

EL TRATAMIENTO DE LA DENOMINADA IDENTIDAD NACIONAL

EN EL SENO DE LA UNIDAD EUROPEA

Guillermo Pérez Cosío Mariscal

Abogado.

Introducción

Se ha afirmado con toda razón que una de las notas más predominantes de la sociedad actual es su pluralidad y diversidad. En su interior hay tantos grupos étnicos diferenciados, conscientes además de su propia identidad y de la necesidad de ser reconocidos como tales, que los Estados cuyos mecanismos de poder se articulan sobre bases estrictamente homogéneas, parecen condenados a sufrir conflictos étnicos casi de manera permanente.

En los últimos años asistimos, para qué negarlo, a una acentuación de este complicado fenómeno identitario por obra de movimientos políticos o ideológicos que exacerban la importancia de la lengua, cultura, religión, valores comunes, orígenes, experiencias históricas compartidas, etc., hasta lograr crear en los individuos de un determinado grupo étnico unos fuertes lazos emotivos basados en la propia conciencia de su identidad y en su diferenciación del resto. A partir de esa conciencia de la diversidad se reclama con frecuencia, primero descentralización política y administrativa, para después exigir también el respeto al derecho de autodeterminación como paso previo para lograr el fin último que no es otro que la secesión y la constitución de estados o unidades territoriales independientes.

Y aunque sea desviarnos un poco de tema, también hay que decir que a los problemas ya por sí difíciles de tratar que se derivan de la complejidad que presenta ese pluralismo étnico-cultural de indudable proyección política, se viene a sumar recientemente -por ejemplo en nuestro país-, otro fenómeno de importancia creciente que pivota sobre esa misma diversidad y tiene como base y caldo de cultivo los crecientes flujos migratorios procedentes de países de América del Sur y del norte de África, en la actualidad exportadores masivos de mano de obra.

Durante el siglo XX asistimos al nacimiento de no pocos Estados soberanos como consecuencia de los procesos de autodeterminación puestos en marcha a partir del fenómeno descolonizador que comenzó a aplicarse tras la Segunda Guerra Mundial a impulso de la Carta de Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Autodeterminación entendida como el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos y a elegir sin interferencias el estatus político que más les convenga para asegurar libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Sin embargo, el fenómeno de la autodeterminación ha conocido un rebrote o impulso muy fuerte a partir del final de la guerra fría con la desmembración de las federaciones socialistas –que en realidad no eran tales federaciones, sino sistemas políticos centralizados de partido único-, de manera que en las últimas décadas se produjo el “rediseño” o partición de no pocos Estados, incluso europeos, aspecto que paradójicamente convirtió la zona “liberada” de la influencia una de las grandes potencias de la época, en un foco permanente de inestabilidad e incluso de enfrentamiento armado.

Por ello han cobrado especial actualidad las palabras contenidas en uno de los documentos más utilizados en el plano internacional, la llamada “Agenda para la Paz” expuesta por Boutros-Gali al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 31 de enero de 1992, al afirmar que:

“La piedra angular del edificio debe seguir siendo el Estado, el respeto de su soberanía y su integridad... ya que la fragmentación amenazaría la paz, la seguridad y el progreso económico.”

Además de la Organización de Naciones Unidas, diversos organismos europeos han sido conscientes de esos mismos riesgos y de que la secesión territorial no es la única, ni tan siquiera la mejor solución, de los conflictos interétnicos, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, o la propia Unión Europea que seguidamente veremos, y se han visto en la necesidad de subrayar los principios clásicos del Derecho Internacional como la inviolabilidad de fronteras, la integridad territorial e igualdad soberana de los Estados, en definitiva su autoridad suprema para decidir sobre sus propios ciudadanos independientemente de que sean o no miembros de minorías nacionales.

Principios que, desde luego, deben hacerse compatibles con esquemas intraestatales de reconocimiento de distintos niveles de autogobierno o de participación política entre sus

ciudadanos –asimetría-, o de distribución de titularidades competenciales entre el estado y los distintos entes territoriales –bilateralidad-, aunque en ocasiones también se ha optado por un principio de personalidad en ese reconocimiento sin incidir de manera exclusiva en el elemento territorial, como ha ocurrido en Canadá en materia lingüística y en menos medida en Bélgica, pero en todo caso bajo fórmulas destinadas a reconocer jurídicamente y a salvaguardar la propia diversidad de esos grupos étnicos diferenciados, pero eso sí, dentro del mismo Estado de manera que la unidad nacional resulte compatible con el respeto a las diferencias.

La cláusula de identidad nacional contenida en el artículo I-5 del proyecto de Constitución para Europa

Europa, como realidad geográfica y política, no ha sido un campo ajeno a este tipo de problemas, ni va a dejar de serlo.

El Derecho Comunitario, reflejado en el proyecto de Constitución para Europa, reconoce lo que en términos españoles podrían denominarse “hechos diferenciales”, es decir, regímenes jurídicos singulares de territorios que forman parte de un Estado miembro – estén integrados o no en la Unión- y que ya gozan de reconocimiento en las propias Constituciones nacionales: son los países y territorios de ultramar, islas Aland, los *länder* alemanes afectados por la unificación, las islas del Canal, Gibraltar, islas Feroe, etc. (artículo IV-440). Además reconoce y ampara lo que podrían denominarse singularidades culturales genéricas que, huyendo de toda pretensión uniformadora, se reconocen en el artículo II-82 –también en el artículo I-3 del mismo texto- al establecer:

“La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.”

Pero junto a esto la Constitución para Europa establece en su art. I-5 una cláusula general que hace referencia a la *integridad territorial* y a la *autonomía local y regional* como dos cuestiones cuyo tratamiento corresponde a los Estados, imponiendo a la propia Unión Europea la obligación de respetar ese aspecto de la identidad nacional de los países miembros.

Dice así este artículo I-5:

“La Unión respetará... la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales

del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.”

Como puede comprobarse se trata básicamente de la prohibición de interferencia de las instituciones y órganos de la Unión Europea en determinadas facetas del Estado que resultan definitorias de la correspondiente “identidad nacional”.

La primera de esas facetas es la relativa a las instituciones político-constitucionales cuya definición corresponde a los propios Estados, aunque no en términos absolutos, sino únicamente de aquellas instituciones político-constitucionales que resultan “fundamentales”. Entre estas últimas el precepto incluye de manera expresa, a través de una coetilla, la “autonomía local y regional”. Es decir, el grado de autonomía o autogobierno e incluso su propia existencia con relación con los grupos étnicos a los que venimos haciendo referencia, son cuestiones reservadas a cada Estado.

De la cláusula no se desprende, como han querido ver algunos, una cierta filosofía “antiseparatista” (Pérez Trens). Su objetivo parece mucho más modesto y sencillo: está dirigida a evitar que los problemas internos de los Estados miembros en el orden que venimos exponiendo puedan ser planteados -y consiguientemente que se caiga en a tentación de resolverlos- a nivel comunitario. Ya hemos indicado anteriormente son los propios Estados quienes forman la Unión Europea y precisamente por ello sus relaciones en el interior de la propia Unión deben seguir basadas en los principios del Derecho Internacional que se traducen en un respeto a la soberanía, no injerencia en asuntos internos y por supuesto respeto a la integridad territorial.

Por otro lado, el precepto viene a reconocer que la utilización de la fuerza sigue siendo una cuestión de carácter eminentemente estatal. Y ello no es más que una consecuencia lógica del hecho de que la Unión Europea carezca de instrumentos de fuerza tanto en el plano militar como en el policial. Por ello, el apartado uno del propio artículo I-41 señala que en lo referente a la política común de seguridad y defensa:

“La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades suministradas por los Estados miembros.”

Dicho en otros términos, el brazo armado de la Unión Europea son siempre los Estados miembros.

Pero, en segundo lugar, el último inciso de ese precepto que ordena respetar las funciones esenciales del Estado:

“Especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.”

También supone que la Unión Europea debe abstenerse de interferir en el *modo* en que los Estados miembros actúan en este terreno.

En definitiva, los Estados miembros, que en realidad siguen siendo la piedra angular de la Unión Europea, conservan íntegras sus capacidades para protegerse en el interior y hacia el exterior en materia de policía y defensa, aspecto que naturalmente incluye la adopción de medidas de salvaguarda de su integridad territorial. Y todo ello sin más límites que los derivados de las reglas del Derecho Internacional y de la aplicación y respeto de los derechos humanos.

Así lo señala con toda claridad el artículo III-377 de la Constitución para Europa al excluir estas cuestiones de una posible revisión por los órganos judiciales de la Unión al pronunciarse en los siguientes términos:

“En el ejercicio de sus competencias ... relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tribunal de Justicia no será competente para conocer la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, cuando dichos actos están regulados por el Derecho interno.”

Conclusiones

Uno de los retos más importantes de las sociedades modernas es encontrar fórmulas políticas y jurídicas que hagan posible convivir con la diferencia que suministra una realidad social cada vez más plural y diversa.

Lo que se ha venido llamando de manera muy genérica como el “multiculturalismo”, del que el fenómeno regional o nacionalista no sería más que una mera consecuencia surgida en el plano político, exige soluciones integradoras muy complejas y diferentes.

La experiencia de las últimas décadas –con alguna muestra muy reciente- pone en evidencia que algunos cambios territoriales que, incluso han llegado a la partición de algunos Estados con base en fenómenos étnico – culturales, han sido alentados de manera muy inconsciente por otros Estados contribuyendo a crear escenarios de crisis regional, inestabilidad e, incluso, de guerra.

La solución de este problema, en el interior de la Unión Europea, ha consistido en reconocer que el tratamiento de las cuestiones regionales es función de cada uno de los Estados miembros; en realidad, una nueva reedición de los clásicos principios del Derecho Internacional como son la no injerencia en los asuntos de otro Estado y el respeto a las fronteras y límites territoriales.

Bibliografía

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>.

<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/Picazo.doc>

VV.AA. “*La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*”. Directores Carlos de Cueto y Javier Jordán. Ed. Comares. Granada 2005.

VV.AA. “*Constitución Europea y Constituciones Nacionales*”. Directores Marta Cartabia, Bruno de Witte y Pablo Pérez Tresp. Coordinadora Itziar Gómez Fernández. Ed. Tirant lo Blanch. Col. Derecho Comparado. Valencia 2005