirse en un “tercer Estado” frente a la Unión Europea a partir de su independencia, es el marco de la pulseada entre Madrid y Barcelona. Por su parte, las gremiales empresariales catalanas prefieren tomar una actitud de cautela y de fomento del diálogo, sin volcarse expresamente a una posición soberanista, lo cual está en línea con la posición del empresariado escocés, que mayoritariamente es partidario de seguir formando parte del Reino Unido. Es decir, que más allá de las consideraciones emocionales que rodean al mantenimiento de las identidades nacionales – con sus lenguas, símbolos, héroes y mitos –, hay consideraciones de corte más pragmático que pasan por los beneficios que

²⁰ Tal es el caso de la confrontación entre valones y flamencos en Bélgica, la Lega Nord italiana, Córcega, los históricos vascos, los casos de valencianos y bretones, entre tantos otros.

²¹ Entrevista realizada por la BBC, 16 de febrero de 2014.

actualmente gozan estas regiones como partes de Estados miembros de la Unión Europea.

Y son estas consideraciones económicas las que deberán evaluar los electorados catalanes y escoceses a la hora de votar por la independencia. Para los catalanes, la cuestión de la autonomía fiscal es una cuestión clave dentro de las reivindicaciones autonomistas, por considerar históricamente injustas las contribuciones del Estado central español a Cataluña frente a lo que vierte esa Comunidad Autónoma a las arcas españolas. Sin embargo, según sondeos realizados entre la ciudadanía catalana²², los móviles económicos tienen un papel más importante cuando se trata de ciudadanos con una identidad dual española/catalana respecto a los que se consideran solamente catalanes.

En este punto se introduce la cuestión de la ciudadanía europea y sus eventuales connotaciones.

Al decir de Jean Monnet, *“No agrupamos a Estados, sino que unimos a hombres”*, la institución de una ciudadanía europea fue consagrada en Maastricht en 1992, y que en virtud de ese status adicional confiere a los ciudadanos europeos varios derechos, entre ellos, derecho de libre circulación y residencia en el territorio de la Unión Europea, derecho a votar y a ser candidato en las elecciones europeas, derecho a obtener protección diplomática y consular de un Estado miembro distinto del de origen en el territorio de un tercer país en el que Estado de origen no tenga representación, y derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

El hecho de que estos electores tengan la ciudadanía europea yuxtapuesta a sus ciudadanía originarias, y sus “derechos adquiridos” por haber formado parte de un Estado de la UE y la amenaza de perder ese status, permite aventurar la formulación de reclamos ante el Tribunal de Justicia de la UE, para que se afirme la primacía y aplicabilidad directa del derecho de la Unión, a efectos de proteger los derechos de esos individuos aunque hayan dejado de ser nacionales de un Estado miembro. Todo

²² Encuesta realizada por el Centre d’Estudis d’Opinió de la Generalitat de Catalunya, julio de 2013.

lo cual podría habilitar al Tribunal seguir la línea jurisprudencial iniciada con la sentencia Ruiz Zambrano de 2011²³.

En abril de 2012 se presentó ante la Comisión Europea la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana²⁴ *“Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva”*, con el objetivo de que las instituciones europeas adopten la normativa necesaria para garantizar el mantenimiento de la ciudadanía europea para aquellos nacionales de un nuevo Estado surgido de la secesión democrática de otro Estado miembro de la Unión. La Comisión finalmente rechazó la solicitud presentada por entender que estaba fuera de sus competencias, recordando además, que el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que sólo las personas que tengan nacionalidad de un Estado miembro son ciudadanos de la Unión Europea, por lo cual la ciudadanía de la UE es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.

A la luz de una interpretación sistemática de la normativa comunitaria, de las recientes declaraciones de altas autoridades europeas, así como de la voluntad de por lo menos algunos Estados miembros, todo parece indicar que no habría una sucesión automática o dicho de otro modo, no está asegurada la permanencia en forma automática de los territorios que se separen, lo cual conduciría en el mejor de los casos, a iniciar las negociaciones con miras a la adhesión antes de que se declare efectivamente la independencia de las regiones referidas. Sin embargo, más allá de la celeridad del inicio del diálogo, la muralla de la unanimidad de todos los miembros de la UE se yergue como un obstáculo muy difícil de quebrar.

Estaremos atentos a los resultados de las consultas programados para este año 2014 en Escocia y Cataluña, recordando el aforismo de que la *“la historia es un argumento necesario para influir en las decisiones colectivas”*, ¿lo será también el futuro?

Como dijimos, son más preguntas que respuestas.

²³ Mediante esta Sentencia, el Tribunal de Justicia señala que el Derecho de la Unión se opone a medidas nacionales (belgas en este caso) que tienen por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos que les confiere su estatuto de ciudadano de la UE. En la especie, la denegación de un permiso de residencia y permiso de trabajo a una persona, nacional de un tercer Estado, en el Estado miembro en el cual residen sus menores hijos que si son nacionales de dicho Estado miembro (Bélgica).

²⁴ Las llamadas Iniciativas Ciudadanas posibilitan a los ciudadanos de la UE presentar proyectos de legislación de interés dentro de las competencias comunitarias. Deben estar respaldadas por la firma de un millón de ciudadanos, que representen por lo menos 7 Estados miembros.

Bibliografía consultada

Aguilar Calahorra, Augusto: *El sistema constitucional de España*. Revista de Derecho Constitucional Europeo, Nº 15, 2011.

Bombillar Sáenz, Francisco: *El sistema constitucional del Reino Unido*. Revista de Derecho Constitucional Europeo, Nº 15, 2011.

Carrell, Severin: *Could crude, whisky and wind make Scotland richer than England?* Publicado en The Observer, 25/03/2012. Disponible en <http://www.theguardian.com/business/2012/mar/25/crude-whisky-wind-scotland-sixth-wealthiest>

Cascajo Castro, José Luis: *Integración europea y constituciones nacionales*. Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, 01/2005.

Diez-Hochleitner, Javier: *El derecho a la última palabra: ¿Tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?* Cátedra Jean Monnet, Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional, Nº 17 (2013).

Delledone, Giacomo: *Speaking in Name of the Constituent Power: the Spanish Constitutional Court and the New Catalan Estatut*. Centro Studi Federalismo – Perspectives on Federalism – Vol.3, issue 1, 2011.

Furby, Daniel: *Scottish Independence and EU Accession*. Business for New Europe. March 2012.

Galán Galán, Alfredo: *Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada*. Istituzioni del federalismo: Rivista di studi giuridici e politici. Número 1, 2013.

Gamio, José María: *Constitución para Europa, lineamientos generales*. Extraído de Liber Amicorum en homenaje al Profesor Dr. Didier Opertti Badán. Fundación de Cultura Universitaria, 2005.

Habermas, Jürgen: *Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo*. Publicado en “Jürgen Habermas: Facticidad y validez. Trotta, 1998.

Habermas, Jürgen: *Construcción de una identidad política europea*. Publicado en “Europa en Construcción: Unión, mestizaje y seguridad”. Fundación CIDOB, 2004.

La política pesquera común en cifras. Edición 2012. Comisión Europea. ISSN 1830-9070

Molina, Ignacio: *Independentismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado*. Real Instituto Elcano ARI 80/2012, 22/11/2012, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>

Muñoz, Jordi y Tormos, Raul: *El apoyo a la independencia en Cataluña: ¿identidad o cálculos económicos?* Zoom Político. Laboratorio de la Fundación Alternativas. Nº 19/2013.

Muns, Joaquín: *El petróleo y el gas, claves para la independencia de Escocia*. Publicado en La Vanguardia, 9/06/2013. Disponible en <http://www.lavanguardia.com/20130609/54375809476/el-petroleo-y-el-gas-claves-para-la-independencia-de-escocia-mariano-marzo.html>

Satow's Diplomatic Practice. Sixth Edition, Oxford University Press, 2011.

Scotland Analysis: Devolution and the Implications of Scottish Independence. Secretary of State for Scotland. 2013. Her Majesty's Government.

Tajadura Tejada, Javier: *El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, realidad nacional y derechos históricos*. Revista Teoría y Realidad Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Nº 27, 2011.

Visión general de la legislación nacional – Reino Unido. Departamento de Pesca y Acuicultura – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. Disponible en http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_uk/es