

LA SECESIÓN DE TERRITORIOS EN UN ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS CONSECUENCIAS EN RELACIÓN CON LAS MINORÍAS RESULTANTES

Yoveslav RADOSLAVOV YORDANOV*

Sumario: I. Introducción. II. Aspectos generales de la secesión de territorios en el Derecho internacional. encrucijada entre derechos y principios. III. La separación de una parte del territorio de un Estado Miembro de la Unión Europea. ¿Y ahora hacia dónde? IV. La protección jurídica de los derechos humanos de las minorías nacionales comunitarias en caso de secesión de territorios en un Estado Miembro de la Unión Europea. V. Conclusión.

Resumen: La protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los ciudadanos de un territorio separado, y especialmente de los habitantes pertenecientes a minorías nacionales resultantes de un proceso de secesión en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, es competencia exclusiva del Estado de nueva creación, que se ha declarado soberano e independiente con respecto al Estado miembro del que se escindió. Las declaraciones unilaterales de independencia están prohibidas por el Derecho Internacional Público cuando se realizan en menoscabo de la integridad territorial y la unidad nacional de Estados soberanos e independientes. La Unión Europea carece de competencias en este ámbito y no podrá intervenir en el caso de una violación grave y persistente de los derechos humanos que tenga lugar en el territorio del nuevo soberano, ya que éste tendrá en todo caso la consideración de Estado tercero y no estará sometido a la aplicación del Derecho Comunitario, ni a los estándares de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La protección de los derechos humanos es, en definitiva, una cuestión vinculada

Fecha de recepción del original: 21 de abril de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 5 de junio de 2017.

* Investigador Predoctoral de Derecho Internacional Público. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. yovesrad@ucm.es.

Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PR26/16–20268 Santander–UCM.

a los elementos constitutivos de la estatalidad y depende de la jurisdicción que ejerce el nuevo Estado sobre su propio territorio.

Palabras clave: Declaración unilateral de independencia, Derechos Humanos, Estados miembros de la Unión Europea, Minorías nacionales comunitarias, Secesión.

***Abstract:** The protection of human rights and fundamental freedoms of all citizens of a breakaway territory, and especially the inhabitants pertaining to national minorities emerged from a process of secession within a EU Member State, is an exclusive competence of the newly created State which has declared its independence and sovereignty with respect to the Member State from which it separated. Unilateral declarations of independence are forbidden by Public International Law when they are carried out to the detriment of the territorial integrity and national unity of sovereign and independent States. The European Union lacks competence in this area and cannot intervene in the case of a serious and persistent breach of human rights taking place in the territory of the new sovereign, since it will in any case be considered a third State and will not be subject to the application of European Law, nor to the standards of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Therefore, the protection of human rights is an issue linked to the constituent elements of statehood and depends on the jurisdiction exercised by the new State over its own territory.*

Keywords: Human Rights, EU Member States, National community minorities, Secession, Unilateral declaration of independence.

I. Introducción

El presente artículo tiene por objeto estudiar la institución jurídica de la secesión territorial, tal y como ha sido desarrollada en el ámbito del Derecho Internacional Público y aplicada en la práctica internacional, para después trasladarla a la realidad europea, y más concretamente al ámbito de la Unión Europea (UE), con el fin de determinar el marco jurídico en el que se encuadraría la protección de los derechos humanos de las minorías nacionales comunitarias surgidas de un proceso de secesión llevado a cabo en el territorio de un Estado miembro de la Unión. En la actualidad, la cuestión ha renovado su interés, esta vez desde la perspectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales de las minorías nacionales que aparecerían como consecuencia de la separación de parte o partes del territorio de un Estado miembro. En tanto que se trata de un proceso que sigue latente en determinadas esferas de la sociedad española y británica, calificamos a estas minorías de ‘comunitarias’, pues nos vamos a referir

estrictamente a los Estados miembros de la UE. En efecto, nos estamos refiriendo a una parte de la población de un Estado miembro que, como consecuencia de la separación territorial, se convierte en minoría con respecto a los nacionales del nuevo Estado.

De lo anterior, se entiende que no aludimos a esas minorías especialmente vulnerables u oprimidas que conviven con el resto de la población en un Estado, como son por ejemplo las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas que conviven con la población mayoritaria de un Estado miembro, sino a un grupo de población humana que antes de producirse la separación territorial y consiguiente secesión eran considerados como una mayoría en su propio Estado, y que después de materializarse ésta se convierten en una minoría nacional con respecto a los ciudadanos del nuevo Estado. De ahí que, resulta particularmente relevante estudiar la protección que reciben dichas personas, tanto el régimen articulado por el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, como, sobre todo, la protección otorgada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como el tratamiento que les confiere el Sistema Europeo en su ámbito de aplicación.

La relevancia de la cuestión que presentamos no es menor, teniendo en cuenta el referéndum para la independencia de Escocia del Reino Unido, que se celebró en 2014¹, así como las aspiraciones independentistas de algunas regiones autónomas españolas, como son Cataluña y, en menor medida, el País Vasco. Estos procesos se caracterizan por la multitud de interrogantes que plantean tras la separación territorial y una vez creado el nuevo Estado, lo cual justifica plenamente la elección del tema de este estudio.

El comportamiento y el ideario de estos movimientos, los fundamentos de sus reivindicaciones independentistas, así como la legitimidad de sus propuestas, y también la legalidad o no de los procesos llevados a cabo en la práctica, son asuntos que exceden del objeto de este estudio, pero que ya han atraído la atención de parte de la doctrina.² De modo que, planteamos este artículo sobre una premisa

¹ El 18 de septiembre de 2014, la población de Escocia, que representa el 8 por 100 de la población británica y un tercio del territorio de este país, se pronunció en contra de la independencia del Reino Unido. El “No” a la independencia se impuso con el 55,3 por 100 de los votos, frente al 44,7 por 100 de los partidarios por la secesión. Ese mismo año, el 9 de noviembre de 2014, se celebró también una consulta popular sobre la independencia de Cataluña del Reino de España

² Sobre la secesión de territorios en un Estado miembro de la Unión Europea, véase, entre otros, A. Mangas Martín, “La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2013, núm. 25, pp. 47–68; M. Medina Ortega, *El derecho de secesión en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2014, pp. 203–211; C. López-Jurado Romero de la Cruz, “La secesión de territorios no coloniales y el soberanismo catalán”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2013, núm. 26, pp. 1–22; T. Freixes Sanjuán, “Secesión de Estados e integración en la Unión Europea. A propósito del debate sobre la permanencia en la Unión de Escocia y Cataluña como Estados segregados del Reino Unido y España”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 2014, núm. 2, pp.

diferente, asumiendo que se trata de un proceso acabado del que nace un nuevo Estado. Nosotros queremos llegar aún más lejos de lo que ha hecho la doctrina hasta el momento, que se ha centrado básicamente en estudiar las consecuencias de la secesión territorial desde un punto de vista estrictamente económico, jurídico y político. En cambio, nosotros tenemos un objetivo más ambicioso, porque queremos saber lo que sucedería con aquellas minorías que acaban residiendo bajo el imperio de una nueva autoridad, pero que desean conservar su vínculo jurídico con el Estado del que son nacionales. Las incógnitas que se plantean son muchas, y precisamente por ello hemos considerado que este tema debe ser analizado en paralelo con los derechos humanos de las minorías resultantes de estos procesos de secesión. Ahora es importante ampliar nuestro horizonte e ir más allá, porque, aunque el supuesto que planteamos se ha quedado en un intento fallido y momentáneo, lo cierto es que podría convertirse algún día en una realidad.

No obstante, antes de adentrarnos en el estudio concreto de la protección de los derechos humanos de las minorías nacionales comunitarias, resulta obligado referirnos a una serie de cuestiones preliminares que están íntimamente ligadas a dicha protección, ya que ésta se sustancia como consecuencia de un proceso de secesión ocurrido en un Estado miembro de la UE, lo cual nos obliga a analizar sucintamente la institución de la sucesión de Estados, para luego descender en el siguiente nivel analítico específico de la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de estas minorías resultantes.

Ante este supuesto de hecho, nos planteamos al menos las siguientes preguntas: ¿Cuáles serían las consecuencias más inmediatas para la población que decida mantener su vínculo jurídico con el Estado matriz? ¿Quién se encargaría de proteger los derechos humanos de las minorías resultantes? ¿Ante la falta de una autoridad competente, acaso sería la propia Unión Europea? Estas minorías, ¿seguirán teniendo la consideración de ciudadanos del Estado matriz, o adquirirán *ipso facto* la nueva nacionalidad? ¿Se seguirán aplicando los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado predecesor al nuevo soberano? Estas cuestiones son una muestra de la complejidad del problema, que plantea una serie de cuestiones jurídicas que debemos analizar desde el ámbito del ordenamiento jurídico internacional. Porque, si bien planteamos el problema como una cuestión interna de la UE, lo cierto es que la mayor parte de las preguntas tienen una conexión directa con el Derecho Internacional, al que nos remitimos en el siguiente epígrafe.

297–329; J. Ridao Martín y A. González Bondía, “La Unión Europea ante la eventual creación de nuevos Estados surgidos de la secesión de Estados miembros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, núm. 28, pp. 363–390.

II. Aspectos generales de la secesión de territorios en el Derecho internacional. Encrucijada entre derechos y principios

La institución jurídica de la sucesión de Estados ha sido ampliamente estudiada por la Comisión de Derecho Internacional (la Comisión o CDI) a partir de mediados del siglo pasado por la amplia práctica que existía en torno a esta cuestión. La CDI comenzó su estudio primero en el ámbito de los tratados internacionales y, una vez terminado éste, entró en materia económica. Este proceso de codificación culminó con la aprobación de dos tratados internacionales: en primer lugar, la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, de 23 de agosto de 1978³, y, en segundo lugar, la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado, de 8 de abril de 1983.⁴ El contenido de ambas normas está fuertemente impregnado por el Derecho Internacional consuetudinario y la práctica internacional que existía al respecto, y se caracteriza por el carácter dispositivo de sus disposiciones. En efecto, el Derecho Internacional apunta posibles soluciones para las partes involucradas, esto es para los actores que intervienen en este tipo de relaciones, primando el acuerdo de sucesión entre los Estados involucrados.

La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados (la Convención o CVSEMT) es la norma a la que aludiremos con más frecuencia por estar relacionada con el objeto del estudio. Se trata de una cuestión imprescindible en cuanto nos permitirá entender el fenómeno de la separación de partes del territorio de un Estado miembro de la UE. Desde el punto de vista didáctico, queremos aclarar que con el término ‘secesión’, acuñado por la práctica político-internacional, nos referiremos a lo que en el ámbito del Derecho Internacional Público se llama ‘separación’ de partes de un Estado. Por su parte, con el término ‘Estado predecesor’ –mal utilizado a nuestro parecer, porque en el caso de la separación el Estado predecesor continúa existiendo y es el titular del *ius standi* ante la Comunidad internacional– nos referiremos al Estado preexistente, tal y como existía antes de producirse la secesión territorial y al que llamaremos *Estado matriz*; y con la expresión *Estado de nueva creación* aludiremos a lo que la Convención denomina ‘Estado sucesor’, siendo este último independiente en la responsabilidad de sus relaciones internacionales. Pues, en

³ La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, de 23 de agosto de 1978, entró en vigor el 6 de noviembre de 1996 de conformidad con el art. 49.1. Actualmente forman parte del mismo solo veintidós Estados.

⁴ Por el contrario, la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado todavía no ha entrado en vigor. Actualmente forman parte del mismo solo siete Estados.

definitiva, se acaba produciendo una subrogación en el sujeto que ostenta el título de soberanía sobre un determinado territorio en un Estado miembro de la UE.

La Parte IV de la Convención de 1978 se refiere expresamente a la “*Unificación y Separación de Estados*”, siendo éstas dos de las cinco formas de sucesión.⁵ Por lo que se refiere a la separación de una parte del territorio de un Estado, encontramos las reglas sobre la materia en los arts. 34 y 35 de la misma. Según el primero de los preceptos, los tratados internacionales que se aplicaban al Estado matriz antes de haberse producido la separación, continuarán aplicándose al nuevo Estado, es decir, siguen estando vigentes para el nuevo Estado los tratados del Estado matriz. La excepción a esta regla general es la autonomía de la voluntad de los Estados predecesor y sucesor, que pueden convenir lo contrario. Este criterio general tampoco se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del mismo respecto del nuevo Estado resulte incompatible con el objeto y el fin de aquél, o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución. En efecto, se desprende de este artículo que rige el llamado *principio de continuidad* para dar mayor seguridad jurídica a las relaciones que vinculan al territorio del nuevo Estado para con la Comunidad internacional. No obstante, en la práctica ocurre todo lo contrario.

En realidad, el principio de continuidad es la excepción y no la regla, aplicándose el otro gran principio en la materia: el *principio de la tabula rasa*. En virtud de este principio, el nuevo soberano no estará obligado a mantener en vigor un tratado internacional por el hecho de que en la fecha de la secesión el tratado estuviera en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados. Así que, la excepción es la continuidad. De hecho, así lo avala la práctica internacional, ya que en la mayoría de los casos de separación se ha aplicado el principio de la tabula rasa: en el caso de Pakistán (1947), Singapur (1965) y Bangladés (1972). Por supuesto que estos tratados se seguirán aplicando en el territorio del Estado matriz, que continúe existiendo después de la separación de parte o partes de su territorio. Así lo prevé el art. 35 de la Convención, con la salvedad de que los Estados afectados decidan lo contrario o conste que el tratado se refiera sólo al territorio que se ha separado, o finalmente se desprenda del tratado que la aplicación del mismo respecto del Estado matriz resulte

⁵ La Convención distingue cinco formas o supuestos que puede adoptar la sucesión de Estados, y cada una de ellas se produce bajo condiciones también distintas. Es decir, existen varias formas de sucesión y todas ellas producen el mismo resultado: un cambio en la titularidad de la soberanía. De las cinco formas que podemos diferenciar, cuatro de ellas suponen la aparición de un nuevo Estado: transferencia de parte del territorio (adquisición de soberanía territorial o cesión territorial, en este caso no aparece un nuevo Estado), Estados de reciente independencia (territorios coloniales), unificación de Estados (absorción), disolución de un Estado, y, por último, la separación de parte o partes del territorio de un Estado (secesión territorial).

incompatible con el objeto y el fin de aquél, o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución.

Ahora conviene citar algunos ejemplos de la *praxis* internacional relacionados con la separación de partes de un Estado para formar otro Estado. Los casos de separación han sido siempre problemáticos por la confrontación de intereses y también por la colisión de normas jurídicas que reconocen derechos fundamentales con Principios Estructurales del Derecho Internacional, o de éstos entre sí, como es el derecho a la libre determinación de los pueblos y el principio de integridad y unidad territorial de los Estados. Por ejemplo, una separación prevista por un tratado internacional es la de Pakistán en 1947 de la India, que, por tanto, no es una separación contra la integridad territorial de la India en señal de protesta. En contra, Bangladés proclamó su independencia en 1972 sin el consentimiento de Pakistán, violando su integridad territorial, como lo hizo también Kosovo respecto de Serbia en el año 2008 al proclamar unilateralmente su independencia. Sin duda, un claro ejemplo de separación civilizada, jurídicamente prevista y posible, es la de Montenegro respecto de Serbia, sin romper la intangibilidad de sus fronteras ni su integridad territorial. Se trata de un *derecho de opción*, o si se quiere de un mecanismo de secesión, previsto *expressis verbis* en el art. 60⁶ de la Carta Constitucional de Serbia y Montenegro de 2003.⁷

⁶ El art. 60 de la Carta Constitucional de 2003, rubricado *Breaking Away from the State Union of Serbia and Montenegro*, establecía lo siguiente:

“Upon the expiry of a 3-year period, member states shall have the right to initiate the proceedings for the change in its state status or for breaking away from the State Union of Serbia and Montenegro.

The decision on breaking away from the State Union of Serbia and Montenegro shall be taken following a referendum.

The law on referendum shall be passed by a member state bearing in mind the internationally recognized democratic standards.

Should Montenegro break away from the State Union of Serbia and Montenegro, the international instruments pertaining to the Federal Republic of Yugoslavia, particularly UN SC Resolution 1244, would concern and apply in their entirety to Serbia as the successor.

A member state that implements this right shall not inherit the right to international personality and all disputable issues shall be separately regulated between the successor state and the newly independent state.

Should both member states vote for a change in their respective state status or for independence in a referendum procedure, all disputable issues shall be regulated in a succession procedure just as was the case with the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia”.

⁷ La actual Constitución de la República de Serbia data de 2006, sustituyendo a la anterior Constitución que data de 1990. La adopción de una nueva Constitución fue necesaria después de que Montenegro ejercitara su derecho de secesión y se separara formalmente de la Unión de Estados mediante un referéndum del 21 de mayo de 2006, declarando su independencia de Serbia el 3 de junio de 2006. Para más información sobre la independencia de Montenegro, véase la obra de J. Vidmar, *Democratic Statehood in International Law. The Emergence of New States in Post-Cold War Practice*, Oxford y Portland, Hart Publishing, 2013, p. 109 y ss.

Sin embargo, existen una serie de casos de separación de dudosa legalidad, ya que no gozan de un asentimiento generalizado. Son los casos de la República Turca del Norte de Chipre, la República de Nagorno Karabaj dentro de Azerbaiyán, así como la República Autónoma de Abjasia y la República de Osetia del Sur dentro de Georgia. El otro extremo es Kosovo⁸, que, siendo una región autónoma de Serbia, se proclamó independiente en el año 2008 de forma unilateral. El último caso de separación territorial data de julio de 2011 cuando Sudán del Sur se separó del territorio de Sudán, convirtiéndose así en un Estado independiente. Y, finalmente, por lo que se refiere a Cataluña, su eventual independencia, en el estado actual de las cosas, se parecería en mayor medida a la declaración unilateral de Kosovo, más que a la separación civilizada de Montenegro.

En el ámbito de la *praxis* europea, la separación territorial en un Estado miembro de la Unión Europea ha quedado abortada en el intento del Partido Nacionalista Escocés de convertir a esta nación en un Estado soberano e independiente del Reino Unido. No obstante el referéndum de 2014, Escocia votó por continuar sus relaciones económicas, políticas y militares con el Reino Unido, eso sí, a cambio de un traspaso de más poderes en materia fiscal y del Estado de bienestar. Ahora bien, a los efectos de este estudio resulta conveniente trasladar las consecuencias de la eventual independencia al ámbito particular de los derechos humanos de los ciudadanos de Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, que permanecería en Escocia después de la secesión, siendo una minoría nacional. Esta misma lógica podría extrapolarse a la realidad española con respecto a los intentos infructuosos de Cataluña de convertirse en Estado independiente. Lo que sí parece indiscutible es que estas regiones disfrutaban de un régimen de autonomía, más o menos amplio, dentro de sus respectivos Estados, y lo hacen bajo diferentes

⁸ A julio de 2016, cinco Estados miembros de la Unión –Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumanía– siguen sin reconocer a Kosovo como Estado independiente. La UE ha firmado un Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) con Kosovo, negociado por la Comisión y por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ha entrado en vigor el 1 de abril de 2016. Se trata de un Acuerdo ‘EU only’ en el que no participa ninguno de los Estados miembros, limitado por tanto a los ámbitos competenciales exclusivos de la UE. Así que, su celebración no supone un acto de reconocimiento tácito por parte de los Estados miembros que todavía no reconocen a Kosovo como Estado independiente. Como afirma Mangas Martín, “La gravedad del precedente de Kosovo es que su independencia unilateral en violación de la integridad territorial y de la intangibilidad de las fronteras en Europa se admite por una amplia mayoría de Estados de la UE en relación con un Estado plenamente democrático como era Serbia en 2008 y sigue siéndolo, en el marco de su “perspectiva europea”, y como castigo por hechos del pasado de un régimen autoritario.” Respecto de la actitud tomada por la UE, véase A. Mangas Martín, “Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2011, núm. 1, pp. 101–123, en especial p. 107 y ss.

formaciones territoriales y organizaciones políticas predispuestas por los ordenamientos constitucionales de cada uno de ellos.⁹

No obstante, como ya afirmamos, no vamos a entrar en el análisis de la legalidad o no de las separaciones, sino que vamos a partir de la idea de que la independencia es un hecho consumado. Aunque las separaciones pueden ser pactadas y legales, y no pactadas e ilegales, parece lógico pensar que el segundo de los casos puede suponer una violación flagrante de los denominados Principios Estructurales del Derecho Internacional, como son el *principio de integridad y unidad territorial* y el *principio de la libre determinación de los pueblos*, siendo este último elevando al rango de norma de *ius cogens* por lo que a los pueblos coloniales se refiere.

El equilibrio entre estos principios es complicado porque los bienes jurídicos que protegen son de una importancia capital.¹⁰ En este sentido, resulta imprescindible citar la Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, la Resolución 1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960 y, por último, la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970¹¹, todas adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. De las tres, la última configura la *libre determinación de los pueblos* como un *derecho* de éstos y paralelamente como un *deber* para los Estados, afirmando que: “todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta.” La importancia de esta Resolución es crucial porque reconoce el derecho de autodeterminación a “todos los pueblos” y va más allá del contexto estrictamente colonial, como lo hacía la primera de las resoluciones. Aunque ello es así, tampoco estamos

⁹ En todos estos casos, los Estados comparten una misma premisa; pues en su interior conviven poblaciones y territorios con características singulares. Podemos mencionar a los Estados uninacionales (conformados por una única nación, aunque pueden coexistir a la vez varias culturas y lenguas regionales) y los Estados plurinacionales (conformados por un Estado-nación compuesto por diversas culturas, lenguas y sociedades-naciones).

¹⁰ En este contexto, Fisch señala que: “The right of self-determination of peoples is thus at the same time a right of secession of peoples. [...] If no secession is permitted, then no right of self-determination can be permitted either. Law and politics have to live with this fact. That states normally wish to preserve their territorial integrity is self-evident. At the same time, however, with the right of self-determination they have taken on far-reaching obligations that they cannot simply repudiate. The history of the right of self-determination of peoples is the history of this dilemma.” J. Fisch, *The Right of Self-Determination of Peoples. The Domestication of an Illusion*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015, pp. 39-56, en especial p. 42 y 45.

¹¹ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

hablando de un derecho exigible en términos absolutos, ni mucho menos. Pues la Resolución 2625 (XXV) establece que:

“Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color.”

Este párrafo es de una importancia capital porque reconoce los límites internos del derecho a la libre determinación. Además, aquí debemos recordar que el respeto de la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado viene impuesto por la propia Carta de Naciones Unidas. Eso sí, no existe el mal llamado ‘derecho a decidir’, en todo caso y bajo cualquier circunstancia. La integridad territorial y la unidad nacional de Estados soberanos e independientes cederían *únicamente* en el caso de que los poderes públicos de dichos Estados no se conduzcan de conformidad con los derechos humanos y no representen a la totalidad del pueblo perteneciente a su territorio. Sólo en este último caso cabría reivindicar el llamado derecho de autodeterminación externa para convertirse en Estado independiente, el derecho a separarse de un Estado, aun cuando se atente contra un bien jurídico como es la integridad territorial. Y resulta que Cataluña no se encuentra en ninguno de los supuestos anteriores; Cataluña, ni es un pueblo colonial, ni es un pueblo discriminado, ni es, en definitiva, un pueblo oprimido por España. Simplemente, la clase política catalana utiliza argumentos cómodos como sostén para su discurso político, pero absolutamente indefendibles desde el punto de vista jurídico, y más desde la virtualidad del Derecho Internacional.¹²

¹² En este mismo sentido se pronuncia Mangas Martín: “No se pueden seguir invocando argumentos de Derecho internacional para disfrazar su reivindicación unilateral y contraria al Derecho internacional vigente. No son un pueblo colonial, ni hay dominación racial ni invasión extranjera, que son el prototipo general de candidatos a la protección internacional; es una conclusión evidente. No hay violaciones de los derechos humanos propiciadas desde el Gobierno central o instituciones centrales que afecten al pueblo o instituciones catalanas. No hay fundamento para la autodeterminación externa.” A. Mangas Martín, *op. cit.*, nota 3, p. 51. En esta misma línea, véase a J.A. Perea Unceta, “El secesionismo catalán en el contexto del Derecho Internacional”, *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol. 17, 2014, núm. 2, pp. 117–155, en especial p. 121: “Para comprender en su auténtica dimensión el régimen de libre determinación de pueblos como el catalán hay que distinguir el plano político del jurídico, y en el plano jurídico hay que diferenciar entre el voluntarismo jurídico –el derecho que nos gustaría que existiera– y el estado real de esta institución jurídico–internacional. Ésta es la primera dificultad con la que nos encontramos cuando analizamos esta cuestión: evitar una aproximación política que oculte o tergiversa la realidad jurídica. La segunda, que el marco jurídico de la libre determinación de los pueblos no coloniales es mínimo en lo específico (la Resolución 2625 de 1970 de la Asamblea General de la ONU) y contradictorio en lo general (los convenios universales y regionales en materia de seguridad y de derechos humanos).”

III. La separación de una parte del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea. ¿Y ahora hacia dónde?

Aunque resulta obvio decirlo, la UE es un sujeto de Derecho Internacional con personalidad jurídico-internacional propia desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009¹³, formada únicamente por Estados soberanos e independientes, que juntos ceden el ejercicio de sus competencias soberanas a una entidad supranacional en aras a construir un proyecto común ideado por los llamados Padres Fundacionales. La idiosincrasia del Proyecto europeo convierte a la UE en una Organización internacional muy peculiar y única, compartiendo las características propias de éstas y sumando además claros elementos federalizantes, esto es, elementos característicos de una realidad federal. La UE es, en definitiva, una asociación libre de Estados europeos fundada en “los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.”¹⁴

Pues bien, la separación de una parte del territorio de un Estado miembro de la UE comporta la creación de un nuevo Estado en la esfera internacional, ya se trate de una creación prevista jurídicamente –como podría ser la eventual independencia de Escocia del Reino Unido–, ya sea un *fait accompli* legitimado con el transcurso del tiempo por el ejercicio continuo y pacífico de funciones de Estado como fundamento para reivindicar el título de soberanía territorial –que no sería el caso de Cataluña porque el ejercicio no será pacífico–. En este caso hablamos propiamente de la *teoría de los hechos consumados*.

Ahora bien, aunque la sucesión de Estados y la separación de partes de un Estado es una institución regulada por el Derecho Internacional, no está prevista por el Derecho Comunitario.¹⁵ Ello se debe fundamentalmente a la falta de atribución de competencias a la Unión en materia de sucesión.¹⁶ La soberanía

¹³ Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea [2007/C 306/01].

¹⁴ Art. 2 del Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, firmado en Maastricht. El inciso segundo de este artículo continúa diciendo que “estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

¹⁵ Pues la Unión Europea no tiene territorio propio y no está sometida al respeto del principio de integridad territorial, ya que los destinatarios de este Principio Estructural del Derecho Internacional son siempre los Estados miembros.

¹⁶ El art. 4.1 del TUE confirma que “toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.” Y el art. 5 del mismo Tratado se refiere explícitamente al *principio de atribución de competencias* a la Unión: “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro

territorial reside de manera exclusiva en los Estados miembros, en el sentido de que cada uno será el único competente para decidir libremente su organización administrativa, política y territorial, incluyendo también los aumentos y las disminuciones de su población y territorio, ya que ellos siguen siendo los guardianes máximos de su soberanía. Por todo ello, podemos decir que los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros son una manifestación de la voluntad popular para la formación de su propia condición política y territorial en base al derecho a la libre determinación –interna– de todos ellos, en cuanto son libres para decidir su organización política y territorial de conformidad con el Derecho Internacional¹⁷.

Lo cierto es que el Derecho de la UE no se pronuncia sobre la separación de una parte del territorio de un Estado miembro y guarda silencio al respecto. No por ello vamos a concluir que estamos ante una ausencia de reglamentación jurídica. Pues encontramos una referencia expresa a la integridad territorial de los Estados miembros en el art. 4.2 del TUE, que se pronuncia en el sentido de afirmar que la UE “respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional.” Esta disposición es una garantía para el Estado miembro de que la Unión no reconocerá a la región separatista como una nueva entidad política, soberana e independiente, del Estado miembro preexistente.

Una vez reconocida la inexistencia de normas europeas que regulen la sucesión de Estados en el ámbito de la Unión, particularmente la separación de partes del territorio de un Estado miembro –consideramos que no por la negativa del Legislador europeo, sino simplemente porque no compete a la Unión decidir al respecto–, podemos tratar el asunto sobre la continuidad o no del nuevo Estado en el seno de la UE. Los Tratados no regulan, como hemos afirmado, la secesión, pero a cambio sí regulan el procedimiento de adhesión formal a la Unión. De ahí que, no estamos ante una laguna jurídica, sino que la regulación está expresamente articulada en el art. 49 del TUE, que establece las pautas de índole institucional y procedimental para el supuesto de que un Estado europeo solicite el ingreso como miembro en la UE.

de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan.”

¹⁷ En este contexto, podemos referirnos al *derecho de autodeterminación interna* como manifestación de la soberanía de cada Estado para decidir, sin injerencias externas, su condición política, que puede expresarse en opciones muy diferentes: la opción autonómica, cantonal, federal, municipal o regional. Por ejemplo, la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, declara que “la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo.”

Pero, lo que más nos interesa en este momento no son tanto las negociaciones y los vetos a lo largo del procedimiento hasta su conclusión –al exigirse la unanimidad de todos los Estados miembros, así como la ratificación del Acta de Adhesión por todos los Parlamentos nacionales–, que también, sino afirmar que todo territorio que se separe de un Estado miembro se considerará, en todo caso y sin excepciones, como un nuevo Estado en el orden internacional y por tanto tercero a la UE. Dicho Estado no tendrá ningún derecho adquirido ni podrá invocar su permanencia en la Unión por el hecho de que antes era un territorio comunitario y ahora está comunitarizado. En todo caso, será un requisito ineludible la solicitud de adhesión por el procedimiento ordinario previsto en el Tratado, siendo necesario además que haya una respuesta favorable por el Consejo de la Unión.¹⁸

1. La continuidad del Estado matriz después de la separación de parte de su territorio. ¿La permanencia del nuevo Estado en calidad de miembro de la Unión Europea? ¿Y la ‘ampliación interna’?

La continuidad en la identidad del Estado miembro en cuyo seno se ha producido la separación es una cuestión que no plantea dudas. Se trata de una situación prevista por el art. 35 de la CVSEMT, que dice: “cuando, después de la separación de una parte del territorio de un Estado [miembro], el Estado predecesor [matriz] continúe existiendo, todo tratado que en la fecha de la sucesión [...] estuviera en vigor respecto del Estado predecesor continuará en vigor respecto del resto de su territorio.”¹⁹ Es decir, los tratados internacionales de aplicación en España y en el Reino Unido antes de que se produjera la separación, continuarán aplicándose de la misma manera que con anterioridad, a menos que: los Estados interesados decidan lo contrario; el ámbito de aplicación del tratado se refiera únicamente al territorio separado; o la aplicación del tratado respecto del Estado predecesor resulte incompatible con el objeto y el fin de aquél, o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución. Por lo tanto, a excepción de estas tres circunstancias, el Estado matriz continuará siendo el máximo responsable de sus relaciones internacionales.

De ahí que, lo que podemos afirmar con certeza es que la separación de una parte del territorio de un Estado miembro de la Unión no afecta a éste en su calidad

¹⁸ En esta misma línea, Medina Ortega dice: “la Unión Europea se vería obligada posteriormente a seguir el procedimiento de admisión previsto en los Tratados, que requiere la unanimidad de los Estados miembros si la región separatista pretende incorporarse a la Unión como nuevo Estado independiente. En todo caso, el voto del Estado matriz sería uno de los que la nueva entidad necesitaría para ser admitida en la Unión. En consecuencia, toda escisión de una parte del territorio de un Estado miembro requiere que se sigan procedimientos consensuados y que se abran negociaciones entre el Estado matriz y la entidad secesionista, incluso después de la eventual separación de la entidad secesionista.” M. Medina Ortega, *op. cit.*, nota 3, p. 211.

¹⁹ Énfasis añadido.

de miembro en aquélla, ni condiciona de una manera especial sus compromisos internacionales para con la comunidad internacional. La consecuencia más inmediata y perjudicial en este caso es la pérdida de parte de su territorio junto con la población asentada en él, debido a la creación de una nueva entidad política, territorial, independiente y soberana.

Ahora bien, por lo que se refiere a la *sucesión en la calidad de miembro de una Organización internacional*, particularmente en la Unión Europea, conviene afirmar que no hay una unidad de criterio al respecto.²⁰ Es la *praxis* internacional la que ha recopilado algunos elementos de referencia que, en efecto, no son comunes ni universales a todas las organizaciones, pues en este ámbito impera la casuística. Cada organización, formada por Estados soberanos e independientes, decide quién, y bajo qué condiciones, puede formar parte de su aparato institucional y tener la condición de miembro en la misma. Así, en el ámbito de las Naciones Unidas se requiere que el Estado de nueva creación, resultante de la sucesión de Estados, solicite la *adhesión ordinaria* a la Organización, y mientras tanto no lo haga tendrá la consideración de Estado tercero.²¹

Por tanto, las consecuencias más directas recaen sobre el nuevo Estado y además lo hacen con todo el rigor del Derecho Europeo. La doctrina, aunque no unánime, coincide en que el nuevo Estado perdería automáticamente la condición de miembro en la UE, así como todos los derechos inherentes derivados de la membresía. Pero, esto es ciertamente comprensible; no se puede reivindicar la adquisición de unos derechos por haber formado parte de la Unión, ni se puede invocar una adhesión *ad hoc* basada sólo en negociaciones políticas, ni tampoco se puede sostener que como la separación territorial no está regulada por el Derecho de la Unión, entonces está permitida, como de hecho lo pretende Cataluña. Por el contrario, la respuesta es muy sencilla: el nuevo Estado sería una entidad totalmente ajena a la Unión y a la que se conferiría el mismo estatuto como si de un tercer Estado se tratara. En efecto, Cataluña es una formación del Estado de las Autonomías, es decir, una Comunidad Autónoma que goza de *autonomía*, que no de *soberanía*, y que forma parte de la Unión en cuanto región española,

²⁰ Véase, con carácter general, la sucesión de Estados y especialmente la sucesión en la calidad de miembro de una organización internacional, en J.A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 19ª ed., Tecnos, 2015, p. 328–346, en especial p. 344.

²¹ La práctica de las organizaciones internacionales puede ser calificada como *dispar*, cuestión que se debe en gran medida a la falta de una regulación específica de la materia por el Derecho Internacional Público. En efecto, podemos identificar casos en los que se ha exigido que el nuevo Estado solicitara formalmente la adhesión a la organización, aplicándose los criterios de admisión de nuevos miembros estipulados en el tratado constitutivo, y otras situaciones en las que se han utilizado mecanismos alternativos y de naturaleza *ad hoc* para responder a las circunstancias políticas de cada caso en cuestión. Para mayor profundización, *vid.* K.G. Bühler, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*, The Hague, Kluwer Law International, 2001.

siendo titular de la membresía el Estado español. Pues, de momento, la Unión no es una asociación de regiones, sino de Estados europeos.

En este sentido, existen dos corrientes doctrinales al respecto: una, que se inclina por la aplicación ortodoxa del art. 49 del TUE, afirmando que el nuevo Estado debe solicitar su adhesión a la Unión como si de un tercer Estado se tratara²²; y la segunda, que afirma que existen mecanismos ‘pragmáticos’ que pueden flexibilizar la admisión puesto que se trata de un territorio ‘comunitarizado’ con anterioridad.²³ Se habla entonces de una *adhesión ad hoc*. Nosotros nos enmarcamos claramente en la primera corriente doctrinal, pues abogamos por la aplicación estricta del art. 49 como la “única vía posible”²⁴ en el caso de que se produzca la separación de una parte del territorio de un Estado miembro, formándose así un nuevo Estado. Pues en la Unión no caben los llamados automatismos o ampliaciones internas en materia de sucesión. Siguiendo a Medina Ortega, “el estudio del derecho de secesión exige reconocer las realidades políticas y el carácter jurídico–constitucional del ordenamiento de la Unión Europea, que rechaza las vías de hecho y exige la canalización de los cambios institucionales por procedimientos jurídicos”²⁵. El argumento que nos permite avalar esta afirmación es solo uno, y es que la Unión Europea es una *Comunidad de Derecho*²⁶, o sea, una Comunidad basada primeramente en la fuerza vinculante del Derecho, de su Derecho, al que se someten todos los Estados miembros, todas las Instituciones comunitarias y, en definitiva, todos los

²² En este sentido se pronuncia Mangas Martín, diciendo que: “las *consecuencias* de una secesión afectan a las reglas en vigor de la UE y no hay laguna respecto de las consecuencias o efectos; hay reglas europeas aplicables.” A. Mangas Martín, *op. cit.*, nota 3, p. 57. En esta misma línea, Galán afirma que “no existe una laguna normativa en los Tratados de la Unión respecto a la cuestión de la sucesión en la cualidad de miembro. Para que haya tal laguna no basta con la falta de una disposición que específicamente trate el problema, sino que es necesario, además, que no encuentre solución mediante la aplicación del conjunto de normas del ordenamiento de que se trate. Y lo cierto es que el supuesto que nos ocupa, esto es, la pertenencia a la Unión de un nuevo estado nacido como consecuencia de la secesión de parte del territorio de un estado miembro, encuentra su encaje en el art. 49 TUE. Este precepto, efectivamente, regula los requisitos y el procedimiento para la adhesión, en términos muy generales, de “cualquier estado europeo”. Para la Unión, el nuevo estado tendrá la consideración de tercer estado o estado no miembro y, en consecuencia, quedará subsumido dentro de esa categoría genérica de “cualquier estado europeo” que debe solicitar su ingreso. Dicho de otra manera, la redacción de esta disposición no da pie a sostener que queden excluidos de su ámbito de aplicación los supuestos de estados nacidos de la secesión de un estado miembro.” A. Galán Galán, “Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada”, *Istituzioni del Federalismo*, 2013, núm. 1, p. 110 y 111.

²³ J. Ridaó Martín y A. González Bondía, *op. cit.*, nota 3, pp. 383–386.

²⁴ *Ibid.*, nota 24, p. 382.

²⁵ M. Medina Ortega, *op. cit.*, nota 3.

²⁶ “Europa como Comunidad de Derecho” es una fórmula acuñada por el jurista Walter Hallstein y recogida más adelante por Jacques Delors. Hallstein fue uno de los promotores decisivos de la nueva Europa tras la Segunda Guerra Mundial. M. Stolleis, “Europa como Comunidad de Derecho”, *Historia Constitucional*, 2009, núm. 10, pp. 475–484.

ciudadanos europeos, sin más. Según Ridao Martín y González Bondía, “ello significa, materialmente, que el derecho es el instrumento indispensable de expresión del poder político y constituye un límite a su ejercicio y una interdicción a todo tipo de arbitrariedad.”²⁷

La entidad separatista, políticamente independiente y territorialmente soberana, no tiene *fundamento* para reivindicar que el territorio que permanece bajo su control –supongamos efectivo– estaba sometido, antes de la secesión, al *acquis communautaire*, de manera que llegue a reivindicar una adquisición de derechos tales que le permitieran la adhesión *cuasi* automática a la UE. Si lo hiciera, dicho Estado estaría lejos de la realidad y legalidad internacional. Sucede todo lo contrario, el Estado resultante de la separación deberá seguir los cauces procedimentales para la adhesión, al igual que lo hizo el Estado del que se separó. Esta afirmación, y la de otros autores en esta línea, está además avalada por la propia Comisión Europea.²⁸ Así que, las consecuencias jurídicas que implica la salida de ese nuevo Estado de la Unión, y, como veremos más adelante, la pérdida de la ciudadanía europea y de todos los derechos inherentes a la integración que disfrutaban los ciudadanos del territorio separado, se traduce en un menoscabo para la población que residía habitualmente en ese territorio y para los poderes públicos, que se sentencian a un aislacionismo cuyas consecuencias tendrán que soportar durante largo tiempo.

La creación de un nuevo Estado surgido de un proceso de secesión supone, no la entrada automática en la Unión, sino, al contrario, la salida automática de ese territorio del seno de la Organización. Pues bien, según el tenor de los Tratados, no cabe la menor duda de que ese territorio recibiría el trato de Estado tercero que opta eventualmente a la membresía, y que en su caso tendría el estatus de candidato hasta convertirse en miembro de pleno derecho. Extrapolando lo

²⁷ J. Ridao Martín y A. González Bondía, *op. cit.*, nota 24, p. 369.

²⁸ Tanto el ex Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, como la entonces Vicepresidenta y Comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía, Viviane Reding, se pronunciaron sobre la cuestión. El Presidente Barroso manifestó con ocasión al referéndum de independencia de Escocia que: “In the hypothetical event of a secession of a part of an EU member state, the solution would have to be found and negotiated within the international legal order”. En este contexto, el Gobierno español remitió una carta a la Comisión en la que expresó su total disconformidad con que Cataluña continuara como miembro de la Unión en el caso de que se independizara de España: “el art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea es terminante cuando señala que la Unión deberá respetar las estructuras fundamentales constitucionales y políticas y la integridad territorial de los Estados miembros, cuya determinación es competencia exclusiva de éstos. En consecuencia, la UE no puede reconocer una declaración unilateral de independencia de una parte de un Estado miembro”. Por su parte, la Comisaria, en respuesta a dicha carta del Gobierno español enviada por el entonces Secretario de Estado para la Unión Europea, Íñigo Méndez de Vigo, contestó el 4 de octubre de 2013 que coincide con la interpretación dada por el Gobierno en el sentido de que el art. 4.2 del TUE constituye una especie de veto a cualquier posibilidad de segregación interna que se produjera en alguno de los Estados miembros, siempre que en el proceso de secesión no se respeten las normas imperativas del Derecho Internacional Público.

anterior a la realidad catalana y escocesa, si llegase el día de su independencia, ambos territorios deberán tener presente que su adhesión a la UE será más difícil de lo que realmente parece, y ello por varios factores.

En primer lugar, el Tratado de la Unión Europea establece muy claramente las condiciones (art. 49) y los principios (art. 6.1) que debe reunir cualquier Estado con aspiraciones de adherirse al club comunitario. En este sentido, cualquier Estado europeo, que existe de conformidad con el Derecho Internacional y que desee adherirse a la Unión, deberá cumplir una serie de criterios de convergencia conocidos como los *criterios de Copenhague*.²⁹ Estos criterios son los siguientes: a) la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; b) la existencia de una economía de mercado y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del Mercado Interior; y, por último, c) la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario, y aceptar los objetivos de la Unión Política, Económica y Monetaria. De todos ellos, el primero debe cumplirse como condición *sine que non* para que se pongan en marcha las negociaciones diplomáticas para la adhesión.³⁰ Además, no sería descartado añadir un criterio complementario que se desprende de forma implícita del primero: antes de solicitar su adhesión a la Unión, el nuevo Estado debería tener la condición de Miembro en la Organización de las Naciones Unidas, y es igualmente necesario que haya suscrito con anterioridad la mayor parte de los convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos y libertades fundamentales.

No obstante, desde el momento inicial de su independencia hasta convertirse formalmente en Miembro de la ONU, dicho Estado encontrará obstáculos derivados de la reticencia de los Estados que integran la comunidad internacional

²⁹ Para adherirse a la Unión, el Estado candidato debe cumplir determinados criterios (conocidos como los Criterios de Copenhague), que estableció el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y, posteriormente, el Consejo Europeo de Madrid intensificó en 1995.

³⁰ Las negociaciones diplomáticas tienen lugar en el marco de conferencias intergubernamentales entre los gobiernos de los Estados miembros y el del país candidato. Las negociaciones tienen como finalidad ayudar a los países candidatos a prepararse para su adhesión y permiten también que la propia Unión se prepare para la ampliación en términos de capacidad de absorción. A nivel práctico, la base legislativa de la UE (el conocido como ‘acervo comunitario’) se divide en 35 capítulos (estructurados por políticas), y es el Consejo quien decide de manera unánime cuándo iniciar las negociaciones sobre cada capítulo. Una vez finalizadas las negociaciones sobre todos ellos, se incorporan al Acta de Adhesión todos los términos y condiciones, incluidas las posibles cláusulas de salvaguardia y las medidas transitorias. El Acta de Adhesión debe contar con el consentimiento del Parlamento Europeo y con la aprobación unánime del Consejo. Posteriormente, todos los Estados contratantes deben ratificarlo de conformidad con sus propias normas constitucionales.

actual en cuanto a su reconocimiento internacional como Estado soberano e independiente, lo cual significaría inmediatamente que no se podrá aceptar una solicitud de adhesión procedente de un Estado que no hubiera sido reconocido por todos los Estados miembros de la UE.³¹ En este mismo sentido, cabe citar a la profesora Mangas Martín: “cada Estado miembro goza de discrecionalidad al emitir su voto y no es un acto recurrible ante ninguna instancia judicial. El veto puede ser “eterno” o durar decenas de años.”³²

Porque, si bien no en todos los casos, la separación de una parte del territorio de un Estado no es siempre un proceso pactado, sino que podría llevarse a cabo en violación de los llamados Principios Estructurales del Derecho Internacional, como son el principio de integridad territorial e independencia política. Resulta, por tanto, lógico pensar que el Estado de nueva creación tendría que recabar una mayoría amplia de países a favor de su adhesión a la Organización mundial, por no hablar del derecho de veto que tienen todos los Estados de la Unión, adicionando además la circunstancia agravante de que ese Estado ha actuado de manera desleal con respecto al Estado matriz del que se ha separado, lo que seguramente puede implicar un veto a su entrada en la Unión.³³

Pero, además, la teoría de la no permanencia en el seno de la Unión del nuevo Estado queda avalada por la práctica de las entonces Comunidades Europeas en cuanto al reconocimiento colectivo y expreso de Croacia y Eslovenia en el año 1992 por medio de la denominada *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 la Unión Soviética.³⁴ Ya entonces dijo la Comunidad Europea que solamente aceptaría y, por tanto, reconocería la constitución de nuevos Estados si ésta se ha 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 en un proceso pacífico y negociado.” De ahí que, en principio, la Unión no aceptaría la independencia unilateral de una parte del

³¹ En materia de reconocimiento internacional, podemos aludir al reconocimiento colectivo y expreso por parte de los Estados miembros de la entonces Comunidad Europea, efectuado 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 la Unión Soviética. En este contexto, la Comunidad Económica Europea y sus Estados miembros acordaron en bloque proceder al reconocimiento de Croacia y Eslovenia el 15 de enero de 1992.

³² A. Mangas Martín, *op. cit.*, nota 3, p. 65.

³³ Las negociaciones de adhesión con un país candidato no se inician hasta que los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en un Consejo Europeo, aceptan de manera unánime la adhesión.

³⁴ *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).

territorio de un Estado miembro que contravenga el espíritu y el tenor del Derecho Internacional, como sería el caso catalán³⁵.

IV. La protección jurídica de los derechos humanos de las minorías nacionales comunitarias en caso de secesión de territorios en un Estado miembro de la Unión Europea

En el debate que se abre a partir de la secesión de una parte del territorio de un Estado miembro de la Unión, destacan no sólo las consecuencias sobre el marco jurídico europeo e internacional, sino también la cuestión relativa a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los habitantes del nuevo Estado, en general, y de las personas pertenecientes a minorías nacionales, en particular. Como afirmamos al inicio de este estudio, nosotros nos fijamos más en la segunda cuestión que en la primera, y por ello vamos a proceder con el análisis del Derecho Internacional positivo; eso sí, sin pretensión de analizar a fondo todos y cada uno de los instrumentos que puedan referirse a la materia, sino de saber cómo y dónde se regula la protección de los derechos humanos de las minorías nacionales y, sobre todo, quién se encarga de su protección en el supuesto de hecho que hemos planteado.

Por lo que se refiere a los derechos humanos y libertades fundamentales de las minorías nacionales comunitarias resultantes de un proceso de secesión en el ámbito de la Unión, resulta especialmente interesante mencionar que la protección de las minorías es un tema sensible que no ha dejado indiferente al Legislador europeo, de tal manera que encontramos una referencia expresa a las mismas en el art. 2 del TUE, del que ya hemos hablado anteriormente, y en el que se menciona el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías como uno de esos valores comunes a todos los Estados miembros de la Unión. Es más, también hemos podido ver que los llamados *criterios de Copenhague* exigen que cualquier

³⁵ En este sentido, resulta necesario mencionar la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 21 de enero de 2013, por la que se aprueba la *Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*. Esta Declaración invoca la *legitimidad o principio democrático* y abandona la manifestación más directa del *derecho a la autodeterminación* consagrada por las Resoluciones de la Asamblea General 1514 (XV) de 1960 y 2625 (XXV) de 1970, por considerar que este derecho es predicable únicamente en el caso de constituir un Estado *ex novo* en un contexto colonial, racista o represivo (art. 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas y art. 1.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Esta Declaración fue recorrida por el Gobierno español ante el Tribunal Constitucional, el cual, el 25 de marzo de 2014, la declaró inconstitucional y nula de pleno derecho en la parte primera relativa a la *Soberanía*: “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, el carácter de sujeto político y jurídico soberano”. El Alto Tribunal reconoce la posibilidad de interpretar el llamado ‘derecho a decidir’ de una manera conforme con la Constitución, siempre que se trate de un proceso ajustado a la legalidad constitucional, con respeto a los principios de legitimidad democrática, diálogo y legalidad, expresamente proclamados en esta Declaración.

Estado tercero a la Unión que plantease su adhesión a ésta, incluidos claro está los nuevos Estados surgidos de la secesión, tenga un compromiso incondicional e insoslayable por el respeto de los derechos humanos y especialmente el respeto y la protección de las minorías.

Entendemos que la expresión utilizada por el Tratado está fundamentada, sobre todo, a garantizar la observancia y la protección de los derechos humanos de las minorías étnicas y lingüísticas, más que de las minorías que puedan resultar como consecuencia de un proceso de secesión llevado a cabo en el interior de un Estado miembro. Sin embargo, nada impide considerar esta referencia como aplicable a las personas pertenecientes a una minoría nacional, que, al fin y al cabo, son también consideradas como minorías, aunque de una índole y con unas características distintas. En definitiva, se trata de una prohibición general de no discriminación contra esas minorías nacionales.

Precisamente en el ámbito normativo para luchar contra la discriminación, hay que resaltar dos Directivas de la UE³⁶, como actos derivados de la aplicación del art. 19 del TFUE³⁷, que pretenden apoyar las acciones de los Estados miembros emprendidas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Ahora bien, lo cierto es que los Tratados fundacionales no contienen disposiciones concretas relativas a los derechos fundamentales; ha sido el Tribunal de Justicia a quien ha de reconocerse el mérito de haber elaborado gradualmente un sistema eficaz de garantía de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Este sistema ha quedado aún más reforzado y dotado de una mayor seguridad jurídica con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuando se confirió a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión el rango de *constitucional* o equivalente al Derecho originario. Claro está que su aplicación queda limitada al ámbito espacial propio de los Estados miembros, estatuto del que no gozarán los Estados nacidos de un proceso de secesión.

En el *ámbito europeo*, es preciso referirnos también al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)³⁸, cuyo art. 14 consagra una prohibición general de discriminación, en el sentido de que los derechos y libertades reconocidos por éste deberán asegurarse sin distinción alguna, “especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua,

³⁶ La Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000, pp. 22–26); y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, pp. 0016–0022).

³⁷ Se trata del antiguo art. 13 del TCE.

³⁸ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950. Publicado en: BOE 10.10.1979, pp. 23564 a 23570.

religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, *pertenencia a una minoría nacional*, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.”³⁹

Esta prohibición la encontramos asimismo en el art. 1 del Protocolo Núm. 12 al Convenio. También es importante resaltar que el Consejo de Europa ha realizado una gran aportación a la protección de las minorías nacionales hasta el punto de que en el seno de esta Organización se negoció y adoptó el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CPMN), de 10 de noviembre de 1994, del que España es parte desde 1995. Este Convenio constituye el primer instrumento jurídico internacional que reconoce un catálogo de derechos específico a las minorías nacionales y crea obligaciones para los Estados Partes del Consejo. En general, podemos afirmar que el Convenio ofrece una protección aceptable, aunque mejorable, sobre todo en materia de derechos culturales y lingüísticos, promueve además la plena y efectiva igualdad entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las de la mayoría, así como, y en menor medida, se refiere al derecho de participación de las minorías nacionales en los asuntos públicos que les afectan (art. 15).

En su primer artículo, el CPMN reconoce que “la protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a esas minorías es *parte integrante de la protección internacional de los derechos humanos* y, en cuanto tal, se encuentra dentro del campo de la cooperación internacional.”⁴⁰ La importancia de este precepto es mayor en cuanto reconoce que los derechos y libertades fundamentales de las minorías nacionales no son un complemento secundario que se podrá reconocer a estos individuos según la discrecionalidad de cada Estado, sino que confirma el carácter integral y la universalidad de estos derechos con respecto a la protección internacional de los mismos. Es decir, el Consejo de Europa confiere el mismo rango de derechos civiles y políticos a los derechos específicos de las minorías que al resto de derechos que recoge el otro gran instrumento del Sistema Europeo, como es el CEDH.

Por tanto, tenemos dos Convenios que se complementan en el intento de asegurar de la mejor manera posible el disfrute de unos derechos reconocidos a un grupo específico de personas que comparten unas características comunes, culturales, étnicas y/o lingüísticas, pero que son titulares de esos derechos independientemente de que el Estado del que son nacionales haya ratificado el CPMN. Esta simbiosis la reconoce el propio CPMN en su art. 23, al establecer que los derechos y libertades derivados de los principios consagrados en éste se

³⁹ Énfasis añadido.

⁴⁰ Énfasis añadido.

entenderán de conformidad con las disposiciones correspondientes del CEDH o de alguno de sus Protocolos.

Sin embargo, la problemática la encontramos de nuevo en el hecho de que tanto Cataluña como Escocia serán Estados no Partes del Consejo de Europa, al menos al inicio de su vida internacional, lo que significa que los instrumentos jurídicos internacionales, en particular el CEDH y el CPMN, no serán jurídicamente vinculantes para esos nuevos Estados. Existen dos posibilidades para que ello pueda ocurrir, al menos con el último de los tratados. Cataluña, Escocia y cualquier otra región que reivindique su independencia y se convierta en Estado, podrá adherirse al CPMN, bien en calidad de Estado miembro del Consejo, bien como Estado invitado por el Comité de Ministros para adherirse a él de conformidad con lo dispuesto en el art. 27 del mismo.

Por último, podemos completar el marco jurídico europeo en esta materia con la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELRM), de 5 de noviembre de 1992, aunque no podemos hablar propiamente de un instrumento jurídico internacional de derechos humanos, ya que su finalidad primordial es proteger las lenguas regionales o minoritarias históricas de Europa como riqueza cultural. No obstante, el derecho mismo a utilizar una lengua minoritaria o regional en la vida privada y pública de las personas pertenecientes a una minoría nacional sí constituye un derecho de primera categoría, un derecho imprescriptible, de conformidad con el espíritu del Convenio Europeo y también de acuerdo con los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP).⁴¹

Por lo que se refiere al régimen articulado en el **ámbito universal**, en particular la protección conferida por los instrumentos universales, resulta que la protección jurídica de las personas pertenecientes a una minoría nacional se encuentra limitada al art. 27 del PIDCP y al art. 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).⁴² El primero se refiere al derecho a tener una vida cultural propia de las minorías, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Los Estados en los que existan tales minorías se obligan a reconocer, respetar y proteger todos estos derechos.⁴³ Por su parte, el segundo recoge una disposición

⁴¹ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. El Pacto ha entrado en vigor de manera general el 23 de marzo de 1976 de conformidad con su art. 49.

⁴² Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. La Convención ha entrado en vigor de manera general el 2 de septiembre de 1990 de conformidad con su art. 49.

⁴³ El tenor del art. 27 del PIDCP es el siguiente: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.”

similar, pero cuya aplicación está limitada a un ámbito material y personal muy concreto, como son los derechos propios de la infancia.⁴⁴

En este sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas⁴⁵ es el documento que establece las normas y estándares esenciales y ofrece orientación a los Estados en la adopción de medidas legislativas y de otra índole para garantizar los derechos específicos de las personas pertenecientes a dichas minorías. Esta Declaración, como indica su propio Preámbulo, está inspirada en las disposiciones del art. 27 del PIDCP. En general, los Estados, a la hora de asumir sus compromisos internacionales, y las propias minorías, pueden incidir en los procedimientos de aplicación y seguimiento de la situación de los derechos humanos, y trabajar para asegurar la participación y la inclusión efectiva de las mismas en la sociedad civil.

Ahora bien, como acabamos de ver, en la actualidad existe un cuerpo normativo aplicable específicamente a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, con la finalidad de reconocerles, por su especial vulnerabilidad, unos derechos propios, que además son exigibles a los poderes públicos del Estado de la nacionalidad. Se trata, en efecto, de instrumentos jurídicos internacionales con un ámbito de aplicación limitado, en el espacio y en las personas, pero independientemente de ello lo que resulta indiscutible es que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es un subsistema del Derecho Internacional Público que se aplica únicamente entre Estados–nación soberanos. Es decir, se trata de un sistema creado por los Estados, para los Estados, con el objetivo de coartar la arbitrariedad y el abuso de los poderes públicos en sus relaciones con los ciudadanos.

Además, hablamos de un sistema de relaciones verticales Estado–ciudadano porque se exige a los Estados promover, promocionar, respetar y proteger los derechos de todas las personas, y especialmente a las pertenecientes a una minoría nacional, como la que puede resultar a partir de un proceso de secesión llevado a cabo en un Estado miembro de la UE. ¿Cuál sería la autoridad competente para proteger los derechos humanos de esta minoría nacional? ¿El Estado miembro

⁴⁴ En concreto, se trata de una disposición casi idéntica a la anterior solo que añade a las *personas de origen indígena*, a diferencia del art. 27 del Pacto, y menciona expresamente el sujeto al que va destinada la norma: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.”

⁴⁵ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992.

preexistente, o quizás el nuevo Estado tercero a la Unión? ¿O, acaso la misma Unión?

Pues bien, como hemos afirmado en el epígrafe anterior, el sujeto resultante de un proceso de secesión en el ámbito de la UE, separado del Estado miembro del que era parte, tiene a todos los efectos la consideración de un Estado tercero a la Unión. Y, en el caso de que desea adherirse a la misma, el nuevo soberano tendrá que solicitar su adhesión de la manera ordinaria prevista en los Tratados, particularmente el art. 49 del TUE. Ello significa que mientras no lo haga, y mientras no obtenga la condición de miembro, el nuevo Estado no podrá ser destinatario del acervo comunitario, aunque lo hubiera sido con anterioridad. Aquí no podemos aplicar el principio de *continuidad en la identidad* del Estado.⁴⁶ De ahí que, ni el Derecho Europeo, ni los instrumentos jurídicos internacionales que hemos mencionado con relación a la protección de los derechos de las minorías, son aplicables al nuevo Estado resultante de la secesión. Pues aquí cobra toda su plenitud el principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* y el principio de la *tabula rasa*; éste último previsto inicialmente para los ‘Estados de reciente independencia’ o antiguas colonias.

Al final, todo Estado soberano hará uso de las prerrogativas que le confiere su personalidad jurídico–internacional, manifestada en este caso en la posibilidad de contraer obligaciones internacionales mediante el ejercicio del llamado *ius contrahendi*. Así que, como Estado independiente y soberano que será, éste decidirá cómo y de qué manera obligarse en el plano internacional. Éste decidirá si y de qué tratados de derechos humanos formará parte. Pues, a él se confía, en última instancia, la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos y cada uno de los habitantes del territorio secesionado, sean sus nacionales o no, y también de las minorías nacionales integradas por el colectivo de personas que decidan preservar su vínculo jurídico con el Estado matriz, esto es, con España o con el Reino Unido, en los supuestos respectivos.

El motivo por el cual ni España, ni el Reino Unido, podrán confiar la protección de los derechos humanos de sus propios nacionales en el territorio del nuevo Estado, sobre el que España no ejercerá jurisdicción, obedece a criterios objetivos de vinculación entre población y territorio, es decir, entre efectividades y control

⁴⁶ Hablamos de *continuidad en la identidad* de un Estado cuando se produce una sucesión de Estados de manera que uno de los nuevos Estados se proclama continuador en la personalidad jurídico–internacional del Estado predecesor. Un ejemplo de continuidad en la identidad es la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, concretamente cuando Rusia se proclamó continuadora en la responsabilidad de las relaciones internacionales de la Unión Soviética, manteniéndose en la personalidad jurídica de ese Estado. En estos casos, no se produce un cambio de soberanía como ocurre normalmente en la sucesión de Estados.

efectivo.⁴⁷ Como dispone el PIDCP, “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar *a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción* los derechos reconocidos en el presente Pacto.”⁴⁸ En definitiva, la protección de los derechos humanos –mencionada en el Preámbulo y en los arts. 1, 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas– es hoy en día un principio fundamental del Derecho Internacional según el cual se reconoce el carácter universal de los derechos. Y, aunque no esté reconocido propiamente en la Resolución 2625 (XXV), nadie duda de su carácter de Principio Estructural en el ordenamiento internacional.⁴⁹

1. ¿Y la nacionalidad de las minorías resultantes de la secesión?

La cuestión de la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados es un tema que ha sido analizado y estudiado por la CDI, pero su historia sigue siendo relativamente breve. En la Resolución 51/160⁵⁰, sobre las labores que debe realizar la Comisión en esta materia, la Asamblea General, tras tomar nota del estudio preliminar realizado por la CDI sobre el tema titulado “*La sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas*”, pidió a ésta iniciar el estudio sustantivo del tema titulado “*La nacionalidad en relación con la sucesión de Estados*”, siguiendo las modalidades indicadas.⁵¹

La CDI estudió antes la cuestión de la sucesión de Estados en materia de tratados y en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, por su carácter consuetudinario y también porque existía una abundante práctica internacional al respecto, dejando el tema de la nacionalidad de las personas naturales en materia de sucesión de Estados para un momento posterior. Finalmente, se aprobó el

⁴⁷ En general, el Derecho Internacional exige una vinculación estable entre el territorio y la población que lo ocupa de un modo permanente. Se trata de uno de los tres caracteres característicos del territorio estatal: estabilidad, ámbito limitado y continuidad. Para más información sobre la materia, *vid.* A.G. López Martín, *Derecho Internacional Público*, Madrid, 3ª ed., Dilex, 2015, pp. 287–316, en especial p. 291.

⁴⁸ Énfasis añadido. Véase el apartado primero del art. 2 del Pacto.

⁴⁹ De hecho, en el apartado tercero del *principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos*, la Resolución 2625 (XXV) establece que: “Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y la efectividad de tales derechos y libertades de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.”

⁵⁰ Resolución 51/160, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1996, sobre el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones* [A/RES/51/160].

⁵¹ En cuanto a las modalidades que aparecen en el párrafo 88 de su Informe, se trata principalmente de: a) separar el examen de la cuestión de la nacionalidad de las personas naturales del de la nacionalidad de las personas jurídicas y dar prioridad al primero; b) preparar un proyecto de artículos comentados sobre la cuestión prioritaria en forma de una declaración que podría adoptar la Asamblea General; y c) terminar la primera lectura del proyecto de artículos durante el 49º período de sesiones de la Comisión o, a más tardar, en el 50º período de sesiones.

Proyecto de artículos sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados de 1999. No obstante, en materia de nacionalidad en relación con la sucesión de Estados no existe un convenio internacional que recoja por escrito normas que sean jurídicamente vinculantes para los Estados. Pero, ello no resulta extraño porque esta materia es de exclusiva competencia de los Estados, ya que compete a los Derechos internos de cada uno determinar a quién, y bajo qué condiciones, conceder, suspender, o denegar la nacionalidad. Resulta difícil que esta materia se codifique en un texto internacional por su propia naturaleza, por la casuística de cada caso, y en definitiva porque no se puede imponer la obligación de conceder la nacionalidad a un individuo, siendo la concesión un acto libre y voluntario.

Ahora bien, aunque hoy en día no existe una norma jurídico–internacional en esta materia, ello no quiere decir que no existan una serie de directrices y principios generales sobre la nacionalidad. En concreto, el Proyecto de artículos sobre la nacionalidad, que ya hemos citado, abre su contenido con el art. 1 sobre el “*Derecho a una nacionalidad*”. El apartado primero establece claramente que “toda persona natural que, en la fecha de la sucesión de Estados, tuviera la nacionalidad del Estado predecesor, con independencia de la forma en que la hubiera adquirido, o tuviera derecho a adquirirla en virtud del derecho interno del Estado predecesor, tendrá derecho a la nacionalidad de por lo menos uno de los Estados interesados.” Entonces, queda claro que el Proyecto no impone la obligación de reconocer, ni puede hacerlo por su naturaleza jurídica, pero sí recomienda a los Estados afectados de la secesión a entenderse mutuamente sobre la nacionalidad que ostentarán los ciudadanos del nuevo soberano.

En nuestro caso, todos los ciudadanos españoles que residan en Cataluña en el momento de producirse la separación de ese territorio del Estado español, pactada o unilateralmente, tendrán derecho a mantener su nacionalidad española u optar por la adquisición de la nueva nacionalidad, pero, en todo caso, “tendrá[n] derecho a la nacionalidad de por lo menos uno de los Estados interesados.”⁵² Como se

⁵² Las cuestiones de nacionalidad relacionadas con el nacimiento de un Estado como consecuencia de la separación de parte del territorio de otro Estado son bastante complejas, ya que se refieren simultáneamente a la adquisición de la nacionalidad del Estado sucesor, a la pérdida de la nacionalidad del Estado predecesor por parte de sus nacionales, y al derecho de opción de las personas interesadas en adquirir la nacionalidad del Estado predecesor y/o del Estado sucesor, o, en algunos casos, entre las nacionalidades de varios Estados sucesores.

El establecimiento de la Ciudad Libre de Danzig, que representó un tipo *sui generis* de cambio territorial, guarda cierta semejanza con la creación de un Estado por separación. En relación con la adquisición de la nacionalidad de la Ciudad Libre y la pérdida de la nacionalidad alemana, el art. 105 del Tratado de Versalles dice: “Al entrar en vigor el presente tratado, las personas de nacionalidad alemana residentes habitualmente en el territorio descrito en el art. 100, perderán *ipso facto* aquella nacionalidad, para adquirir la de la Ciudad Libre de Danzig.” Véanse, en particular, los Comentarios al art. 22 del Proyecto de artículos sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados recogidos en el *Tercer*

desprende, el espíritu del Proyecto se caracteriza por la importancia que otorga a la autonomía de la voluntad de los Estados involucrados.

Lo importante en todo caso es evitar la situación de apatridia⁵³ de los habitantes del nuevo Estado, incluidas las minorías nacionales, que era la razón por la cual se empezó a trabajar sobre este tema, sea porque el Estado matriz decida privarles de su nacionalidad, sea porque el nuevo Estado decida negarles la concesión de su nacionalidad. En todo caso, la nacionalidad es un *derecho fundamental*, pero su reconocimiento a nivel internacional se limita sólo a varios instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 15)⁵⁴, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 24.3)⁵⁵, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH), que reconoce el derecho a la nacionalidad en su art. 20.⁵⁶

En efecto, la posesión de la nacionalidad es indispensable para la participación plena en la sociedad y un requisito esencial para el disfrute de numerosos derechos civiles y políticos. En consecuencia, el Proyecto alude en su art. 2 a la “*Obligación de los Estados interesados de adoptar todas las medidas razonables para evitar la apatridia*”, afirmando que éstos “tendrán la obligación de adoptar todas las medidas razonables para evitar que las personas que en la fecha de la sucesión de Estados tuvieran la nacionalidad del Estado predecesor se conviertan en apátridas...”. También, se prevé la posibilidad de que entre derechos humanos e independencia política pueda haber una relación en sentido negativo, recogiéndose en el art. 11 una disposición para garantizar la observancia de los derechos humanos de *todos* los sujetos afectados: “Cada Estado interesado adoptará todas las medidas que sean necesarias para asegurar que los derechos humanos y las libertades fundamentales de los interesados que después de la fecha de la sucesión de Estados residan habitualmente en sus territorios no sufran

informe sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados del Sr. Václav Mikulka, Relator Especial, de 27 y 28 de febrero de 1997 [Doc. A/CN.4/480 y Add.1].

⁵³ Una persona apátrida es aquella que no es reconocida por ningún Estado como ciudadano. En efecto, millones de personas están atrapadas en este limbo legal, disfrutando solamente de una protección jurídica internacional limitada a derechos humanos básicos, tales como la educación y la salud.

⁵⁴ Art. 15: “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.” *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III).

⁵⁵ Art. 24: “3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.” Además, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 reconoce expresamente el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad.

⁵⁶ El art. 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho a la nacionalidad de una manera casi idéntica a la Declaración Universal, aunque ampliando su contenido: “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra. 3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.”

menoscabo como consecuencia de la sucesión de Estados, con independencia de que esas personas sean nacionales o no de ese Estado.”

Es decir, los individuos pertenecientes a una minoría nacional resultante de un proceso de secesión tendrán derecho a recibir un tratamiento igualitario en materia de nacionalidad que los ciudadanos del nuevo Estado. Es más, Cataluña y Escocia tendrán la obligación de garantizar los derechos de todas las personas que residan habitualmente en sus territorios, con independencia de que esas personas sean nacionales suyos o no. Y ello es así por la existencia de una prohibición general expresa de no discriminación (art. 12) de los sujetos que mantengan su vínculo de nacionalidad con el Estado matriz, pero que residan en el territorio del nuevo soberano –en el que lo hacían habitualmente–.⁵⁷

De manera más específica, la Sección 4 del Proyecto de artículos (arts. 22 al 25) versa sobre la situación de la nacionalidad de los habitantes “cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separen de éste para formar uno o varios Estados sucesores, mientras el Estado predecesor sigue existiendo.” La solución a la que alude el Proyecto es dual y comprende: 1) la concesión de la nacionalidad del nuevo Estado a las personas que residan habitualmente en su territorio (art. 23); y 2) la concesión del derecho de opción por el Estado matriz y el nuevo Estado a todos los interesados que tuvieran derecho a la nacionalidad del Estado matriz (España) y del nuevo Estado (Cataluña). El Proyecto sugiere como criterio para la concesión de la nacionalidad el de la *residencia habitual* en el territorio del nuevo Estado, aunque entendemos que los Estados involucrados pueden decidir otra cosa. Está claro que, en la hipótesis de una Cataluña independiente, se deberá celebrar un convenio de doble nacionalidad con España para regular precisamente esta cuestión y decidir sobre el derecho de opción.

Con posterioridad a la adopción del Proyecto de artículos, la Asamblea General aprobó una Declaración sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados mediante la Resolución 55/153, de 30 de enero de 2001⁵⁸, que lo que hace es suscribir en gran parte el texto final del Proyecto bajo un articulado distinto. Por lo que se refiere a la separación, el inciso i) del apartado b) del art. 24 amplía los supuestos de concesión de la nacionalidad del nuevo soberano a “las personas afectadas distintas de las comprendidas en el apartado a)

⁵⁷ En este sentido se expresa el art. 12 del Proyecto de artículos, aunque con una formulación distinta: “Al decidir la privación o concesión de su nacionalidad, o al establecer el derecho de opción, los Estados interesados se abstendrán de aplicar criterios basados en razones étnicas, lingüísticas, religiosas o culturales cuando ello tuviere por consecuencia que se prive a los interesados del derecho a conservar o adquirir una nacionalidad o del derecho de opción que pudiera corresponderles.”

⁵⁸ Resolución 55/153, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 30 de enero de 2001 [A/RES/55/153].

que tengan un vínculo jurídico apropiado con una unidad constitutiva del Estado predecesor que haya pasado a formar parte de ese Estado sucesor”.

En síntesis, la nacionalidad está reconocida en diferentes instrumentos jurídicos internacionales como derecho de primer orden, pero no existe en el Derecho Internacional Público una norma vinculante para los Estados que regule la cuestión de la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados. Como decimos, la adquisición de una nacionalidad es un derecho fundamental de todos los seres humanos sobre el que recae la incertidumbre que conlleva consigo toda sucesión de Estados. En el ámbito de la UE, está nítidamente claro que la nacionalidad de un Estado miembro comporta el disfrute de la *ciudadanía europea* consagrada en el art. 20 del TFUE⁵⁹, con todos los derechos derivados de ésta, y reafirmada por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁶⁰ Los ciudadanos de la Unión son titulares de estos derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados.

Por el contrario, las personas que residirían habitualmente en el nuevo Estado no serían ciudadanos de la UE porque no ostentarían la nacionalidad de un Estado miembro. En este contexto, Medina Ortega señala que: “si una parte del territorio de un Estado miembro se separa de ese Estado, sus ciudadanos perderán la condición de “ciudadanos europeos” y carecerán de un estatuto político que legitime la permanencia de esa parte del Estado en el territorio de la UE.”⁶¹ En efecto, la ciudadanía de la Unión es un estatus fundamentado en la nacionalidad de los Estados miembros y se añade a ésta sin sustituirla. Además, como acertadamente afirma García Andrade, “los ciudadanos europeos de otras nacionalidades que residan en el territorio de los nuevos Estados también se verían afectados, si no en su condición de ciudadanos de la UE, sí en el modo de ejercer

⁵⁹ El concepto de *ciudadanía* se utiliza en el ámbito europeo para designar a un estatus jurídico específico, que no se corresponde con la nacionalidad. La ciudadanía europea se ha creado por el Tratado de Maastricht en 1992 a iniciativa española y se fundamenta en la nacionalidad de los Estados miembros, tal y como se establece en el art. 20 del TFUE, de modo que sólo son titulares de esta última los nacionales de los Estados miembros. Para más información sobre el estatuto de la ciudadanía de la Unión, véase A. Mangas Martín y D.J. Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 6ª ed., Tecnos, 2010, pp. 143–161.

⁶⁰ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea regula la “Ciudadanía” de la Unión en el Capítulo V. Son derechos de la ciudadanía europea los siguientes: el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 39), el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales (art. 40), el derecho a una buena administración (art. 41), el derecho de acceso a los documentos (art. 42), el derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios (art. 43), el derecho de petición (art. 44), la libertad de circulación y de residencia (art. 45) y, por último, la protección diplomática y consular (art. 46).

⁶¹ M. Medina Ortega, “Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2013, núm. 25, pp. 69–86, en especial p. 85.

algunos de los derechos que dicho estatuto concede.”⁶² Como podemos ver, las consecuencias de una separación de parte del territorio de un Estado miembro de la UE recaen de manera inmediata sobre una de las más significativas manifestaciones de la integración europea, como es la ciudadanía europea. Y los afectados serán, no sólo los habitantes del nuevo Estado y los pertenecientes a una minoría nacional, sino también los nacionales de los demás Estados miembros, en principio ajenos al proceso secesionista.

2. *¿Quién es el responsable primordial para proteger los derechos humanos en el territorio escindido? ¿Quién puede intervenir en casos de violación de estos derechos? ¿Sería posible la intervención subsidiaria de la Unión en el Estado de nueva creación?*

La siguiente pregunta que nos planteamos es si el *principio de continuidad de los tratados internacionales en materia de derechos humanos*, en vigor en la fecha de la separación territorial y aplicables al territorio del Estado matriz, puede ser invocado por el Estado de nueva creación para asegurar una transición suave en cuanto a la protección de los derechos y libertades fundamentales de todos sus ciudadanos. Para responder a esta cuestión, debemos acudir otra vez a la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados de 1978, y concretamente a la Parte IV bajo la rúbrica “*Sucesión de Estados en caso de separación de partes de un Estado*”. Su art. 34 dice que cuando nos encontremos en el caso de separación de una parte o partes del territorio de un Estado, “todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de la totalidad del territorio del Estado predecesor continuará en vigor respecto de cada Estado sucesor así formado”. Este precepto surge de la aplicación del *principio de continuidad* de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de todos los demás, de manera que los tratados que antes se aplicaban a todo el territorio del Estado matriz, ahora continuarán aplicándose del mismo modo en el territorio del nuevo Estado así formado, entendemos, siempre que dicha aplicación sea materialmente posible y no atente contra el objeto y el fin del tratado.

⁶² P. García Andrade, “La ciudadanía europea y la sucesión de Estados: a vueltas con las implicaciones de una separación territorial en el seno de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, núm. 49, pp. 997-1025, en especial p. 999. Este trabajo analiza cómo afectaría la sucesión de Estados al estatuto de ciudadanía de los nacionales del Estado miembro afectado, así como a la modalidad de ejercicio de estos derechos por parte de los ciudadanos europeos originarios de otros Estados miembros que residiesen en el territorio escindido. El artículo aborda asimismo el papel que el concepto de ciudadanía podría desempeñar como fundamento de la idea de “ampliación interna” de la UE, según la cual la imposibilidad de privar a los individuos de su estatuto de ciudadanía europea permitiría que el territorio secesionista no dejase de pertenecer a la Unión.

Si bien ésta puede ser una solución aceptable, lo cierto es que las directrices que marca la propia Convención pueden ser calificadas como meras recomendaciones para los Estados involucrados. Ello se infiere claramente del apartado segundo del art. 34, letra a), cuando afirma que estas disposiciones no se aplicarán “si los Estados interesados convienen en otra cosa”. Como apreciamos, las disposiciones de la Convención no tienen en absoluto carácter imperativo, sino que son dispositivas de la voluntad de las partes. Si éstas convienen en otra cosa pueden plasmar por escrito y en un tratado internacional las reglas acordadas. No obstante, podemos suponer que el nuevo Estado se desvinculará por completo de su predecesor y formará sus relaciones de manera autónoma e independiente. Por tanto, más que el *principio de continuidad*, lo que sucede en la práctica internacional es que se acaba aplicando a este tipo de relaciones el *principio de la tabula rasa*.

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

A continuación, resulta necesario plantearnos la cuestión de si la Unión Europea podrá intervenir en las situaciones de graves y persistentes violaciones de los derechos humanos que tengan lugar en el territorio del nuevo soberano. La cuestión no es baladí, porque la Unión ejerce sus competencias y promueve sus políticas teniendo siempre como punto de referencia el respeto de los derechos humanos, tanto en el plano interno —como admite el art. 2 del TUE⁶³, respaldado por el procedimiento sancionador⁶⁴ del art. 7 del Tratado⁶⁵—, como en todo el mundo a través de la proyección externa de sus competencias.

⁶³ El art. 2 del TUE es una disposición muy ilustrativa de los valores y principios en los que está basada la Comunidad política europea, afirmando: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

⁶⁴ Para más información sobre el procedimiento sancionador contemplado en los apartados 2 a 4 del art. 7, véase A. Mangas Martín y D.J. Liñán Nogueras, *op. cit.*, nota 60, pp. 121–141, en especial p. 137.

⁶⁵ El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión Europea, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, como es el derecho de voto en el seno del Consejo, a aquellos Estados miembros que violen de manera grave y persistente los valores y principios proclamados por el Tratado en el art. 2. Este mecanismo nunca se ha puesto en marcha hasta el momento, aunque la Comisión estudia su eventual invocación contra la deriva autoritaria que ha tenido lugar en Polonia.

En este orden de cosas, Ridao Martín y González Bondía dicen que “estos principios y valores constituyen los límites explícitos al comportamiento de la Unión y de sus Estados miembros, y conforman el sustrato de la comunidad política europea.”⁶⁶ Además, no debemos olvidar que el territorio al que nos referimos ya formaba parte de la Unión y por tanto era parte integrante de ésta, lo cual significa que sobre él recaía la aplicación y el cumplimiento del Derecho Comunitario, incluida la observancia y la protección de los derechos humanos. La razón que nos induce a pensar que se podría producir un escenario de esta naturaleza en el territorio del nuevo Estado se fundamenta en la relativa estabilidad de sus instituciones, entendemos al menos al principio de su vida independiente. Aparte, sin los instrumentos internacionales de control y supervisión del estado de los derechos humanos se dan las condiciones óptimas para que el nuevo Estado ejerza su *potestas* de forma descontrolada. En este punto podemos hablar de un Estado en período de transición o *in statu nascendi* hasta consolidarse como un Estado–nación de corte westfaliana.⁶⁷

Esperemos que la vocación europeísta de Cataluña no esté sólo en la letra de su polémica *Declaración de soberanía*⁶⁸, sino también en su espíritu, al afirmar que: “se defenderán y se promoverán los principios fundacionales de la Unión Europea, particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos, la democracia, el compromiso con el estado del bienestar, la solidaridad entre los diferentes pueblos de Europa y la apuesta por el progreso económico, social y cultural.”

En tales casos, la actuación de la Unión Europea tampoco se presenta como una alternativa creíble, ya que los derechos fundamentales y los valores del art. 2 del TUE son protegidos por los Estados y por la Unión siempre que se aplique el Derecho Europeo. Para su mejor comprensión, el art. 51.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales se refiere a su ámbito de aplicación: “las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, y a los Estados miembros únicamente cuando actúan en el marco del Derecho Comunitario. Por consiguiente, éstos

⁶⁶ J. Ridao Martín y A. González Bondía, “La Unión Europea ante la eventual creación de nuevos Estados surgidos de la secesión de Estados miembros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2015, núm. 28, pp. 363–390, en especial p. 367 *infra*.

⁶⁷ Siguiendo a Brownlie, los Estados *in statu nascendi* son entidades políticas con una alta viabilidad para devenir Estados independientes y soberanos ante el resto de la comunidad internacional, pero que necesitan ‘madurar’ a lo largo del tiempo para poder conseguir su objetivo. Dice que se trata de “political community with considerable viability, controlling a certain area of territory and having statehood as its objective, may go through a period of travail before that objective has been achieved.” I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed., Oxford University Press, 2008, p. 77 y ss.

⁶⁸ Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 21 de enero de 2013, por la que se aprueba la *Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*.

respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias.”

Así las cosas, el principio de observancia y protección de los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión deberá relacionarse siempre con las competencias atribuidas a ésta. Es decir, la Unión tendrá la facultad de plantearse una posible intervención en un Estado miembro siempre que esté en juego la aplicación del Derecho Comunitario. Sin embargo, como ya hemos afirmado, el Estado de nueva creación será un sujeto ajeno a la Unión y quedará por tanto fuera del ámbito de aplicación de su Derecho. Ello conlleva, como también ha reiterado el Tribunal de Justicia, que, cualquier supuesto de presunta violación de los derechos humanos en el ámbito de la Unión debe relacionarse con actos o decisiones emanadas de las Instituciones o de los Estados miembros en ejecución de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión o de las medidas necesarias para su implementación.

En conclusión, podemos afirmar que el Estado de nueva creación es el máximo responsable para garantizar el goce y disfrute de los derechos fundamentales de todos los individuos que habitan en su territorio, de manera que en casos de violación de los mismos éste será el responsable primario en reparar los daños ocasionados, no el Estado matriz, ni la Unión Europea, actores con los que no tendrá vinculación alguna. Ello no puede ser de otro modo por el respeto al más elemental principio de causalidad directa entre el hecho ilícito internacional y el daño causado a la víctima de la violación. La responsabilidad por violaciones de los derechos humanos no deja de ser una manifestación más de la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Por otra parte, la acción de la UE queda limitada únicamente al ámbito de aplicación del Derecho Comunitario, entendemos por respeto al principio de subsidiariedad. Pues la protección de los derechos humanos queda vinculada a la soberanía de los Estados miembros, y la UE podrá ocuparse de este asunto con propiedad cuando se adhiera al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, como lo prescribe el art. 6.2 del TUE.⁶⁹

⁶⁹ Hoy en día, son los Tribunales Constitucionales nacionales de los Estados miembros, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los que en amplia medida configuran el *modelo de protección* de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y grupos europeos en el ámbito de la Unión. De ahí se crea un sistema completo compuesto por los principios constitucionales comunes a los Estados miembros, los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en último lugar, reforzado por la futura adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Para más información sobre las fuentes de las que derivan los derechos fundamentales en el sistema jurídico de la Unión, véase a D. Edward y R. Lane, *European Union Law*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 370 y ss.

V. Conclusión

El art. 5 del TUE reconoce el principio de atribución de competencias y se constituye como el límite externo a la intervención de la Unión Europea en los casos de secesión territorial que puedan llevarse en alguno de sus Estados miembros. La institución jurídica de la sucesión de Estados, en su modalidad de separación de parte o partes del territorio de un Estado, es una materia regulada íntegramente por el Derecho Internacional Público, pero que justifica su interés en el presente caso por la posibilidad de que parte del territorio de un Estado miembro se separe del resto para constituirse en un Estado soberano e independiente de su predecesor. En tales casos, una parte de la población que residía habitualmente en ese territorio, se convertiría en un grupo minoritario con respecto a la nueva sociedad integrada mayoritariamente por los nacionales del nuevo Estado. Pues se trata de una cuestión de importancia capital, fundamentalmente en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos en el territorio del nuevo soberano por la aparición de nuevas relaciones jurídicas y la extinción de otras, aunque todas ellas encuentran su centro de gravedad en el fenómeno de la secesión.

Tras analizar los instrumentos jurídicos internacionales que reconocen derechos a las minorías nacionales –como el derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo–, y tras haber afirmado que la nacionalidad es un derecho fundamental de primer orden, podemos concluir que el responsable máximo y primordial para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos, incluidos los individuos pertenecientes a una minoría resultante del proceso secesionista, es el Estado de nueva creación, que ejercerá su soberanía de modo exclusivo y excluyente, y que será el sujeto competente para otorgar dicha protección a través del ejercicio del *ius contrahendi* propio en el marco de sus relaciones internacionales.

En definitiva, sobre las autoridades del nuevo Estado recae la responsabilidad de proteger la existencia de toda identidad nacional minoritaria que pueda quedar vinculada, tras haber concluido el proceso de secesión, al territorio del nuevo soberano. De ahí que, en una situación de opresión de esa minoría nacional queda descartada la intervención del Estado matriz, que no puede proyectar su soberanía sobre el territorio del nuevo Estado, pues la independencia acarrea el ejercicio pleno de las funciones de Estado sin injerencias externas, incluida la protección de los derechos humanos. Tampoco se puede plantear una intervención a nivel de la Unión Europea, salvo que se trate de una situación humanitaria. En todo caso, parece claro que los afectados de la secesión no son sólo los ciudadanos del Estado

miembro y los de su sucesor, sino también los nacionales de los demás Estados miembros, en principio ajenos al proceso pero que terminan sufriendo sus consecuencias al incidir aquel sobre una de las más notables manifestaciones de la integración europea, la ciudadanía europea.

Bibliografía y documentación

I. Libros

- I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Nueva York, 7th ed., Oxford University Press, 2008, p. 77 y ss.
- K.G. BÜHLER, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*, La Haya, Kluwer Law International, 2001.
- D. EDWARD y R. LANE, *European Union Law*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 370 y ss.
- J. FISCH, *The Right of Self-Determination of Peoples. The Domestication of an Illusion*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015, pp. 39–56.
- A.G. LÓPEZ MARTÍN, *Derecho Internacional Público*, Madrid, 3^a ed., Dilex, 2015, pp. 287–316.
- A. MANGAS MARTÍN y D.J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 6^a ed., Tecnos, 2010, pp. 121–141.
- M. MEDINA ORTEGA, *El derecho de secesión en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 203–211.
- J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 19^a ed., Tecnos, 2015, p. 328–346.
- J. VIDMAR, *Democratic Statehood in International Law. The Emergence of New States in Post-Cold War Practice*, Oxford y Portland, Hart Publishing, 2013, p. 109 y ss.

II. Artículos de Revistas

- T. FREIXES SANJUÁN, “Secesión de Estados e integración en la Unión Europea. A propósito del debate sobre la permanencia en la Unión de Escocia y Cataluña como Estados segregados del Reino Unido y España”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 2014, núm. 2, pp. 297–329.
- A. GALÁN GALÁN, “Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada”, *Istituzioni del Federalismo*, 2013, núm. 1, p. 110 y 111.
- P. GARCÍA ANDRADE, “La ciudadanía europea y la sucesión de Estados: a vueltas con las implicaciones de una separación territorial en el seno de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, núm. 49, pp. 997–1025.
- C. LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, “La secesión de territorios no coloniales y el soberanismo catalán”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2013, núm. 26, pp. 1–22.
- A. MANGAS MARTÍN, “Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2011, núm. 1, pp. 101–123.

- A. MANGAS MARTÍN, “La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2013, núm. 25, pp. 47–68.
- M. MEDINA ORTEGA, “Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2013, núm. 25, pp. 69–86.
- J.A. PEREA UNCETA, “El secesionismo catalán en el contexto del Derecho Internacional”, *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol. 17, 2014, núm. 2, pp. 117–155.
- J. RIDAO MARTÍN y A. GONZÁLEZ BONDÍA, “La Unión Europea ante la eventual creación de nuevos Estados surgidos de la secesión de Estados miembros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, núm. 28, pp. 363–390.
- M. STOLLEIS, “Europa como Comunidad de Derecho”, *Historia Constitucional*, 2009, núm. 10, pp. 475–484.

III. Jurisprudencia, Legislación Europea y Tratados Internacionales

- Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, de 5 de noviembre de 1992.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969.
- Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, de 23 de agosto de 1978.
- Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado, de 8 de abril de 1983.
- Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950.
- Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 10 de noviembre de 1994.
- Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética, de 16 de diciembre de 1991.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 18 de diciembre de 1992, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 47/135.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III).
- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.
- Informe sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados, del Sr. Václav Mikulka, Relator Especial, de 27 y 28 de febrero de 1997.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200A (XXI).
- Proyecto de artículos sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados de 1999.
- Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 21 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.
- Resolución 55/153, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 30 de enero de 2001.

- Resolución 51/160, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1996, sobre el Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones.
- Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- Resolución 1541 (XV), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 1960.
- Resolución 1514 (XV), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 25 de marzo de 1957, Versión consolidada, Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001–0390.
- Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, Versión consolidada, Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001–0390.
- Tribunal Constitucional: STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014, sobre la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”.