

Pueblo Europeo. Un concepto en constante construcción

The European People. A concept in constant development

María LOZANO VICARIO

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

mlozanovicario@gmail.com

ORCID 0009-0006-8410-6655

Recepción: Noviembre 2025

Aceptación: Diciembre 2025

RESUMEN

A lo largo de la historia de la Unión Europea, hemos podido observar cómo se ha ido realizando tanto una ampliación en competencias cedidas por los Estados miembros como en número de Estados miembros que forman la Organización. Estas ampliaciones no han permitido una clarificación en torno a la unificación de las personas que conforman la Unión, es decir, sobre la idea de pueblo europeo.

Los Estados, como prototipo de sujeto internacional, se estructuran bajo la determinación de un territorio, un gobierno y una población concreta. La Unión Europea no puede ser identificada como un Estado al uso, pero sí ha ido avanzado hacia la construcción de un conglomerado que, cada vez más, va asemejándose a un Estado federal. Sin embargo, esta continua construcción no nos permite identificar de forma clara y precisa ese conjunto de personas que conforman la Unión y esto se debe a dos motivos.

Por un lado, nos encontramos que, dentro de algunos de los Estados miembros de la Unión, hay tendencias políticas que tienden a la disgregación y buscan la secesión del Estado matriz. Esto supone que su población carece de ser compacta, alejando, de esta manera, la identificación común.

Por otro lado, la búsqueda continua de ampliaciones de nuevos Estados supone que estas personas que lo conforman pasan a formar parte de la identidad europea, la cual tampoco está muy clarificada. A ello se suma que, algunos de estos Estados solicitantes carecen, también, de unidad dentro de sus propias identificaciones internas.

Es por ello que buscamos analizar, por un lado, el reconocimiento de un pueblo europeo teniendo en cuenta las problemáticas independentistas de algunos Estados miembros y, por otro lado, la creación de dicho pueblo europeo en conjunción con las futuras adhesiones a la Unión.

Palabras clave: pueblo europeo, Estado, secesión, integración.

Clasificación: JEL: K33, O52.

ABSTRACT

Throughout the history of the European Union, we have witnessed an expansion both in terms of powers ceded by member states and in the number of member states comprising the organization. These expansions have not led to a clearer understanding of the unification of the people who make up the Union, that is, the idea of a European people. States, as the prototype of an international entity, are structured around a defined territory, government, and population. The European Union cannot be identified as a state in the conventional sense, but it has been progressing towards the construction of a conglomerate that increasingly resembles a federal state. However, this ongoing process of development does not allow us to clearly and precisely identify the group of people who make up the Union, and this is due to two reasons.

On the one hand, we find that within some of the Union's member states, there are political tendencies towards disintegration and secession from the parent state. This means that their populations lack cohesion, thus hindering a shared sense of identity.

On the other hand, the ongoing pursuit of new states means that the people who comprise them become part of a European identity that is also not very clearly defined. Furthermore, some of these applicant states also lack unity within their own internal identities.

Therefore, we seek to analyze, firstly, the recognition of a European people, taking into account the separatist issues of some member states, and secondly, the creation of such a European people in conjunction with future accessions to the Union.

Keywords: European people, state, secession, integration.

JEL classification: K33, K36, O52.



1. LA IDEA DE PUEBLO EUROPEO EN LOS TRATADOS

El concepto de “pueblo” no está claramente definido. Bien es cierto que algunos textos¹ hablan sobre los pueblos y sus derechos, concretamente, los pueblos coloniales, pero sin circunscribir de forma clara qué podemos definir como pueblo. Siendo una definición abierta y plural en la que se identifican personas con unas identidades comunes, este concepto es uno de los elementos que conforma el Estado, sujeto principal en Derecho Internacional Público y en las Relaciones Internacionales. Como tal, en Derecho siempre se ha superpuesto la unidad nacional y la integridad territorial² a la propia determinación del pueblo en su conjunto.

Un pueblo es la unión de personas individuales con unos elementos comunes que se aúnan bajo una serie de características que son tomadas como comunes entre ellos. Lo individual pasa formar un elemento propio y conjunto que permite a estas personas ser tomadas en el tráfico externos a ellos como un grupo propio y común, una figura colectiva. Una vez ese pueblo tiene una conciencia histórica (no vinculada necesariamente a un territorio) puede llegar a definirse como una nación. Una vez esa nación se ha establecido como Estado puede llegar a tener una coerción externa.

El pueblo llega a ser visto como un elemento prefigurador del Estado, concretamente el elemento personal³. De esta forma, se puede afirmar que el concepto de Estado, una vez configurado acorde con sus elementos, se superpone al de pueblo. El pueblo es determinante en cuanto a elemento del Estado en tanto en cuanto es el que otorga legitimidad el Gobierno⁴ que se establece en el territorio, siendo estos dos los restantes elementos prefiguradores del concepto de Estado.

19

De esta forma, el Estado puede ser visto como una unidad política con una colectividad que se mueve en el tráfico jurídico internacional y con potestad para el autogobierno. Esta colectividad son personas identificadas con unas señas comunes, y que habitan en un determinado territorio que es regido por un Gobierno concreto, se ha individualizado como Estado pasando a ser sujeto en el Derecho Internacional. Sin embargo, un contexto internacional cada vez más cambiante, nos sitúa a la Unión Europea: una Organización Internacional cuyo territorio es el del conjunto de Estados miembros que la componen, con una serie de Instituciones de Gobierno que ejercen las funciones cedidas por los Estados y con una población que viene determinada por los propios Estados miembros.

En este punto, ¿podemos considerar que existe un pueblo europeo?

Los Tratados Constitutivos de la actual Unión Europea fueron el germen de una colaboración económica que buscaba una mayor integración en el resto de ámbitos. Esta integración suponía una mayor colaboración, y, tal como sostenía el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos”. De esta forma, la construcción europea no buscaba una mera cooperación entre los diferentes Estados integrantes, sino que se conformara un conjunto más amplio que rigiera la vida de los diferentes pueblos integrantes.

El gran paso hacia esa unidad de pueblos europeos fue la instauración de la ciudadanía europea en 1992, la cual suponía un vínculo entre los ciudadanos europeos, un vínculo

derivado de su nacionalidad. De esta forma, se constituye una relación triangular entre los tres vínculos de la persona: nacionalidad, ciudadanía y pueblo. La nacionalidad, como elemento que el Estado concede a la persona, permite que la persona sea, también, ciudadano de la Unión Europea y estos ciudadanos europeos son los que suelen denominarse, al uso, pueblo europeo en tanto en cuanto beneficiarios de una relación triangular entre persona nacional-Estado-Unión Europea.

Sin embargo, no podemos afirmar que, por ostentar una nacionalidad, hay un vínculo por la pertenencia a un pueblo⁵. El concepto de pueblo se entiende de una forma más amplia a la de nacional, con unos vínculos menos estrechos. De esta manera, los Estados miembros colaboran en la definición del propio concepto de pueblo europeo, al ser ellos los que conceden la nacionalidad bajo una serie de legislaciones nacionales que difieren entre si y que están muy influenciados por su propia historia.

La Constitución Europea supuso el otro gran paso hacia la identidad de un pueblo europeo. Sin embargo, el nombre no debe engañarnos, ya que, la constitucionalidad del Tratado es más que cuestionable por dos motivos. En primer lugar, en cuanto a la forma, es un tratado internacional entre diferentes Estados ya que falta un Estado a escala europeo que pueda subjetivarse como tal en Derecho Internacional. En segundo lugar, los Tratados en sí mismos no tienen carácter democrático teniendo como tal aquél que emana de la población que ostenta la soberanía⁶. En este sentido, no podemos olvidar que la Constitución Europea no tuvo una asamblea constituyente libremente elegida por un pueblo europeo, sino que se basa en un debate político entre los gobiernos de los Estados miembros.

Yendo al propio texto del Tratado, en él no se habla de una identidad europea ni de un pueblo europeo, sino de identidades nacionales. En todo caso, esta posible identidad europea sería la suma de las identidades nacionales de los Estados miembros que la componen. Es el respeto a las identidades nacionales lo que conlleva un respeto a las estructuras internas de los Estados miembros, tal como se establece en el texto⁷. Así, el sujeto responsable ante la Unión es el Estado, y no la persona que conforma el pueblo⁸.

Dentro de las identidades nacionales que menciona el texto, también se hace alusión a los “Pueblos de Europa” en detrimento de los “Ciudadanos de Europa”. En el proyecto constitucional, el artículo 1.1 señalaba: “la presente Constitución, que nace de la voluntad de los pueblos y de los Estados de Europa” y continuaba con la formulación del Tratado de Roma en la que se proponía una Unión entre los diferentes pueblos de Europa. De esta forma, vinculando una legitimidad de los ciudadanos y de los Estados miembros, se crea una base política y jurídica que permitía sostener que la soberanía de la Unión residía en los ciudadanos en tanto en cuanto los Estados miembros son Estados democráticos que elige la ciudadanía.

El proyecto constitucional hacía distinción a la ciudadanía como fundamento legitimador, aunque se hablaba de “pueblos europeos”⁹. De esta forma, no había un pueblo europeo, sino ciudadanos europeos que lo eran en tanto ostentaban la nacionalidad de un Estado miembro.



El actual Tratado de la Unión Europea menciona a los ciudadanos relacionándolos con los pueblos europeos¹⁰. El término “pueblo” hace una alusión más específica hacia las diferentes culturas que integran la Unión, mientras que “ciudadanos” lo unifica bajo los Estados, que son los sujetos que forman la Unión. Es importante esta distinción ya que, muchos de los Estados que integran la Unión, han ido variando sus fronteras en múltiples ocasiones por lo que el término “pueblo” pone a los ciudadanos de Europa a girar en torno a las diferentes concepciones culturales. Además, en algunas ocasiones, estas concepciones son excluyentes hacia el Estado del que forman parte, buscando la secesión y conformación de un nuevo sujeto político, por lo que este giro en el texto del Tratado abre la vía hacia una mayor división territorial en confrontación con la idea de pueblo europeo.

Los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros también han tenido ocasión de pronunciarse sobre esta idea de unificación del pueblo europeo. Así, el Alto Tribunal alemán se pronunció en sentencia¹¹ como protector de la soberanía nacional alemana pero afirmando que la Unión Europea no es un Estado federal (pero se asemeja en diferentes aspectos) ni se basa en un pueblo único y homogéneo.

En este punto debemos considerar la posibilidad de transferir “derechos de soberanía”, dando lugar a una transferencia parcial de dicha soberanía a la Unión Europea. De esta forma, la soberanía sería un conjunto de poderes que pueden ser divididos entre diferentes niveles de gobierno¹². En este sentido, debemos diferenciar, por un lado, la idea de un pueblo nacional y pueblo europeo, y, por otro lado, la delegación del poder que hace el pueblo para ejercer su soberanía.

21

Son los pueblos que integran la Unión Europea los que ostentan la soberanía y la ceden a los respectivos gobiernos para que ejerzan el poder. Pero, también, son esos gobiernos los que, a su vez, dan la potestad a la Unión Europea para realizar unas políticas integradoras entre los diversos pueblos europeos. Políticas que aúnan a los ciudadanos hacia una mayor integración para favorecer el bien común y los une entre ellos. No se deslegitima a un pueblo, sino que los pueblos unen su soberanía para que un órgano mayor realice políticas a favor de ellos.

Es por ello que la Unión Europea tiene derechos propios de soberanía¹³, dando lugar a una relación triangular entre Estado Miembro, pueblo europeo y Unión Europea. De esta forma, del pueblo emana el poder, el cual se encuentra dividido entre la Unión Europea y los Estados miembros¹⁴.

Uno de los hechos que acercan la soberanía a la Unión Europea es la toma de contacto del Parlamento Europeo. Sin embargo, debemos tener en cuenta que las votaciones se basan en las normas de los Estados miembros lo que da lugar a que se realicen en días diferentes y con listas nacionales. Aunque es necesario el fomento de la idea de un “pueblo europeo” ya no solo como idea teórica, sino de forma práctica mediante, por ejemplo, la creación de listas transnacionales.

Resulta complicado tener la concepción de un “pueblo europeo” ya que, además de clarificar el concepto “europeo”, los actuales Estados miembros que conforman la Unión Europea disponen de legislaciones diversas en cuanto a la nacionalización de personas de terceros Estados, por lo que las personas de diferentes Estados que llegarán a ser

nacionales de Estados miembros, y, por tanto, pasarán a ser ciudadanos de la Unión Europea es diferente. Es por ello que, el proceso de nacionalización de personas de otros países terceros debería regirse por unos criterios comunes ya que estas personas tendrán una libre circulación a lo largo del territorio de la Unión. Es cierto que la nacionalidad tiene un estatus más profundo que la ciudadanía europea, pero nos referimos en cuanto a plazos y condiciones requeridas para realizar dicho trámite, lo que podría realizarse mediante una armonización.

No podemos olvidar en este sentido que la legislación aplicable a la obtención de la nacionalidad difiere entre Estados miembros y está relacionado de forma intrínseca con las raíces históricas de los países que forman parte de la Unión. Encontramos, de esta forma, una pluralidad de pueblos de Europa, que han decidido unirse para un futuro común, pero que tienen unas señales identitarias diferentes.

En este punto, debemos analizar cómo influyen aquellos movimientos políticos que, aun formando parte de un Estado miembro, consideran que su población es un ente diferente a su Estado matriz y busca su propia identificación en el plano internacional como nuevo Estado. Si se consideran un sujeto político diferente al propio Estado del que forman parte (y, por ello, un pueblo diferente), ¿pueden formar parte de un solo pueblo europeo?

22

2. LA INFLUENCIA DE LOS SECESIONISMOS EN LA CONCEPCIÓN DE UN PUEBLO EUROPEO

La primera consideración que debemos tener en cuenta en este punto es que, aunque hablemos de territorios secesionistas, no todos los habitantes de ese territorio se identifican como otro pueblo diferente al de su Estado. Los porcentajes de esta población difieren según los casos, pero consideramos oportuno tomar este asunto de forma uniforme por el propio peso que tienen estos movimientos tanto en las propias regiones como en el Estado del que forman parte.

La Unión Europea, como organización supranacional, busca lograr una unidad jurídica y política. Aunque ha logrado preservar la paz en Europa, la Unión no ha podido frenar los movimientos soberanistas e independentistas surgido de pueblos y comunidades que se consideran naciones sin Estado y que están apoyadas por partidos políticos y asociaciones nacionalistas de diversa ideología¹⁵. Actualmente podemos contabilizar 111 regiones con movimientos independentistas o autonomistas con especial presencia en Italia, España, Bélgica y Francia¹⁶.

Tabla 1: Territorios secesionistas de la Unión Europea

Región/territorio	Población (habitantes)	Estado
Flandes	6.552.967	Bélgica
Córcega	339.178	Francia
Bretaña	3.373.835	Francia
País Vasco	2.224.797	España
Cataluña	7.629.889	España
Sicilia	4 969 891	Italia
Padania	33.757.031	Italia



Cerdeña	1.656.960	Italia
Bolzano (Tirol del Sur)	106.951	Italia
Silesia	4.868.764	Polonia
Islas Feroe	52.889	Dinamarca
Groenlandia	56.653	Dinamarca
Islas Aland	29.789	Finlandia
Norte de Chipre	326.000	Chipre

Fuente: Elaboración propia.

Otros Estados de la Unión también cuentan con regiones separatistas, aunque su influencia es mucho menor¹⁷. En estos últimos, las organizaciones políticas autonomistas gozan de un respaldo social siempre dentro de ciertas minorías étnicas. Debemos mencionar la Alianza Libre Europea¹⁸, agrupación política presente en el Parlamento Europeo y que aboga por el derecho de autodeterminación de los pueblos como una forma de construir una Europa Unida basada en el reconocimiento de identidades que la integran.

¿Cómo podemos conformar la idea de un pueblo europeo con territorios que desean su independencia del Estado matriz?

Como hemos señalado anteriormente, la idea de “pueblo” en textos de Derecho Internacional, se ha unido a aquellos conjuntos de personas que estaban en un marco colonial. Es por ello que, la Resolución 1514/XV adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1960 proclamó el derecho a la libre determinación de los pueblos sometidos a dominación, a la explotación y al yugo colonial. Más tarde, la resolución 2625/XXV sobre los principios de amistad y cooperación aplicables a las relaciones entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, se dirigió a garantizar el derecho de los Estados a mantener su soberanía e integridad territorial.

23

Al aprobarse la Resolución 1514 se hizo énfasis en restringir el derecho de autodeterminación solo en casos de dominación colonial y extranjera. La Resolución se recoge en siete párrafos, de los cuales cinco indican que los pueblos dependientes (esto es, fideicomisos y no autónomos) tenían derecho a finalizar la situación sin condiciones por parte de la metrópoli. El sexto párrafo va más allá al sostener: “Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”. El Derecho Internacional no regula ni ampara secesión o autodeterminación de esta. Toda aquella separación territorial de un Estado que se encuentre fuera de estas circunstancias, tendríamos que enmarcarlo en la permisión del derecho nacional.

El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea prevé la retirada de un Estado miembro de la Unión. Sin embargo, en el Tratado de Lisboa no hay ningún precepto referido a la secesión de una parte de un Estado miembro. De forma similar ocurre en otras Organizaciones Internacionales, en las que no se recoge una posible secesión territorial de un Estado. Esto se debe a que las Organizaciones Internacionales, de una forma u otra, son la unión de Estados, por lo que, cualquier cambio territorial se establece que es de derecho interno.

El silencio de los Tratados sobre una posible secesión de un Estado miembro es consecuencia lógica del reconocimiento de la identidad nacional de los Estados miembros, que, como se sostiene en el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, es “inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos”. Acorde con el principio de atribución, toda competencia que no se atribuye en los Tratados a la Unión, corresponde a los Estados miembros. De esta forma, al no corresponder la secesión a una competencia de la Unión, lo hace a los Estados miembros, rigiéndose por las normas de derecho interno.

Una vez tenido en cuenta la normativa internacional al respecto, debemos considerar que la aparición de un nuevo Estado, ya sea por acuerdo con el Estado matriz o por secesión unilateral, supone la existencia un nuevo sujeto político que se da a sí mismo normas internas dentro de un proceso constituyente, pero que, en la esfera exterior, deberá negociar con el resto de Estados su propio reconocimiento y la aplicación del derecho internacional.

Una de las características de los movimientos secesionistas que se producen en el ámbito interno de Unión Europea es la relativización de la esfera constituyente tradicional, que se mezcla con un discurso democrático radical y un posibilismo constitucional que crea un escenario en el cual se abandona el Estado matriz, pero se continúa siendo miembro de las organizaciones internacionales de dicho Estado matriz. No podemos olvidar que, en el caso de secesión, se producen dos nuevos sujetos políticos: un Estado matriz (o Estado heredero) y un nuevo Estado. El primero de ellos continúa la senda tomada, mientras que el nuevo Estado, con una nueva personalidad jurídica, debe decidir, tanto en la esfera interna como externa, las relaciones con los sujetos con los que se relaciona. Este nuevo Estado, por tanto, debe decidir si accede a una organización internacional y seguir los requisitos de adhesión. En ningún caso se puede afirmar que, porque se esté aplicando la normativa de una organización internacional en el territorio secesionista, dicho territorio ya forma parte de esta organización, porque, en sentido contrario, también se podría afirmar que, como en dicho territorio se está aplicando la normativa del Estado matriz, ese territorio pertenece a dicho Estado.

En los procesos secesionistas podemos identificar tres argumentos para eludir la práctica jurídica y permitir que un nuevo Estado naciente de una secesión de un Estado miembro no tenga que solicitar un ingreso formal, especialmente en la Unión Europea¹⁹.

a) Sucesión por separación. En este caso, la independencia lograda por la secesión sería una devolución por parte del Estado matriz, logrando el estatus que ese territorio debería de haber tenido. Esto supone que el Estado miembro de la Unión Europea, al firmar la adhesión a la Unión, lo habría hecho también en nombre del territorio separado. Su base jurídica es la Convención de Viena de 1978²⁰, en la cual se sostiene²¹ que los tratados internacionales que se aplicaban al Estado matriz se continuarán aplicando al nuevo Estado aludiendo al principio de continuidad. Sin embargo, dicho principio es la excepción, y no la regla. En este caso, la regla sería el principio de la tabula rasa: el nuevo Estado no está obligado a mantener en vigor un tratado internacional porque así lo hiciera el Estado matriz²².



b) Ampliación interna de la Unión Europea. La variedad de situaciones que se pueden dar en una sucesión de Estados haría imposible la existencia de costumbre internacional de obligado cumplimiento en la Unión Europea. A ello, según esta tesis, deberíamos sumar las singularidades de la Unión con respecto a otras organizaciones internacionales. Es por ello que solo sería aceptable una sucesión automática del nuevo Estado como miembro de la Unión, ya que una respuesta en otro sentido supondría ser contrario al espíritu de la integración europea.

c) Solución política derivada del seno del Consejo Europeo. Para evitar perjuicios a los ciudadanos del territorio, esta tesis propone que el Consejo Europeo otorgue transitoriedad al derecho derivado en cuanto a dichos ciudadanos se refiere a la vez que dicho territorio negocia la adhesión a la Unión. Esta postura se sometería al artículo 48 del Tratado de la Unión Europea en cuanto a la reforma ordinaria de los Tratados se refiere. Esta tesis da por hecho que el acuerdo de secesión será negociado con el Estado matriz, y, a la vez, que el resto de Estados reconocería ese territorio secesionado como Estado independiente con personalidad jurídica propia-

Los Estados miembros de la Unión Europea mantienen su soberanía (la cual comparten parcialmente con la Unión), por lo que el derecho de secesión de una parte de su territorio está sujeto a las normas constitucionales del propio Estado miembro. La Unión Europea no puede pronunciarse sobre los asuntos internos de un Estado miembro cuando se refiere a un asunto tan sensible como la propia estructura institucional del Estado, pero sí puede tomar una posición firme en cuanto a una posible adhesión de estos territorios a la Unión Europea, especialmente desde el Consejo Europeo como institución representativa de los Ejecutivos de los Estados miembros, así como por la Comisión Europea como ejecutivo de facto de la Unión.

25

La posición del Derecho Internacional con respecto a los Tratados es que el nuevo Estado debe comenzar como beneficiario de los Tratados desde el día de su independencia. La estabilidad es necesaria con respecto al territorio, y es por ello que los tratados establecen fronteras a los que se debe prestar máxima atención. La regla general con respecto al principio de estabilidad viene dada por el artículo 11 de la Convención de Viena de 1978. Sin embargo, con respecto a Organizaciones Internacionales, la posición tomada por el Derecho Internacional es diferente, ya que el nuevo Estado debería comenzar el procedimiento de admisión para ser aceptado en una Organización Internacional²³. Sí que hay una continuidad en las relaciones con la Organización Internacional si un Estado se divide en dos o más. En ese caso, sí que se considera que los nuevos Estados continúan siendo miembros de la Organización Internacional²⁴. Como podemos observar, la diferencia está en si el Estado matriz mantiene su personalidad jurídica, o, si, por el contrario, ese Estado matriz se disuelve también.

Hasta ahora solo se ha producido un caso en el que una parte de un Estado miembro se haya retirado de la Unión sin que se produjera una escisión de la parte del territorio matriz al que pertenecía. Fue Groenlandia que se incorporó a las Comunidades Europeas en el año 1973 al ser parte de Dinamarca. En 1985 se modificó el Tratado de la Comunidad Económica Europea, a propuesta del propio gobierno de Dinamarca, para retirar esta isla del territorio comunitario e incorporarlo en la lista de “Países y territorios de ultramar”²⁵. De forma análoga, se encuentra el asunto de Argelia, otro territorio de Ultramar que, en este caso, se acogió al derecho de libre determinación.

La Unión Europea es una “unión de Estados”, no una “unión de nacionales” o de “pueblos”. De esos Estados depende la ciudadanía europea, ya que los Estados miembros son los que disponen de la competencia para declarar quienes son sus nacionales y quiénes no. Es por ello que solo se puede ser ciudadano de la Unión si se es nacional de un Estado miembro. De esta forma, con la separación de una parte del territorio de un Estado miembro, sus ciudadanos pierden los derechos como ciudadanos europeos en el ordenamiento jurídico de la Unión²⁶, aunque dicha normativa les estuviera siendo aplicable hasta ese momento.

26

Los territorios con aspiraciones secesionistas son conocedores de estos hechos y es por ello que se busca la excepcionalidad para poder dar entrada a sus argumentos. Así, en el año 2012 se realizó una iniciativa ciudadana sobre el “fortalecimiento de la participación ciudadana sobre la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva”. Esta iniciativa buscaba garantizar que los ciudadanos de un nuevo Estado que fuera resultado de la secesión de un Estado miembro, pudieran continuar disfrutando de la condición de ciudadanos de la Unión. La Comisión rechazó dicha iniciativa al sostener que, “de acuerdo con el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, solo las personas que tengan la nacionalidad de un Estado miembro son ciudadanos de la Unión” y que la “ciudadanía de la Unión Europea es complementaria, pero no sustitutiva, de la ciudadanía nacional”. Además, sostuvo que, al no estar legislado el asunto de una secesión de un Estado miembro, “en caso de secesión de una parte de un Estado miembro, la solución se tendría que encontrar y negociar en el ordenamiento jurídico internacional”²⁷.

Las Instituciones europeas se niegan a asumir competencias en estas cuestiones, dejándolo en manos de los Estados miembros para que lo resuelvan acorde con su Derecho interno²⁸. Esta ha sido la postura tomada de forma continua por la Unión Europea manteniendo la Unión de Estados²⁹. No se puede dar una “ampliación interna” de la Unión Europea sobre la base de un proceso de secesión territorial alegando unos derechos adquiridos como ciudadanos europeos de los habitantes de un territorio escindido³⁰. Los ciudadanos del territorio secesionista solo recuperarían la ciudadanía europea si ese nuevo Estado fuera admitido como Estado miembro de la Unión o se incorporara a otro Estado miembro.

Las Instituciones de la Unión Europea también se han opuesto formalmente a los intentos de secesión unilaterales e ilegales. La propia Comisión Europea se ha llegado a negar a reunirse con los representantes, en este caso, del secesionismo catalán. En este mismo orden de cosas, la Comisión negó que España violara con su actuación el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y no puso en tela de juicio los procesos penales contra líderes secesionistas por el referéndum ilegal y la consiguiente declaración unilateral de independencia. Y no podría ser de otro modo, ya que, como sostiene Weiler³¹ “el propio espíritu de la integración europea desalienta a la Unión, como tal, a acoger estos movimientos y alentarlos con la promesa de una fácil adhesión”.

Aclarado este punto, es necesario indicar que una secesión de un Estado miembro solo puede plantearse en el ordenamiento de la Unión Europea dentro de un marco de respeto al ordenamiento constitucional del Estado miembro interesado. Plantear una posible



secesión de un Estado miembro fuera del ámbito de la legalidad de dicho Estado miembro pone en peligro el ordenamiento jurídico del Estado y la estabilidad del conjunto de la Unión. Así, una secesión realizada por la fuerza o mediante medios violentos no podría nunca ser reconocida por la Unión.

Se han hecho comparativas a la situación de otros lugares, como Kosovo³², territorio que no es reconocido por muchos de los Estados miembros³³. Sin embargo, debemos hacer mención a que dicho territorio nunca ha sido parte de la Unión Europea, y, por tanto, el reconocimiento de una posible soberanía estatal corresponde a los Estados miembros de forma particular, aplicando el Derecho Internacional³⁴. Es diferente el caso de un territorio, que, siendo parte de un Estado miembro, y, por ello, de la Unión Europea, decidiera, de forma unilateral, separarse de dicho Estado miembro para conformar un nuevo Estado. En ese territorio ya venía aplicándose el acervo comunitario y, dejaría de aplicarse al separarse del Estado. Además, el espíritu separatista chocaría frontalmente con el espíritu integracionista de la Unión, tendente a una mayor aproximación.

El Derecho Internacional no reconoce el derecho a la libre determinación de cualquier “pueblo”, “etnia”, “nación” o “nacionalidad”, ya que se contraponen de forma frontal la integridad territorial y la soberanía del Estado. El uso de la fuerza para lograr una separación podría, incluso, dar lugar a la actuación de la comunidad internacional en defensa del Estado amenazado por el secesionismo. Las autoridades de ese Estado matriz deberán garantizar los derechos fundamentales, incluido el respecto a las minorías. El Estado matriz no puede recurrir a la fuerza de forma arbitraria, sino que se haría por las limitaciones del actual Derecho Internacional.

27

Una secesión unilateral que no se ajustara a los requisitos constitucionales de un Estado miembro no produciría efectos jurídicos, por lo que los habitantes de ese territorio secesionista se encontrarían en un limbo jurídico ya que, los dirigentes secesionistas afirmarían la eficacia de su decisión independista (que no sería reconocida por el Estado matriz al oponerse a sus normas constitucionales, ni por la Unión Europea por ir contra el derecho interno de ese Estado miembro).

En todo caso, las Instituciones de la Unión no pueden llegar a considerar la solicitud de ingreso de la Unión por un territorio secesionista de un Estado miembro que se haya declarado independiente sin ajustarse a sus normas constitucionales internas puesto que la Unión no puede reconocer el carácter de esa parte del Estado como una comunidad política independiente.

En este punto, es esencial recordar la postura tomada por las Comunidades Europeas en cuanto al reconocimiento colectivo y expreso de Croacia y Eslovenia en 1992 mediante la Declaración de los Doce, de 16 de diciembre de 1991, relativa a las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos estados a la Europa del Este y a la Unión Soviética³⁵. En esta declaración, la Comunidad Europea dijo que solo aceptaría y reconocería la constitución de nuevos Estados si se había efectuado “de conformidad con las normas aceptadas por la práctica internacional y teniendo en cuenta las realidades políticas en cada caso concreto, a estos nuevos Estados que (...) se constituyan sobre una base democrática, acepten las obligaciones internacionales pertinentes y se comprometan de buena fe a en un proceso pacífico negociado”. Es por ello que podemos afirmar que la Unión no aceptaría la independencia unilateral de una parte del territorio de un Estado miembro. Tal como afirma la profesora Mangas Martín: “Es una incongruencia e

insensatez, y desde luego una deslealtad, separarse un Estado miembro de la Unión Europea para, a la par, querer volver al seno de la organización de unificación europea. La gobernabilidad y prosperidad de Europa no la garantizarán las casi 300 regiones europeas”³⁶.

Nos resulta complicado considerar que un pueblo que busca su separación del resto de conciudadanos de su Estado pueda buscar formar parte de un pueblo más grande y heterogéneo en el cual también están esos conciudadanos de los que se autoperciben diferentes. Es por ello, que estos movimientos secesionistas realizan más compleja, aún, la percepción de los ciudadanos europeos como un solo pueblo.

Anteriormente hemos mencionado los casos de secesión de Argelia y de Groenlandia. En el primer caso fue determinante la Resolución, ya nombrada, 1514 por la que se enunciaba el derecho a la libre determinación de los pueblos. Además, nos encontramos con unas nacientes Comunidades Europeas que se basan, principalmente, en la integración económica, y no existía aún el actual Parlamento Europeo. Es por ello que no entraremos al fondo del asunto.

28 Sí tiene más incidencia en el asunto el caso de Groenlandia. Con la adhesión de Dinamarca a las Comunidades Europeas, la actual región de Groenlandia formó a pasar parte de la Organización. Sin embargo, en 1985 Groenlandia, como territorio administrativamente independiente, se retiró de las Comunidades Europeas³⁷. Actualmente, Groenlandia no forma parte de la Unión Europea, pero sí se beneficia del proyecto económico en tanto en cuanto, como territorio de ultramar, se permiten las transacciones comerciales beneficiosas para ambas partes. Aun así, los groenlandeses se consideran ciudadanos europeos en tanto en cuanto son nacionales de Dinamarca.

¿Cómo influye este tipo de territorios en la construcción de un pueblo europeo?, ¿pueden los actuales territorios secesionistas buscar una relación semejante a la que tiene Groenlandia?

No debemos dejar de tener en cuenta que la retirada de Groenlandia fue anterior a la instauración de la ciudadanía europea y del espacio común europeo. Es por ello que no podemos afirmar que Groenlandia haya salido de un espacio común, sino de una organización internacional más inclusiva. Por otro lado, Groenlandia sigue formando parte del Estado danés, aunque administrativamente sea puramente autónomo. Es razonable, por tanto, que, los groenlandeses, como nacionales daneses, hagan uso y disfrute de sus derechos como tales, lo que, por extensión, les lleva a poder disfrutar de la ciudadanía europea.

Aun así, la población groenlandesa ha decidido libremente salir de las Comunidades Europeas, y, por tanto, no seguir apoyando el proyecto común europeo. Es complicado afirmar que estas personas lleguen a querer formar parte de un pueblo europeo, cuando han decidido salirse de él.

Aun así, los territorios secesionistas sí forman parte del espacio común europeo y son ciudadanos europeos en tanto en cuanto son nacionales de los Estados miembros de los que desean salir. Sin embargo, el punto que difiere a las secesionistas de los groenlandeses



es que estos últimos han decidido salir de la Organización Internacional de la que forma parte su Estado, pero no de este último, mientras que los territorios secesionistas, sí desean formar parte de la Unión Europea, pero saliendo de su Estado matriz.

Es por ello que consideramos más complejo (aún) que estos territorios, una vez identificados como nuevos Estados y adhiriéndose a la Unión Europea, puedan llegar a formar parte de un pueblo europeo cohesionado ya que, mientras la población groenlandesa ha decidido únicamente su alejamiento a formar parte de un nuevo elemento común, pero manteniéndose firmes en su unión al Estado danés formando parte de su elemento personal, movimientos secesionistas de ciertos territorios buscan lo contrario: no formar parte como elemento personal del Estado del que forman parte, constituyéndose en uno nuevo para integrarse en la Unión Europea, y, así, del pueblo europeo (en conjunto con los nacionales del Estado miembro del que no se sentían identificados).

3. UN PUEBLO EUROPEO ABIERTO HACIA EL ESTE

La Unión Europea ha ido abriéndose a posibles adhesiones de los países del Este. Actualmente los Estados que son candidatos oficiales son Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turquía y Ucrania. Por otro lado, nos encontramos con Georgia y Kosovo como candidatos potenciales. Estos países que se encuentran en vías de posible adhesión a la Unión, si esta llegara a formalizarse, pasarían a ser Estados miembros, con el consecuente otorgamiento de ciudadanía europea a sus nacionales. En este punto debemos preguntarnos, ¿es factible la construcción de un pueblo europeo con la unión de estos nuevos Estados?

29

Podemos dividir en dos grupos los países cuya adhesión presenta retos a la construcción de una población común. En primer lugar, tendremos en cuenta a Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Kosovo como partes de la antigua Yugoslavia. En segundo lugar, analizaremos la casuística de Moldavia, Ucrania y Georgia por sus relaciones (y las consecuentes relaciones transfronterizas que pudieran derivarse por parte de la Unión Europea) con Rusia y Bielorrusia. No pasaremos a analizar el caso de Turquía por encontrarse su adhesión frenada de facto.

Tomando como base el concepto de pueblo mencionado anteriormente, las personas que lo conforman tienen una serie de elementos comunes. En este sentido, no podemos obviar los choques derivados de la desintegración de Yugoslavia que llegaron a su punto culmen con la guerra de los Balcanes. Estas confrontaciones fueron motivadas por la toma de poder entre diferentes grupos sociales que formaban la población. Bien es cierto que los Estados que formaban Yugoslavia actualmente viven en paz entre sí, pero, ¿es posible una cohesión entre ellos dentro de un pueblo europeo? Es difícil de comprender este punto cuando hace treinta años el territorio yugoslavo se desangraba en una lucha encarnizada entre la población por la autodenominación como Estado. ¿Puede esta población volver a unirse entre sí y con el resto de ciudadanos europeos hacia un futuro político común?

Tras la guerra de los Balcanes (y la inacción de la Sociedad Internacional, Unión Europea incluida), se creó el Estado de Serbia y Montenegro, del cual, la provincia de Montenegro, tras un referéndum pactado en 2006, se separó y estableció un nuevo Estado separado de Serbia. Las relaciones entre estos dos Estados se han mantenido estables. No ocurre igual

con Kosovo, territorio que se secesionó unilateralmente de Serbia y que, aunque está ampliamente reconocido por la Comunidad Internacional, no así por Serbia, que no lo reconoce como Estado.

La Unión Europea tomó las “Líneas de actuación a propósito del reconocimiento de nuevos Estados en Europa Oriental y en la Unión Soviética”³⁸ sobre la práctica habitual en Derecho Internacional del respeto a las fronteras pudiendo modificarse únicamente bajo dos premisas: el mutuo acuerdo y los medios pacíficos.³⁹ La Unión Europea siempre⁴⁰ ha mantenido una posición de respeto a la integridad territorial de Serbia⁴¹.

Debemos tener en cuenta de forma especial las consideraciones del Consejo Europeo ya que son sus miembros integrantes los que llegaron a aceptar de forma unánime a un nuevo Estado miembro. En este sentido, el Consejo Europeo ya mantuvo su posición al sostener: “cualquier solución unilateral o derivada del uso de la fuerza, así como toda modificación del territorio actual de Kosovo, serían inaceptables”⁴². Al día siguiente de la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo, el Consejo Europeo no reconoció ese nuevo Estado de Kosovo y se circunscribió a los pronunciamientos de cada uno de los Estados soberanos.

30 Las voces⁴³ conformes a la secesión de Kosovo mencionaban su excepcionalidad amparada en los gravísimos casos que había sufrido la provincia yugoslava por parte del Estado y su larga administración internacional. Sin embargo, la secesión kosovar tuvo lugar durante un gobierno estable en Serbia, que respetaba los derechos ciudadanos, con una autonomía extensa a la provincia de Kosovo y preparando su entrada en la Unión Europea. Su independencia unilateral supone una violación a la integridad territorial. Sin entrar en las acciones cometidas por el Gobierno del lugar, debemos tener en cuenta que Kosovo no controla la totalidad del territorio que sostiene que le pertenece (la zona norte está bajo control serbio, caso similar a Chipre) ni se puede decir que ostenta una soberanía de facto al ser necesaria la presencia de EULEX. Aunque la Corte Internacional de Justicia no haya entrado al fondo del asunto por no estar dentro del ámbito de consultas realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Unión Europea debe tener en cuenta su estatalidad a la hora de ser un Estado miembro más.

Fuera de las relaciones habituales entre Estados, es complicado que los ciudadanos de estos Estados participen en un pueblo común teniendo en cuenta los hechos anteriormente citados y que han dado lugar a su separación. En particular, el caso de Kosovo es especialmente influyente ya que tendría especial eco en aquellas regiones de Estados miembros mencionadas en el apartado anterior y que buscan la secesión.

La unión de los ciudadanos en su identificación como pueblo es otro de los puntos chocantes en este sentido. Además del hecho reiterado de las separaciones realizadas en los territorios yugoslavos, debemos tener en cuenta que fueron motivados por su diferente identificación. En este sentido, no había suficientes puntos comunes para una posible cohesión entre ellos. La Unión Europea ha evitado en los Tratados la mención de unos puntos comunes culturales favoreciendo más un proyecto a futuro conjunto. Sin embargo, sus propios ciudadanos han sido los que han rechazado el mayor apoyo hacia la estatalización de la organización por esa falta de identificación cultural.



En este sentido, no podemos considerar la construcción de un pueblo europeo sin unas raíces comunes y sin que sea la propia Unión la que enfatice esos puntos comunes que lleguen a desarrollar un futuro conjunto no meramente como una Organización Internacional al uso.

En el lado de los antiguos territorios yugoslavos nos encontramos con el caso de Macedonia del Norte, que, aun habiendo firmado el 17 de junio de 2018 el Acuerdo de Prespa con Grecia, la población mantiene un ambiente de disputa entre ambos territorios por la propia identificación con el nombre de “Macedonia”. En este sentido, no podemos dejar de tener en cuenta tanto las manifestaciones habidas en Grecia contrarias a la firma del acuerdo.⁴⁴ como el referéndum celebrado por el Estado de Macedonia del Norte y cuyo forzamiento por parte del Ejecutivo⁴⁵ recuerda a la transformación que se hizo con la Constitución Europea hacia el Tratado de Lisboa para la aceptación por parte de los ciudadanos.

En este caso podemos observar el enfrentamiento en la población por la denominación de su Estado siendo este reflejo de su propia identificación cultural. La construcción de un pueblo europeo conjunto entre ambas poblaciones resulta compleja ante la identificación de ambos y su enfrentamiento por este motivo.

El caso de Georgia supone un enfrentamiento entre el Estado georgiano frente a un Estado tercero (Rusia), el cual apoya la secesión de un territorio. Hablamos de Georgia y sus regiones de Abjasia y Osetia del Sur en los que la Unión Europea respalda la integridad territorial del Estado georgiano.⁴⁶ En este sentido, nos situamos ante la posible adhesión de un Estado cuyo territorio no es controlado de facto por él mismo, sino que es independiente y tendente hacia la política rusa. Ocurre de forma similar en el caso de Moldavia con la región de Transnistria y, más patente aún si cabe, con Ucrania y las regiones de Donetsk y Lugansk.

31

No podemos dejar de lado la propia consideración del pueblo en el Derecho Internacional como un elemento personal del Estado frente a la consideración marxista del pueblo entendido como una masa de habitantes de un territorio, sin pertenecer, así como un elemento del Estado. De esta forma, en la visión marxista encontramos la bifurcación entre el Estado y el pueblo, sin tener que ser coincidentes entre sí. Este hecho, aplicado a los territorios exsoviéticos ha provocado que hayan sufrido durante décadas una situación artificial que únicamente buscaba la administración por parte de un gobierno central, olvidando los propios movimientos naturales de la población. Este hecho ha ido propiciando una visión alejada a la del Estado del que formaban parte en la desintegración soviética.

En estos territorios podemos observar como los habitantes de las regiones separatistas no desean continuar formando parte del Estado, sino que buscan su “independencia” y pasar a formar parte de facto de Rusia. En el presente estudio no profundizaremos sobre los hechos motivadores de este asunto, sino en la falta control por parte del Estado que se quiere adherir a la Unión sobre su territorio, sus fronteras y su población.

La adhesión de estos Estados supone un problema para la propia Unión Europea y, por extensión, a sus Estados miembros ya que, en el caso de unirse al club comunitario, sus fronteras exteriores con terceros Estados ajenos a la Unión serían las propias fronteras de

la Unión Europea. Al no poder determinarse de forma exacta y tener una falta de control sobre ellas por parte del nuevo Estado miembro, también lo tendría la Unión Europea, dificultando, así, el control como autoridad en la libre circulación de las personas que ostentan los ciudadanos de la Unión.

En este sentido, el elemento personal del Estado supone un problema para los posibles Estados miembros en tanto en cuanto no es posible identificar a los habitantes de las áreas secesionistas como sus nacionales, y, por ende, no serían ciudadanos de la Unión Europea. De esta forma, como podemos observar, el problema de la falta de determinación de los elementos nacionales, pasa a ser un nuevo problema de la Unión Europea, que, como hemos podido observar a lo largo de los años, no es una organización muy tendente a involucrarse en los asuntos nacionales de los Estados miembros.

Obviamente, el hecho de que Estados con zonas independentistas se sumen a la Unión Europea supone un escollo para los propios Estados miembros que ya tienen territorios que buscan la secesión (ya sea para formar parte de otro Estado o para ser un nuevo Estado). Vemos complicado que estos habitantes puedan girarse hacia la creación de un pueblo europeo común que busque el fortalecimiento de todos y un futuro común cuando se busca la diferencia con sus cohabitantes.

4. CONCLUSIONES.

La Unión Europea ha supuesto un cambio drástico en los países que forman parte de ella, tanto en el plano económico, politológico como social. Es en este último en el que hemos podido observar como se ha ido creando una serie de lazos entre los ciudadanos que los hace sentirse más unidos entre si dando pasos hacia la creación de un pueblo europeo.

Sin embargo, a la vez hemos podido observar como se ha ido incrementando los movimientos secesionistas en algunos de los Estados miembros de la Unión. Este hecho dificulta el establecimiento de un pueblo europeo.

Las personas que conforman el pueblo europeo se acogen bajo una categoría jurídica que es la ciudadanía europea, derivada de la nacionalidad que ostenta la persona. La variedad de legislaciones en cuanto a nacionalizaciones se refiere, dificulta el esclarecimiento de las personas que se pueden acoger a la categoría de pueblo europeo.

Por otro lado, si sostenemos que el pueblo europeo lo forman aquellas personas que son ciudadanos europeos, y, por tanto, nacionales de los Estados miembros que dan lugar a la Unión Europea, la secesión de un territorio que crea un nuevo Estado haría perder, por tanto, el disfrute de la ciudadanía europea y su salida de ese pueblo europeo del que formaban parte.

Al ser la población un elemento esencial en un sistema político y jurídico como la Unión Europea, es oportuno, sino obligatorio, el posicionamiento de las Instituciones Europeas hacia esa protección de la unidad nacional y la integridad territorial, tanto más cuando las fronteras de la Unión Europea vienen delimitadas por los propios territorios de los Estados que la conforman.



Por otro lado, se debe tener en cuenta la situación demográfica y política de los Estados que quieren adherirse a la Unión en tanto en cuanto la Unión Europea está en un proceso (constante) de transición hacia la estatalización. Es preciso reflexionar acerca de si la nueva población de esos Estados adheridos se integraría para formar un pueblo europeo, tanto entre los Estados miembros actuales como los Estados miembros que se adhieran en el futuro.

No es sostenible que la Unión Europea busque ser un actor político cada vez más determinante en la esfera internacional y muestre carencias para posicionarse y coordinar el futuro de su población y de los Estados que la integran.

BIBLIOGRAFÍA.

BORCHARD, K.D. (2000): *El ABC del Derecho Comunitario*, 5ª edición, OPOCE, Luxemburgo, p. 7 y siguientes.

MANGAS MARTIN, A. (2013): “La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Julio-diciembre 2013, pp. 47-68.

33

MARTIN V., MALLIMACI H. Y CUCCHETTI H. (2011): *Nacionalistas y nacionalismos. Debates y Escenarios en América Latina y Europa*, Buenos Aires, Gorla.

NOGUÉ J. y ROMERO J. (2006): *Las otras geografías*. Tirant lo Blanch.

TEMBLE LANG J. (1985): “*Le projet de traité instituant l’Union européenne et les États membres: l’Irlande*” en *L’Europe de demain*, OPOCE, Bruselas, pp. 264-266.

WEIL, P (1992): *Le droit international en quête de son identité: Cours général de droit international public*. Volumen 1, pp 126 y ss.

WEILER J.H.H. (2019): Independencia de Cataluña y Unión Europea”. *Revista Internacional de Derecho Constitucional*, pp 1301-1306.

NORMATIVA Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de Tratados.

Resolución 217 A (III) de de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Reunión Ministerial Extraordinaria de Cooperación Política Europea de 16 de diciembre de 1991, en Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior española, 1991, pp. 915 y 916.

Resolución 1244, de 10 de junio 1999, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 29 de octubre de 2004.

Resolución de 18 de junio de 1998, Diario Oficial (DO) C 210, de 6 de julio de 1998, p. 225.

Resolución de 15 de abril de 1999, Diario Oficial (DO) C 219, de 20 de julio de 1999, p. 401.

Diario Oficial (DO) C 276, de 1 de octubre de 2000, p. 277.

Resolución de 15 de marzo de 2001, Diario Oficial (DO) C 343, de 5 de diciembre de 2001, p. 265.

34

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005, Declaración sobre Kosovo, p. 35.

Sesión núm. 2.687 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Relaciones Exteriores), comunicado de prensa núm. 13622/05 (Presse 274), 7 de noviembre de 2005, punto 1.

Decisión del Consejo de 30 de noviembre de 2006 por la que se concede una ayuda financiera excepcional de la Comunidad a Kosovo, Diario Oficial L 339, de 6 de diciembre de 2006, p. 36.

Reglamento de la Comisión (CE) núm. 2008/2006, de 22 de diciembre de 2006, por el que se establecen para 2007 las disposiciones de aplicación para los contingentes arancelarios de los productos de «baby beef» originarios de Croacia, Bosnia y Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia, Montenegro y Kosovo, Diario Oficial L 379, de 28 de diciembre de 2006, p. 110.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas, de 2 de febrero de 1982, Asunto 73/81, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica.

Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas, de 11 de diciembre de 1984, Asunto 270/84, Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Italia.



Decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht) de 30 de junio de 2009, 2 BvE 2/08.

REFERENCIAS

¹ Así encontramos diversas resoluciones de las Naciones Unidas, pero tiene especial importancia en el asunto la Resolución 2625 (XXV).

² A modo de ejemplo, podemos mencionar que Resolución 1514 (XV) declara contrario a la Carta de las Naciones Unidas todo intento dirigido a quebrantar la unidad nacional y la integridad territorial de un país.

³ WEIL, P (1992): *Le droit international en quête de son identité: Cours général de droit international public*. Volumen I, pp 126 y ss.

⁴ No podemos olvidar en este sentido el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, el cual, como es conocido, establece explícitamente que "la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad de los poderes públicos".

⁵ Así encontramos que el artículo 77.2 de la Constitución francesa de 1958 instauró una ciudadanía de la Comunidad francesa para los originarios de la metrópolis, los departamentos y territorios de ultramar, así como poseedores del estatuto del Estado autónomo miembros de la Comunidad. De forma similar, la Constitución portuguesa de 1976 concede a los nacionales de los países de habla portuguesa, mediante convenio internacional y reciprocidad, los mismos derechos que los portugueses. También la Unión nórdica (Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia y Suecia) conceden a los nacionales escandinavos ciertas prerrogativas y privilegios.

35

⁶ Kirchhof es el más rotundo al establecer que "allá donde no hay Estado, no hay constitución y donde no hay pueblo, no hay Estado". El expresidente del Tribunal Constitucional Alemán parte de la vinculación entre Estado y Constitución, llevando a afirmar que la Unión Europea no es un Estado, y, por ello, no tiene constitución.

⁷ Artículo I-5.1 de la Constitución Europea.

⁸ SSTJUE de 2-II-1982 y 11-XII-1984, casos Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica y contra República Italiana, respectivamente.

⁹ Artículo I.3 de la Constitución Europea.

¹⁰ Así, el artículo 1 dice: "El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en los cuales las decisiones eran tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible".

¹¹ De 30 de junio de 2009.

Véase el texto completo de la decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht) de 30 de junio de 2009 en www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html.

¹² Así lo considera el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su célebre sentencia *Pescatore*.

¹³ BORCHARD, K.D. (2000): *El ABC del Derecho Comunitario*, 5ª edición, OPOCE, Luxemburgo, p. 7 y siguientes.

¹⁴ J. Temple Lang, “Le projet de traité instituant l’Union européenne et les États membres: l’Irlande” en L’Europe de demain, OPOCE, Bruxelles, 1985, páginas 264-266.

¹⁵ NOGUÉ J. y ROMERO J. (2006): Las otras geografías. Tirant lo Blanch.

¹⁶ MARTIN V., MALLIMACI H. Y CUCCHETTI H. (2011): Nacionalistas y nacionalismos. Debates Y Escenarios En América Latina y Europa, Buenos Aires, Gorla.

¹⁷ En este sentido, podemos destacar Dinamarca, Finlandia, Suecia, Polonia, Rumanía y Hungría

¹⁸ Formación creada en 1981 e integrada por 40 organizaciones nacionalista y autonomistas de 17 países.

¹⁹ En la Unión Europea, estos requisitos derivan del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²⁰ Esta Convención solo ha sido ratificada por una veintena de Estado. El artículo 4.a) de dicho Tratado señala que no se aplica si hay reglas especiales sobre la sucesión en los instrumentos que constituyen la organización internacional. Dicho precepto es aplicable a la Unión Europea. Además, la Convención distingue entre Estados postcoloniales y demás casos de secesión, siendo solo los primeros los herederos del consentimiento de las partes para evitar un nuevo ingreso en una organización internacional.

²¹ Artículo 34 y 35 de la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de Tratados.

²² En este punto debemos recordad la práctica internacional. La separación de Pakistán de la India fue una secesión mediante tratado internacional, por lo que no fue una secesión unilateral que atentara contra la integridad territorial de la India. Aun así, para integrarse en las Naciones Unidas, Pakistán tuvo que solicitar su acceso a la Organización como un nuevo Estado. La propia Secretaria de las Naciones Unidas declaró: “El territorio que se separa, constituirá un nuevo Estado, no tendrá los derechos y las obligaciones del anterior Estado, ni por supuesto, la calidad de miembro de las Naciones Unidas.

²³ En este sentido, podemos mencionar el Sexto Comité de las Naciones Unidas sobre la partición de India en 1947. En este asunto, India continuó siendo Estado miembro de Naciones Unidas mientras que Pakistán tuvo que comenzar todo el procedimiento de admisión como un nuevo Estado.

²⁴ Así lo podemos observar con la admisión por parte de Naciones Unidas de Serbia y Montenegro, a la vez que Yugoslavia continuaba, también, siendo miembro.

²⁵ Ese mismo año se estableció un Protocolo especial sobre relaciones pesqueras con Groenlandia. En 2006, el Consejo estableció una asociación con Groenlandia y concluyó un acuerdo con Dinamarca y Groenlandia por el que se establecía una asociación especial en materia de pesca.

²⁶ Este punto fue confirmado por el Presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, el 28 de agosto de 2012, por una pregunta realizada por una eurodiputada perteneciente al grupo EFD, Mara Bizzototo, sobre una posible secesión en una parte de un Estado miembro y su repercusión en los derechos de los ciudadanos. De esta forma, el Presidente de la Comisión sostuvo que, conforme al artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la ciudadanía Europa se añade a la nacional, y no la sustituye, por lo que, en caso de secesión de un Estado miembro, la solución debería buscarse en el ordenamiento jurídico internacional y debería ser negociada en este marco (texto de la pregunta parlamentaria y respuesta de la Comisión en el Diario de la Unión Europea, C 228 E, de 7 de agosto de 2013, núm E 7453/2012).

²⁷ Doc. C (2012) 3689 final, de la Comisión Europea de 30 de mayo de 2012.



²⁸ Así se hizo respecto al referéndum anunciado por Escocia en 2014 sobre su posible separación del Reino Unido. También ha actuado así cuando se han planteado divisiones lingüísticas entre flamencos y valones en Bélgica.

²⁹ Así, el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, respondió a una pregunta formulada por una diputada laborista británica en el año 2004: “La Comunidad Europea y la Unión Europea se constituyeron mediante los tratados pertinentes entre Estados miembros (art. 299 del Tratado CE). Cuando una parte de un territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese estado, por ejemplo, porque se convierte en un Estado independiente, los tratados dejarán de aplicarse a ese Estado. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de adquirir su independencia, se convertirá en un tercer Estado en relación a la Unión, y, desde el día de su independencia, los Tratados ya no serán de aplicación en su territorio”. “Según el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, cualquier Estado que respete los principios establecidos en el apartado 1 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Una solicitud de este tipo requiere, si es aceptada por el Consejo por unanimidad, la negociación de un acuerdo entre el Estado solicitante y los Estados miembros sobre las condiciones de la admisión y las adaptaciones que esta admisión supone de los tratados. El acuerdo está sujeto a la ratificación por parte de todos los Estados miembros y del Estado solicitante”. (Pregunta de Eluned Morgan y respuesta de Prodi, de 1 de marzo de 2004, en *Diario Oficial de la Unión Europea* C 84 E/422, de 3 de abril de 2004).

³⁰ En el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron una Decisión en la que se declaraba: “Las disposiciones de la segunda parte del tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a la ciudadanía de la Unión otorgan a toda persona que ostente la nacionalidad de los Estados miembros derechos adicionales y protección, tal como se especifica en dicho parte. En ningún caso sustituyen a la ciudadanía nacional. La cuestión de si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro solo se resolverá refiriéndola al Derecho nacional del Estado miembro interesado”.

37

³¹ WEILER J.H.H. (2019): “Independencia de Cataluña y Unión Europea” en *Revista Internacional de Derecho Constitucional*. Pp 1301-1306.

³² No debemos olvidar la situación excepcional de Kosovo derivada tanto de su encuadre en Yugoslavia como de la posterior guerra de los Balcanes. Además, la situación de Kosovo se ha situado en un plano de provincia autónoma con evidentes problemas con Serbia tal como se puede observar en la Declaración 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

³³ Kosovo ha sido reconocido por Francia, Alemania, Estonia, Italia, Dinamarca, Luxemburgo, Bélgica, Polonia, Austria, Irlanda, Suecia, Países Bajos, Eslovenia, Hungría, Croacia, Bulgaria, Lituania, república Checa y Malta.

³⁴ Es interesante destacar la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la independencia de Kosovo. En ella, la Corte sostiene que no hay una prohibición expresa en Derecho Internacional de declaraciones unilaterales de independencia. Además, sitúa el principio de integridad territorial con un ámbito circunscrito a las relaciones entre los Estados. No entraremos en que la aprobación por parte de la Corte se realizó por un estrecho margen, pero se debe de reconocer que, aunque bien es cierto que el principio de integridad territorial es parte del Derecho Internacional para con los Estados, no hay un derecho de secesión de un territorio fuera del marco de la libre determinación de los pueblos con unas características muy concretas. No se puede entender una integridad territorial estatal sin haber respetado previamente el concepto de Estado y de soberanía estatal.

³⁵ Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética (Reunión Ministerial Extraordinaria, CPE, Bruselas, de 16 de diciembre de 1991).

³⁶ MANGAS MARTIN, A. (2013): “La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Julio-diciembre 2013, pp. 47-68

³⁷ Tras unas disputas sobre los derechos de pesca y la victoria del partido SIUMUT (contrario a la Comunidad Económica Europea), Groenlandia sometió a sus ciudadanos a una votación sobre su permanencia en las Comunidades Europeas. En dicho referéndum ganó el sí a la salida con un 52% a favor de la salida y un 46,1% en contra de dicha salida.

³⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Reunión Ministerial Extraordinaria de Cooperación Política Europea de 16 de diciembre de 1991, en *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior española*, 1991, pp. 915 y 916.

³⁹ En este punto debemos señalar la práctica internacional derivada de la Resolución 1244, de 10 de junio 1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Resolución CSNU) que nos remite al Acta final de Helsinki de 1975, todo ello bajo el respeto a la integridad territorial.

⁴⁰ Bien es cierto que el Parlamento Europeo en 2009 animó a aceptar la secesión unilateral de Kosovo sin esperar al pronunciamiento (confuso) de la Corte Internacional de Justicia.

⁴¹ No podemos olvidar el posicionamiento del Parlamento Europeo en 1998 sobre la situación en Serbia con respecto a Kosovo: “Destacando una vez más que la única forma aceptable para resolver la crisis de Kosovo es un diálogo pleno y sincero sobre el futuro estatuto de Kosovo, destinado a crear una situación especial con un amplio grado de autonomía en el marco de la República Federal de Yugoslavia, entre el régimen de Belgrado y los representantes de la población de Kosovo” y que fue reiterada posteriormente “Está convencido de que una solución política duradera debe basarse en una amplia autonomía de Kosovo *garantizada internacionalmente dentro de las actuales fronteras de la Federación de Yugoslavia*”.

Resolución de 18 de junio de 1998, *Diario Oficial (DO)* C 210, de 6 de julio de 1998, p. 225; Resolución de 15 de abril de 1999, *Diario Oficial (DO)* C 219, de 20 de julio de 1999, p. 401; *Diario Oficial (DO)* C 276, de 1 de octubre de 2000, p. 277; Resolución de 15 de marzo de 2001 *Diario Oficial (DO)* C 343, de 5 de diciembre de 2001, p. 265.

En este sentido también se ha pronunciado el Consejo Europeo, Así en las Conclusiones de su reunión en Berlín el 24/25 de marzo de 1999 incluso afirmando de forma explícita que Kosovo es parte territorial de Serbia (Decisión del Consejo de 30 de noviembre de 2006 por la que se concede una ayuda financiera excepcional de la Comunidad a Kosovo, *Diario Oficial* L 339, de 6 de diciembre de 2006, p. 36). También la Comisión Europea ha entendido que Kosovo forma parte de Serbia (Reglamento de la Comisión (CE) núm. 2008/2006, de 22 de diciembre de 2006, por el que se establecen para 2007 las disposiciones de aplicación para los contingentes arancelarios de los productos de «*baby beef*» originarios de Croacia, Bosnia y Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia, Montenegro y Kosovo, *Diario Oficial* L 379, de 28 de diciembre de 2006, p. 110.)

⁴² *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005, Declaración sobre Kosovo, p. 35. Posteriormente también bajo presidencia británica en Consejo de la Unión, Sesión núm. 2.687 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Relaciones Exteriores), comunicado de prensa núm. 13622/05 (Presse 274), 7 de noviembre de 2005, punto 1

⁴³ Podemos mencionar exposiciones escritas, así como comentarios escritos ante la CIJ de los Estados intervinientes que alegan sobre el *caso único*, véase *Written Statement* (en adelante, WS) United Kingdom, párrs. 9 y ss., *Written Comments* (en adelante, WC) United Kingdom, párrs. 11 y ss.; WS Germany, pp. 26 y ss.; WS Ireland, párr. 6; WS Estonia, pp. 11 y ss.; WS Luxembourg, párr. 5 y ss., etc. (todos ellos se encuentran en la web de la CIJ).

⁴⁴ <https://www.nytimes.com/2018/09/30/world/europe/macedonia-greece-referendum.html>

⁴⁵ La Constitución del Estado mantiene que es necesario el 50% de participación para que los resultados sean vinculantes. Sin embargo, en dicho referéndum, la participación se situó en un 40% motivado por el boicot por parte de la oposición, junto con la baja participación habitual en el territorio. Este forzamiento ha propiciado que, en el cambio de Gobierno tras las elecciones, la actual Presidenta del país Gordana Siljanovska-Davkova, en el acto de toma de posesión en mayo de 2024 se refirió a su país con el nombre



de República de Macedonia. Esto propició que la embajadora helena, presente en el acto, lo abandonara y llegando a pronunciarse la presidenta de la Comisión Europea sobre la obligatoriedad de cumplir los acuerdos en aras a una adhesión de la república a la Unión Europea.

⁴⁶ UE consideraría la ejecución de este proyecto como una grave violación del principio de soberanía y de integridad territorial de Georgia, con el que la UE está inequívocamente comprometida» [Consejo de la Unión Europea, 6165/2/09 REV 2 (Presse 34), de 6 de febrero de 2009].

