

MEDINA ORTEGA, MANUEL. *El derecho de secesión en la Unión Europea*, Fundación Alfonso Martín Escudero, Marcial Pons, 2014.

El tema de la secesión por partes de un Estado para constituirse en Estados independientes y soberanos es una de las grandes cuestiones político-jurídicas de la sociedad internacional y muy especialmente del ámbito regional europeo, como lo muestran los casos de Escocia y Cataluña.

Esta es, en realidad, una cuestión que afecta a los fundamentos tanto de los órdenes constitucionales de los Estados implicados como a los cimientos de la comunidad internacional en su conjunto.

Es por ello necesario y pertinente que estén apareciendo obras especializadas que arrojen luz sobre los problemas que suscita esta gran cuestión. A esta necesidad responde, sin duda, la obra del Profesor Medina Ortega que presentamos. Esta breve reseña pretende hacer justicia a las virtudes sintéticas del autor, capaz de afrontar difíciles problemas con múltiples ramificaciones en una obra de dimensiones reducidas y argumentaciones dirigidas a la esencia de las situaciones expuestas.

El planteamiento de fondo inicial es de Derecho Internacional, donde se encuentran los temas de secesión, libre determinación, sucesión de Estados, en los que hunde sus raíces el problema. Este punto de partida es el objeto del capítulo I, en el que realiza el autor un exhaustivo repaso histórico de los diferentes procesos de secesión, entre los que destacan los de las colonias españolas del continente americano o, en otro entorno muy diferen-

te, el de las crisis de Checoslovaquia, la Unión Soviética y Yugoslavia.

Sin embargo, para comprender las verdaderas dimensiones del problema es necesario trascender los planteamientos de la colonización y descolonización y centrarse en prácticas y normas internacionales de muy distinta naturaleza. También es inevitable tomar nota del papel de nuevos actores cruciales desde el fin de la segunda guerra mundial, como son las organizaciones internacionales, y prestar atención a sus funciones en el seno de la comunidad internacional, que se cifran en la realización de funciones que los Estados no son capaces de realizar por sí solos. Se hace necesario por ello, también como parte del hilo conductor de la obra, la comparación de las consecuencias de la retirada de un Estado de una Organización Internacional con las que genera la sucesión de una parte del territorio de un Estado.

Se recogen a lo largo de la obra, con acierto, cuestiones que ponen de manifiesto que estos nuevos entes son uniones de Estados, en los cuales la soberanía de los mismos sigue teniendo un papel central, pese a que ha habido cesiones amplísimas de competencias.

La introducción en escena de estos nuevos actores internacionales enlaza con el segundo capítulo. A partir del mismo, el autor aborda la problemática central a la que está consagrada la obra. En el comienzo del mismo recoge una idea troncal, que aparece de manera recurrente, la necesidad de enmarcar el proceso de in-

tegración en el contexto internacional; se aparta así de una tendencia que percibimos en los actuales estudios, a desvincular el fenómeno de la integración del Derecho Internacional, como si de dos disciplinas diferenciadas se tratara, cuando el derecho de la UE es deudor del ordenamiento internacional clásico en muchos aspectos. Pensemos en temas cruciales como la responsabilidad de los Estados por incumplimiento del derecho de la Unión Europea.

Tras realizar un necesario repaso de la evolución en el fenómeno de la integración, desde sus antecedentes más remotos, presenta la idea de que el derecho de la UE es un ordenamiento que ha alcanzado altos niveles de integración. En el seno de esta organización se ha producido un fenómeno ciertamente peculiar, la retirada de la Unión de una parte de un Estado miembro sin escisión de esa parte del territorio respecto de su Estado principal. Es el caso de Groenlandia respecto de Dinamarca, cuyas particularidades se recogen en una parte de este capítulo. Este y los ejemplos de secesión de los territorios de ultramar son ilustrativos de fenómenos que se han producido ya en el ámbito europeo.

Resulta imprescindible asimismo atender al estatuto de los Estados miembros, máxime desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que clarifica aspectos importantes del mismo. A ello se consagra parte del Capítulo III. El eje del mismo bascula en torno a la siguiente idea. Teniendo en cuenta que los Estados miembros de la Unión forman una suerte de cadena (el autor presenta en varias ocasiones ese símil, basándose en una noción recogida del Tribunal Constitucional alemán), cada eslabón, es decir, cada Estado con su presencia en la Unión y su necesaria capacidad de llevar a cabo las funciones que le corresponden en su seno, ha de in-

tentar preservar su integridad territorial. Esta reflexión enlaza con la idea de las exigencias en los procesos de admisión de los Estados a esta organización, cuyos valores comunes es necesario mantener por parte de los mismos, no solamente al momento de su entrada sino a lo largo de todo el proceso de integración. Los supuestos de Escocia o Cataluña son problemas que ponen de relieve aspectos inesperados en el proceso de integración.

Es en el capítulo IV donde se encuentra, a nuestro parecer, el mayor interés de la obra, al recordar que si bien, en el Tratado de la Unión Europea se prevé la retirada de un Estado miembro, nada se dice de la secesión de parte de un Estado. Además, el ordenamiento de la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros. En función, asimismo, del consagrado principio de atribución, toda competencia no atribuida a la Unión en los tratados corresponde a los Estados miembros. A estos principios estructurales, se unen otras disposiciones cuya interpretación y aplicación será imprescindible a la hora de enfrentarse a los supuestos de secesión: las relativas a los valores que han de ser respetados y que constituyen normas fundamentales del derecho de la Unión, es decir, el respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías.

En la conjunta interpretación de estas normas y valores se habrán de basar las decisiones de la Unión y sus Estados respecto a las situaciones de secesión, y siempre en el entendimiento de que se toda entidad que surja de esos procesos habrá de solicitar de nuevo su admisión, en un procedimiento en el que tienen la última palabra los Estados miembros.

Uno de los aspectos más atractivos del libro es que el autor estudia, en este mismo capítulo, cómo incide el problema en el ciudadano europeo, cuestión ésta que queda ya apuntada desde las primeras páginas de la obra.

Pese a que el orden jurídico de la UE, por su desarrollo y complejidad, permite análisis profundos y sofisticados y posiciones matizadas con principios muy claros, como el peso decisivo de los Estados miembros si una parte del territorio se separa, el problema de fondo está en el Derecho Internacional, donde sigue jugando un papel importante la soberanía. Quizá por ello el autor, tras un análisis verdaderamente interesante del derecho de la UE, vuelve a la incidencia del Derecho Internacional (en el Capítulo V), ya que es un proceso constante de interacción entre ambos ordenamientos, sin perder de vista que el orden europeo, insistimos, no es auto suficiente, no opera en un vacío, sino opera en el marco más amplio del Derecho Internacional general, que le da sentido y fundamento.

Desde la perspectiva del autor (uno de los rasgos distintivos del libro), no basta para el análisis una mera interpretación de las relaciones entre normas y entre ordenamientos, sino que hay que encamilarlo en perspectiva histórica. Esto es un acierto del Profesor Medina.

En este ir y venir del derecho de la Unión y el Derecho Internacional, el autor afronta, en el último capítulo (VI), una serie de condicionamientos específicos de la secesión en el ordenamiento de la UE.

Aparte de los análisis históricos, también es interesante que ponga el foco en la práctica relevante de otros ámbitos (caso de Quebec), aun cuando las lecciones que se pueden extraer de esta práctica son valiosas, pero limitadas, porque en el fon-

do los procesos que se han producido en esos lugares no son ilustrativos de obligaciones de Derecho Internacional sino más bien de las posibilidades que las normas internacionales permiten a los Estados. En efecto, no hay norma internacional que obligue a los Estados a realizar *referenda* como los de Quebec o el inminente de Escocia, sino que esos procesos son meras posibilidad es de los Estados, pero son la excepción a la práctica internacional.

Similares reflexiones pueden reconducirse a la referencia a los sucesos de relacionados con Kosovo, cuyas lecciones también han de ser limitadas teniendo en cuenta que el contexto es distinto del propio de la UE; la Corte Internacional de Justicia, en su dictamen, se circunscribe a una cuestión muy específica, si una declaración unilateral de independencia es o no conforme al Derecho Internacional, no entrando por tanto en todos los complejos problemas que plantea el fenómeno de la secesión.

El capítulo de conclusiones sugiere apasionantes debates jurídicos sobre las relaciones entre Derecho Internacional general, derecho de la Unión Europea y derechos constitucionales internos, cuando tales ordenamientos se aplican de modo convergente al problema de la secesión de una parte del territorio de uno de los Estados miembros de la Unión.

El autor se inclina por la tesis de que, a falta de normas específicas del derecho europeo, y ante la inexistencia de normas internacionales generales, la secesión de una parte de un Estado se rige por el derecho interno de ese Estado. Coincidimos con la misma, que tiene sólidas bases en el ordenamiento jurídico internacional, si bien matizando que cabe afirmar la existencia de normas internacionales al respecto, cuyo contenido es precisamente que la secesión de una parte de un Esta-

do se rige por el derecho interno de ese Estado. Un análisis detenido de la realidad internacional nos permitiría concluir que dicha norma general es el fruto de la práctica internacional acompañada de la correspondiente *opinio iuris generalis*.

Todo ello es buena muestra del carácter descentralizado y escasamente formal de la producción de normas generales en el ámbito internacional. Por eso el internacionalista está especialmente preparado para enmarcar en un contexto más amplio lo que, en ocasiones, parecen únicamente problemas de derecho interno, pero que en realidad afectan a la comunidad internacional en su conjunto y al derecho que la constituye y regula su evolución. Es por ello de celebrar que los internacionalistas defiendan sus posturas en torno a este apasionante problema jurídico político.

Nos encontramos ante una obra útil y especializada para que el lector interesado inicie su reflexión sobre los graves problemas planteados por la actual coyuntura del constitucionalismo y del proceso de integración europea. No solamente es un libro dirigido a juristas, sino a cualquier interesado en el tema, ya que quienes carezcan de formación jurídica no se enfrentarán, percibimos, ante conceptos desconocidos de forma desvalida, pues se detiene el autor en la explicación de nociones básicas, como la diferencia, en

cuanto a la calidad de su personería jurídico internacional, entre Estados y Organizaciones Internacionales.

Tras la lectura del libro, surgen inevitablemente algunas preguntas en clave puramente europeísta. En un contexto histórico, político y jurídico en el que la integración e interacción entre los Estados miembros de la Unión Europea no ha hecho sino adquirir un profundo desarrollo, ¿es la secesión de partes del territorio de los Estados miembros un fenómeno desintegrador?, ¿existen en el derecho de la UE bases jurídicas que legitimen una acción de la UE que desaliente los procesos de secesión?, en caso de existir ¿deberían activarse en relación con los casos de Escocia y Cataluña?

Sería de gran provecho que la lectura de esta obra se completase con el análisis de otras, nacionales como internacionales (resultará para ello de gran utilidad la selección bibliográfica que el autor presenta) para que el pensamiento y reflexión en España sobre estas complejas cuestiones, se desarrollase y pudiese aportar claridad y orientación para solucionar los complejos problemas del presente.

TERESA MARCOS MARTÍN

Profesora de Derecho Internacional Público
UNED