

Segundo Ruiz Rodríguez

La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
© Segundo Ruiz Rodríguez

NIPO: 005 - 98 - 013 - X
ISBN: 84 - 259 - 1049 - 8
Dep. Legal: M - 15.767 - 1998

Diseño gráfico: Leo G. Navarro
Printed in Spain. Impreso en España.

Imprime: Rigorma Gráfica, S. L.

Segundo Ruiz Rodríguez

La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 1998

□ Índice

Introducción	11
I. Objetivos generales	13
II. Metodología y plan general	15
III. Interés del trabajo	20

Primera parte

Algunas consideraciones sobre los nacionalismos, la nación y la autodeterminación de los pueblos .	25
---	----

I. Una referencia previa acerca del nacionalismo	27
I. Introducción: Sobre determinadas características de los naciona- lismos étnicos	27
1. <i>La búsqueda de una entidad nacional diferenciada</i>	28
2. <i>La mitología de los nacionalismos</i>	29
3. <i>La nación frente al individuo. La uniformidad</i>	29
4. <i>La naturaleza cambiante de los nacionalismos</i>	31
II. El poder de expansión de los nacionalismos	31
1. <i>El nacionalismo como forma de materialización del sentimiento nacional</i>	31
2. <i>Nacionalismo, economía y clases sociales</i>	31
3. <i>La necesidad psicológica</i>	33
4. <i>Las etnias</i>	34
5. <i>Otros factores</i>	35

II.	Actual mapa político de los nacionalismos periféricos	37
I.	Francia, Gran Bretaña y otros países europeos	37
II.	Canadá y el nacionalismo quebequés	41
III.	Los nacionalismos en la antigua Europa socialista	43
IV.	El derecho de autodeterminación y la destrucción de la URSS	47
V.	Estados Unidos y la cuestión de los pueblos sin territorio	49
VI.	Asia y Oceanía, descolonización y nuevos nacionalismos	51
III.	Definición de nación y sujeto del derecho de autodeterminación	57
I.	La nación como comunidad étnica	57
	1. <i>La lengua</i>	57
	2. <i>La raza</i>	60
	3. <i>La historia y la geografía</i>	61
II.	La nación como compromiso de voluntades	62

Segunda parte

El derecho de autodeterminación de los pueblos en el Derecho Internacional y en la Doctrina

I.	La Sociedad de Naciones y el principio de las nacionalidades	67
II.	La Organización de las Naciones Unidas y el derecho de autodeterminación de los pueblos	71
	1. Textos legales	71
	2. La práctica	76
III.	Doctrina y legitimidad de la autodeterminación	81
	1. Principales corrientes doctrinales	81
	2. Otras posiciones ideológicas	84

Tercera parte

Derecho Constitucional y derecho de autodeterminación

I.	Teoría del Estado y Derecho comparado	91
I.	Confederación, federación y uniones monárquicas	91
II.	EE.UU., Suiza y Alemania: Historia constitucional	96
III.	La secesión en la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia (1989-1996)	101
IV.	Repertorio de derecho positivo comparado	105
V.	El derecho de autodeterminación y los textos constitucionales de la URSS y Yugoslavia	110

II.	Derecho Constitucional español	115
I.	Breve referencia al Derecho Constitucional español anterior a 1978	115
II.	La Constitución Española de 1978	118
1.	<i>¿Soberanía de los pueblos o soberanía popular?</i>	118
2.	<i>El artículo 2º</i>	120
3.	<i>Desarrollo del Principio de Unidad. Autodeterminación y derecho a la autodeterminación</i>	124
4.	<i>Periferias en la periferia</i>	129

Cuarta parte

El derecho de autodeterminación y la problemática de su reconocimiento jurídico

133

I.	Consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica del derecho de autodeterminación	135
I.	<i>¿Principio democrático o maniobra de distracción?</i>	135
II.	Derecho de autodeterminación, autodeterminación y legitimidad de la secesión	138
II.	La supervivencia del Estado Democrático	142
I.	La difícil determinación del sujeto del derecho de autodeterminación	142
II.	Las teorías del precedente y la infinita divisibilidad	144
III.	El referéndum secesionista	146
III.	Democracia representativa o democracia étnica	152
I.	El quebrantamiento de los principios democráticos	152
II.	La paz y la cooperación internacional	155

CONCLUSIONES	157
--------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	173
--------------------	-----

A mis padres

■ Introducción

I. Objetivos generales.

Voltaire dijo del «Sacro Imperio Romano» que ni era sacro, ni imperio, ni romano. Lee C. Buchheit¹ señala que con el llamado derecho de autodeterminación de los pueblos sucede algo similar, por lo que es condición primera para su estudio la consideración de conceptos de tan difícil definición como «Derecho», «Autodeterminación» y «Pueblo». No cabe duda que su tratamiento constituye una tentación para cualquier iniciado en el estudio de los nacionalismos en su relación con el Derecho Constitucional. Posiblemente, si la ciencia política pudiera definir «exactamente» el alcance de estos conceptos perdería parte de interés el asunto principal a tratar, a saber, ¿es susceptible de ser reconocido como derecho operativo, en el ordenamiento interno de los Estados, el principio de autodeterminación?

Ante esta cuestión, la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos defiende que las naciones son entidades naturales, con un natural e incondicionado derecho democrático a autodeterminarse, por lo que cabe tanto su reconocimiento en el Derecho Internacional para situaciones coloniales como su formulación jurídico-constitucional, en el derecho interno de los Estados.

Sin embargo, la aparente sencillez de la argumentación señalada contrasta con la complejidad del estudio de cada uno de los conceptos en que se basa, empezando por el de nación.

Resulta fácil deducir de lo que antecede que constituirá el primer objetivo general el estudio de conceptos como el de nación, autodeterminación y nacionalismo. Este tratamiento, limitado en todo caso por la condición de que pueda servir para el desarrollo de la cuestión principal planteada, antes señalada, no ha de ser meramente teórico o doctrinal. Sir Paul Vinogradoff decía que «cuando tratamos de hechos y doctrinas en un orden ideológico, ni por un momento hemos de negar o desdeñar las condiciones geográficas, etnológicas, políticas o culturales que han contribuido a determinar el curso real de los

1. LEE C. BUCHHEIT, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven, Yale University Press, 1978, p. 8.

acontecimientos»². Por esto, dicho estudio de la secesión en un Estado democrático también se apoyará en una previa investigación sobre el nacionalismo como fenómeno histórico, con una referencia a su actual mapa político, en la que se destacarán aquellos supuestos de especial interés en el estudio de la teoría de la autodeterminación de los pueblos: El Quebec, Yugoslavia, la antigua URSS, Checoslovaquia, etc.

Apoyándose en las conclusiones que se deduzcan de lo antedicho será cuando se analice el tema principal y más estrictamente jurídico de este trabajo: la posible incompatibilidad entre la constitucionalización del derecho a la autodeterminación de los pueblos en un contexto no colonial y la propia supervivencia del Estado democrático. Todo ello, dando especial importancia a una cuestión clave, a saber, la averiguación de la verdadera naturaleza jurídico-política del llamado derecho a la autodeterminación de los pueblos. ¿Se trata de un principio democrático «per se»? ¿Estamos, en cambio, ante una teoría política que incluso puede llegar a contener una importante carga antidemocrática? Cuanto menos, hay que reconocer que un hipotético reconocimiento en el derecho interno de los Estados del principio de autodeterminación supone la introducción del factor étnico en la determinación del sujeto de soberanía. En este supuesto, deberíamos hablar más bien de «soberanía de los pueblos» que de «soberanía popular». El sujeto de soberanía no sería todo el «demos» del Estado, el conjunto de los ciudadanos, sino cada pueblo étnico que, además, mediante la secesión, podría sustraerse a las decisiones mayoritarias. En consecuencia, ¿estaríamos ante un Estado democrático o, más bien, ante una organización internacional con un fuerte «déficit» democrático? Obviamente, las consecuencias jurídico-políticas que deberian derivarse de las posibles respuestas a las anteriores preguntas serían diversas y de gran trascendencia social, permitiéndonos además el tratamiento de otro de los objetivos fundamentales del trabajo: la legitimidad de la secesión. ¿Puede ésta sólo basarse en un principio con potencialidades no democráticas, como el de la autodeterminación? ¿Quién debe demostrar que una determinada secesión nacional cumple las mínimas exigencias democráticas?

Por último, formularé una tesis sobre cuáles pueden ser las áreas de negociación con los nacionalismos, incluida excepcionalmente la secesión, que se basen en argumentos democráticos y en la ética política y no en un incondicional derecho de autodeterminación de los pueblos. Estas conclusiones tendrán presente lo que Andrés de Blas Guerrero, certeramente, escribió al defender que «nada puede oponerse a las razones pragmáticas temerosas de la aplicación del derecho de secesión. Pero ello no quiere decir que exista una legitimidad moral para este derecho, condicionada por datos empíricos»³

2. SIR PAUL VINOGRADOFF, *Outlines of Historical Jurisprudence*. Londres, 1920; pág. 150 y ss. Citado por Miguel Herrero de Miñón en *Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los nuevos Estados*, Editorial Tecnos, 1971, p. 30.

3. ANDRÉS DE BLAS GUERRERO, *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid 1984, p. 76.

II. Metodología y Plan general.

Atendiendo a los objetivos generales señalados en el anterior epígrafe, la investigación se basará en los tres siguientes bloques de estudio:

1.º Un estudio sobre los nacionalismos y la idea de nación, limitado en sus pretensiones por la condición de que esté estrechamente relacionado con la problemática que se deriva de la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos.

2.º La investigación de este principio político, encuadrada principalmente en el ámbito del Derecho Político y Constitucional, el Derecho Internacional y la Doctrina y que, lógicamente, constituirá la parte más laboriosa y fundamental de este trabajo.

3.º A modo de conclusión, la ordenación de las tesis ya expuestas en los dos primeros bloques de estudio y la consideración de los posibles obstáculos de un hipotético reconocimiento constitucional de la autodeterminación permitirán ofrecer una nueva interpretación de la teoría de la autodeterminación de los pueblos. Esta redefinición deberá tener en cuenta si estamos ante un principio democrático en sí mismo, que goza de mayor legitimidad que otras alternativas tales como la autonomista, la federalista o incluso la secesionista, reivindicada esta última con carácter excepcional y no en aplicación de un teórico derecho de aplicación generalizada en favor de todos los pueblos de un Estado.

PRIMERO

El estudio de los nacionalismos étnicos, en relación con una hipotética definición del derecho de autodeterminación como principio limitado por otros principios de naturaleza más inequívocamente democrática, deberá hacerse atendiendo a lo señalado por Andrés de Blas Guerrero, a saber, «los términos nación, nacionalismo y nacionalidad tienen la virtualidad de ser utilizados, cada uno de ellos, con referencia a fenómenos diferentes, todos ellos reales, sin embargo»⁴. No existen criterios indiscutibles que nos permitan definir el nacionalismo, diferenciándolo claramente del regionalismo, patriotismo u otros movimientos o sentimientos políticos. De la misma forma, intentar distinguir científicamente los nacionalismos moderados de los radicales o étnicos es tarea imposible. Por esto, el rumbo del trabajo no será desviado a causa de disquisiciones complejas a este respecto. Sin embargo, si resulta de interés la investigación sobre determinadas características que a veces se dan en los nacionalismos y que nos ayudará a situar adecuadamente el derecho de autodeterminación de los pueblos. Así pues, si una de estas características es su naturaleza cambiante

4. *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, op. cit. p. 20

en el tiempo⁵, ¿qué valor se debe otorgar a un referéndum secesionista si es previsible que la opinión pública puede cambiar su parecer sobre la separación pasado un breve período de tiempo? También a título de ejemplo, si observamos una tendencia en algunos nacionalismos hacia la igualación étnica, cultural y política de la población, ¿en qué situación quedarían las minorías no secesionistas en el nuevo Estado independiente?

Especial consideración exige el «poder de expansión de la nacionalismos», sus causas y, sobre todo, su relación con el principio de autodeterminación de los pueblos. No es posible poner un coto, un límite a la aplicación de la secesión étnica ya que, por las razones que se investigarán, los nacionalismos no forman un «número clausus», nacen nuevos, desaparecen antiguos, se revitalizan otros.

Por último, para terminar esta referencia previa acerca de los nacionalismos, se realizará una descripción de su actual mapa político, centrándonos en el estudio de aquellos que por sus especiales características aporten materiales de interés para el tratamiento de la legitimidad del principio de autodeterminación: el Quebec y la problemática de referendos secesionistas; Escocia, el Punjab y la relación entre nacionalismos, economía y secesión; las minorías «atrapadas» en los territorios de la antigua Yugoslavia; EEUU y la cuestión de los pueblos sin territorio... Además, se tratará de forma especialmente profunda la capacidad destructiva que ha tenido la teoría del derecho de autodeterminación en el fin de la URSS y de Yugoslavia, así como la división del Estado checoslovaco. Y se profundizará en el estudio de la cuestión de por qué en los antiguos países socialistas, cuando un movimiento secesionista ha conseguido un apoyo mayoritario en su población no reivindica el reconocimiento previo del derecho de autodeterminación sino que simplemente declara la independencia.

Constituirá parte separada y cerrará esta Primera Parte la búsqueda de una definición del concepto nación, es decir, la determinación de las teóricas características del sujeto del derecho de autodeterminación, que será fundamental si se pretende que este derecho sea operativo, con carácter general, en favor de todos los pueblos. Doctrinalmente, unas definiciones han incidido en elementos objetivos tales como la lengua, la raza, la geografía, etc.; otras se han apoyado en la opinión, en los sentimientos de los ciudadanos, en relación con su nacionalidad. Sin embargo, ¿pertenece la nación a la esfera de los valores, siempre de difícil concreción práctica? ¿Es posible encontrar una definición operativa a efectos de decidir la desmembración de un Estado? ¿Serán únicamente legítimos los gobiernos que emanan de la voluntad de entidades «naturales», es decir, de naciones étnicas? A este respecto, José Ramón Recalde, apoyándose en con-

5. En relación con la naturaleza cambiante de los nacionalismos cabe destacar que después de celebrado el referéndum secesionista de 30 de Octubre de 1995, Jean Chretien, primer ministro canadiense, hizo una alusión directa a las aspiraciones de los dirigentes secesionistas de llevar a cabo un nuevo referéndum, diciendo «no podemos jugar al juego de realizar cada seis meses un referéndum hasta que ganen», añadiendo que «Canadá tiene derecho a la estabilidad política». (Diario ABC, del 3-XI-1995, página 44). Por otra parte hay que tener en cuenta que 15 años antes se celebró otro referéndum secesionista en Quebec.

clusiones a las que había llegado el antropólogo Lévi-Strauss, dice que «un individuo puede ser caracterizado como miembro de una etnia genérica y, al mismo tiempo, de otras sucesivamente más concentradas: hispánica, vasca, etc. La pretensión de sacar consecuencias políticas tan contundentes como la de constituirse en Estado a una y no a otras clases de éstas es una conclusión dogmática derivada de un concepto científico de imprecisos límites»⁶.

SEGUNDO

En el segundo bloque de estudio, constituido por la Segunda y Tercera Parte del trabajo, se realiza el principal esfuerzo de investigación.

Tal como es posible deducir de la lectura del Índice, partiendo de un análisis sobre cómo la Ciencia Política, el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional han definido el «derecho de autodeterminación», se tratará la problemática de su reconocimiento jurídico y aplicación práctica en un Estado democrático multiétnico.

Puede llamar la atención que una investigación que fundamentalmente hay que encuadrarla en el ámbito del Derecho Constitucional y de la Ciencia y Sociología Política deba incidir de forma importante en el Derecho Internacional. La razón que lo justifica es doble. Por una parte, hay que tener en cuenta que algunos movimientos nacionalistas radicales fundamentalmente jurídicamente sus aspiraciones en textos de esta rama del Derecho. Por otra, son numerosos los supuestos reales de secesión planteados ante la Comunidad Internacional, material que será objeto de investigación.

Desde dicha perspectiva, comenzaremos el tratamiento conceptual del «principio de las nacionalidades» en el marco de la Sociedad de Naciones y las consecuencias prácticas de su aplicación. La autodeterminación étnica tuvo su gran momento histórico en la Europa de entreguerras. El nacimiento de Estados como Checoslovaquia, Finlandia, Yugoslavia y otros cambios que tuvieron lugar en las fronteras europeas se justificaron por derivarse del «principio de las nacionalidades». El mismo presidente de los Estados Unidos de América Thomas Woodrow Wilson se convirtió en uno de los principales defensores de su carácter intrínsecamente democrático. Sin embargo, ¿la Sociedad de Naciones admitió su aplicación dentro de los Estados vencedores de la Primera Gran Guerra? ¿El principio de las nacionalidades no resultó ser, sobre todo, un instrumento para el desmantelamiento de los imperios vencidos? ¿En los lugares donde se apoyó la autodeterminación étnica se apaciguaron los conflictos nacionalistas?

Ya en nuestros días, el derecho a la autodeterminación de los pueblos aparece recogido en la Carta Fundacional de las Naciones Unidas y en los Pactos Internacionales relativos a los Derechos del Hombre. Por contra y sólo a título de

6. *Autodeterminación de los Pueblos. Un Reto para Euskadi y Europa*, Tomo I, p. 204, Colectivo Herra 2000 ELIZA, año 1985.

ejemplo, la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional, referente a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, de 24 de octubre de 1970 dice que «ninguna de las disposiciones (...) se entenderá en el sentido que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes». ¿Cómo relacionar jurídicamente el principio de autodeterminación con los de integridad territorial y no injerencia en los asuntos internos de los Estados? ¿Cuál ha sido la respuesta práctica de la Organización de Naciones Unidas ante demandas secesionistas tales como las de Biafra, Katanga, Bangla Desh? ¿Cabe esperar que una organización como las Naciones Unidas, formada por Estados, en su mayoría multiétnicos, promueva la autodeterminación étnica, a pesar de que su aplicación pudiera resultar negativa para la propia supervivencia de estos mismos Estados?

El estudio de la autodeterminación de los pueblos en el Derecho Constitucional es parte fundamental en el desarrollo metodológico del trabajo dado que su objeto principal es el tratamiento de la viabilidad de su reconocimiento en el Derecho interno de los Estados. Así pues, para destacar dicha importancia, esta investigación constituye en el Índice la Tercera Parte del trabajo, siendo, por tanto, bloque de estudio diferenciado. Además de considerar el Derecho Positivo, será necesario el análisis previo de conceptos tales como «Confederación», «Federación», «Uniones Monárquicas», etc., dado que su formulación teórica y sus concreciones históricas tienen una estrecha relación con la «cuestión nacional».

La historia constitucional de países como Estados Unidos, Suiza y Alemania permitirá conocer cómo fueron resueltas política y jurídicamente las demandas de la aplicación del derecho de autodeterminación en comunidades donde, en su fundación, la cuestión se trató como asunto fundamental.

Por otra parte, mucho más cercano en el tiempo, los procesos de separación de los estados-miembro de la URSS y de Yugoslavia así como la división de la antigua Checoslovaquia nos ofrecen materiales de excepcional interés desde la perspectiva del Derecho Constitucional. ¿Se basaron en declaraciones unilaterales de independencia o fueron el resultado de la aplicación de un derecho de autodeterminación previamente reconocido por dichos Estados? ¿Tuvieron lugar referendos secesionistas? ¿Podemos extraer de dichos procesos enseñanzas de aplicación general?

El Derecho Constitucional español no sólo interesa porque estamos en su ámbito de aplicación, sino también porque en nuestro país se ha planteado históricamente la «cuestión nacional», existiendo, tanto en la Doctrina como en distintos movimientos políticos, posturas defensoras del derecho de autodeterminación, en su definición extensiva. En consecuencia, el estudio de cómo ha resuelto nuestro Derecho Constitucional dicha cuestión no sólo tiene un interés meramente localista sino que, al igual que en los casos anteriormente citados (EE.UU., Suiza, etc.), su estudio debe ser una importante fuente de datos que permita hacer derivar de los mismos conclusiones de interés. A este res-

pecto, se trabajará especialmente en el debate parlamentario que tuvo lugar para la aprobación del proyecto constitucional de la que hoy es la Constitución Española de 1978, en el que se planteó claramente lo que resulta una de las cuestiones principales planteadas en este trabajo: ¿soberanía de los pueblos o soberanía popular?

TERCERO

Max Weber decía que «definir la religión, decir qué es, no es posible al inicio de una presentación como ésta. La definición debe de intentarse en todo caso sólo en la conclusión de este estudio»⁷. Atendiendo a una lógica parecida, este tercer bloque de estudio (que se materializa en la Cuarta Parte y en las Conclusiones) tendrá por objeto principal proceder a un análisis y crítica exhaustivos de la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos, ofreciendo una nueva interpretación de la naturaleza de este supuesto derecho y defendiendo alternativas doctrinales distintas en el entendimiento y solución de las reivindicaciones nacionalistas.

No está en mis planes de trabajo el soslayar la referencia al caso español. La razón es evidente: en España tenemos planteada la cuestión de forma absolutamente actual y, frente a los defensores de la autodeterminación como derecho operativo y de aplicación general, se han esgrimido, principalmente, razones meramente coyunturales. La cuestión está en la calle y, sin embargo, considero que la respuesta doctrinal en España no ha sido suficiente.

Este tercer bloque de estudio, por otra parte, no pretende tener un alcance solamente español. El problema de la reivindicación del derecho de autodeterminación en un marco no colonial está presente en una buena parte de los países democráticos. Hay que tener en cuenta que en la mayor parte de los casos, éstos son Estados multinacionales y que, tal como dijo Nehru, en un congreso celebrado en Lucknow en 1950, «cualquier fuerza, cualquiera otra fuerza que aspire a triunfar, debe definirse en términos de nacionalismo», recordándonos el poder de expansión de los nacionalismos.

El cumplimiento del principal objetivo de este tercer bloque de estudio exigirá, lógicamente, un previo análisis de la naturaleza jurídica y política del llamado derecho de autodeterminación. Además, se tienen que marcar claramente los puntos de relación y las diferencias entre este supuesto derecho y la secesión. Así pues, se podrá distinguir entre el incondicional y automático «derecho a la autodeterminación de los pueblos» y el concreto y condicional derecho a la autodeterminación de un pueblo determinado, en determinadas circunstancias políticas y sociales, que conlleve la secesión.

Los obstáculos prácticos que podemos oponer al hipotético reconocimiento jurídico-constitucional del principio objeto de estudio son numerosos y algunos

7. *The Sociology of Religion*. tr. E. FISCHOF, Londres, 1965. Citado en *Las teorías del nacionalismo*, de ANTHONY D. SMITH, Homo Sociologicus, Ediciones Península, 1976.

ya han sido destacados: la difícil determinación del sujeto del derecho de autodeterminación, las teorías del precedente y de la infinita divisibilidad, las dificultades del referéndum, la protección de las minorías y la paz internacional, etc.

Por otra parte, las bases ideológicas en que se funda la teoría de la autodeterminación de los pueblos pueden entrar en contradicción con aquéllas que sustentan la democracia representativa. ¿Debe entenderse la «soberanía de los pueblos» como un límite a la soberanía popular, en un Estado liberal- democrático? ¿Cómo se adquiere la condición de ciudadano, considerando la teoría de la autodeterminación? Por otra parte, resulta también de interés reflexionar sobre el fondo ético que puede alentar a partidarios y contrarios de esta teoría.

Toda la problemática hasta aquí señalada servirá para poder considerar otras cuestiones claves del trabajo: ¿Contiene este principio potencialidades antidemocráticas? ¿Es compatible el reconocimiento jurídico del mismo en el derecho interno y la supervivencia del Estado democrático?

Para terminar, es cierto que el campo de estudio de este trabajo, en palabras de Anthony D. Smith, «parece poco prometedor para una disciplina que cree que su tarea consiste en producir generalizaciones globales»⁸. Sin embargo, también es verdad que el objeto final de este trabajo es muy concreto: sistematizar y profundizar en las razones jurídicas, políticas y morales que deban considerarse en la definición de la naturaleza del llamado derecho de autodeterminación, ofreciendo alternativas doctrinales para la solución de las reivindicaciones nacionalistas, incluidas las secesionistas, respetuosas con los derechos humanos y los principios democráticos.

III. Interés del trabajo

Primero, el interés personal que desde mis primeras discusiones políticas he tenido en el difícil estudio de las relaciones existentes entre los nacionalismos, la teoría del derecho a la autodeterminación de los pueblos y la democracia representativa y liberal, en supuestos no coloniales. Sin duda, cualquier iniciado en este estudio ha sentido la dificultad intelectual de casar, argumentándolo, la defensa de las libertades democráticas con el convencimiento de que ningún Estado multiétnico que reconociera la autodeterminación de los pueblos, como derecho normalmente operativo dentro de sus fronteras, podría sobrevivir como tal. Todo ello, desde el más profundo respeto a cualquier ideología política, que es además condición para poder analizar desapasionadamente cuestión tan compleja.

Este interés personal me llevó a comprobar que, pese a la importancia del tema suscitado, referido al título mismo en que debe basarse una Constitución democrática (soberanía popular o soberanía de los pueblos), había una casi to-

8. *Las teorías del nacionalismo*, p. 28, Ediciones Peninsula, 1971.

tal falta de tratamiento doctrinal en España y era escasa la existente de otros países. Incluso en la clase política y en la prensa se pasaba como de puntillas sobre el tema del derecho de autodeterminación de los pueblos. Las posiciones doctrinales solían y suelen basarse en, por una parte, admitir el carácter democrático «per se» de este supuesto derecho y, por otra, llamar la atención, a la vez, de los peligros de su reconocimiento en el derecho interno de los Estados⁹, contradicción ideológica que puede ser excusable por la apariencia democrática del concepto autodeterminación.

Los partidos políticos también participan en esta ceremonia de la confusión. Algunos nacionalistas reivindican el reconocimiento jurídico del principio de autodeterminación hasta que consiguen la independencia de su país, momento en que lo niegan en el nuevo ordenamiento jurídico del Estado separado. Además, si los independentistas cuentan con una mayoría clara en su población en favor de la secesión, no reivindican este reconocimiento jurídico previo sino que simplemente declaran unilateralmente la independencia del país, tal como ha vuelto a acreditarse en la antigua Europa Socialista y en la URSS. En el caso contrario, si los partidos políticos son «estatalistas», suelen silenciar la cuestión o la zanján modificando el significado real del concepto autodeterminación de los pueblos, asimilándolo a «elecciones democráticas» o eliminando de él la posibilidad de la secesión.

De lo hasta aquí dicho podemos destacar como primeros motivos de interés la importancia del tema suscitado y el escaso o deficiente tratamiento doctrinal y político dado. En todo caso, y abundando sobre dicha importancia, se debe tener en cuenta también el carácter eminentemente práctico y actual de este estudio.

Nadie puede cerrar los ojos al hecho de que los nacionalismos son y seguirán siendo un foco de conflictos sociales, quizás el principal de la era en que vivimos. No se pretende juzgar si el resultado de la acción de dichos nacionalismos es positivo o negativo para los ciudadanos. En cambio, sí se busca valorar y criticar ciertas teorías, como la que define la autodeterminación de los pueblos como un derecho «consustancialmente» democrático, de aplicación incondicional, con objeto de que las vías de negociación con los nacionalismos sean más sólidas y realistas, basadas en otras alternativas de reivindicación, incluida la secesionista. Además, de esta forma se podría evitar que dichos movimientos políticos consideren como un agravio el no reconocimiento constitucional de la autodeterminación étnica, norma común en el constitucionalismo democrático.

9. A efectos puramente ilustrativos de la contradicción doctrinal señalada, y en todo caso destacando la muy positiva labor del autor en relación con el estudio de los nacionalismos, JORDI SOLÉ TURÀ, en el ya citado libro *Nacionalidades y Nacionalismos en España*, en la página 141, dice que «como principio general, el derecho de autodeterminación es, a mi entender, un principio democrático indiscutible (...), basado en el propio derecho natural». Sin embargo, en la página 157 señala que «desde el punto de vista político reconocer jurídicamente el derecho de autodeterminación es abrir una puerta que fomenta continuamente la reivindicación independentista (...) ¿es posible que un Estado democrático puede subsistir con esa constante perspectiva de desintegración, con esa permanente presión sobre su estabilidad institucional?»

Son numerosas las encuestas, las opiniones y los programas políticos que se han manifestado en contra de la independencia de una determinada comunidad étnica y al mismo tiempo a favor del reconocimiento jurídico del derecho de autodeterminación de los pueblos. Sirva sólo como botón de muestra la apreciación de Michael Keating cuando considera que «aunque el separatismo es débil, el principio de autodeterminación de Cataluña se acepta de forma general en todo el espectro político, exceptuando la extrema derecha»¹⁰.

Sin embargo, ¿es viable un Estado multiétnico que reconozca jurídicamente dicha autodeterminación a todos sus «pueblos», en cualquier momento? ¿Qué debería entenderse por «pueblo»? ¿Dicho reconocimiento jurídico multiplicaría, por contagio o por intereses económicos o políticos, las pretensiones de secesión? ¿Cómo se salvaguardarían los derechos de las minorías no nacionalistas en el Estado separado? ¿Serían fácilmente definibles las fronteras de los nuevos Estados? ¿Qué mayorías se exigirían para que se admitiera la separación?

Como respuesta y conclusión de lo hasta aquí dicho, considero de gran interés, tanto teórico como práctico, los siguientes dos objetivos. Primero, redefinir el principio de autodeterminación de los pueblos, haciéndolo descender de las esferas del derecho natural o de los principios democráticos «per se» y ponerlo en relación con cada contexto social y político para poder defender su carácter democrático o definirlo sólo como mero instrumento o proclama política. En este caso, podríamos hablar, del derecho de autodeterminación concreto de un pueblo determinado y rechazar, en cambio, un confuso derecho de autodeterminación de los pueblos en general, que debía ser reconocido incondicionalmente en el derecho interno de los Estados.

Segundo, señalar como alternativas realistas de solución de las cuestiones nacionales la autonómica, la federal e incluso la secesionista, limitada a supuestos excepcionales y concretos. Respecto al mayor realismo de la reivindicación secesionista de un territorio en concreto, en oposición a la bomba de relojería que supondría el reconocimiento jurídico-constitucional del llamado derecho de autodeterminación, sólo quiero avanzar que la primera no supone la puesta continua en tela de juicio de la continuidad del Estado, en oposición a la constante perspectiva de desintegración que abre la segunda. En conclusión, si aceptamos lo señalado, los nacionalismos que reivindican el derecho de autodeterminación condenan a la frustración a los ciudadanos que representan ya que es de imposible reconocimiento en el ordenamiento jurídico interno de un Estado. La consecuencia práctica tendría que ser sustituir esta reivindicación por la autonomista, federalista o la secesionista.

Un motivo adicional de interés es que el estudio de la verdadera naturaleza del llamado derecho de autodeterminación puede demostrar que es mayor, en muchas ocasiones, el grado de compromiso democrático y de exigencia de ética

10. MICHAEL KEATING, Naciones contra el Estado. *El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1996, p. 156.

política que manifiestan los defensores de su exclusión como derecho operativo que la que subyace en el discurso contrario.

Si admitimos la tesis antes señalada de que no cabe definir este principio como democrático «per se», esta evidencia reducirá «los complejos» de aquéllos que defienden alternativas diferentes. Dichos «complejos» se pueden explicar en la apariencia de mayor pureza democrática que puede contener el mensaje de la autodeterminación.

Sin embargo, pese a esa apariencia, lo cierto es que defender su no reconocimiento jurídico para permitir la supervivencia del Estado democrático, ofreciendo otras vías de negociación, es un ejercicio en favor de los ideales democráticos. Igualmente, buscar formas de protección de las minorías que pudieran quedar atrapadas en un Estado étnico secesionado demuestra una preocupación ética que no encontramos en la simple reivindicación de la autodeterminación incondicional y de general aplicación.

Por último, existe otra razón que refuerza el interés del tema escogido, tanto para el que la escribe como para el que la lee, a saber, su dificultad. Debemos movernos a través de definiciones, conceptos y principios de imprecisos límites, en los que, tal como antes se señalaba, las apariencias confunden al más experto estudioso. Dificultad agravada por las escasas aproximaciones doctrinales realizadas sobre el tema, así como por el efecto distorsionador de trabajar en una esfera de valores fácilmente influenciados por apasionamientos irracionales.

Terminando estas páginas introductorias, y a modo de conclusión, hemos destacado como motivos de interés del tema a tratar la importancia del mismo, su escaso o deficiente tratamiento doctrinal y político, la dificultad de este tratamiento y su relevancia práctica. Espero poder responder a estas oportunidades intelectuales con una propuesta doctrinal que ayude a situar la negociación con los nacionalismos en áreas más realistas, más respetuosas con los derechos individuales de las personas, incluyendo excepcionalmente la misma secesión, una vez redefinido el llamado derecho de autodeterminación de los pueblos.



Primera parte

- Algunas consideraciones sobre los nacionalismos, la nación y la autodeterminación de los pueblos**

I. Una referencia previa acerca del nacionalismo

I. Introducción: sobre determinadas características de los nacionalismos étnicos

Decía Renan: «Suelo decirme yo que sería el más insoportable de los hombres un individuo que tuviera aquellos defectos considerados en las naciones como cualidades; un individuo que se alimentara de vanagloria, que fuera envidioso, egoísta, pendenciero, que nada pudiera soportar sin sacar la espada»¹.

Los nacionalismos, principalmente los de carácter étnico, pueden generar teorías y movimientos sociales que destacan por su especial conflictividad social. A continuación, tal como antes señalábamos, se estudiarán algunas de sus características que nos ayuden a poder encuadrar el posible alcance del contenido real del principio de autodeterminación de los pueblos, estrechamente ligado a las teorías nacionalistas.

Sin embargo, antes de situar este principio en dicho contexto, quisiera hacer unas consideraciones previas.

Primero, este trabajo tiene por objeto el estudio del llamado derecho de autodeterminación y sólo tangencialmente y con carácter puramente instrumental se tratarán los nacionalismos.

Segundo, en esta introducción se van a destacar algunos aspectos negativos, considerados desde una perspectiva liberal-democrática, de estas ideologías, ya que puestas en relación con determinadas potencialidades anti-democráticas del llamado derecho de autodeterminación, nos ponen sobre el camino de la naturaleza de este último. Pero no se debe olvidar el impulso, excepcionalmente, que pueden propiciar los nacionalismos, como revulsivo social, en favor de los ciudadanos de la comunidad representada.

Como última precisión metodológica, aunque posiblemente innecesaria por obvia, las características destacadas en esta introducción se dan de forma poco

1. ERNESTO RENAN, *¿Qué es una nación?* Traduc. publicada por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1983. p. 40.

intensa en los nacionalismos moderados o adjetivados por algunos autores como «cívicos». Se refieren principalmente a los definidos como nacionalismos étnicos o culturales, que además son los que basan sus aspiraciones secesionistas en un incondicional derecho a la autodeterminación de los pueblos, nacionalismos que suponen la exaltación de la «nación»... en detrimento del individuo.

1. *La búsqueda de una identidad nacional diferenciada*

Rasgo común que caracteriza a todos los nacionalismos es su trabajo de potenciar y poner de manifiesto aquellos rasgos culturales, fisiológicos e históricos de los que pueden resultar elementos de diferenciación. Actuará como ideología de identificación de grupo. La necesidad de autoafirmación puede producir ensimismamiento localista e incluso persecución hacia otras formas culturales que se aparten del modelo marcado por estas ideologías. Consciente de todo lo hasta aquí señalado, E. Gleen escribió que: «en contradicción a un Estado jurídicamente fundamentado en el que las áreas cubiertas y no cubiertas por la ley son recíprocamente delimitadas, (la nacionalidad) es susceptible de ominipenetración. No hay vías estatalmente prescritas de cocinar tallarines pero la cultura cubre la cocina, el saludo de los amigos y todas las cosas. Decir que algo es ilegal es específico, decir que es anti-norteamericano es difuso y amenazador»².

Pese a que será tratado con mayor intensidad en el epígrafe titulado «La expansión de los nacionalismos», hemos de considerar la utilidad que para un sector de la población puede tener la determinación de unos rasgos étnicos, realizada por los nacionalistas, que posibilite que la población restante quede atrapada en un «gueto». El nacionalismo podrá ser apoyado por ese sector. La inteligencia y burguesía local, trabajadores y comerciantes autóctonos, etc.; verán reducida la competencia que los de «fuera» pueden llevar a cabo. Esta división social marcada por elementos étnicos servirá incluso para impedir el paso a ideas «extranjerizantes».

Savater distingue entre «conciencia nacional y nacionalismo: la primera es una forma sana y hasta lúcida de identidad nacional, mientras que el segundo tiene un origen traumático y comporta agresividad, narcisismo y delirio persecutorio»³. Sin duda, cualquier estudioso de los nacionalismos ha de estar atento para no verse afectado por un maniqueísmo que le lleve a atacar a aquéllos que no pertenecen a la categoría propia o de alguna forma están enfrentados con sus propios sentimientos nacionales. Sin embargo, sí creo que cabe afirmar, admitiendo que son muchas las excepciones, que el sentimiento nacional de la población de una nación histórica en general ha de ser más tolerante que el

2. E. GLEEN, «The two faces of nationalism», en *Comparative Politics Studies*, Vol. III nº 3, 1970.

3. FERNANDO SAVATER, *Contra las patrias*, op. cit., p. 126.

propio de una nación cultural por el simple hecho de que ha de asumir las distintas culturas que la componen. La amplitud en la definición de qué es un «buen ciudadano» es, lógicamente, mayor.

2. *La mitología de los nacionalismos*

La idea nacional, los nacionalismos, tienen un especial carisma, les rodea una aureola de idealismo de la que no disponen otros movimientos políticos con un carácter más posibilista. Este dato hay que tenerlo en cuenta en la explicación de su poder de expansión, tal como realizaré en el apartado correspondiente. Pero además, hemos de investigar sobre si esta mitología es inócua o es susceptible de desencadenar agresividad.

El recuerdo de injusticias y agravios pasados puede ser políticamente rentable para una formación nacionalista. Comparar un «pasado idílico» en el que la nacionalidad pudo desarrollarse libre y solidariamente con un pobre presente en el que ésta se encuentra bajo el dominio de un Estado pretendidamente opresivo, es un rasgo común entre los nacionalismos radicales. A este respecto, señalaba Kedourie que «Abraham no era un hombre poseído por la visión de Dios, en realidad era el jefe de una tribu beduina resuelto a dotar a su horda de una identidad nacional (...). Los nacionalistas utilizan el pasado para subvertir el presente»⁴.

Los signos y símbolos que más se usarán serán los susceptibles de ser utilizados en contra del Estado, configurándose como exclusivos. No cabe la lealtad a otras «banderas». Por otra parte, esta sobrevaloración facilitará la lucha por la «unanimidad» ya que dichos símbolos y signos deben servir como factor de unidad de la propia comunidad, aspecto que nos pone de manifiesto lo movedido del terreno donde nos movemos ya que estos mismos nacionalismos temen el surgimiento de fuerzas «secesionistas» que actúen dentro de su programa nacional.

El «héroe» constituye una parte fundamental de la dinámica señalada.

Se buscarán «héroes», se idealizarán. Se enfrentará el irracionalismo integrista de ciertas conductas con actitudes más tolerantes que pretenden el compromiso. No cabe duda de que uno de los mayores peligros que pueden derivarse de estas ideologías es que, en palabras de Kedourie, «el compromiso es traición en el nacionalismo»⁵. Se discute sobre principios, por lo que es difícil llegar al acuerdo en el que todas las partes deberían ceder algo.

3. *La nación frente al individuo. La uniformidad*

Anthony D. Smith decía que «el nacionalismo ha sido una de las diversas constataciones doctrinales más influyentes que han rivalizado por las lealtades de los

4. ELIE KEDOURIE, *Nacionalismo*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. p. 57.

5. *Nacionalismo*, op. cit., p. 8.

hombres desde la erosión de la religión tradicional»⁶. Ciertamente es que los nacionalismos, en algún sentido, cumplen roles que antes eran privativos de las religiones. Y al igual que éstas, en sus interpretaciones más intransigentes, rebajaban el valor de los derechos individuales sacrificándolos en favor de ideales religiosos, con el nacionalismo radical ocurre algo parecido, siendo el beneficiario «la nación», en búsqueda de la uniformidad, cumpliendo su ideal unitarista-étnico.

La unanimidad, a su vez, se reforzará mediante lo que Elisabeth Noelle-Neumann ha llamado la espiral del silencio: «al no oírse ciertas opiniones, al oírse poco, aquellos que las comparten, se sienten obligados a ser prudentes, a callarse, con lo que aún más gente cree que nadie piensa como ellos, y por tanto, llega a dudar de su propia opinión»⁷.

El tema esbozado es de fundamental importancia para el objetivo de este trabajo. Hay que tener presente que, incluso en aquellos territorios en los que los nacionalismos periféricos se desarrollan con gran fuerza, la población no secesionista siempre es numerosa. Así pues, por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas publicadas en el ya citado libro «Conflicto en Euskadi», en el País Vasco español se sienten sólo españoles un 14,5 de la población; más español que vasco, un 5,8; tanto español como vasco, un 27,4; más vasco que español, un 12,6 y exclusivamente vasco un 39,7⁸. En el mismo libro se analizan otros supuestos (el Quebec, Suiza, etc.), manifestando la complejidad del tema en cuestión. En consecuencia, resulta posible que los nacionalismos, en aras de conseguir una mayor uniformidad en la población, utilicen medios no siempre acordes con las exigencias democráticas y el respeto al que es «distinto». Lo señalado puede ocurrir sin que el territorio haya conseguido la independencia o, lo que es peor, una vez conseguida ésta. Este sería el caso de las «minorías atrapadas» que más adelante será objeto de detenido estudio. Supongamos que, en aplicación del derecho a la autodeterminación, un territorio se secesiona del Estado al que ha pertenecido durante siglos mediante un referéndum en el que algo más de la mitad de la población vota por esta opción. ¿Cuál sería la situación de la minoría no secesionista en el nuevo Estado? Juan J. Linz, analizando el caso vasco, concluye: «Estos datos revelan que, posiciones programáticas y retóricas aparte, el nacionalismo vasco no sólo representa un conflicto entre Euskadi y Madrid, sino que implica un conflicto dentro de la sociedad vasca que tiene sus raíces en el contacto entre dos poblaciones, que es en parte una reacción ante la presencia de los inmigrantes. Este dato, unido a la política lingüística preferida por los independentistas, deja poco lugar a dudas sobre la posición que los emigrantes ocuparían —de ciudadanos de segunda— en un Euskadi independiente»⁹.

6. ANTHONY D. SMITH, *Las teorías del nacionalismo*, Ediciones Península, año 1976. p. 31.

7. ELISABETH NOELLE-NEUMANN, «Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung—unsere soziale haut», Munich Piper, 1980. Citado en *Conflicto en Euskadi*, de Juan J. Linz, Espasa Calpe, 1986, p. 31.

8. Op. cit., p. 40.

9. *Conflicto en Euskadi*, op. cit., p. 167.

4. *La naturaleza cambiante de los nacionalismos*

El sentimiento nacional no es algo eterno, intrínseco a cada ser humano desde el nacimiento. Por el contrario, varía con el tiempo en intensidad y en cuanto a sus aspiraciones, principalmente cuando se refiere a nuevos nacionalismos. No es extraño en este último caso que una generación nacionalista sea mayoritariamente autonomista resultando la siguiente independentista o viceversa, pudiendo ocurrir que el nacionalismo deje de prevalecer o llegue a ser minoritario en una comunidad.

Juan J. Linz dice que «otro punto a destacar es que sentimientos difusos como «un deseo de independencia», sobre todo poco intenso, no son necesariamente estables. Los datos o encuestas en Quebec desde 1962 al presente muestran cómo el deseo de independencia ha ido cambiando en la población en el curso del tiempo»¹⁰.

Todo lo comentado tiene una gran importancia a efectos de este trabajo, como se verá más adelante. Evidentemente, al menos resulta discutible que una decisión con la trascendencia que supone la ruptura de un Estado pueda depender, en un referéndum secesionista, de una pequeña fluctuación en la opinión pública.

II. El poder de expansión de los nacionalismos

1. *El nacionalismo como forma de materialización del sentimiento nacional*

Son muchos los autores que critican o desprecian el sentimiento nacional. Sin embargo, hemos de ser conscientes de que es un sentimiento que, entendido en un sentido amplio, podemos definir como natural, intrínseco al hombre. En la historia de la humanidad siempre ha tenido lugar en la tribu, la aldea, una ciudad u otro tipo de comunidad de personas.

Este sentimiento nacional a veces se materializa y da lugar a lo que entendemos por nacionalismo que ya resulta estar organizado y estructurado en pos de conseguir dotar de poder político a la comunidad a la que pertenecen, potenciando sus rasgos diferenciales étnico-culturales y excluyendo todo aquello que ponga en duda su ideal unitarista nacional.

2. *Nacionalismo, economía y clases sociales*

La expansión de los nacionalismos periféricos se puede relacionar con la economía en general y con los posibles beneficios que, en particular, pueden

10. *Conflicto en Euskadi*, op. cit. p. 90.

éstos aportar a distintas clases sociales. En todo caso, de antemano, quiero relativizar la importancia del factor apuntado para no caer en un economicismo estrecho. La explicación del desarrollo de los nacionalismos no puede ser limitada a una sola causa en su consideración, siendo esta idea de aplicación en el estudio de todos los puntos analizados en este capítulo.

Sin embargo, tratar el tema en cuestión puede facilitarnos sobre todo la comprensión de la razón por la que en una comunidad puede surgir el nacionalismo. Posteriormente, en el caso, distintos factores harán posible su desarrollo.

Los defensores de la teoría del derecho de autodeterminación configuran la nación como un hecho dado por la Naturaleza; en consecuencia, la secesión, la independencia sería un derecho perfectamente delimitable en cuanto a su sujeto. Sin embargo, si admitimos que un determinado factor económico puede dar origen al nacimiento de un movimiento nacionalista, lo «natural» queda en entredicho.

François Pierre Gingras ha realizado un interesante estudio sobre la cuestión hasta aquí planteada. Este autor distingue entre una región líder en lo económico y aquélla que lo es en lo político. El poder económico y el político son dos importantes factores que definen un estatuto nacional. Cuando no coinciden, esta descompensación crea insatisfacción respecto al orden político vigente. Las instituciones parecen ilegítimas por lo que el nacionalismo dispone de un campo abonado para su desarrollo. Fácil resulta deducir que, considerando el desigual desarrollo económico que se produce en las distintas regiones de los Estados hoy existentes, el surgimiento de nuevos nacionalismos resulta previsible, siendo éste un factor que explica la expansión de los mismos. Así pues, el nacionalismo escocés tomó realmente carta de naturaleza con el descubrimiento de petróleo en esa zona. Más cercanos a nosotros, los nacionalismos vasco y catalán se potenciaron cuando en el País Vasco y en Cataluña tuvo lugar un desarrollo económico sin precedentes respecto al resto del Estado español. En todo caso, también hay que considerar que el desfase entre el poder político y el económico como factor de surgimiento y de expansión de los nacionalismos periféricos puede posibilitar su nacimiento, y una vez que éste ha tenido lugar, su desarrollo se lleva a cabo en buena parte de forma autónoma. En este sentido, aunque en el caso vasco, tal como se ha dicho ya, el factor señalado tuviera gran importancia en sus orígenes, no cabe duda de que, posteriormente, en su desarrollo, la política agresiva del gobierno central durante el franquismo popularizó los ideales nacionalistas.

Sin perjuicio de que en capítulos posteriores se tomará en cuenta el aspecto económico en el estudio del «derecho de autodeterminación», para cerrar este apartado sólo nos vamos a limitar a analizar en qué sentido puede resultar una causa de expansión de los nacionalismos, la utilidad que éstos reportan a determinadas clases sociales.

A partir de la Revolución Francesa, la clase política comprobó las ventajas del nacionalismo por ser éste un factor de legitimación de la autoridad

pública, asegurando el poder de las nuevas élites. Laslett señalaba que «en relación a la función de la nación en Gran Bretaña, se busca con ella ofrecer un mecanismo psicológico de identificación con el poder a los que nunca accederán a él»¹¹.

A su vez, nada se oponía ni se opone a su utilización por otros sujetos sociales que, en la periferia de los Estados, la veían venir con agrado, potenciando su expansión. Así pues, los nuevos nacionalismos serían rentables políticamente de los siguientes modos:

— A las jerarquías locales (intelectuales, económicas, etc.) ya que esta expansión les proporciona un acceso más fácil al poder político, económico y social. Desaparece o se reduce la «competencia» que viene del exterior.

— En el siglo XIX el nacionalismo favoreció a la aristocracia por razón de que éste, mediante su apelación a la historia, refuerza su encaje en la sociedad, cuando se podía sentir apartada por el industrialismo.

— La clase trabajadora eleva su posición social al relegar al subproletariado a los trabajadores no autóctonos.

— Distintos sectores sociales podrán utilizar la capacidad de penetración social del nacionalismo para reforzar su lugar en la comunidad, su influencia. Es sintomático, por ejemplo, que la Iglesia Católica apoyó a aquellos nacionalismos que se definían católicos cuando actuaban en Estados no católicos (Irlanda, Polonia, Quebec) pese a que tradicionalmente se ha mostrado contraria a cualquier tipo de nacionalismo de carácter desintegrador. Será también útil tanto a movimientos políticos revolucionarios como reaccionarios. En cuanto a los primeros, cabe señalar que el marxismo, el ideal revolucionario, actualmente no mueve masas en la mayor parte del mundo. El nacionalismo, en este caso, podrá ser instrumentalizado por éstos o, lo que es más frecuente, servirá de sucedáneo para determinadas capas de población ya que satisface sus ímpetus revolucionarios. Por último, las ideologías conservadoras disponen de un fácil argumento frente a las nuevas ideologías que vienen de fuera, a saber, las que son «antinacionales».

3. *La necesidad psicológica*

Tom Nairn escribe que «el nacionalismo proporciona a los pueblos y a las personas una importante comodidad, «la identidad»»¹².

Recordar que el nacionalismo puede resultar confortable, tranquilizador para las conciencias, nos sirve en parte en la explicación de por qué ha llegado ha

11. *L'idée de nation*, ALBERTINI (ed), P.U.F. Paris 1969. Citado por Andrés de Blas Guerrero, op. cit., p. 44.

12. TOM NAIRN, *Los nuevos nacionalismos en Europa*, p. 308. Ed. Península.

expandirse de forma tan importante. Además, esta utilidad psicológica se ve reforzada en determinadas situaciones:

— La inmigración hace sentir en la población autóctona, a veces, el deseo de elevarse sobre a la que viene de fuera. El mejor método será el de diferenciarse mediante datos objetivos.

— Max Weber estudió las causas que explicaban la razón por la que, en muchas ocasiones, los nacionalistas más radicales no eran originarios del país por el que luchaban. Entre éstas destacó que la adscripción al nacionalismo radical permitía a «los de fuera» la integración en la comunidad.

— El liberalismo, el socialismo, etc., son ideologías con fisuras, repletas de aparentes contradicciones. No ofrecen una respuesta definitiva a todas las cuestiones a plantear. En cambio el nacionalismo es globalizador; toda posible laguna o contradicción será explicada por «el interés de la patria».

Existen sectores en la población de cualquier país que necesitan de ideologías confortantes. Esta necesidad se ve aumentada cuando la presión nacionalista es muy fuerte, siendo difícil para aquellos abstraerse a la misma.

4. *Las etnias*

El profesor Guy Heraud, defensor de una interpretación extensiva del «derecho de autodeterminación», reconoce que «la mayor parte de los Estados actuales son multiétnicos, en una proporción de 9/10»¹³. Se calcula que en el mundo hay 3.000 lenguas. En Europa, entre cuarenta y cincuenta. Renan, en este sentido, nos recordaba que «acaso sea Suiza la nación de Europa más legítimamente compuesta, y en su seno alberga tres o cuatro lenguas, dos o tres religiones y Dios sabe cuántas razas»¹⁴.

Evidentemente, la existencia de una etnia no determina el nacimiento de un movimiento nacionalista. Sin embargo, resulta ser una ayuda para ello. Como se deduce del primer párrafo, son muy numerosas las etnias que se desarrollan en los Estados actuales, constituyendo este hecho un dato que nos permite considerar esta diversidad como un factor de expansión de los nacionalismos. En todo caso, hemos de relativizar su importancia. En la historia del nacimiento de las naciones, el factor étnico ha tenido una relativa trascendencia. Podemos recordar al respecto que Alsacia-Lorena en Francia, pertenece a la etnia alemana, sintiéndose sus habitantes, en cambio, franceses. Los Estados y naciones multiétnicos son la regla, no la excepción.

13. GUY HERAUD, en la Introducción del libro *El derecho de autodeterminación de los pueblos*, de JOSÉ A. OBIETA CHALBAUD, Univ. de Deusto, Bilbao, 1980, p. 9.

14. Prefacio al volumen *Discours et conférences*, 1887.

Las consecuencias de lo dicho son de indudable valor para el tema de este trabajo, como veremos en capítulos posteriores. Difícilmente podrían existir sistemas políticos estables si tenemos en cuenta que los defensores de la teoría de la autodeterminación de los pueblos la fundamentan, en buena parte, sobre criterios etnicistas.

5. Otros factores

Resulta difícil recoger de forma cerrada los factores que hacen posible la expansión de los nacionalismos. En anteriores apartados he definido algunos que se destacan por su importancia. Ahora voy a hacer referencia a aquellos otros que, por razón de haber sido anteriormente comentados o por su menor incidencia en el presente tema, no precisan para su análisis un apartado diferenciado.

Ya se ha tratado el fenómeno de la espiral de los nacionalismos. Dice Fernando Savater que «el nacionalismo se multiplica de forma geométrica porque cada una de sus expresiones genera nacionalismo reactivo a su alrededor»¹⁵. Esta reacción en cadena define la «espiral de los nacionalismos». En España hemos podido observar dicho factor multiplicador. Cierta nacionalismo españolista potenció los nacionalismos vasco y catalán que, a su vez, animaron a otros nacionalismos.

Varios autores han estudiado las relaciones existentes entre la expansión de los nacionalismos y los fenómenos de la modernización y la comunicación. No cabe duda de que la primera, en determinadas circunstancias, produce nuevas lealtades nacionales. Jesús de Blas decía en este sentido que «la industrialización y la modernización requieren un marco político adecuado que se estima no es otro que el Estado-nación respecto al cual el nacionalismo se constituye en la ideología capaz de asegurar la identificación y obediencia que aquél requiere»¹⁶. Bajo este prisma podría configurarse la mejor comunicación como factor de expansión de los nacionalismos. Pero también es cierto que la más fácil comunicación puede reducir el aldeanismo que fuera soporte de algunos de los mismos.

Para terminar, hemos de hacer una referencia, aunque sea breve, a determinados factores internacionales en la medida en que favorecen la expansión de un nacionalismo. Napoleón, cuando estaba en guerra con los Habsburgo animaba a los húngaros, instrumentalizando sentimientos nacionalistas diciéndoles que: «tenéis costumbres nacionales y un idioma nacional; os jactáis de un origen lejano e ilustre; asumid otra vez vuestra existencia como nación». Más cercano a nuestros días, podemos recordar que la URSS apoyó la secesión de Bangla Desh, oponiéndose a la de Biafra, la de Katanga y otras, por intereses

15. *Contra las patrias*, op. cit., p. 127.

16. *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, op. cit. p. 15.

geopolíticos. Son muy numerosos los casos parecidos. La utilización de los nacionalismos puede ser otra baza a jugar en el tablero de los intereses geopolíticos internacionales y estos últimos, en consecuencia, un adicional factor de expansión de los nacionalismos.

□

II. Actual mapa político de los nacionalismos periféricos

Posiblemente la mejor forma de acreditar el poder de expansión de los nacionalismos sea estudiar su mapa político. A continuación vamos a recoger las líneas generales del impacto que en el mundo de hoy ha supuesto dicho fenómeno. En todo caso, el estudio va a centrarse en los nacionalismos periféricos, es decir, aquellos que crean tensiones disgregadoras en los Estados actuales y que, además, por sus características especiales aportan datos de interés para el estudio de la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos.

La expansión de los nacionalismos periféricos constituye hoy en día un fenómeno político-social de primera magnitud (como anécdota cabe recordar que en 1970, la provincia del río Hutt, con treinta habitantes, declaró su independencia del gobierno australiano). Haciendo un esfuerzo de brevedad y obviando el caso español por ser conocido en sus líneas generales, se llevará a cabo el análisis mencionado de acuerdo con el siguiente orden:

I. Francia, Gran Bretaña y otros países europeos

Los nacionalismos bretón, vasco, alsaciano, occitano y corso rompen, con distinta intensidad y métodos, la imagen que Francia ha proyectado de nación compacta y sin fisuras.

Bretaña, enclavada en el noroeste de Francia, ha revelado durante siglos una cierta tendencia hacia su propia autoafirmación. Carlomagno no consiguió someterla enteramente. Con posterioridad, durante la Guerra de los 100 años, Bretaña se alió con Inglaterra frente a Francia en ciertas ocasiones. Podemos considerar que fue efectivamente incorporada a este Estado en tiempos de Francisco I, si bien manteniendo siempre una cierta personalidad diferenciada.

En nuestros días, ha surgido en la opinión pública bretona un renacimiento de la reivindicación del idioma bretón frente al francés. Por otra parte, como derivación violenta de este renacimiento actúa el Frente de Liberación Bretón que ha ido acelerando el número de acciones terroristas, superando al día de hoy la cifra de los 200 atentados.

El nacionalismo corso también ha tenido su variante terrorista, organizada a través del Frente de Liberación Corso. A su vez, imitando los métodos de esta organización ha surgido el grupo llamado «FRANCIA» con el que se cierra el espiral de violencia. No cabe duda que la población corsa no apoya dichos métodos ni ha sido tradicionalmente independentista¹⁷, pero también es cierto que reclama una mayor autonomía cultural y política.

De signo distinto es el regionalismo occitano a causa de su menor intensidad y de la inexistencia de algún grupo nacionalista organizado y con suficiente implantación. En el suroeste de Francia, conocida la región por el nombre de Languedoc, ha tenido lugar el surgimiento de un movimiento regionalista que, apoyándose principalmente en reivindicaciones de carácter cultural, adquiere día a día mayor penetración social.

Para cualquier iniciado en el estudio de los nacionalismos, el caso de Alsacia resulta del máximo interés. En esa región francesa las teorías etnicistas de la nación chocan frontalmente con la realidad: un pueblo de raza alemana, cuya lengua originaria es la alemana, desea sin embargo, ser francés.

Esta provincia ha pertenecido alternativamente a Francia y a Alemania. Fue incorporada a la Corona Francesa en 1648 por el Tratado de Westfalia y pasó a formar parte del Estado alemán en 1871 hasta que, con motivo de la derrota alemana en la I Guerra Mundial, fue devuelta a Francia en 1918. Desde entonces hasta 1945, en Alsacia existió un poderoso movimiento nacionalista que prácticamente desapareció a partir de la ocupación nazi. Por esta última razón y también por el respeto mostrado tradicionalmente por el gobierno francés hacia las peculiaridades de esta provincia, el grado de lealtad actual de los alsacianos hacia el Estado francés es alto.

Una vez recogida esta breve reseña de los nacionalismos que actúan en Francia (a los que quizá habría que añadir el que se desarrolla en el País Vasco-francés, aún en ciernes), cabe preguntarse sobre las razones por las que ninguno ha conseguido, por el momento, ser mayoritario entre la población que dice representar. ¿Por qué, por ejemplo, en el País Vasco español existe un potente nacionalismo y sin embargo, en el País Vasco-francés no es así? Desde luego, la respuesta no estriba en un hipotético mayor respeto del Estado francés hacia las culturas de las minorías étnicas y una mayor cesión de poderes (autonomía política) a las mismas, dado su alto grado de centralización política y administrativa. Sin duda, el federalismo y la autonomía no siempre serán reductores de las tensiones segregacionistas.

En mi opinión, la respuesta estriba principalmente en que, geográficamente, el poder económico y político coinciden y han coincidido en Francia, hecho que puede variar. En España, en cambio, el primero se ha desarrollado en un pasado reciente en el País Vasco y en Cataluña y el segundo en lo que se ha llamado

17. Por ejemplo, de acuerdo con una encuesta recogida por LOUIS L. SNYDER en *Global Mini Nationalisms. Autonomy or Independence*, 1982, p.79, sólo el 5% de la población corsa opta por la independencia.

«Madrid». Este dato, al que por supuesto habría que añadir otros, es de fundamental importancia.

El caso escocés también revela las relaciones existentes entre el factor económico y los nacionalismos. Como resulta sabido, en 1973 se descubrió petróleo en Escocia y fue también a partir de esa fecha cuando el nacionalismo tomó mayor auge.

Escocia formó un reino independiente hasta el año 1.603 en que fue incorporada a Inglaterra por Jacobo I. En el territorio escocés no existe un idioma diferenciado del inglés, lo cual entra en contradicción con ciertas teorías nacionalistas que definen la lengua como factor fundamental en la definición de nación. Abundando en esta idea, el nacionalismo escocés se ha desarrollado con mas fuerza que el galés pese a que el último puede presentar como hecho diferenciador un idioma propio.

En Escocia, el nacionalismo independentista se ha canalizado principalmente a través del Partido Nacional Escocés, fundado en 1928. Después del descubrimiento del petróleo en el Mar del Norte, en las elecciones de Febrero de 1974 consiguieron un importante éxito al alcanzar el 21,9% de los votos y el 30,4 en Octubre del mismo año, logrando respectivamente 7 y 11 escaños en el Parlamento Británico. Sin embargo, el crecimiento nacionalista se paralizó a causa de los resultados negativos que obtuvieron en un referéndum convocado en 1979 por James Callaghan que tenía por objeto que los escoceses decidieran sobre el establecimiento de un régimen de autonomía avanzado, ya que los votos favorables no alcanzaron la cifra del 40% del censo electoral (52% de votos afirmativos, representando el 33% del censo), porcentaje mínimo a sobrepasar para poner en marcha la autonomía. Sin duda, en dicho resultado tuvo que influir el argumento conservador de que la autonomía iba a suponer una mayor burocracia y, por ende, mayores gastos e impuestos. Pero también, teniendo en cuenta que el nacionalismo tiene un fuerte componente sentimental, no hemos de olvidar la inteligente política de la Corona y el Gobierno Británico, incorporando la simbología escocesa a la que es común a todos los británicos.

El País de Gales fue independiente hasta finales del siglo XIII si bien su incorporación definitiva a la Corona de Inglaterra no se produjo hasta el reinado de Enrique VIII. En esta zona se ha conservado la vieja lengua celta, lo cual ha planteado numerosos conflictos lingüísticos. Sin embargo, la intensidad disgregadora del nacionalismo gales es baja. El Partido Nacional Gales no tiene una gran penetración social y el resultado en el referéndum sobre el establecimiento de un régimen de autonomía fue claramente desfavorable a las tesis nacionalistas.

En el año 1997 se convocan referendos en Escocia y País de Gales, promovidos por el nuevo gobierno laboralista, con un resultado favorable a las tesis autonomistas.

Como hemos visto, en Escocia y en el País de Gales la política de acomodación y acercamiento llevada a cabo por el gobierno y la Corona ha tenido pleno

éxito. No podemos decir lo mismo en el caso de Irlanda del Norte donde ciertos nacionalismos y sus teorías asépticas sobre el papel han creado un «monstruo» difícil de controlar, que ya ha costado cerca de dos mil vidas.

El antagonismo entre los irlandeses e ingleses viene de antiguo. Los enfrentamientos y las guerras han sido las constantes en las relaciones entre estos pueblos. Factores económicos, religiosos y psicológicos han multiplicado los efectos negativos que los factores políticos pudieran producir. Después que Irlanda consiguiera la independencia, el Ulster, por razón de estar poblado mayoritariamente por descendientes de ingleses, siguió perteneciendo al Estado británico, entrando en conflicto el nacionalismo inglés y el irlandés de las minorías católicas «atrapadas». Ambos reivindican su derecho a ocupar la zona; unos fundamentándolo en que la mayor parte de la población desea el «status quo» y los otros en que tanto histórica como geográficamente el territorio es Irlanda.

En Bélgica existen dos comunidades étnicas fácilmente diferenciables: los valones y los flamencos. Si bien en ambas etnias tienen penetración social los distintos nacionalismos, el flamenco está más radicalizado. Y esto nos lleva a plantearnos la siguiente cuestión: es regla común que los nacionalismos periféricos representen a una minoría frente a una mayoría. Sin embargo, los belgas flamencos (5,5 millones) son más numerosos que los valones (3 millones). Por tanto, cuestionando la lógica argumental de la teoría de la autodeterminación de los pueblos, ¿es legítima la secesión propiciada por una mayoría respecto a una minoría?

También actúan los nacionalismos periféricos en Holanda. Frisia es una provincia con algo más de medio millón de habitantes donde los nacionalistas reivindican derechos de soberanía frente a los intentos uniformadores de los holandeses, aunque de forma moderada por las ventajas económicas que supone el «status quo». Caso distinto es el de los sudmoluqueños. Las Islas Molucas formaron parte de las Indias Orientales Holandesas hasta 1949. En 1950, ante el hecho de que Sukarno decidió su incorporación a Indonesia, los sudmoluqueños declararon la independencia de su país, aspiración que fue aplastada pronto por el gobierno indochino. Por eso, miles de estos antiguos súbditos de la Corona Holandesa emigraron a la metrópoli, siendo bien recibidos por la lealtad demostrada. Sin embargo, parte de las nuevas generaciones de descendientes de aquellos han optado por la violencia, presionando al gobierno holandés para que rompa sus relaciones con Indochina y colabore con ellos en su demanda de instauración de un Estado sudmoluqueño independiente en lo que hoy es Indonesia.

Groenlandia, cuya población esta formada principalmente por esquimales, ha planteado la cuestión de la secesión al gobierno danés. En 1980, como respuesta a estas aspiraciones, se reconoció un estatuto de autonomía que ha recogido en buena parte las demandas hechas por los nacionalistas.

La aparentemente uniforme Italia ha mantenido tradicionalmente en sus fronteras el nacionalismo subtirolés, que fundamenta su posición en la cultura germánica originaria de sus habitantes. Sin embargo, recientemente, han apa-

recido en el panorama político, con una espectacular fuerza, las reivindicaciones autonomistas y secesionistas realizadas por parte de algunos movimientos políticos en el norte de la península, de los que hay que destacar la Liga Norte, que lidera Umberto Bossi. Este último nacionalismo es un ejemplo más que confirma la tesis expuesta en el Capítulo I en relación a la economía y su influencia en la aparición y expansión de los nacionalismos.

El Estado suizo ha conseguido armonizar las relaciones entre las distintas culturas que lo componen. Evidentemente, la bonanza económica del país ha contribuido a ello, lo cual debe hacernos meditar sobre lo que ocurriría si esto cambiara con el tiempo: quizás dicha brillante política de acomodación podría fracasar. Y es que incluso en la actualidad el problema de los nacionalismos se ha planteado en la Confederación Helvética. En los años 60 aparecieron en la escena política suiza movimientos secesionistas que reivindicaban la independencia del Jura, región de cultura francesa. Pero, a pesar de la publicidad que consiguieron con sus acciones, solo una minoría apoyo esta reivindicación.

II. Canadá y el nacionalismo quebequés

El nacionalismo quebequés merece mención aparte ya que, por la presión política que ha ejercido, en el Canadá se ha planteado la cuestión de la secesión territorial en toda su dimensión.

La formación del Estado de Canadá ha corrido pareja al conflicto existente en sus fronteras entre anglófonos y francófonos. Las diferencias entre ambas comunidades no se limitan al aspecto lingüístico. Así pues, los primeros son mayoritariamente protestantes y los segundos católicos. Además, existe la opinión entre la población del Quebec de que ellos mismos sufren un agravio provocado por un desigual reparto de la riqueza de la nación en beneficio de los anglófonos.

Si bien el nacionalismo quebequés había aparecido sobre la escena política en el siglo XIX, su consolidación ha tenido lugar en las últimas décadas. En 1976, el Partido Quebequés, de carácter independentista, accedió al poder en este Estado. Entre sus actuaciones políticas radicales cabe destacar la de declarar el idioma francés como único idioma oficial en el Quebec. El proceso de radicalización llegó a su punto culminante con la convocatoria del referéndum del día 20 de Mayo de 1980 en el que se preguntaba al pueblo quebequés:

«El Gobierno del Quebec ha hecho público su propósito de negociar un nuevo acuerdo con el resto del Canadá basado en la igualdad de las naciones.

Este acuerdo permitiría al Quebec adquirir el poder exclusivo de hacer sus leyes, de implantar sus impuestos y establecer relaciones exteriores —en otras palabras, soberanía— y, al mismo tiempo mantener con Canadá una asociación económica, incluyendo la libre circulación de bienes.

No resultara de estas negociaciones ningún cambio en el actual «status» político que no sea efectuado sin la aprobación del pueblo a través de otro referéndum.

¿En estos términos da usted al Gobierno de Quebec el mandato de negociar el acuerdo propuesto entre el Quebec y el resto de Canadá?».

Los defensores del «sí» argumentaban que la única forma de defender la cultura y el desarrollo de Quebec era que este país accediera a la independencia. Los partidarios del «no» consideraban que la secesión lo reduciría a un «gueto», rompiendo unos lazos de solidaridad que se habían formado durante siglos.

El resultado del referéndum, fue el siguiente: 2.140.814 de votos negativos (el 59,4%) frente a 1.475.509 de votos afirmativos (el 40,6%). La victoria de los unionistas resultó clara y puso de manifiesto que, aunque el independentismo estaba muy extendido entre la opinión pública, cuando la cuestión se plantea en términos definitivos de secesión o no secesión, el ciudadano se retrae ante la primera posibilidad. Así pues, de acuerdo con estos resultados, personas que votaron en elecciones anteriores al independentista René Levesque¹⁸ optaron por el «no» ante la posibilidad de que se pusiera en práctica la opción separatista.

Sin duda, el estudio del referéndum comentado resulta de gran interés para el tema tratado en este trabajo. Cabe preguntarse si dicha consulta puede esgrimirse como precedente que apoye una hipotética constitucionalización del derecho de secesión en un Estado democrático. En mi opinión, la respuesta ha de ser negativa. Sin perjuicio de que esta posición sea desarrollada más adelante, si es posible adelantar que en ningún caso se reivindicó su reconocimiento constitucional de aplicación general para todos los pueblos del Estado, de acuerdo con la teoría del derecho de autodeterminación, sino un tratamiento legal específico y excepcional para el Quebec.

Dejando el análisis del referéndum del Quebec que, como ya se ha dicho, será tratado mas adelante, quiero destacar dos características del caso canadiense que son una constante en el estudio de los nacionalismos en los Estados democráticos. Primero, el rechazo de la violencia por parte de la población. En los años 60 surgió el autodenominado grupo terrorista «Frente de Liberación del Quebec», cuya actividad tuvo su punto culminante con el asesinato del ministro Pierre Laporte, lo cual produjo el más absoluto rechazo por parte de la población del Quebec, mostrando ésta su apoyo a las medidas represivas del gobierno central llevadas a cabo contra el F.L.Q. Como segunda constante destaco la utilización propagandística de la teoría de la autodeterminación de los pueblos. Resultaba particularmente paradójica la postura del presidente Charles de Gaulle cuando, con ocasión de una visita oficial al Canadá, apoyó la causa separatista del Quebec, olvidando las razones por las que él mismo rechazaba determinadas reivindicaciones de los nacionalismos corsos, bretón, etc.

18. Una consecuencia adicional al resultado del referéndum fue la sustitución de René Levesque en la Presidencia del Partido Quebequés por Pierre-Marc Johnson, dirigente moderado que defendía la independencia sólo como último recurso.

El resultado negativo a las aspiraciones nacionalistas del referéndum de 1980 atemperó durante más de un decenio la presión del independentismo. Sin embargo, tal como hemos comentado, una de las características del nacionalismo es su naturaleza cambiante en el tiempo. Así pues, atendiendo a los datos de las elecciones del 12 de Septiembre de 1994, podemos comprobar un nuevo resurgimiento del Partido Quebequés (PQ), al alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional de la provincia francófono canadiense. Jacques Parizeau, líder del partido independentista, pudo formar, en consecuencia, gobierno exclusivamente formado por sus partidarios, poniendo fin a los diez años de poder ejercido por el Partido Liberal, partidario de la unión.

Parizeau destacó en su programa electoral la propuesta de una nueva convocatoria de referéndum sobre la independencia del Quebec. Sin embargo, a juzgar por los sondeos y por las mismas declaraciones del entonces primer ministro del Quebec, las posibilidades de una victoria independentista en dicha consulta parecían escasas. Las razones que se destacaban eran varias. Primero, la importancia del voto no separatista. Así pues, en las mismas elecciones que había llevado otra vez al poder al nacionalismo quebequés, los resultados fueron muy ajustados. La ventaja del Partido Quebequés (PQ) frente al Partido Liberal del Quebec (P.L.Q) no llegó al medio punto (44,7% y 44,3% respectivamente). Además, hay que tener en cuenta que un partido nuevo, Acción Democrática del Quebec (P.A.D.Q), logró el 6,5% de los sufragios, siendo esta formación una escisión del Partido Liberal y no incluyendo en su ideario, lógicamente, la separación de esta provincia del Estado de Canadá.

Por otra parte hay, también en cuenta que es asunto bien distinto votar a los nacionalistas en unas elecciones periódicas de representación popular que votar afirmativamente en un referéndum definitivo en favor de la independencia de la región, con todas las consecuencias económicas y sociales que supone la separación.

Los resultados de este nuevo referéndum secesionista son de todos conocidos. Debido a un muy estrecho margen de votos, los unionistas han logrado la victoria. Sin embargo, aunque se haya evitado, por ahora, la separación del Quebec, su población ha quedado profundamente dividida, incluso enfrentada. Además, este nuevo referéndum tampoco ha dado la solución definitiva a las tensiones secesionistas. Sin duda, no estamos ante una situación envidiable ni ante un ejemplo a seguir en cuanto a la solución política de la «cuestión nacional».

III. Los nacionalismos en la antigua Europa socialista

Carlos Marx, incondicional defensor del internacionalismo, no pudo imaginar hasta qué punto sus ideas serían reformadas, en lo relativo a los nacionalismos, por los que se proclamaban sus herederos ideológicos. El «socialismo real» se apoyó en «lo nacional» como un instrumento de vertebración y dominación en los nuevos Estados comunistas.

Por otra parte, y refiriéndonos ahora a los nacionalismos periféricos, la antigua Europa socialista se diferenció claramente de las democracias occidentales en el tratamiento político de estos movimientos políticos. Así pues, en los textos constitucionales de algunos de estos Estados se reconocía expresamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos, pareciéndose admitir la tesis de los nacionalistas más radicales. Sin embargo, en la realidad política, se llevó a cabo una feroz represión del más leve indicio de resurgimiento de cualquier movimiento nacionalista. De esta forma, fue posible que la admisión legal del derecho a la secesión no impidiera la supervivencia de dichas organizaciones estatales.

Pese a la represión ejercida y cuya mejor prueba fue la explosión de los nacionalismos que tuvo lugar con la caída del muro de Berlín y que ahora analizaremos brevemente, las tensiones disgregadoras se manifestaron en distintas ocasiones con anterioridad a dicho momento histórico. Ucrania, por ejemplo, aprovechó la ocasión que le ofrecía la Revolución de 1917 para constituirse en república independiente, reconocida como tal por el Tratado de Riga, en 1921, firmado entre la URSS y Polonia, independencia perdida años más tarde por la entrada en el país del ejército soviético. Pese a esto, el sentimiento independentista de la población siguió manteniéndose con fuerza, como lo demostró el hecho de que, al principio de la Segunda Guerra Mundial, los invasores alemanes fueron recibidos como libertadores. También podemos destacar la continua puesta en tela de juicio de la unidad de la antigua Yugoslavia por los nacionalismos croata y esloveno, o los conflictos derivados de los 700.000 magiares «atrapados» dentro de las antiguas fronteras de Checoslovaquia, etc.

De mayor interés, considerando los objetivos de este trabajo, es el estudio de los nacionalismos que se han manifestado en los territorios de la antigua Europa socialista una vez que el muro de Berlín ha caído.

Hermann Tertsch, en su libro «La Venganza de la Historia», analiza profundamente la explosión de los nacionalismos exponiendo que «la descomposición del imperio soviético, con la liberación de fuerzas prisioneras durante medio siglo, han creado una situación de extrema volatilidad en nuestro continente»¹⁹, a lo que añade que «lo que amenaza con convertirse en la plaga del siglo XXI: el nacionalismo y la xenofobia, la lucha por el supuesto derecho de autodeterminación tribal y el consiguiente ocaso de la sociedad civil»²⁰. El Este de Europa, tras la caída del comunismo, se ha convertido en un territorio de especial interés para el estudio del principio de autodeterminación étnica porque debido a las débiles estructuras de los nuevos Estados, su aplicación ha sido, a veces, profunda y completa, poniendo en evidencia las consecuencias prácticas de dichas teorías. El caso más conocido y extremo es el de la antigua Yugoslavia. La solución a la «cuestión nacional» pudo parecer a algunos que estribaba en la

19. HERMANN TERTSCH, *La Venganza de la Historia*, 1993. Ediciones El PAÍS, S.A./Aguilar S.A. de Ediciones, p. 265.

20. *La Venganza de la Historia*, op. cit., p. 40.

separación de las distintas comunidades y el nacimiento de nuevos Estados nacionales.

Sin embargo, la «democracia étnica», el principio de las nacionalidades, difícilmente podía no enfrentarse con los problemas reales derivados de la existencia de minorías «atrapadas» en los nuevos Estados étnicos, la dificultad de determinación de las fronteras, y sobre todo, la apertura de la «Caja de Pandora» de los enfrentamientos étnicos.

Los trágicos resultados son bien conocidos por todos y por ello no voy a extenderme más en su descripción. Sin embargo, la destrucción de Yugoslavia nos ofrece otros elementos de análisis que podríamos definir como trágicamente de laboratorio, cuestiones principales tratadas en este estudio tales como la relación entre el llamado derecho de autodeterminación y la democracia.

Bogdan Denitch, en su libro «Nacionalismo y Etnicidad. La trágica muerte de Yugoslavia», argumenta que «la ganancia histórica principal en la expansión de los derechos democráticos desde la Revolución francesa hasta ahora —a saber, la idea de un estado democrático y laico de todos los ciudadanos, de todo el demos— no tendría que volver a defenderla cada nueva generación. No cabe duda que este concepto singular peligra en toda Europa del Este y en la ex Unión Soviética»²¹. En la antigua Yugoslavia se han enfrentado dos teorías, la democrática liberal y la que podríamos denominar democrática étnica. La primera defiende que el sujeto de soberanía es el pueblo del Estado en general, sin considerar la procedencia étnica de cada ciudadano. La segunda define como soberana exclusivamente a la etnia, pueblo o nación cultural, ideología que está en la base argumental, tal como se defiende en este trabajo, del derecho de autodeterminación.

Planteado el tema central, considero que flaco favor hicieron Alemania y Austria a los ciudadanos de la antigua Yugoslavia cuando, acogiendo a la teoría de la autodeterminación de los pueblos, reconocieron rápida y torpemente las secesiones unilaterales de Eslovenia y Croacia. Se abrió la Caja de Pandora. El derecho de autodeterminación proclamado en abstracto no tiene límites ni subjetivos ni objetivos y acabar preconizando la limpieza étnica es uno de los posibles resultados de la puesta en marcha de esta dinámica. Denitch señala a este respecto que «la Comunidad Europea tampoco ayudó cuando decidió que era más importante evitar un litigio con una Alemania recién afirmada que apegar-se a su punto de vista inicial (propuesto por su mediador, lord Carrington) de que el reconocimiento de las secesiones unilaterales de Eslovenia y Croacia, sin garantías para las minorías y los derechos humanos y sin resolver litigios excepcionales sobre bienes, era apresurado y peligroso y ampliaría aún más el conflicto. El conflicto de Bosnia-Herzegovina muestra que los que instaban a la prudencia estaban en lo cierto».²²

21. BOGDAN DENITCH, *Nacionalismo y Etnicidad. La Trágica muerte de Yugoslavia*, editorial Siglo Veintiuno Editores, 1995, p. 24.

22. *Nacionalismo y Etnicidad. La Trágica muerte de Yugoslavia*, op. cit., p. 21.

Menos estudiados pero de tanto interés, considerando los objetivos de este trabajo, son otros casos como el de la antigua Checoslovaquia o el de las zonas «mixtas» en los países de la antigua Europa Socialista.

Checoslovaquia, llamada la «Suiza Malograda», al tiempo de la caída del muro de Berlín y de la revolución de terciopelo de Vaclav Havel, sufrió las tensiones separatistas de Eslovaquia.

El sentimiento nacional eslovaco no empezó a articularse hasta finales del siglo XIX, y en todo caso, de forma muy tímida. Antes de la primera Gran Guerra había sido una zona poco desarrollada económicamente del reino húngaro, integrada en el Imperio Habsburgo. Terminada la guerra y basándose en la romántica idea del paneslavismo, Woodrow Wilson apoyó la unión de checos y eslavos. La nueva Checoslovaquia, gobernada por Thomas Garrigue Masaryk, se constituyó en la única democracia de corte liberal desarrollada en los nuevos Estados emanados de la liquidación del Imperio Austro-Húngaro.

A partir del golpe de estado dado por los comunistas después de la Segunda Guerra Mundial, se potenció en Eslovaquia la industria pesada, siderúrgica y armamentística sobre todo, que a causa de la caída del comunismo soviético debía ser objeto de un necesario proceso de reestructuración. Esta reforma fue objeto de divergencias entre checos y eslovacos. Así pues, Praga, dirigida por el liberal Vaclav Klaus, defendía la reestructuración urgente de la industria pesada eslovaca. En cambio, Vladimir Meciar, primer ministro en Bratislava, abogaba por la continuación de la política de subvenciones y ayudas a dicha industria. Estas divergencias, unidas a otros supuestos agravios comparativos, potenciaron las tensiones separatistas en Eslovaquia.

La primera manifestación de importancia en relación con este conflicto tuvo lugar en 1990, en relación con las discrepancias surgidas respecto al nombre del nuevo Estado que surgía de la «revolución de terciopelo». Los diputados eslovacos rechazaron la propuesta del presidente Václav Havel de utilizar la denominación de «República Checoslovaca». Al final, se logró un acuerdo en torno a «República Federativa Checa y Eslovaca».

Las segundas elecciones parlamentarias de junio de 1992, según destaca Jirí Pokorný²³, «pusieron de relieve las distintas orientaciones de la inmensa mayoría de los pueblos y contribuyeron a la decisión sobre el futuro del Estado común. En esta situación no podía tener éxito la formación de un parlamento capaz de funcionar ni de un gobierno capaz de actuar». Así pues, en Eslovaquia triunfaron por una gran mayoría de votos las fuerzas de izquierda: detrás del Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS) se colocó el Partido de la Izquierda Democrática (SLD). En los Países Checos, sin embargo, la derecha consiguió una holgada victoria. El mismo autor continúa escribiendo que «por este motivo, los partidos que vencieron en las elecciones celebraron una serie de negociaciones en las que acordaron dividir la federación. El 25 de noviembre de 1992 la Asamblea Federal Checoslovaca proclamó su extinción y el 16

23. POKORNÝ, JIRÍ: *Los Países Checos, 1918-1994*. Ed. Práh-Martin Vopenka, Praga, 1994, p. 46.

de diciembre, el Consejo Nacional Checo aprobó la Constitución del Estado checo independiente».

El inicial rechazo por parte de la población y dirigentes políticos checos a las pretensiones secesionistas de los eslovacos se transformó en un mayoritario movimiento en favor de dicha separación entre estos mismos checos, debido entre otras razones a la rémora económica que podía suponer para la República Checa la continuación de su unión con la económicamente pobre Eslovaquia. Por el contrario, la inicialmente nacionalista Eslovaquia dudó sobre sus pretensiones secesionistas a causa de la constatación de los perjuicios económicos de la perseguida independencia política. Sin embargo, la dinámica nacionalista excluyente estaba servida y la consecuencia ha sido la aparición de un nuevo Estado, Eslovaquia, con graves dificultades para su propia viabilidad económica.

Como antes se avanzaba, las zonas mixtas étnicamente son frecuentes en los territorios de la antigua Europa socialista. La independiente Eslovaquia contiene en sus fronteras (Transilvania) una importante minoría de origen húngaro. Lo mismo ocurre en Rumania. Además, debemos recordar las minorías alemanas que ocupan áreas de la actual República Checa²⁴. Planteada ya la cuestión, Hermann Tertsch advierte que : «Eslovaquia cuenta con 600.000 húngaros, todos ellos ciudadanos a regañadientes de Checoslovaquia desde 1918. La nueva situación eslovaca va a obligar a los húngaros a replantearse su existencia, muy compacta en la ribera este del Danubio. ¿Qué razones puede presentar la comunidad internacional para impedir que Budapest acuda en socorro de sus húngaros en Eslovaquia (600.000), La Voivodina (400.000) y Rumania (1.800.000), cuando ha otorgado tan extrema comprensión a las supuestas inquietudes de Belgrado por esas amenazas a sus minorías?»²⁵.

IV. El derecho de autodeterminación y la destrucción de la URSS

Mención especial merecen los conflictos étnicos y nacionalistas que se han desarrollado en los territorios de la antigua URSS. Por su violencia debemos destacar los de Chechenia e Ingushetia (Rusia), Abjazia y Osetia del Sur (Georgia), o en la parte asiática, Tayikistan y Azerbaiyan. Por su especial significado histórico, la voladura descontrolada de la Federación de Estados de Gorbachov, que ha supuesto la creación de numerosos nuevos Estados, difícilmente viables económica y políticamente y previsibles focos de nuevos desgarramientos sociales.

24. Un interesante artículo titulado «¿Pueden ser amigos los vecinos?», publicado en la revista semanal *TIME*, el 3 de Abril de 1995, escrito por James L. Graff, trata sobre las crecientes reclamaciones realizadas desde Alemania sobre el retorno de los alemanes de los Sudetes y la reclamación de sus antiguas propiedades.

25. *La Venganza de la Historia*, op. cit., p. 52.

Sin embargo, considerando los objetivos de este trabajo, no creo que sea el lugar apropiado para un estudio general del mosaico de nacionalismos que actúan en la URSS. Sí creo de interés, en cambio, investigar sobre la capacidad destructiva del principio de autodeterminación de los pueblos en relación con la disolución del Estado Soviético.

En el agitado contexto del mandato de Gorbachov, la crisis de Nagomo-Karabak y el sangriento desenlace del 9 de abril de 1989 de la huelga de hambre por la independencia de Georgia, llevada a cabo en Tiflis, empiezan poniendo de relieve la complejidad del problema de los nacionalismos en la URSS.

Históricamente, la población de Karabak había defendido la tesis de su vinculación con Armenia y no con Azerbaiyán. El 1 de diciembre de 1989, el Soviet Supremo de Armenia declara que Karabak forma parte de la República Unida de Armenia. Azerbaiyán considera que esta declaración unilateral constituye un ataque a la soberanía de su Estado. En dos años, las diferentes y enfrentadas interpretaciones del derecho de autodeterminación transformaron en un polvorín a todo el Cáucaso.

El conflicto en Georgia tenía como una de sus causas principales la reclamación del derecho a la separación realizada por los abkhaces para unirse a la R.S.F.S.R. Los georgianos acusaban a Moscú de alentar este conflicto separatista dentro de sus fronteras. Además, las reivindicaciones abkhaces despiertan las de otras nacionalidades dentro de Georgia. La minoría azerbaiyana (307.500 personas en 1989) solicitan un estatuto especial. Los osetas, en el verano de 1989, reclaman la secesión de Georgia, pretendiendo su unidad con los osetas del norte, dentro de las fronteras del Estado ruso.

La respuesta del Soviet Supremo de Georgia es el voto de unas enmiendas a la Constitución, el día 18 de noviembre de 1989, que otorgan a esta república el derecho a rechazar cualquier ley federal contraria a los intereses de la república, lo cual supone un claro rechazo al federalismo.

También en 1989 destacan por su violencia los enfrentamientos étnicos en Asia Central, como manifestaciones de xenofobia frente a los inmigrados.

En enero de 1990, cuatro frentes populares —los de Lituania, Estonia, Letonia y Ucrania— mediante una cadena de unidad, aglutinan a la población de sus repúblicas en un solo movimiento. Las tres repúblicas bálticas, que habían tenido siempre presente el recuerdo de su independencia perdida, votan por la independencia en las elecciones locales de la primavera de 1990.

Será ya a partir de esta fecha cuando el contagio nacionalista se hace masivo en toda la URSS. El convencimiento, por parte de numerosos sectores de población, de que las fronteras podían e iban a cambiarse, despierta y aviva los más diversos movimientos nacionalistas. ¿Es esta reacción algo que debemos circunscribir al momento histórico señalado, sin ninguna pretensión de generalización o, por el contrario, se trata de una norma de conducta sociológica previsible en cualquier situación política? ¿Un hipotético reconocimiento constitucional por un Estado multiétnico del derecho a la autodeterminación de los pueblos, en cuanto también ofrece la posibilidad generalizada de que sus fron-

teras pueden cambiarse, no sería también un factor de destrucción de ese mismo Estado?

Lo ocurrido después es de todos conocido. Señala Hélène Carrère d'Encausse que «el federalismo soviético reposa sobre varios pilares. En primer lugar, en el derecho: la Constitución de la URSS es común a todos, y las constituciones republicanas deben concordar con ella (artículo 73 de la Constitución de 1977) (...) En segundo lugar, en el ejército: «El servicio en las filas de las fuerzas armadas de la URSS debe ser una verdadera escuela de internacionalismo» (...). Último pilar: el partido comunista, «fuerza que orienta y dirige la sociedad soviética» (artículo 6 de la Constitución de 1977)»²⁶.

En menos de dos años, a contar desde las fechas estudiadas, estos pilares cayeron, quedando disuelta la URSS. Hecho histórico que en todo caso no ha cerrado los conflictos nacionalistas, ya sean secesionistas o ya se pretenda la reunificación de los antiguos Estados²⁷.

V. Estados Unidos y la cuestión de los pueblos sin territorio

Al igual que en el caso suizo, resulta evidente que el gran desarrollo económico vivido en EEUU ha supuesto, históricamente, un factor de cohesión nacional. El discurso separatista tiene menos posibilidades de ser aceptado cuando la secesión, de ser alcanzada, produciría un menor nivel de vida en el territorio separado.

Por otra parte, de la misma forma que ha ocurrido en la historia con las grandes potencias que posteriormente entraron en decadencia, las tensiones nacionalistas, en un Estado multiétnico como el americano, pueden aparecer si se sufriera un proceso similar.

Después de la Guerra de Secesión americana de 1861-1865 en la que se plantearon de forma trágica los problemas estudiados en este trabajo, en EEUU se ha extendido entre sus ciudadanos, pese a tratarse de un Estado con una gran variedad de etnias, regiones y culturas diferenciadas, un sentimiento de identidad nacional que, desde luego, entra en contradicción con determinadas posiciones ideológicas de los nacionalismos étnicos. Sin embargo, aún reconocien-

26. HÉLÈNE CARRÈRE D'ENCAUSSE, *El Triunfo de las Nacionalidades, el fin del imperio soviético*, Ediciones Rialp, S.A., Madrid 1991, p. 205

27. Podemos leer, por ejemplo, en EL PAÍS, de 25 de marzo de 1996, en su página 2 que «miles de nacionalistas marcharon por las calles de Minsk, la capital de Bielorrusia, para protestar contra los planes del presidente, Alexander Lukashenko, de firmar el 2 de Abril un tratado de unión con Rusia». En el mismo diario, el día 30 de marzo de 1996, en su página 5, se destaca que «Rusia firma un tratado de integración con tres antiguas repúblicas soviéticas: «La comunidad que estamos creando será más firme que un imperio» afirmó ayer Boris Yeltsin. El presidente de Rusia firmó ayer con sus homólogos de Kazajstán, Kirguistán y Bielorrusia un tratado para intensificar la integración de cuatro países descendientes de la Unión Soviética». Sin embargo, en el mismo artículo, también se hace una referencia al conflicto separatista que se vive en Chechenia.

do la antes señalada vertebración nacional, en la actualidad actúan determinados nacionalismos tales como el indio, el movimiento negro y el puertorriqueño, de los que sobre todo hay que destacar su carácter «sui generis».

El análisis de los dos primeros nos obliga a plantear, en primer término, la cuestión de los «nacionalismos sin territorio». Algunos defensores de la interpretación extensiva del «derecho de autodeterminación» niegan, sin embargo, su operatividad en este caso. José A. Obieta Chalbaud escribe que «la falta de territorio propio hace que estas minorías se encuentren diseminadas por todo el territorio del Estado y en estas condiciones es prácticamente imposible que en el ejercicio del derecho a la autodeterminación puedan optar en ningún caso por la secesión»²⁸. En cambio, también es cierto que, llevando hasta sus últimas consecuencias la lógica del principio de autodeterminación, no tomando en consideración, por tanto, problemas como la supervivencia del Estado democrático, las minorías atrapadas o la dificultad de definición del sujeto del derecho, todo ello cuando se trata de «pueblos territoriales», siguiendo esta lógica no parece convincente negar esta posibilidad a pueblos a los que por adversidades históricas no se les puede atribuir un territorio. Como veremos posteriormente, una vez aceptada la teoría de la autodeterminación de los pueblos es difícil establecer límites a su operatividad.

En la actualidad, el movimiento indio en los Estados Unidos está políticamente representado por el Congreso Nacional de Indios Americanos (NCAI), fundado en 1944. Su actuación pública esta regida por la moderación, no estando entre sus objetivos el crear un Estado independiente sino conseguir un status social digno para el pueblo indio. Como botón de muestra puede servir el preámbulo de los estatutos de esta organización:

«Nosotros, los miembros de las Tribus Indias de los Estados Unidos de América invocamos la guía Divina del Todopoderoso para asegurarnos nosotros mismos los derechos y los beneficios que nos corresponden, de acuerdo con el sistema legal de los Estados Unidos, informar al pueblo para un mejor entendimiento de la nación india, buscar un acuerdo equitativo que satisfaga las aspiraciones de las tribus, asegurar y preservar los derechos reconocidos por los acuerdos y tratados firmados con los Estados Unidos (...).»

La minoría negra, en su mayor parte, al igual que los indios americanos, no tiene una conciencia nacional de grupo. Sin embargo, han sido varios los movimientos negros americanos que han propugnado para su raza la creación de un Estado independiente, bien en Estados Unidos, bien «volviendo a Africa», lo cual engarza con la problemática antes señalada en los «pueblos sin territorio».

A título de ejemplo podemos recoger el caso de la organización «Back to Africa Movement» o las resoluciones emanadas de la «Newark Conference Black Power» de 1967, que defendían la necesidad de «iniciar un dialogo nacional acerca de la oportunidad de dividir los Estados Unidos en dos naciones sepa-

28. JOSÉ A. OBIETA CHALBAUD, *El derecho de autodeterminación de los pueblos. Un estudio interdisciplinar de los derechos humanos*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1980, p. 179.

nal acerca de la oportunidad de dividir los Estados Unidos en dos naciones separadas, una para ser el país de los blancos y la otra para serlo de los negros»²⁹.

El estudio del nacionalismo puertorriqueño nos revela datos de interés. El primero, la importancia del factor económico como condicionante de la intensidad del sentimiento nacional, que está en contradicción con las teorías que definen la nación como algo dado por la naturaleza. Mantener el «status quo» en Puerto Rico o incluso llegar a ser el 51 Estado miembro de la Unión ha sido progresivamente considerado por sus habitantes como beneficioso para sus intereses económicos. Así pues, mientras en 1952 el 19% de la población votaba por la independencia³⁰, en el referéndum convocado el 23 de Julio de 1967 el voto favorable a la independencia fue significativamente menor (régimen asociado 425.481 votos, Estado de la Unión 273.315 votos, independencia 4.205 votos). Este proceso de pérdida de presencia del nacionalismo ha proseguido, alcanzando esta opción solo el 6% de los votos en 1976, lo que también nos recuerda la anteriormente comentada naturaleza cambiante de los nacionalismos.

El segundo aspecto a tener en cuenta es que, pese al rechazo que la población mostró democráticamente de la opción independentista en el referéndum convocado a tal efecto en 1967, las organizaciones nacionalistas de carácter terrorista continuaron con las campañas que las caracterizan, lo que entra en contradicción con las teorías que presentan la autodeterminación como la panacea que puede acabar con dicha lacra. Parece claro que si los terroristas tuvieran en cuenta los votos populares este fenómeno desaparecería inmediatamente ya que en ningún Estado su opción política es mayoritaria.

VI. Asia y Oceanía, descolonización y nuevos nacionalismos

Tal como ya adelanta el título, los nuevos nacionalismos que han surgido en Asia y Oceanía han de ser relacionados con distintos procesos de descolonización. En consecuencia, los criterios para su valoración y reconocimiento deben ser diferentes de aquellos otros ya apuntados, que se han desarrollado fuera de cualquier contexto colonial. Evidentemente, la Comunidad Internacional no considerara de la misma forma un nacionalismo que pretende el desgarramiento de un Estado formado por siglos de convivencia que otro nacido en un contexto colonial. Sobre todo si, como es regla bastante uniforme, los primeros se refieren a zonas más desarrolladas económicamente que el resto de las que forman parte del Estado que se pretende desintegrar.

Sin embargo, aunque en todo momento se tenga en cuenta la anterior puntualización, el estudio de los nuevos nacionalismos en dichos continentes puede servirnos para dar una base fáctica a alguna de las tesis que en la Cuarta Parte

29. Citado en *Global Mini-nationalisms. Autonomy or Independence*, de LOUIS L. SNYDER, 1982, p. 215.

30. *Newsweek*, 17 de Diciembre 1979, p. 55.

tende ser exhaustiva ya que sólo en cuanto interese al desarrollo de la tesis doctoral será tratado alguno de dichos nacionalismos. Por tanto, serán destacados los de Nueva Caledonia, Sri Lanka, Tibet, el Punjab y las Islas Fiyi.

En Oceanía, destacan por su pujanza los conflictos nacionalistas de Nueva Caledonia y de las Islas Fiyi.

Nueva Caledonia está constituida por diecinueve mil kilómetros de tierra repartidos por varias islas. Está situada en el sur del Pacífico a 1.700 kilómetros de Nueva Zelanda y 1.500 de Australia. Descubierta en 1.744 por el británico James Cook, perteneció al imperio colonial francés desde principios del siglo pasado.

Durante la década de 1960 se produjo un importante desarrollo económico que atrajo a gran número de inmigrantes de distintas nacionalidades, principalmente franceses.

Nueva Caledonia está habitada en la actualidad por algo más de ciento cincuenta mil habitantes, de los que sesenta mil son canacos o melanesios; de origen europeo (llamados caldoches por los canacos), cincuenta mil; los walisianos constituyen el 8%; un 7% los indonesios; un 4% tahitianos y vietnamitas.

El nacionalismo independentista canaco o nativo está representado por el Frente de Liberación Nacional Kanaco y Socialista (FLNKS). Lógicamente, dicha organización política encuentra su apoyo entre la población melanesia, pero también es cierto que una importante parte de la misma apoya al Reagrupamiento por Caledonia en la República (RPCR), leal a Francia.

Los conflictos étnicos y nacionalistas entre los canacos, caldoches (de origen europeo) e indonesios, se radicalizaron durante estos últimos años. Con objeto de reducir dichas tensiones se convocó el día 13 de Septiembre de 1987 un referéndum en el que se preguntaba «quiero que Nueva Caledonia permanezca en el seno de la República Francesa» o «quiero que Nueva Caledonia acceda a la independencia».

Ante dicha convocatoria se planteó la cuestión de «la determinación del sujeto del derecho de autodeterminación», problema fundamental en el estudio de la autodeterminación de los pueblos y que será analizado en profundidad en la Cuarta Parte de este trabajo. El FLNKS defendía la postura de que la consulta sobre la independencia del archipiélago sólo concernía a los canacos, por lo que una victoria de los leales a la República Francesa, en su mayoría de origen europeo, no haría en absoluto retroceder sus pretensiones independentistas. La cuestión, evidentemente, es fundamental. Salvando las distancias, dado que en principio el caso de Nueva Caledonia podría ser configurado como el de una situación colonial, el problema puede ser perfectamente trasladado a supuestos no coloniales.

Francia pretendía legitimar su presencia en este territorio por las urnas. Sin embargo, la baza jugada por el FLNKS, la abstención en el referéndum, ha desmontado en parte dicha estrategia. Es más, quizá haya podido radicalizar ciertas posturas.

Los resultados del referéndum supusieron una espectacular victoria de los leales a Francia, dado el alto índice de participación (el 59%), de los que el 98,3% voto por la continuidad con Francia.

Una primera y fundamental reflexión, que además tiene una clara importancia respecto a los objetivos de este trabajo, es que una parte de los votantes del independentista FLNKS votó por el «status quo». No resulta aventurado defender que dicho comportamiento debe ser previsto en cualquier tipo de referéndum secesionista, a saber, que un importante número de votantes de partidos independentistas en otro tipo de consultas opta por la unidad cuando se plantea realmente la secesión. La explicación de este extraño comportamiento puede residir en que cuando otorgan su voto a un partido nacionalista radical en una elección por la que no se decide la separación de su comunidad, solo están votando sentimentalmente ideas nacionalistas. Pero si la independencia puede ser posible, y con ella determinados efectos económicos y políticos negativos, no caben votos testimoniales.

Resulta indudable que los resultados del referéndum supusieron un cierto éxito político para el Primer Ministro francés, Jacques Chirac, ya que demostró que no sólo los caledonios de origen europeo apoyaban la permanencia del archipiélago en Francia. En las últimas elecciones regionales en las que participaron los independentistas, la participación nunca superó el 80%. Por tanto, no es lógico que se deba atribuir el 41% de abstención a la postura del FLNKS. Además, tal como recordaban los dirigentes del RPCR, habrá de tenerse en cuenta también que un gran número de habitantes de las zonas más despobladas no acudió a las urnas por miedo a las represalias.

Sin embargo, si se debe recordar que, aunque indudablemente la mayor parte de los caledonios había optado por la unidad, si el estudio se hace por regiones, se puede ver que existe una clara división entre los ciudadanos. En la región del sur de la isla principal del archipiélago, Numea, donde la mayor parte de la población es de origen europeo, la participación fue del 80% a diferencia de lo ocurrido en el resto de las poblaciones. A colación de este hecho, cabe plantear la cuestión de las «periferias en el periferia», que será tratada profundamente en la Tercera Parte de este trabajo.

En conclusión, la victoria de los leales a Francia en Nueva Caledonia ha supuesto el éxito de un inteligente movimiento táctico de Francia para reforzar su posición en el área con el argumento de las urnas. Sin embargo no se ha de olvidar que el problema aún existe. Una buena parte del territorio sigue siendo hostil a la presencia de Francia, postura incluso apoyada por países como Australia y Nueva Zelanda. La autodeterminación no ha zanjado el problema.

En el continente melanesio, además del conflicto de Nueva Caledonia, han surgido otros nuevos nacionalismos. En las Islas Fiyi, un archipiélago compuesto de 300 islas, 12.000 kilómetros cuadrados y 714.000 habitantes, el problema étnico se deriva de la difícil convivencia entre los fiyianos indígenas, melanesios, como los canacos, y los habitantes de origen indio, que emigraron incitados por los británicos a trabajar en las plantaciones de caña de azúcar de la

zona. El gran problema estriba en que los pobladores de origen indio son mayoritarios respecto a los fijianos.

El 25 de septiembre de 1987 se produjo un golpe de estado dirigido por el coronel Rabuka, que ha reactivado el conflicto étnico por el que la minoría indígena pretende la mayoría por imperativo constitucional.

Evidentemente, la teoría del derecho de autodeterminación vuelve a ponerse en crisis. Los fijianos no aceptarían nunca una decisión avalada por los votos ya que consideran intrusos a los indios, sin derecho a poder decidir sobre el futuro del pequeño Estado. Aunque éstos hayan habitado en la zona durante generaciones. Reivindican, por tanto, una peculiar forma de democracia étnica.

Otro aspecto que merece ser destacado es la preocupación sentida por los gobiernos de Nueva Zelanda y Australia por la propagación de nuevos conflictos étnicos, lo cual debe ponerse en relación con lo ya tratado, sobre el «poder de expansión de los nacionalismos». No temen tanto la desestabilización política de las Islas Fiyi como el posible contagio que pueden producir en sus propias minorías indígenas.

En Asia, como en cualquier otra parte del mundo donde convivan distintas culturas étnicas, las tensiones nacionalistas ocupan uno de los primeros lugares entre los conflictos políticos.

El caso del Tibet ha ocupado recientemente páginas destacadas en los periódicos. La oposición nacionalista a la administración china ha sido evidente en las últimas décadas. En 1959 tuvo lugar una revuelta independentista que fue duramente abortada por Pekín, produciéndose el exilio del Dalai Lama a la India. Durante la «Revolución Cultural», los guardias rojos llevaron a cabo una política de represión de todos los rasgos diferenciales del Tibet que pudieran justificar movimientos independentistas.

Desde 1976, se estableció una política más moderada. Sin embargo, ésta no consiguió que el millón de tibetanos que viven en el exilio (principalmente en Nepal y la India) regresaran a China.

Recientemente, Pekín ofreció al Dalai Lama que volviera a China, con la condición de que residiera fuera del Tibet. Dicha posibilidad fue rechazada. Coincidiendo con esta oferta, el conflicto nacionalista ha rebrotado en el llamado «techo del mundo». El 1 de Octubre de 1987 tuvieron lugar enfrentamientos entre manifestantes nacionalistas y fuerzas de seguridad chinas que arrojaron como resultado la muerte de, al menos, seis personas.

Resulta evidente que uno de los grandes problemas a resolver por el Estado indio es la «cuestión de las nacionalidades». La India es un vasto país donde conviven distintas culturas, religiones y pueblos. Desde el momento de la descolonización, los enfrentamientos civiles entre indios y musulmanes fueron muy cruentos, dando lugar al nacimiento del Estado de Pakistán. Años más tarde, hecho histórico que será objeto de estudio en la Segunda Parte, desde la perspectiva del Derecho Internacional, tuvo lugar la guerra de Bangla Desh, que determinó un nuevo cambio de fronteras. Actualmente, la India sufre conflictos nacionalistas de especial virulencia en el Punjab y en Sri Lanka. Esta afirmación, por supuesto,

no supone que no existan otras muchas comunidades étnicas con movimientos regionalistas locales. Existen, con el consiguiente peligro de que, por efecto de contagio, llegue a ser un fuerte factor de desestabilización política.

La región del Punjab ha sido una de las zonas más prósperas de la India. Su desarrollo cultural y económico contrasta con la situación de otras partes del país, más quizá que los rasgos diferenciales étnicos y religiosos. En los últimos cinco años, el conflicto se ha radicalizado hasta extremos no imaginados, poniendo en grave crisis al Estado indio.

Aspecto de mayor interés que el mero relato del enfrentamiento civil es la consideración de hasta qué punto ha resultado decisivo el factor económico en el nacimiento de dicho nacionalismo desintegrador. En este mismo trabajo hemos tratado sobre el supuesto de que una periferia se desarrolle más rápidamente que el centro político, siendo previsible que dicho desfase pudiera ser el factor decisivo, apoyado en unas previas diferencias étnicas, creador de tensiones secesionistas. No hemos de olvidar lo señalado al principio, a saber, que el Punjab es la región más rica económicamente de la India.

Como fácilmente se deduce de lo hasta aquí escrito, la existencia de conflictos que tienen su origen en el surgimiento de movimientos nacionalistas de carácter desintegrador es algo verificable en la mayor parte de las sociedades actuales. Como fue anteriormente comentado, en este punto sólo han sido objeto de consideración alguno de ellos que por sus especiales características podrían tener un mayor interés para el estudio de la legitimidad de la autodeterminación de un pueblo. Sin embargo, la relación es mucho más extensa.

Para terminar este capítulo dedicado al mapa político de los nacionalismos periféricos, apoyándonos y actualizando la clasificación hecha por Louis L. Synder en su libro «Global Mini-Nationalisms. Autonomy or independence», podríamos también destacar (aparte de los estudiados y sin pretender, por supuesto, que sea una lista exhaustiva) los siguientes conflictos étnicos:

ORIENTE MEDIO

Chipre	Turcos
Irán	Árabes, kurdos, El Adserbeiyán y El Baluchistán
Libano	Cristianos, musulmanes
Turquía	Armenia, kurdos
Azerbaiyán	Armenios
Irak	Kurdos

ASIA

India	Nagas, Punjab, Cachemira
Indonesia	Molucos
Malasia	Sabah, Sarawak
Filipinas	Mindanao

Afganistán	Hazars, pathanes y tayicos
Pakistán	Sindh
Sri Lanka	Tamiles hindúes
Bangladesh	Chakmas
China	Tibetanos y musulmanes de Xinjiang
Indonesia.....	Timor Este y el Norte de Sumatra.

ÁFRICA

Angola	Norte de Angola, Sur de Angola
Burundi	Hutus
Etiopía	Eritreos
Mali	Tuaregs
Nigeria	Biafra, Norte de Nigeria
Sudan	Sur de Sudan
Mauritania	Minoría negra
Liberia	Grupos étnicos gio, mano y krahn
Togo	Grupos étnicos kabiye y ewe
Nigeria	Fuertes conflictos entre mas de 200 etnias distintas
Ruanda	Grupos étnicos Hutu y Tutsi.

III. Definición de nación y sujeto del derecho de autodeterminación

I. La nación como comunidad étnica

Kedourie define al nacionalismo como la doctrina que sostiene que «la humanidad se encuentra dividida naturalmente en naciones, que las naciones se distinguen por ciertas características que pueden ser determinadas y que el único gobierno legítimo es el autogobierno nacional»³¹.

Es decir, una nación puede ser definida objetivamente de acuerdo con ciertas características como son la lengua, la raza, la historia, las fronteras naturales, la cultura, etc. Y considerando lo dicho se concluye que «el Estado más natural es aquel que comprende sólo una nación»³², para lo que será condición previa la autodeterminación de los pueblos.

En consecuencia, los nacionalismos étnicos utilizarán los factores que a continuación se mencionan para su definición de nación, destacando aquéllos que mejor sirvan el objeto de diferenciarse del resto de la población del Estado.

1. La lengua

Fichte consideraba el idioma como el factor principal para la definición del concepto nación, diciendo que «quienes hablan la misma lengua se encuentran unidos recíprocamente por una multitud de lazos invisibles, por la misma naturaleza, mucho antes de que comience artificio humano alguno». En nuestros días, Guy Heraud señala: «¿Qué se ha de entender por minoría étnica? A nuestro juicio, únicamente las minorías lingüísticas»³³. También con objeto de conceder gran importancia a la lengua como hecho diferencial que permita la ela-

31. *Nacionalismo*, op. cit., p. 1.

32. HERDER, teórico nacionalista alemán, citado en *Herder and the foundations of German Nationalism*, 1931, p. 244.

33. *Autodeterminación de los pueblos*, op. cit., 2º vol., p. 17.

boración de una teoría de la autodeterminación nacional, J. A. Obieta concluye que la lengua y la cultura en general «significa en sí creaciones espontáneas de un pueblo, y manifiestan su modo peculiar de ser y de actuar, su modo propio de concebir el mundo y la vida social de relación, así como los ideales de la persona individual y colectiva»³⁴.

Estas teorías explican el interés que muchos nacionalistas tienen en potenciar y, a veces, en imponer su lengua vernácula. Después de configurarla como hecho que fundamenta un pretendido derecho de autodeterminación, todos los esfuerzos serán pocos en la pretensión de convertirla en el idioma mayoritario del territorio.

Por otra parte, paralelamente se consigue que la lengua del Estado se hable menos ya que los nacionalistas son conscientes de que si ésta es utilizada a menudo por sus ciudadanos se crean en consecuencia lazos de lealtad con el Estado y con el resto de sus ciudadanos.

Dicha consideración nos permite, además, defender ya una de las conclusiones a las que se llegará en este capítulo, a saber, este «peligro» reconocido por los mismos nacionalistas confirma que las lealtades nacionales no son algo determinado por la naturaleza, cabe su superposición o su modificación, lo cual, a su vez, pone en cuestión la autodeterminación étnica.

Actualmente se han dejado aparte los argumentos racistas por imperativo de su mala imagen. Se han suplantado por los lingüísticos. Sin embargo, como primera cuestión a considerar, debemos analizar si cabe diferenciar el discurso racista y el lingüístico.

En mi opinión, la relación es estrecha y no es tan clara dicha distinción. El nacionalista francés Charles Maurras defendía que ningún judío podía usar la lengua francesa tan correctamente como un francés de estirpe³⁵.

El idioma, al igual que el color del cabello o de la piel es susceptible de ser utilizado con objeto de discriminar a un sector de la población, de reducirlo en un gueto. En dichos casos, la reivindicación lingüística no se planteará positivamente sino como una forma de diferenciación frente aquéllos que no reúnan las cualidades suficientes, de acuerdo con la teoría nacionalista, para disfrutar de la condición de nacionales del país. De lo dicho, existe un párrafo proclamado por Sabino Arana suficientemente ilustrativo:

«Si algún español te pidiera limosna, levanta los hombros y contéstale, aunque no sepas euskera: nik estakit erderaz (yo no entiendo español). Si algún español recién llegado a Bizcaia te pregunta donde está tal pueblo o tal calle, contéstale: nik estakit erderaz. Si algún español que estuviera, por ejemplo, ahogándose en la ría, pidiera socorro, contéstale: nik estakit erderaz».³⁶

La utilización del factor lingüístico en la configuración del sujeto de la autodeterminación alcanza el absurdo cuando, considerando un territorio al

34. *El derecho de Autodeterminación de los Pueblos*, op. cit., p. 122.

35. Citado por ELIE KEDURIE en *Nacionalismo*, op. cit., p. 54.

36. SABINO DE ARANA y GOIRI, en *Bizcaitarra*, número 29, 30 de junio de 1895, «Egundokua». Citado por Javier Corcuera Atienza, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco*, op. cit., p. 350. En la edición de las *Obras Completas de Sabino de Arana y Goiri* falta este artículo.

que se le adjudica una lengua propia, esta última ha visto reducida su área geográfica de influencia con el paso del tiempo. Guy Heraud «resuelve» la cuestión diciendo que «no debe tenerse como referencia la extensión actual de la lengua (que puede incluso llegar a ser nula) sino su extensión pasada, escogiendo una fecha razonable como por ejemplo, el comienzo del siglo»³⁷. Evidentemente, argumentar una cuestión tan fundamental para la estabilidad de una sociedad sobre criterios que, pese a su apariencia objetiva, no son susceptibles de aplicación práctica, pone de manifiesto la fragilidad de ciertos dogmas de los nacionalismos étnicos. Tomar en cuenta criterios tan discutiblemente científicos como los lingüísticos y hacer derivar de los mismos consecuencias políticas de la gravedad comentada, es cuando menos una irresponsabilidad intelectual.

El determinismo lingüístico contrasta con la realidad de los hechos. Renan escribía que «malos modos son estos de agarrar por el cuello a las personas y decirles: Hablas la misma lengua que nosotros, luego nos perteneces»³⁸. Alsacia es de raza y lengua alemana, pero su población desea ser francesa. Suiza y Canadá son naciones plurilingües. Los austríacos hablan el mismo idioma que los alemanes y son independientes. Igualmente ocurre con Irlanda e Inglaterra. Los ejemplos que invalidan los criterios lingüísticos son numerosos. Basta decir que en el mundo existen 3.000 lenguas pero no 3.000 Estados. Las áreas lingüísticas no coinciden con las políticas, a veces son muy extensas las primeras, como en Iberoamérica o el mundo árabe. Otras son muy pequeñas como en el África tropical. Tal como señala Dankwart A. Rustow, «si el mapa lingüístico fuera comparado con los límites políticos en el decenio de 1970, podría decirse que ambos coinciden con cierta exactitud en sólo dos decenas de países, la mayor parte europeos. En cerca de la mitad de los países del mundo, menos del 70% de la población habla la misma lengua»³⁹.

Para los defensores de la «democracia étnica» la cuestión se complica cuando, pretendiendo fundar la autodeterminación (aunque sea sólo en parte) en la existencia de una lengua diferenciada, no resulta sencillo distinguir un idioma de un dialecto. La pretendida objetividad del criterio analizado se desmorona. Se dice que las naciones son algo dado por la naturaleza, que la lengua es el factor definitivo, que su determinación es evidente, por lo que la aplicación objetiva del principio de autodeterminación es posible. Sin embargo, ni siquiera existe un medio unánimemente aceptado para diferenciar un dialecto de un idioma, por lo que al final, estamos ante otro criterio subjetivo.

Josep M. Colomer señala acertadamente que «la lengua castellana es tan lengua propia de Cataluña (es decir, de los catalanes) como la lengua catalana»⁴⁰. En las zonas territoriales bilingües, el nacionalismo étnico olvida que un

37. *Autodeterminación de los Pueblos, un reto para Euskadi y Europa*, vol II, op. cit., p.17.

38. Prefacio escrito por ERNEST RENAN a su libro *Discours et Conférences*, París, 1987.

39. *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, La Nación.

40. *Contra los nacionalismos*, Ed. Anagrama, 1984. p. 112.

idioma con, por ejemplo, cinco siglos de implantación debería tener, lógicamente, tanta carta de naturaleza como otro con diez siglos. Se trata simplemente de una cuestión cuantitativa, no cualitativa. Se quiera o no, se puede escribir la historia de todas las lenguas aunque su origen sea muy remoto. Además, creo que hemos de coincidir con Fernando Savater cuando nos dice que «cuanto menos democracia hay mas adjetivos se le imponen; cuanto menos cultura, también mas apellidos, vasca, española, belga, etc. Cuanto más insisten en los apellidos de la cultura es que menos cultura hay»⁴¹. Paralelamente, la dificultad adicional que supone, para la validez de la teoría objetivista de la nación, la determinación de la área lingüística. Es realmente extraño que el territorio reivindicado por los nacionalistas case perfectamente con el área lingüística, lo que resulta un nuevo problema para una hipotética aplicación del principio de autodeterminación basado en criterios etnicistas u objetivos.

El nacionalismo étnico concluye que : «¿No sería conveniente, en consecuencia, otorgar a las etnias o fragmentos de etnia, el derecho de decidir libremente acerca de su pertenencia política y administrativa?»⁴². Sin embargo, como creo que se ha visto, el tema planteado es más complejo. El determinismo lingüístico defiende que los seres humanos podemos ser clasificados, sin genero de dudas, en naciones étnicas a las que hay que otorgar unos derechos. Pero la historia de las lealtades nacionales es algo complejo y cambiante. A su vez, dentro de cada comunidad «natural», de cada nación, las lealtades o el grado de las mismas varía según la zona geográfica que se considere, superponiéndose, a veces, distintos sentimientos nacionales.

2. *La raza*

Aunque el discurso racista ha perdido influencia en las teorías nacionalistas (con la salvedad hecha de que, a veces, el argumento lingüístico es solamente un subtipo de racismo), no hemos de olvidar que sigue presente. Posiblemente se procurará sobrentender el término «Raza» y se utilizará el menos comprometedo de «pueblo» o «etnia», destacando sus virtudes, características, y sobre todo, aquellos aspectos que lo diferencian del resto. Hoy en día, el nacionalismo étnico no fundamenta su discurso públicamente en términos racistas, sin embargo, en su ánimo interior y en el de muchos de sus seguidores pesa el orgullo y el convencimiento de que pertenece a una raza o etnia perfectamente diferenciada, definible (normalmente por oposición), a la que hay que otorgar unos derechos políticos.

No hace tanto tiempo que Sabino Arana decía que «la fisonomía del bizkaino es inteligente y noble; la del español inexpresiva y adusta. El bizkaino es de andar apuesto y varonil; el español, o no sabe andar (ejemplo, los quintos), o si

41. *Autodeterminación de los pueblos*, op. cit., vol II, p. 252.

42. GUY HERAUD, *Autodeterminación de los pueblos*, op. cit., vol II, p. 23.

es apuesto, es tipo feminil (ejemplo, el torero)... El bizkaino es inteligente y hábil para toda clase de trabajos; el español es corto de inteligencia y carece de maña para los trabajos mas sencillos. Preguntárselo a cualquier contratista de obras, y sabréis que un bizkaino hace en igual tiempo tanto como tres juntos...»⁴³. Renan, en cambio, defendía que «no hay derecho a ir por el mundo tentando el cráneo de las personas y agarrándolas luego por el cuello, diciéndoles: tú eres de nuestra sangre, nos perteneces»⁴⁴. La etnia, la raza, será otro de los factores utilizados por los nacionalistas étnicos para la definición objetiva del concepto nación. Max Weber escribía, en oposición a este criterio, que «étnico es un término completamente inoperante para toda investigación científica»⁴⁵. A lo que deberíamos de añadir que peligrosamente perverso cuando se pretende derivar del mismo efectos políticos tan importantes como la secesión de una parte del territorio de un Estado.

3. *La historia y la geografía*

Como ya se vio en el Capítulo I, el estudio de la propia historia y la difusión de una interpretación interesadamente sesgada son pilares básicos de la propaganda nacionalista radical. A su vez, el factor histórico podría ser útil en la tarea de definir cuál es el sujeto de la autodeterminación de los pueblos. Se podría recurrir al mismo para fundamentar «objetivamente» la esencia diferenciada del pueblo del que se pretende la separación.

La principal cuestión a considerar es, a saber, cuántos siglos hemos de retroceder en el tiempo para determinar dichos fundamentos. Es evidente que utilizando dicho recurso cualquier zona geográfica puede plantear reivindicaciones históricas. Siempre es posible en cualquier territorio en disputa contabilizar distintos «irrenunciables derechos históricos» enfrentados entre sí. Y es que normalmente todas las naciones son producto de guerra o anexiones forzosas. Reiner Lepsius señala que la nación se caracteriza por «la plasticidad histórica y la manipulabilidad político-cultural»⁴⁶. Cuanto menos hemos de dudar de la pretendida objetividad del método histórico.

Lo mismo podemos decir de la geografía. Los ríos a veces sirven para separar, como en el caso del Rin. Otras, para unir, como el Nilo. Los Pirineos separan a España y Francia, en cambio, los suizos conviven alrededor de los Alpes. Muchos países y estados han sido dibujados utilizando los paralelos, sin tener en cuenta ningún accidente geográfico. Además, aún admitiendo la relevan-

43. SABINO DE ARANA, «¿Qué somos?», en *Bizkaitarra*, numero 29. Citado en *Orígenes, organización e ideología del nacionalismo vasco*, op. cit., p.353.

44. *¿Qué es una nación?*, op. cit. p. 28

45. *Economía y sociedad*, México, 1964. p. 324.

46. Citado en *Nacionalismo y regionalismo en España*, Excma. Diputación Provincial de Córdoba, 1985, p. 135.

cia del factor analizado, llegaríamos al absurdo cuando se tuviera que señalar unos límites exactos de la nación. La geografía, desde luego, no nos daría la respuesta.

II. La nación como compromiso de voluntades

En el apartado anterior hemos estudiado el método objetivo de determinación de los conceptos nación o pueblo, utilizado normalmente por los nacionalismos étnicos. Ahora vamos a recoger las ideas fundamentales de lo que distintos autores han venido a definir como método subjetivo. En todo caso, vaya por delante que no cabe generalizar en cuanto a cuál de estos métodos corresponde a cada tipo de nacionalismo.

El representante máximo de lo que hemos definido como método subjetivo es Ernest Renan, que expresó gráficamente su posición diciendo que «la existencia de una nación es un plebiscito de todos los días»⁴⁷. John Stuart Mill, en el mismo sentido, defendía que «puede decirse que una parte de la humanidad constituye una nacionalidad si sus miembros están unidos entre sí por simpatías comunes, que no existen entre ellos y los demás, lo que les lleva a cooperar entre sí de mejor gana que con cualquier otro pueblo, a desear que haya un gobierno integrado exclusivamente por ellos o por parte de ellos»⁴⁸.

Atendiendo a lo visto, el llamado método subjetivo resulta prometedor en cuanto a la determinación del principal factor definidor del concepto nación. Esta será, ante todo una forma de compromiso histórico-social. Los factores étnicos pueden invitar a la gente a reunirse, pueden servir como explicaciones parciales del fenómeno, pero no dan una respuesta definitiva a la cuestión planteada. Sin embargo, fundamentar el derecho de autodeterminación en la voluntad de ciudadanos partiendo de la definición dada de nación es cuestión distinta y más problemática. El mismo Renan era consciente de lo dicho cuando escribía que «la secesión, me diréis, y a la larga el desmenuzamiento de las naciones, son consecuencia de un sistema que pone estos viejos organismos a la merced de voluntades poco ilustradas.

Claro es que, en semejante materia, ningún principio debe llevarse al exceso. Las verdades de este orden no pueden aplicarse sino en su conjunto y de una manera muy general»⁴⁹.

En consecuencia, aún aceptando el criterio subjetivo como válido para una definición general y abstracta, pretender deducir de la misma consecuencias políticas concretas y «exactas» como la secesión incondicionada es asunto distinto. En verdad, ¿es siempre posible establecer un listón a partir del cuál cabe

47. ERNEST RENAN, *¿Qué es la nación?*, I.E.P., Madrid, 1957, p. 107.

48. JOHN STUART MILL, *Gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, p. 328, citado por ANDRÉS DE BLAS GUERRERO en *Nacionalismo e Ideologías Políticas*, op. cit., p. 47.

49. *¿Qué es la nación?*, op. cit., p. 108.

determinar que un grupo de gente constituye una nación? ¿Cómo medir el grado de conciencia nacional?

Por otra parte, recordando la naturaleza cambiante del sentimiento nacional es posible que un mismo territorio sea y deje de ser una «nación» en breve tiempo, atendiendo a los criterios señalados. El ejemplo de Escocia es significativo: cuando se descubrió petróleo en sus tierras, el nacionalismo multiplicó su poder de influencia.

Además, debemos tener presente el problema denominado por algunos autores como el de «la infinita indivisibilidad». Siguiendo con el caso escocés, las Islas Shetland, que han formado parte de este territorio durante más de 500 años, muestran un rechazo mayoritario hacia lo escocés en favor de lo inglés. Si derivamos de la definición de nación expuesta, como compromiso de voluntades, la teoría de que por la simple voluntad de los ciudadanos en un momento dado cabe la secesión, no resulta fácil fijar un límite dónde detener esta dinámica. Los mismos defensores de una interpretación extensiva del derecho de autodeterminación reconocen que «la autodeterminación ejercida por un pueblo que pertenece a un Estado multinacional no podía ser incondicionada sino que debía tener siempre en cuenta las circunstancias de hecho en que se encontraba cada pueblo. Al elegir esta segunda forma del ejercicio de autodeterminación se reconoce implícitamente que los pueblos que van a ejercitar este derecho no se encuentran en situación de absoluta libertad sino que están ligados unos a otros por vínculos sociológicos de todo orden que condicionan su ejercicio»⁵⁰.

De acuerdo con los planteamientos clásicos nacionalistas, la nación también es una cuestión de grado. Será el grado de conciencia nacional el que determine si estamos ante una región, un pueblo, una nación. Por esto, hemos de añadir el problema de la difícil diferenciación entre los distintos tipos de lealtades. Las «simpatías» a las que se refería Stuart Mill pueden existir entre los europeos o entre los ciudadanos de una provincia. La llamada «teoría del precedente» considera precisamente esta cuestión. Si se abre la puerta de la secesión en un Estado democrático multinacional, las posibilidades de que numerosas partes del mismo, en un momento histórico dado, puedan plantear tensiones separatistas son importantes. La razón estriba en que no es posible establecer un listón que fije si el grado de conciencia sentido por una determinada población es el suficiente para considerar que estamos ante una nación. Aquí se encuentra el talón de Aquiles del método subjetivo, a saber, en los territorios multiétnicos. Si se pretende su aplicación práctica fundamentando la secesión en el mero deseo circunstancial de un grupo de ciudadanos, a causa de su falta de objetividad, se abriría la «Caja de Pandora» de las tensiones secesionistas.

Existen, además de las definiciones objetivas y subjetivas analizadas, las que podríamos llamar «mixtas». Serán aquellas que incorporan como requisitos, fac-

50. JOSÉ A. OBIETA CHALBAUD, *El derecho de autodeterminación de los pueblos*, op. cit., p. 127.

tores objetivos y subjetivos. Pero la suma de datos incompletos no ofrece una definición clara de nación que permita la aplicación incondicional de la autodeterminación. No estamos ante criterios verificables. Los casos hebreo, serbio, croata, por citar algunos ejemplos, aparte de los que anteriormente hemos visto, no cumplirían los requisitos objetivos marcados por las definiciones mixtas. Los prusianos hace siglos sólo hablaban eslavo. Los habitantes de Gibraltar y de las Islas Malvinas prefieren mantener la situación colonial. La lista de las «excepciones» puede ser interminable. Y es que hemos de coincidir con Max Weber en que la nación no puede ser definitiva en términos empíricos sino que pertenece a la esfera de los valores, siendo de difícil concreción en la práctica, lo que dificulta la interpretación extensiva del derecho de autodeterminación.

Para terminar este Capítulo y atendiendo a lo escrito en el mismo, debemos concluir que ni los llamados métodos objetivos ni los subjetivos ofrecen una definición de la nación, del concepto «pueblo», que fuera aceptada pacíficamente por todas las posibles partes implicadas en la determinación del sujeto del supuesto derecho de autodeterminación, entendido como derecho abstracto y de aplicación incondicional. Y obviamente, poco se puede decir de un pretendido derecho del que no es posible ni definir claramente su sujeto.

En conclusión, y con objeto de dejar situada la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos en su relación con los nacionalismos, la comentada imprecisión en la definición del sujeto, unida al poder de expansión y a ciertas características no democrático-liberales de los nacionalismos étnicos, especialmente peligrosas en combinación con algunas potencialidades antidemocráticas de la teoría de la autodeterminación, nos indican que estamos ante un principio político complejo que exige un estudio profundo. Complejidad que se ha puesto de manifiesto en los casos destacados en el mapa actual de los nacionalismos, seleccionados en virtud de que nos proporcionan materiales de especial interés en la averiguación de la verdadera naturaleza del llamado derecho de autodeterminación.



Segunda parte

- El derecho de autodeterminación de los pueblos en el Derecho Internacional y en la Doctrina**

I. La Sociedad de Naciones y el principio de las nacionalidades

El estudio del tratamiento que la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas han dado al «derecho de autodeterminación de los pueblos», tanto en su ordenamiento jurídico como en la práctica, nos ofrece materiales de gran interés. Ha sido en el ámbito de estas organizaciones donde se ha planteado, doctrinal y prácticamente, de forma más clara, la cuestión de la secesión. Todo ello, por supuesto, sin desvirtuar que la pretensión principal de este trabajo sea su estudio en el marco del Derecho Constitucional, como ya ha sido explicado.

Además, existe una razón adicional que nos obliga a tomar en consideración el Derecho Internacional: la creciente tendencia de los defensores de la interpretación extensiva del principio de autodeterminación a fundamentar en dicho cuerpo jurídico sus posiciones. Será necesario, por tanto, conocer en profundidad el alcance y límites de su operatividad.

El análisis de cómo la Sociedad de Naciones aceptó el «principio de las nacionalidades» y su importancia en la Europa de entreguerras se explica porque las interpretaciones extensivas antes comentadas tienen en buena medida su gran momento histórico en dicho período.

El nacimiento de Estados como Checoslovaquia, Finlandia, Yugoslavia y otras modificaciones habidas en el mapa europeo (resurgimiento de Polonia, ensanchamiento de Rumanía y Grecia, etc.) se deben, en parte, a la aplicación del «principio de las nacionalidades», llevada a cabo después de la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, ya en la misma Conferencia de Paz de París de 1919 se desvelaron las dificultades de una definición operativa del principio de las nacionalidades. El Pacto de la Sociedad de Naciones no contiene ninguna mención expresa sobre dicho principio, pese a la defensa que del mismo realizó el presidente Wilson. Acertadamente decía Robert Lansing, Secretario de Estado de Woodrow Wilson, que no cabía pensar que un presidente americano abogara por este planteamiento después de que en 1860 los Estados Unidos no reconocieron la secesión de los Estados del Sur, asegurando la unidad incluso por medios militares. Abundando en este tema, afirmaba que el principio de las nacionalidades «es una de esas declaraciones que parecen verdaderas, que apa-

recen fundadas en el Derecho Natural, pero que cuando se reivindica para casos concretos, se convierte en un factor de inestabilidad política y de desorden y muchas veces, en causa de rebelión¹. Realmente, la aplicación del «principio de las nacionalidades» se centró exclusivamente en las naciones encuadradas en los Estados vencidos. Los intereses coloniales de las potencias vencedoras no fueron atacados. Los conflictos étnicos existentes en dichos Estados eran «asuntos internos» de los mismos. Al final, el idolatrado «principio de las nacionalidades» resultó ser sólo un mecanismo útil para el desmantelamiento de los Imperios vencidos. Incluso Wilson, principal defensor de la viabilidad de esta teoría, no tomó en consideración las reivindicaciones de los irlandeses o de las minorías étnicas americanas, justificándolo en que estaban establecidas en Estados democráticos, señalando que «todas las aspiraciones nacionales bien definidas deberían recibir la satisfacción más completa que pudiera ser otorgada sin introducir nuevos o perpetuar antiguos elementos de discordia o antagonismo susceptibles de, con el tiempo, romper la paz en Europa y, en consecuencia, la del mundo»², de lo cual se deduce que ni siquiera dicho político abogaba por su aplicación generalizada. Sin duda, era consciente que resultaba ser un «principio cargado de dinamita», en palabras del ya citado Robert Lausing.

Las contradicciones hasta aquí señaladas tienen un fiel reflejo en el caso de las Islas Aaland de Finlandia. El movimiento nacionalista de estas islas presentó a la Sociedad de Naciones una propuesta de unión con Suecia, basada jurídicamente en el «principio de las nacionalidades» ya que su población era étnicamente sueca. El Estado sueco apoyó dicha propuesta, defendiendo que debían ser los habitantes de las islas los que decidieran su futuro político.

Finlandia, sin embargo, se opuso aduciendo que, de ser admitido por la Sociedad de Naciones, se trataría de un caso de intromisión externa en sus propios asuntos. Planteada la cuestión, el Consejo de la Liga decidió que «conceder a las minorías de lengua o de religión o a otros sectores de la población el derecho de separarse del Estado al que pertenecen porque éste sea su deseo, podría destruir el orden y la estabilidad dentro de los Estados y dar lugar a la anarquía en las relaciones internacionales»³. El asunto se resolvió a favor de Finlandia, si bien el Consejo puso como condición que «se asegurara el respeto de la lengua, cultura y tradición suecas de la población»⁴.

También en los territorios de las potencias vencidas, donde se aplicó con mayor rigor el «principio de las nacionalidades», tuvieron lugar las contradicciones comentadas, entre la teoría y la práctica, de la Sociedad de Naciones. Se decidió la unión de los checos y los eslovacos sin consultar a estos últimos, que previsiblemente hubieran estado en contra de la misma. No se admitieron las

1. *The Peace Negotiations: a personal narrative*, Boston, 1921.

2. Citado por JOSÉ RAMÓN RECALDE en *Autodeterminación de los pueblos. Un reto para Euskadi y para Europa*, op. cit., p. 192.

3. Citado por LEE C. BUCHHEIT en *Secession. The legitimacy of Self-Determination*, op. cit., p. 71.

4. *Secession. The Legitimacy of Self-Determination*, op. cit., p. 73.

reivindicaciones de los nacionalismos bohemio y moravio. Se apoyó la reivindicación nacional yugoslava en contra de las aspiraciones de los croatas y eslovenos. La lista de agravios comparativos puede resultar casi interminable. Andrés de Blas concluye a este respecto que «la incongruencia y la injusticia llegó al cénit con el trato aplicado a Alemania. La zona de Moresnet fue cedida a Bélgica sin plebiscito. Se obligó a Alemania a ceder territorios prusianos; una ciudad mayoritariamente alemana como Dancing fue hecha libre para atender las impacencias de la nueva Polonia; Checoslovaquia se llevó también su parte del botín del mismo modo que Francia. Para Austria no fueron mejor las cosas; tras la desmembración del Imperio se prohibió la unión con Alemania sin consentimiento de la Sociedad de Naciones. El trato a los perdedores, en definitiva, fue humillante e incongruente con los principios defendidos teóricamente por los aliados»⁵.

El análisis de las consecuencias políticas originadas por la aplicación del principio de autodeterminación en la Europa de entreguerras resulta un motivo adicional que también justifica los propósitos de este Capítulo. Es una opinión bastante extendida en ciertos sectores doctrinales que si el «derecho de autodeterminación» tuviera plena operatividad se reducirían las tensiones nacionalistas. Cada pueblo decidiría su destino; el terrorismo, la violencia, no tendrían sentido. Evidentemente, estas ideas están basadas en la suposición de que las naciones y los sentimientos nacionales son perfectamente determinables, inmutables, resultando posible trazar una definitiva división del mundo en naciones puras y sin conflictos. Sin embargo, la realidad es bien distinta, por lo que necesariamente los efectos de una aplicación generalizada del principio de las nacionalidades han de ser distintos. Y la Europa de entreguerras constituye una prueba de ello. Cobban escribe que «se animaron, se potenciaron los nacionalismos. No es razonable pretender, en lo que al problema de las minorías nacionales se refiere, que la situación del mundo en su conjunto, era más estable después de 1919 que antes de 1914. Es más, su estabilidad era evidentemente menor»⁶. La aplicación (aunque parcial y discriminatoria, como ya hemos visto) del principio de las nacionalidades animó a las tensiones nacionales porque lo que había sido bueno para unos no podía ser negado a otros y en una zona donde la mezcla étnica es generalizada siempre es posible la defensa de fundamentos etnicistas más estrictos. En dichas condiciones es imposible la estabilidad de un Estado democrático. En consecuencia, las mismas naciones que nacieron en virtud de la aplicación del principio comentado, negaron y persiguieron cualquier intento que pudiera ser llevado a cabo por parte de sus minorías nacionales en orden a extender la autodeterminación en sus propias fronteras.

Por último, enlazando con lo señalado en la Primera Parte respecto al «gusto coactivo por lo unánime» como una de las características de los nacionalismos

5. ANDRÉS DE BLAS GUERRERO, *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, op. cit., p. 58.

6. ALFRED COBBAN, *National Self-Determination*, Oxford University Press, Londres 1945. p. 38.

étnicos, se puede analizar en qué situación se quedaron las minorías «atrapadas» en los nuevos Estados que se crearon en virtud de la aplicación del principio de autodeterminación nacional. Decíamos que: «¿cuál sería la situación de la minoría no secesionista en el nuevo Estado?». La Europa de entreguerras nos ofrece un material suficientemente ilustrativo. Minogue señala que «la paradoja fue que el arreglo político destinado a satisfacer las aspiraciones de las nacionalidades más pequeñas había logrado crear una situación intolerable para millones de personas: pues es un destino mucho peor vivir como miembro de una minoría en un Estado nacionalista que ser parte de un pueblo que es uno de los muchos gobernados en un imperio multinacional, aunque ese imperio sea un tanto despótico. Europa oriental siguió siendo fuente de inestabilidad política, una *reductio ad absurdum* del principio de la nacionalidad»⁷. En zonas étnicamente mixtas (servios en Austria, rutenos en Hungría, germanos en Bohemia y Polonia, etc.) con lealtades nacionales superpuestas o distintas, la secesión necesariamente provoca desgarramientos sociales. Y los nuevos Estados nacionalistas surgidos del desmantelamiento del Imperio Austriaco, en aras de conseguir la aspirada uniformidad nacional, beneficiaron a la minoría étnica dominante, imponiendo su cultura a las otras minorías de una forma más cruel y absorbente que la que caracterizó a la Monarquía Austriaca.

7. *Nacionalismo*, Paidós, Buenos Aires 1975, p. 215. Citado por ANDRÉS DE BLAS GUERRERO en *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, op. cit., p. 54.

II. La Organización de las Naciones Unidas y el derecho de autodeterminación de los pueblos

Además de las razones expuestas al comienzo del Capítulo anterior, el análisis de cuál ha sido la postura de la O.N.U. ante la secesión de algún territorio que forme parte de los Estados miembros resultará interesante por dos razones. La primera, porque nos permitirá conocer el tratamiento que se da actualmente a la secesión en el marco de las relaciones internacionales. La segunda, ya que podremos aproximarnos a las razones de fondo que en el ámbito internacional han limitado la operatividad de la autodeterminación a los supuestos coloniales, razones que en muchos casos serán intercambiables con las que se refieren al ámbito del Derecho Constitucional.

También, tal como se adelanta en el Capítulo anterior, los nacionalistas radicales apelan a menudo los textos legales de la O.N.U. para fundamentar sus aspiraciones. Así pues, Aureli Argem dice que «las afirmaciones y compromisos sobre el derecho a la autodeterminación de los pueblos no pueden ser más claras»⁸, refiriéndose a su inclusión nominal en la «Carta» fundacional de las Naciones Unidas y en los «Pactos Internacionales relativos a los Derechos del Hombre», de 1966.

Como lógica consecuencia de lo que antecede, en las páginas que siguen se estudiará el tratamiento jurídico de la autodeterminación dado por las Naciones Unidas, así como la aplicación del mismo en los supuestos de secesión nacional planteados ante la misma.

I. Textos legales

El 9 de enero de 1970 en una conferencia de prensa celebrada en Dakar, el Secretario General de las N. U., U Thant, decía que: «las Naciones Unidas nunca han aceptado, no aceptan y yo creo que no aceptarán nunca el prin-

8. *Autodeterminación de los Pueblos*, op. cit. Tomo I, p. 288.

cipio de secesión respecto a una parte de territorio de sus Estados miembros».

Evidentemente, no cabe pensar que las N. U. definieran el derecho de autodeterminación como principio operativo fuera de un contexto colonial pues no hay que olvidar que esta organización está compuesta en su mayoría por Estados multiétnicos y éstos son conscientes de que su aceptación supondría crear una figura jurídica que, tarde o temprano, atacaría su supervivencia como tales.

En cuanto al tratamiento legal que las Naciones Unidas han dado al derecho de autodeterminación, cabe señalar, en primer término, que en la «Declaración Universal de los Derechos Humanos» aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, el derecho a la autodeterminación no es mencionado.

La Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945, sí anuncia, en cambio, el derecho de los pueblos a la libre determinación en el párrafo 2 del artículo 1 (Capítulo I: Propósitos y Principios) y en el artículo 55 (Capítulo IX: Cooperación Internacional económica y social). La redacción es la siguiente:

— Artículo 1, párrafo 2: «Fomentar entre las naciones relaciones de amistad, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal».

— Artículo 55: «Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos».

Para la mejor comprensión del alcance de estas declaraciones, sin perjuicio de que se analicen a la luz de otras disposiciones que veremos más adelante, debemos considerar el Documento explicativo publicado por la misma Conferencia de las Naciones Unidas que elaboró la Carta (Doc. 343 I/1/16. Volumen VI, pág. 296), que dice:

«Por otra parte (...) este principio no es compatible con los propósitos de la Carta sino en la medida en que implica que los pueblos tienen el derecho de administrarse a sí mismos, pero no el derecho de secesión»⁹.

El derecho a la libre determinación de los pueblos viene también reconocido en la «Declaración sobre la concesión de la Independencia a los Países y

9. 6 UNCIO 1945. El Texto viene recogido en el estudio preparado por AURELIO CRISTESCU, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de discriminaciones y Protección de las Minorías, titulado *El Derecho a la Libre Determinación*. Naciones Unidas, 1981.

Pueblos Coloniales», aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1960 (Resol. 1514/15/), en la que se declara que:

Art. 2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Art. 6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Tal como previene el mismo título de la Declaración («Pueblos coloniales») y considerando el artículo 6, se comprende la afirmación de Kelsen cuando señalaba que «autodeterminación de los pueblos» significa pura y simplemente «soberanía de los Estados», exceptuando, por supuesto, las situaciones coloniales en las que tendrá plena operatividad dicho principio.

El derecho de libre determinación de los pueblos también aparece incorporado en el «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» así como en el «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Políticos», con idéntica formulación. El artículo primero de ambos textos, del 16 de diciembre de 1966. dice:

1. «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional, basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Parte en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, proveerán el ejercicio de libre determinación y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas».

Algunos autores han pretendido dar un alcance, en mi opinión, indebido, al artículo primero de dichos Pactos. José A. Obieta Chalbaud escribe que «al comparar este artículo con las Declaraciones sobre la Independencia Colonial y de los Principios del Derecho Internacional y de Cooperación, examinadas en la sección previa, podemos observar una diferencia fundamental. En aquellos documentos, la Asamblea General empezaba siempre reconociendo el derecho universal de autodeterminación, pero a continuación, por influjo de intereses políticos exteriores al mismo, aceptaba determinadas restricciones e interpretaciones que desvirtuaban profundamente este derecho y lo sumían en una ambigüedad y confusión indescriptibles. Aquí, por el contrario, aunque se manifes-

taron los mismos o parecidos intereses políticos al preparar el artículo, no se permitió que éstos se deslizaran en el texto del Pacto, ya que se trataba de elaborar un documento jurídico»¹⁰.

Dicha interpretación, en mi opinión, debe ser revisada. En primer lugar, porque en el análisis de dicho artículo hay que considerar el resto del sistema jurídico internacional, habrá que entenderlo como una parte del mismo, por lo que el derecho de secesión tendrá que ser limitado a los supuestos reconocidos por éste. Además, la diferenciación señalada entre derechos influidos por lo político y los que son básicamente «jurídicos» y deducir de ella consecuencias fundamentales para la Sociedad Internacional parece, cuando menos, aventurado. Y sin perjuicio de que esta cuestión sea más adelante desarrollada, deberemos tener en cuenta la «Declaración de Relaciones Amistosas de 1970», que por ser norma posterior, termina con la posible ambigüedad de los Pactos, delimitando perfectamente el alcance interpretativo de los mismos.

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 2625 del 24 de octubre de 1970, dice:

«Todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural...»

«El establecimiento de Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo, constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo...»

«Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, 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...»

Por tanto, a «sensu contrario», cuando un «gobierno represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color», no se reconocerá «cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad de los Estados soberanos e independientes».

En efecto, resultaría, en el mejor de los casos, ingenuo que las Naciones Unidas, organización que reúne en su mayor parte a Estados multiétnicos, reconociera plena aplicabilidad al principio de autodeterminación. Además,

10. *El Derecho de Autodeterminación de los Pueblos*. op. cit. p. 53.

hay que recordar que la principal oposición a tal posibilidad proviene de los países del Tercer Mundo. A título de ejemplo, podemos señalar la «Resolución sobre Conflictos Fronterizos» de 1964 de la O.U.A. en la que se declara que la frontera de los Estados árabes marcadas en el día de su independencia, constituyen «una realidad inmutable», debiendo ser respetadas por los demás Estados. En 1967, la resolución de la misma organización «Sobre la situación en Nigeria», dice que la O.U.A. «reitera su condena respecto a la secesión en los Estados miembros». Dicha preocupación por el mantenimiento de la integridad territorial de las naciones se explica en la diversidad de etnias diferentes que suele existir en los Estados del Tercer Mundo.

En conclusión, el derecho de autodeterminación declarado en los textos anteriormente recogidos no supone el reconocimiento de la secesión salvo en las situaciones coloniales y en los supuestos de que ésta se pretenda en un Estado racista o que no represente a la totalidad del territorio. Realmente, no existe otra forma de compaginar este principio con los de «integridad territorial» y el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Tal como señala José Ramón Recalde, «esta conclusión de que el derecho de secesión no está recogido en el orden jurídico (salvo la situación colonial), es la globalmente aceptada, no sólo por los juristas constitucionales — entre los cuales la opinión es prácticamente unánime— sino también por la generalidad de los internacionalistas»¹¹. Incluso autores nacionalistas radicales como Paulo Iztueta, reconoce que «para las naciones sin Estado, y éste es nuestro caso, la O.N.U. descarta incluso la posibilidad de plantearse el tema de autodeterminación. Existe un consenso doctrinal en el sentido de que el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos no es aplicable más que en el terreno de la descolonización, y que este principio no puede cuestionar la estructura de los Estados existentes»¹².

Por otra parte, si los textos del Derecho de las N.U. reconocieran el derecho de secesión, también habrían recogido un procedimiento de salvaguarda y aplicación del mismo y se hubiera determinado con claridad qué se debe entender por el término pueblo.

Evidentemente, el derecho de secesión (salvo en los supuestos señalados) no está recogido como derecho operativo en los textos legales de la O.N.U. y en general del Derecho Internacional. Sin embargo, también es cierto que el tema no ha sido tratado con perfecta claridad. Existen contradicciones aparentes. John Humphrey, que fue Director de la División de Derechos Humanos de la Secretaría de la O.N.U. decía, acertadamente, que «si por una parte se dice que « todos los pueblos » tienen el derecho de libre determinación, y por otra se afirma que es un derecho exclusivo de las colonias, no queda otra solución más que concluir que sólo las colonias son pueblos». Sin duda, la

11. *Autodeterminación de los Pueblos*. op. cit. Tomo I, p. 197.

12. *Autodeterminación de los Pueblos*, op. cit. Tomo I, p. 316.

forma en que se ha tratado la secesión en dichos textos legales deja mucho que desear. La única explicación que cabe dar a estas aparentes contradicciones estribaría en dos puntos. Primero, los compromisos políticos han podido cerrar el paso al rigor científico, dejando además una puerta entreabierta para el posible reconocimiento de situaciones de secesión finalizadas con éxito (caso de Bangla Desh). Segundo, ha podido pesar en el ánimo de los legisladores la idea del pretendido carácter democrático del principio de autodeterminación en su formulación general, como principio inspirador. En efecto, hemos visto que se reconoce la secesión a un nivel abstracto, general y posteriormente se limita importantemente hasta desfigurarla a causa de las terribles consecuencias que pueden derivar de su ejercicio. Ciertamente, mejor hubiera sido realizar un estudio serio acerca del derecho de autodeterminación, formulando posteriormente una definición del mismo que atendiera a la problemática de su aplicación fuera de las situaciones coloniales. No es razonable declarar primero con carácter general y reducir después al mínimo el ámbito de aplicación.

Escribe Andrés de Blas Guerrero que «en última instancia, una aplicación «lógica» y «racional» del principio de autodeterminación externa es incompatible con la vigencia de un orden político internacional del tipo que sea. La posibilidad, prácticamente ilimitada, de creación de Estados por una aplicación crecientemente rigurosa del principio, hace del mismo, en el marco internacional, algo muy similar, como escribe Emerson, al derecho a la revolución en el marco de un Estado»¹³. En conclusión, cualquier interpretación del principio analizado deberá tomar en consideración dichos pensamientos y del análisis de los textos estudiados no cabe más que concluir que éstos los han tenido en cuenta. Pero, además, será de utilidad trasladar esta argumentación al tratamiento de la secesión y su configuración jurídica en el marco de los derechos internos de los Estados, objetivo fundamental de este trabajo.

II. La práctica

J. A. Salmón¹⁴ considera que la práctica de las N.U. en cuanto al alcance que se debe dar al «derecho a la libre determinación de los pueblos», viene marcada por tres premisas:

- a) Plena aplicabilidad en zonas colonizadas.
- b) Rechazo, en el supuesto de que se reclame para legitimar la existencia de territorios, que creados artificialmente por antiguas potencias extranjeras, estén atacando el principio de integridad territorial de otros Estados (Gibraltar, por ejemplo).

13. *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, op. cit., p. 67.

14. Citado en *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, op. cit., p. 70.

c) Negativa a su utilización en los casos en que suponga la secesión de un territorio que forme parte de un Estado miembro.

Como se irá viendo en el desarrollo de este Capítulo, si el alcance de «derecho de autodeterminación» en los textos legales estaba fuertemente limitado, su interpretación práctica ha reducido aún más su extensión, en favor de los principios de no intervención en los asuntos internos de los Estados y de respeto a su integridad territorial. El peligro del «precedente», de la balcanización del mapa político mundial, condiciona sin duda la práctica de la O.N.U.

Buchheit destaca «la actuación de las Naciones Unidas en el Congo como el principal precedente en contra del reconocimiento de la legitimidad de la secesión»¹⁵, llevada a cabo con ocasión de la amenaza de separación de su región más rica, Katanga. El 11 de septiembre de 1960, Moïse Tshombé, líder nacionalista en dicha región y partidario de estrechar al máximo sus relaciones económicas con la antigua potencia colonial (Bélgica), declaró su independencia de la República del Congo. Ante esta situación, las Naciones Unidas enviaron fuerzas militares con objeto de que restableciesen la integridad territorial de este Estado, gastos que supusieron una seria crisis financiera para esta Organización. La situación rozó el absurdo cuando, en enero de 1961, el Norte de Katanga se separó a su vez de la recién creada República de Katanga, lo cual nos sirve de recordatorio de lo dicho sobre el riesgo de «balcanización» y la teoría de la «infinita divisibilidad».

Otro caso digno de ser destacado es el de Biafra. Nigeria es una federación compuesta por distintas etnias y donde los conflictos tribales dominaban la vida política del país. Su parte oriental era la zona más desarrollada y rica, poblada en su mayor parte por los Ibos. Los conflictos entre éstos y los Hansas eran graves. En los meses de abril y mayo de 1967, el Teniente Coronel Odumegwo Ojukwu, comandante militar de la región Ibo, declaró su independencia como Estado soberano de Biafra. Ojukwu buscó apoyo internacional para su causa y apeló al resto de los Estados africanos argumentando que las fronteras de Nigeria habían sido determinadas arbitrariamente por las antiguas potencias colonialistas y que Biafra sí constituiría realmente un Estado anti-imperialista, a diferencia de Nigeria. Pero, en palabras de Glen St. J. Barclay, «la búsqueda de apoyo fue vana. Los autócratas de los nuevos Estados africanos se habían percatado ya de lo que podía suceder en sus propias desordenadas naciones, si se aplicaba con demasiada generosidad el principio del separatismo étnico. Biafra era apoyada sólo por Costa de Marfil -país que, al igual que Biafra, hacía compra masiva de asistencia militar francesa- y por Zambia -todavía desligada del resto de África debido a sus vínculos económicos con Sudáfrica y Rhodesia-. Los demás Estados africanos adoptaron la interesante posición de Houle Jelassie de Etiopía, cuyo sentir era que las nuevas naciones

15. *Secession. The Legitimacy of Self Determination*, op. cit., p. 151.

del Continente no debían fragmentarse en razón de alineamientos étnicos o religiosos...»¹⁶

La guerra terminó el 12 de enero de 1970 y el millón de muertos que provocó habla por sí solo de lo dicho en la Primera Parte del trabajo sobre determinados peligros de la combinación entre nacionalismo étnico y el principio de autodeterminación de los pueblos. Como resulta de todos conocidos, la victoria militar fue de los unionistas.

Pese a que la población de Biafra apoyaba mayoritariamente la secesión, aunque hubiera sido viable su constitución como Estado independiente a causa de sus suficientes riquezas naturales y número de habitantes, además de las argumentaciones defendidas por Odemegwo Ojukwu antes recogidas, la postura de las N.U. fue considerar el conflicto como un problema a resolver por el gobierno nigeriano. La O.U.A. resolvió de forma parecida la cuestión planteada ante la misma en la Asamblea celebrada en Kinsasa del 11 al 14 de septiembre de 1967, al decir que: «Reiteramos la condena a la secesión en cualquier Estado miembro», señalando que el conflicto de Biafra era un «asunto interno» de los propios nigerianos.

Es también de interés para el propósito de este Capítulo el estudio de la postura adoptada por las Naciones Unidas ante las reclamaciones formuladas por los nacionalistas kurdos, que reivindican para su pueblo el beneficio de la aplicación del principio de autodeterminación. El Kurdistán definido por estos nacionalistas comprende un territorio que cubre partes de lo que hoy en día es Iraq, Irán, Siria, Turquía y de la antigua Unión Soviética. El grado del sentimiento nacionalista ha variado con el tiempo y también depende de la zona geográfica de que se trate. Uno de los momentos históricos de mayor influencia nacionalista tuvo ocasión después de la Primera Guerra Mundial, cuando el Tratado de Sévres, firmado en agosto de 1920, atendía sus reclamaciones. La «cuestión nacional» kurda ha permanecido en el tiempo, llegando a ser tratada por las N.U. y también en este caso ha sido rechazada la aplicación del principio de autodeterminación nacional.

En 1975, Iraq —donde el nacionalismo kurdo ha sido más persistente, consiguiendo ciertos éxitos— decidió aplastarlo mediante una cruel respuesta militar, lo que hizo que los kurdos apelasen ante las Naciones Unidas acusando a Iraq de violar los derechos humanos y el principio de autodeterminación de los pueblos. Las Naciones Unidas centraron el debate en el análisis de si en la zona existía una vulneración de los derechos humanos y en especial si se discriminaba a alguien por motivos raciales, relegando cualquier planteamiento sobre una posible aplicación del derecho de autodeterminación. Los mismos kurdos perdieron la esperanza de lograr la secesión, autolimitando por consiguiente sus demandas hacia la consecución del establecimiento de un régimen de autonomía política dentro del Estado de Iraq que asegurase el desarrollo de la cultura kurda.

16. GLEN ST. J. BARCLAY, *Nacionalismo del siglo XX*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 164.

Han sido numerosos los casos de reivindicaciones secesionistas que han llegado hasta las Naciones Unidas. Aparte de los señalados, podemos recordar las reivindicaciones de los somalíes en su enfrentamiento con los gobiernos de Kenia y Etiopía, dentro de cuyas fronteras existen zonas con un amplio predominio étnico somalí o la secesión del Estado de los nagas, en el noroeste de la India. También en estos casos, la O.N.U. antepuso los principios de integridad nacional y de no intervención en los «asuntos internos de los Estados». Sin embargo, existe una experiencia que añade nuevos aspectos a considerar: la secesión de Bangla Desh.

Los bengalíes, pobladores mayoritarios de lo que hoy en día es Bangla Desh, pese a compartir las creencias musulmanas de los pakistaníes del oeste, ya antes de la secesión tenían conciencia de pueblo diferenciado. Sus costumbres, su cultura eran distintas. El enfrentamiento entre los dos pueblos se recrudeció, además, a causa de la alegada discriminación económica que actuaba en favor del oeste, frente a los somalíes del este. Por otra parte, el pakistaní del oeste, más alto y de piel más clara, se mostraba orgulloso de sus rasgos raciales frente al bengalí, más bajo y de tez morena, lo cual agravaba la situación.

La guerra estalló en marzo de 1971 con la invasión de las tropas armadas del Pakistán Oeste, una vez rotas las negociaciones que trataban sobre las pretensiones de los bengalíes, favorables al establecimiento en el este de un régimen de autonomía muy avanzado.

El apoyo internacional a favor de la causa de Bangla Desh fue importante, viniendo principalmente de la U.R.S.S. y de la India, y determinando su victoria militar. El nuevo Estado fue reconocido por la O.N.U., admitiéndose en este caso, por primera vez, el principio de libre determinación y estableciéndose un precedente a tener en cuenta. ¿Cuáles fueron las razones que explican este cambio de actitud? Considero que ni las diferencias étnicas o raciales, ni la voluntad de la población afectada fueron concluyentes pues, como ya hemos visto, no ocurrió así con los ibos, nagas, kurdos, somalíes, etc. Sin embargo, sí podríamos considerar la pretendida discriminación social y económica que actuaba contra el pueblo bengalí. Pero sobre todo, creo que la explicación estriba en que las Naciones Unidas se encontraron ante un hecho consumado, la secesión de Bangla Desh y su victoria militar.

En conclusión, después de visto el esbozo recogido en este apartado, creo evidente que si en los textos legales de la N.U. las limitaciones que se imponían a la operatividad del derecho a la libre determinación eran importantes, éstas han sido reforzadas a la hora en que se ha demandado su aplicación práctica.

Parafraseando a Emerson, «el derecho a la revolución establecido en su generalidad, es uno de esos principios a los que el filósofo puede presentar sus respetos, pero no es uno de los principios que el hombre de Estado o el gobernante de cualquier sistema político establecido, puede incorporar como derecho normalmente operativo y disponible»¹⁷.

17. Citado en *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*. op. cit., p. 67.

III. Doctrina y legitimidad de la autodeterminación

I. Principales corrientes doctrinales

No creo que resulte de interés para el trabajo una excesiva recolección de citas y opiniones. Sin embargo, una breve visión de cómo la doctrina ha respondido ante la cuestión de la autodeterminación ayudará a que las tesis aquí defendidas se puedan analizar desde una perspectiva más amplia.

Lo primero a destacar es que la legitimidad de la secesión étnica ha sido un tema poco tratado por los autores españoles. Esto realmente sorprende ya que dicha problemática está planteada en España en términos de absoluta actualidad. Tres han sido las posturas más conocidas (aunque, afortunadamente no únicas). La primera niega frontalmente la legitimidad de secesión en nuestras fronteras. La segunda, considera el reconocimiento constitucional de la secesión como un imperativo democrático, planteamiento respecto al que fundamentalmente está siendo crítica este trabajo. Por último, la de aquellos que propugnan su admisión en el sistema jurídico como «remedio» reductor de tensiones nacionalistas. Este era, por ejemplo, el fondo argumental que explicaba su extraña inclusión en los programas políticos de los partidos P.S.O.E y P.C.E., en la transición política española. Sin embargo, han sido escasos los estudios profundos que investiguen sobre las razones que puedan explicar porqué ningún Estado democrático moderno reconoce jurídicamente el principio de autodeterminación de los pueblos.

Ha resultado necesario, por tanto, también acudir a la doctrina extranjera. En este ámbito, sin perjuicio de que deba ser entendido de forma flexible para no caer en falsos esquematismos, se pueden clasificar las posturas defendidas por la Doctrina en el tratamiento de la legitimidad del principio de autodeterminación nacional en tres grupos:

— Aquellos que rechazan su aplicación en cualquier caso, salvo para los supuestos de descolonización.

– Los que la limitan a supuestos excepcionales, añadiéndolos a los que se produzcan en situaciones coloniales.

– Considerando el derecho de autodeterminación como un derecho humano que ha de gozar de plena aplicabilidad, los que interpretan que su alcance ha de beneficiar progresivamente a todas las minorías nacionales, salvo excepciones, debiéndose reconocer jurídicamente en los sistemas legales internos de cada Estado.

Además de algunas citas seleccionadas a lo largo del trabajo, entre los primeros podemos destacar a J. H. W. Verzijl, que señalaba: «El derecho a la autodeterminación ha sido siempre el pasatiempo de la política nacional o internacional y sin embargo, no ha logrado ser reconocido como un derecho de aplicación universal e imparcial. Además, nunca se podrá reconocer»¹⁸. También en este sentido, Rupert Emerson defiende que el derecho de autodeterminación no es susceptible de formulación constitucional¹⁹.

Los autores que podríamos incluir en el segundo grupo descrito son los más numerosos. George Scelle dice que «la existencia del Estado es una forma de materialización del derecho de autodeterminación de los pueblos y resultaría ser una extraña manera de aplicarlo aquella que intentara satisfacer, en todos los casos, las aspiraciones de los grupos disidentes pese al riesgo de sacrificar las condiciones de existencia del Estado, el cual sirve para satisfacer las necesidades de la más numerosa mayoría»²⁰. Redfob, en la línea de la ya estudiada Declaración del 24 de octubre de 1970 de las N.U., afirma que «la secesión puede estar justificada incluso en circunstancias donde los intereses del Estado multiétnico son heridos, siempre y cuando este Estado haya cometido serios abusos y atacado los derechos humanos básicos»²¹. Alfred Cobban concluye que «la única esperanza parece estar en una combinación de los dos principios (el derecho a la soberanía y el derecho de secesión), debiendo cada uno operar en su propio campo y reconociendo que ninguno es un derecho absoluto, superior a los derechos de los individuos, los cuales son el verdadero fin de la sociedad (...). Solamente debe ser condenado el Estado y aprobada la secesión cuando éste no promueve ni protege en medida razonable los derechos de los ciudadanos como individuos entre los que se encuentran sus intereses como miembros de una comunidad nacional»²².

Dentro de este segundo grupo anteriormente definido merece mención especial Lee C. Buchheit, debido a la influencia que sus teorías han ejercido en otros autores. En su libro «Secession» defiende que el derecho de autodeterminación

18. J. H. W. VERZIJL, *International Law in historical perspective*. 1968, p. 324.

19. RUPERT EMERSON, *From Empire to Nation*, Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 37.

20. GEORGE SCELLE, *Precis de Droit des Gentes: Principes et systematique*, 1932, p. 259.

21. *Le Principe des Nationalités*, 1931, p. 37, en «Recueil des Cours de L'Academie de Droit International de la Haya, vol. 37».

22. ALFRED COBBAN, *National Self-Determination*, Oxford University Press, Londres 1945, p. 38.

ha de estar condicionado a que el pueblo que pretende secesionarse tenga ciertas características —previamente determinadas o «estandarizadas» por las N.U.— que determinen la legitimidad (o su falta) de la secesión. De esta forma —señala el autor— aquellos nacionalismos separatistas que prevean, de acuerdo con estos «prototipos» de legitimidad, el no reconocimiento de la misma, moderarán sus pretensiones, admitiendo como salida positiva una mayor autonomía política, un federalismo, etc. En este mismo sentido, si el Estado prevé que un nacionalismo secesionista puede alcanzar el reconocimiento internacional, ofrecerá salidas políticas consensuadas. Como corolario a estas ideas, Buchheit expone los criterios en los que ha de basarse el reconocimiento de la legitimidad: deberá resultar de la contraposición de los «méritos» del movimiento nacionalista (apoyo popular, tratarse de una etnia efectivamente diferenciada, etc.) y los perjuicios que la secesión pudiera provocar al Estado y a la Sociedad Internacional. Después de poner en la «balanza» uno y otro factor, las instancias internacionales a quienes corresponda deberán decidir sobre la legitimidad de la secesión.

Sin perjuicio de que la crítica a estas y otras consideraciones parecidas se desarrolle posteriormente, creo que hay ya que recoger alguna consideración a las ideas de Buchheit. Primero, en mi opinión, no es cierto que si un nacionalismo étnico, en las hipótesis manejadas por dicho autor, prevé que sus reivindicaciones no van a poder ser encuadradas dentro de estos «prototipos» de legitimidad vaya a moderar su presión. Los ejemplos que se pueden poner son numerosos. En todo caso, el principal argumento que cabe oponer a estas tesis es que el diseño de dichos «prototipos» es de imposible realización. Volvemos al problema de siempre: ¿Qué entendemos por pueblo? ¿Los criterios que se utilizaran en su definición serían de unánime aceptación? Por otra parte, aunque este sistema pretendiera solventarlo, difícilmente podría garantizar la supervivencia de los Estados democráticos, que se verían sometidos a graves conflictos étnicos, ya que no es previsible que los movimientos separatistas moderaran sus reivindicaciones por el mero hecho de que pudieran estar fuera de los «prototipos» diseñados a priori por Naciones Unidas.

El tercer grupo doctrinal está compuesto por aquellos autores que defienden la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos. Se tratará, según esta corriente, de un principio democrático derivado del mismo Derecho Natural y que ha de defenderse, en su aplicación, en todos los supuestos en los que una minoría nacional pretenda disponer de un Estado propio e independiente. Deberá prevalecer, por ser un Derecho Humano, frente a otras consideraciones: supervivencia del Estado democrático, respeto a los derechos individuales de los ciudadanos no secesionistas, etc. A título de ejemplo, podemos recordar la cita de Guy Héraud, en la que se afirma: «¿No sería conveniente, en consecuencia, otorgar a las etnias o fragmentos de etnia, el derecho de decidir libremente acerca de su pertenencia política y administrativa? Este principio permitiría no sólo romper con las cohabitaciones que constriñen, sino que permitiría unirse a

quienes así lo deseen»²³. Más claramente se reproducen estas ideas en el punto número 5 del Documento Final del Congreso «Hacia la Europa de los Pueblos, Euskal Herria por su autodeterminación», celebrado en el País Vasco Español en marzo de 1985, que declara: «Sostenemos rotunda mente que no puede haber democracia en aquellos Estados que no reconocen a un Pueblo (asimilado hoy a su estructura) el derecho a la Autodeterminación que les corresponde y que no les permiten disponer de los medios para que puedan ejercer ese derecho».

Sobre estas ideas, haremos dos comentarios. Primero, los autores que defienden su interpretación extensiva son realmente poco numerosos. Los textos que la defienden deben, normalmente, encuadrarse dentro de la literatura propagandista que los partidos nacionalistas étnicos potencian: ¿cuántas obras de autores con reconocido prestigio se pueden adscribir en dicha posición doctrinal? Segundo, hasta los mismos apologistas de la interpretación extensiva, cuando realizan un estudio en profundidad, reconocen que la aplicación del principio de autodeterminación nacional debe limitarse en ciertos supuestos. En efecto, José A. Obieta Chalbaud reconoce que «la posibilidad de romper totalmente los vínculos políticos que unen a un pueblo con su Estado, llevaría necesariamente también a poner en contingencia a los restantes vínculos de carácter sociológico que son, como se ha dicho, beneficiosos para todos. Este hecho no podría por menos que afectar los intereses y derechos adquiridos de los demás pueblos, a los que podría tal vez causar daños duraderos o irreparables. Esta razón es suficiente para comprender que la aplicación ilimitada de la autodeterminación, en estos casos no se debe admitir sin absoluta necesidad»²⁴. Como aspecto marginal, creo que no se puede negar una cierta contradicción argumental en las teorías de estos últimos autores cuando por una parte definen la autodeterminación como derecho fundamental, condición necesaria para que un Estado pueda ser concebido como democrático y luego, a su vez, reconocen la conveniencia de admitir ciertas limitaciones en su aplicación. De hecho, se viene a aceptar que estamos ante una pretensión de derecho compleja, con características especiales, que deberá tratarse en relación con el contexto político al que pueda referirse.

II. Otras posiciones ideológicas

Una vez vistas las principales corrientes doctrinales que tratan sobre la legitimidad de la autodeterminación, por razón del terreno movedizo en el que ha de manejarse necesariamente cualquier teoría que se ofrezca sobre el tema, existen además otras posiciones ideológicas que no pueden ser encuadradas en ninguna de las anteriormente señaladas. Algunas de ellas serán tratadas en este aparta-

23. *Autodeterminación de los pueblos*, op. cit. p. 23.

24. *El derecho de autodeterminación de los pueblos*, op. cit., p. 99.

do que, además, recogerá una breve mención a cómo el marxismo dió respuesta a la cuestión planteada.

Algunos autores admiten la legitimidad del principio de autodeterminación de los pueblos pero niegan la secesión. Así pues, por ejemplo, Eleanor Roosevelt, representante de los Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, dijo en 1952: «¿Supone la autodeterminación el derecho a la secesión? ¿Constituye la autodeterminación un derecho a la fragmentación o una justificación para el desmembramiento de las naciones? Evidentemente, no». En mi opinión, esta postura ideológica no tiene en cuenta la propia definición de «autodeterminación». Si ha de definirse como la capacidad de un pueblo para decidir su propio futuro, no se puede negar por norma la secesión como una de las alternativas de elección. La autodeterminación conlleva la posibilidad de la secesión, por propia definición. Distinto aspecto a considerar es, atendiendo al Derecho Internacional o al Derecho Constitucional, negar la aplicación de la autodeterminación en casos concretos que hemos visto anteriormente.

Como ya hemos avanzado antes, otra posición doctrinal —importante por lo extendida— es la que defiende la autodeterminación nacional como un buen «remedio» para vencer por la fuerza de las urnas a los secesionistas. A este respecto no se debe olvidar que el mero planteamiento de un referéndum secesionista produce desgarramientos sociales de gran importancia. Además, la estabilidad del Estado democrático quedará gravemente erosionada por haberse introducido el precedente de que, en cualquier momento histórico, una minoría puede convocar un referéndum secesionista. Todo esto a cambio de una más que dudosa efectividad de la consulta como «remedio» reductor de tensiones separatistas. El hecho de que la opción secesionista saliera derrotada en las urnas no iba a suponer el abandono de su reivindicación. Los mismos teóricos de la interpretación extensiva del «derecho de autodeterminación» defienden la conveniencia de convocarlas tanto como fuera necesario para el logro de los objetivos propuestos. Guy Heraud señala que «conviene que el pueblo tenga el poder de provocar el referéndum tantas veces como lo considere necesario»²⁵

La historia nos ofrece distintos ejemplos que ratifican lo dicho: la continuación del terrorismo portorriqueño después del referéndum de autodeterminación; o el recrudecimiento de la actividad de E.T.A. en España con posterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco, pese a que en dicha consulta, el pueblo vasco optó mayoritariamente por la autonomía política. No tenemos que olvidar que ciertos tipos de nacionalismos subvaloran las urnas en favor de una entidad que colocan por encima de las voluntades de los individuos: la nación.

En conclusión, previsiblemente lo que se consigue es reducir a corto plazo la presión nacionalista pero abriendo la «Caja de Pandora» de la convocatoria sucesiva de referendos secesionistas. Reveladora fue la postura del Premier

25. *Autodeterminación de los Pueblos*, op. cit. Tomo I, p. 67.

Lévesque en 1980, después de perdido el referéndum de separación del Quebec, al decir: «seguiremos luchando hasta la próxima ocasión»²⁶. En nuestros días, 15 años después, vemos que se ha vuelto a recrudecer el conflicto secesionista, habiendo sido realizada una nueva consulta secesionista en el año 1995, quedando el Quebec en una situación social y política que no es, sin duda, de envidiar.

Para cerrar este apartado, considero de interés hacer una mención a cómo el Marxismo ha tratado doctrinalmente el derecho de autodeterminación. No cabe duda de que su análisis ha tenido que soportar el lastre ideológico que supone considerar la contradicción social fundamental y casi única aquella que se origina entre el capital y el trabajo. En todo caso, el Marxismo también ha dado su respuesta doctrinal a la «cuestión nacional». Ya Carl Marx escribía en el «Manifiesto Comunista» que los trabajadores no tienen patria. Definía al nacionalismo como un producto de la victoria del capitalismo, resultando ser esencialmente reaccionario. Así pues, por ejemplo, atacó con dureza los nacionalismos checo e irlandés. José Ramón Recalde resume su actitud ante los nacionalismos de la forma siguiente: «En Marx y Engels se percibe con bastante claridad el carácter ambiguo y fluctuante de la teoría nacionalista que depende de una base inicial antinacional de su pensamiento socialista; de una notable reflexión con el fin de constituir una teoría de la nación y del nacionalismo en el socialismo; de un análisis circunstancial —¿optimista?— en el cotidiano enfrentamiento ante las realidades nacionales burguesas existentes»²⁷.

Los herederos de Marx fueron más comprensivos ante los nacionalismos. Lenin, por ejemplo, pese a la oposición de sus camaradas, defendía una interpretación extensiva del derecho de autodeterminación de los pueblos y su reconocimiento jurídico en el ordenamiento interno de los Estados. Cabe destacar también las teorías de Karl Reuner y Otto Bauer en las que se optaba por especie de «autodeterminación cultural» de las minorías nacionales. También es verdad que tales actitudes no estaban pacíficamente aceptadas en todo campo marxista. Rosa Luxemburg, en cambio, fue decididamente antinacionalista. Decía, por ejemplo, que «naturalmente, en todas las naciones la insistencia en la nacionalidad se encuentra ahora sólo en la burguesía y sus escritores». Pero, además, el mismo Lenin estaba a favor de la inclusión de cláusulas de salvaguarda garantes siempre de la defensa «de los intereses de la clase obrera», por lo que en caso contrario, la secesión no debería ser admitida. La práctica demostró que dichas cláusulas podían servir de «cajón de sastre» para aplacar cualquier movimiento secesionista: Georgia, Lituania, Estonia, etc. De hecho, parece razonable pensar que la defensa de Lenin en favor del derecho de autodeterminación estaba basada exclusivamente en intereses estratégicos que obligaban a la utilización de los sentimientos nacionalistas disgregadores, sentidos por parte de los pueblos que componían la Rusia pre-revolucionaria, en su

26. Revista *Newsweek*, 8 de junio de 1980, p. 54.

27. *La construcción de las naciones*, Ed. Siglo XXI, noviembre de 1982, p. 266.

lucha por el acceso al poder. Con el mismo carácter instrumental, el reconocimiento del principio de autodeterminación en algunos de los antiguos Estados socialistas resultaba ser, cuanto menos, una burla a los mismos fundamentos que lo inspiran. Es sintomático poder observar que sólo en algunos Estados no democráticos se ha admitido legalmente este principio, en el derecho interno, no ocurriendo en ninguno de los democráticos.

Por último, y con ello terminando este Capítulo dedicado a la Doctrina, considero de interés poner de manifiesto que prácticamente todas las posturas doctrinales examinadas no han tratado profundamente la cuestión de la naturaleza jurídico-política del derecho de autodeterminación (uno de los objetivos principales de este trabajo). Han limitado su estudio a la legitimidad de cada tipo de autodeterminación o al ámbito de aplicación de este pretendido derecho. En consecuencia, esta importante laguna intelectual permite poder dotar, si es adecuadamente aprovechada, de mayor interés a este trabajo.

□

Tercera parte

- Derecho Constitucional y
derecho de autodeterminación**

Cuando falta el bien de los ciudadanos particulares, no puede decirse que exista el bien común.

Pesch

I. Teoría del Estado y Derecho Comparado

Prélot escribía que «a diferencia de la Confederación, el Estado Federal es una unión de derecho interno o constitucional y no de derecho internacional. En la primera priman las relaciones de coordinación, en el segundo, las de subordinación. Por estas razones, sólo el Estado Federal posee un poder soberano originario, en tanto que en la Confederación la soberanía continúa perteneciendo a los Estados-miembros»¹. Siguiendo el mismo razonamiento la cuestión a resolver en las páginas siguientes se refiere a si la configuración de un Estado legitimado en la soberanía de los pueblos que lo componen se trata de una unión de derecho internacional o de derecho constitucional.

Los defensores de la teoría del derecho a la autodeterminación de los pueblos plantean, en muchas ocasiones, su reconocimiento en el Derecho Constitucional como condición «sine qua non» para la definición de un Estado como democrático. Sin embargo, estudiando algunos conceptos básicos de la Teoría del Estado y analizando el Derecho Constitucional Comparado, cabría concluir, como se verá en este Capítulo, bien la falsedad del citado argumento o bien que no existe ningún Estado democrático ya que ninguno reconoce el derecho de autodeterminación dentro de sus fronteras. Todo ello reconociendo, en todo caso, que la referencia al Derecho Comparado no ha de considerarse nunca como un razonamiento definitivo. Pero también es cierto que invita a pensar que podrán existir fundamentos de peso que explican el no reconocimiento generalizado del «derecho de secesión».

I. Confederación, federación y uniones monárquicas

Antes de pasar al estudio del Derecho Comparado es preciso diferenciar «Confederación» de «Federación», con objeto de evitar confusiones. Además,

1. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, p. 249, citado por JUAN FERRANDO BADÍA en *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Ed. Tecnos, 1978, p. 84.

considero que dicho análisis nos va a permitir llegar a conclusiones del máximo interés para el desarrollo de este trabajo, ya que, como veremos, el sistema confederal y un Estado que reconociera la autodeterminación se basarían en un mismo principio: la soberanía no reside en el «pueblo» sino en «los pueblos».

Confederación y Federación, tal como señala González Casanova, son palabras que «significan dos fenómenos políticos distintos que, sin embargo, se confunden a menudo, dando lugar a malentendidos muy graves y gran trascendencia»².

La doctrina ha tratado en profundidad la diferenciación entre ambos conceptos. Juan Ferrando Badía escribe que «con la Confederación no se crea un Estado, sino una sociedad internacional de Estados, que obra mediante unos poderes, cuyos actos obligan tan sólo a los Estados participantes y no directamente a los súbditos de los Estados asociados»³. González Casanova explica que «la Confederación es una alianza estable entre Estados soberanos e independientes que en cualquier momento puede disolverse».

La alianza o pacto (generalmente de carácter económico o militar) no impide conservar a cada Estado su personalidad jurídica internacional. Los miembros de la Confederación deliberan y toman acuerdos por unanimidad en el seno de un órgano común o confederal, distinto a los Estados pero no superior a los mismos. El vínculo jurídico que los une entre sí tiene la consideración de tratado internacional»⁴. George Scelle define la Confederación como «una asociación en la cual los gobernantes de los diversos Estados abandonan una parte más o menos importante de su competencia internacional en manos de los órganos confederales»⁵.

La Federación será en cambio «una unión permanente y basada en libre estipulación..., no de un modo pasajero, sino en ordenación perdurable, ya que incluso la Constitución Federal pasa a ser elemento de las Constituciones de los Estados miembros»⁶. La Federación entraña una relación típica de Derecho Constitucional. El Estado federal es un verdadero Estado, que se superpone a los Estados-miembros. Por tanto, tal como señalan Robert R. Bowie y Carl J. Friedrich, «ninguna constitución federal contiene disposiciones para la secesión»⁷. Forma una unidad político-constitucional, con una Constitución propia, con un poder legislativo que dicta normas, dentro de su competencia, que se imponen sobre los Estados-miembros, que es el único legitimado para hacer uso del «ius belli», con órganos jurisdiccionales propios. Además, el «control de constitucionalidad» pertenece a la estructura federal y la reforma de la Constitución

2. J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, p. 302, Ed. Vicens-Vives, 1982.

3. *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*, p. 108, op. cit.

4. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, op. cit., p. 302.

5. *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*, p. 108, op.

6. NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, op. cit., p. 238.

7. *En Estudios sobre Federalismo*, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, p. 849.

puede ser realizada exclusivamente por el pueblo que forma el Estado federal, no por los Estados-miembros. En conclusión, según resume García Pelayo, «la soberanía es esencial al Estado y la soberanía significa poder supremo e ilimitado; cierto que puede ser limitada internacional o constitucionalmente en su ejercicio, pero bien entendido que tales limitaciones no pueden alterar la unidad de la soberanía. En la Federación, los Estados han renunciado a su soberanía a favor del poder central, pero de tal modo que reciben el ejercicio de algunos derechos soberanos. De esta manera, el poder central limita el ejercicio legal de su soberanía a favor de los estados-miembros, mientras que en una Confederación son éstos quienes la limitan a favor del poder central. Así pues, el Estado federal, desde el punto de vista de la soberanía, no se distingue sustancialmente del Estado unitario, pero no es un simple Estado unitario, sino un Estado unitario cualificado»⁸. En el mismo sentido, Herman Heller defiende que sólo el Estado federal es verdadero Estado ya que los Estados-miembros carecen de decisión en última instancia, no son unidades de decisión soberana. No gozan de autonomía constitucional.

Posiblemente, una de las formas más ingeniosas y expresivas de relatar la diferenciación entre Estado federal y confederal sea la de utilizar la siguiente metáfora de Borgeaud. Dicho autor señala que la Confederación sería como un racimo de uvas, poco unidas entre sí, sólo por el pedúnculo. El Estado federal se asemejaría a una naranja ya que los distintos gajos conservan su forma pero están sólidamente ligados por una cáscara. El Estado unitario quedaría simbolizado por la manzana, en la que apenas pueden distinguirse ciertos vestigios de lo que fue una separación anterior.

Recordadas las líneas generales de diferenciación entre el Estado federal y el confederal, ya podemos entrar en el análisis de la idoneidad de cada sistema de organización para el establecimiento de un Estado moderno y viable.

Acertadamente señala Nicolás Pérez Serrano que «lo único que en síntesis parece comprobado por la Historia es que las Confederaciones tienen vida precaria, desapareciendo casi siempre para dejar paso a Estados federales (como ocurrió en Norteamérica, en Suiza y en Alemania); por lo cual pueden catalogarse entre las formas arcaicas y superadas de federalismo»⁹. En la misma línea argumental, Juan Ferrando Badía escribe que «el tiempo de Confederación de Estados es hoy un recuerdo histórico. La Confederación Helvética se ha transformado en un Estado federal después de las revisiones constitucionales de 1848-1874. La Confederación Germánica, creada en 1815, sustituida en 1866 por la Confederación de la Alemania del Norte, dió origen al Estado federal alemán, en 1871»¹⁰. Por el contrario, el sistema de organización federal está realmente extendido en el mundo. En Europa revisten la forma federal Estados como Suiza, Austria, Alemania. En América cabe destacar los casos de E.E.U.U.,

8. Citados en *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*, op. cit. p. 87.

9. *Tratado de Derecho Político*, op. cit., p. 236.

10. *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*, op. cit., p.108.

Canadá, México, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. Otros Estados federales son Australia, Nueva Zelanda, Africa del Sur, etc.

Visto esto, cabe preguntarse por las causas que han hecho de la «Confederación» un mero recuerdo histórico y en cambio el modelo federal esté profundamente extendido en el mapa político actual. En mi opinión, la principal razón estriba en que la Federación es una unidad permanente en la que la soberanía reside en el pueblo de dicha «Federación», no en los distintos pueblos de los Estados que la componen. Por tanto, dicho Estado es viable ya que su unidad y supervivencia no dependen de la voluntad que en cada momento histórico pueda manifestar cada Estado-miembro. Se crea una dinámica de unidad, reductora de tensiones secesionistas y demás conflictos regionales. La estabilidad política y la paz social no dependen, en consecuencia, de que por distintos intereses económicos y sociales o por radicalizaciones ideológicas pasajeras, uno de los Estados pueda plantear su separación.

En la Confederación, sin embargo, «los Estados miembros conservan su independencia»¹¹. La soberanía sigue perteneciendo a los Estados- miembros. La unidad confederal siempre será precaria ya que ante cualquier conflicto de interés interregional el peligro o el chantaje secesionista puede aparecer. En consecuencia, teniendo en cuenta que es condición para la coherencia de un ordenamiento jurídico interno su efectividad en todo el territorio, presente y futura, resulta previsible la inseguridad institucional, que atacaría las bases del Estado.

¿Cómo cabe relacionar las teorías de la interpretación extensiva del derecho de autodeterminación nacional con el Estado Confederal? En mi opinión, y como ya ha sido avanzado, en un sentido fundamental, a saber: la Confederación se basa en la soberanía de cada uno de los Estados-miembros, soberanía que se mantiene en el tiempo. Igualmente, un hipotético reconocimiento jurídico de la secesión haría que, de hecho, la soberanía residiera en cada pueblo de los que componen el Estado multinacional ya que cualquiera de éstos podría sustraerse a la voluntad general, accediendo a su separación.

Para cerrar este apartado, resulta de interés hacer una referencia a las llamadas Uniones Monárquicas. La razón estriba en que, por una parte, desde ciertos sectores nacionalistas se ha planteado la «Unión Real» como el modelo de organización estatal deseado a largo plazo. Por otra, porque vendría a reconocer, de hecho, en su ordenamiento interno, el derecho a la autodeterminación, considerando las definiciones clásicas de la misma.

Nicolás Pérez Serrano define las Uniones Reales de la siguiente forma: «exigen que los Estados así unidos tengan la forma monárquica de gobierno; se producen cuando un mismo rey o dinastía ocupa los tronos de los países de que se trate; y pueden, sin grave dificultad, incluirse entre las uniones que se llaman «aparentes», porque no constituyen en realidad nueva formación estatal con vida propia, sino episodio de mayor o menor duración en que pueblos extraños coinciden en el titular de la Corona».

11. *Manual du droit constitutionnel*, G. BURDEAU, p. 34.

Al respecto, García Pelayo concluye que «por consiguiente, no hay un nuevo Estado, sino dos Estados independientes, cuya soberanía no se encuentra afectada por el hecho del pacto. Cada uno de los órganos, incluida la Corona, son independientes y los actos de sus portadores no afectan al otro Estado. Sin embargo, los ejemplos históricos de la Unión Real se caracterizan por la unidad en lo que se refiere a política exterior, lo cual da lugar a una serie de órganos comunes además del Monarca, destinados a hacer efectiva esa política común. No se trata pues, de órganos únicos, sino de órganos que forman parte de cada uno de los Estados»¹².

Podemos distinguir las Uniones Personales de las Uniones Reales. En las primeras, dos Estados distintos tendrán como único punto de contacto la identidad del monarca, estando por lo demás completamente desvinculados. En las Uniones Reales, son comunes distintas instituciones, además del monarca, poseyendo la cualidad de sujeto internacional. Como ejemplos de Uniones Personales podemos destacar la de Castilla y Aragón, España y Alemania bajo Carlos V, Holanda y Luxemburgo desde 1815 a 1890, Bélgica y el Congo desde 1885 hasta 1908, etc.

En las Uniones Reales, no sólo es común el monarca sino la Ley de Sucesión a la Corona. Algunos ejemplos en la Historia Política son Suecia y Noruega en 1814-1915, el Imperio Austríaco y el Reino Apostólico de Hungría, Dinamarca e Islandia entre 1918-1944, Italia y Albania desde 1939 a 1943. Un supuesto dudoso a añadir es el de la Commonwealth británica, según el Estatuto de Westminster en 1931. Se pone en duda su carácter de Unión Real porque pese a estar ligados por un vínculo de fidelidad a la Reina, a la que reconocen como símbolo de la voluntaria asociación de Estados, sin embargo, muchos se rigen por una Constitución republicana (India, Pakistán, Ceilán, etc.), siendo su independencia absoluta.

Más importante para el desarrollo de este trabajo que la descripción sobre qué se ha de entender por Uniones Monárquicas, resulta el análisis de qué han supuesto en la Historia y qué pueden suponer como modelo de organización estatal. He de coincidir plenamente con García Pelayo cuando señala que históricamente la Unión Real se manifiesta como un momento de tránsito hacia un Estado unitario o descentralizado (Castilla y Aragón), o como un intento fracasado de formar un Estado unitario, como fue el caso de la Unión Real de Suecia y Noruega que se fundaba en la Convención de Moss de 1814 y en el Acta del Imperio de 1815 y que se disolvió en 1905. Pero desde luego no son un modelo que esté reconocido en el mapa político actual, al igual que ocurre con el Confederal. No existe un solo caso de un Estado moderno unitario o descentralizado que haya sufrido el proceso de su transformación en una Unión Real. Los problemas, serían de una gran magnitud. Las Uniones Monárquicas esencialmente se han desarrollado

12. *Derecho Constitucional*, ps. 246 y ss. Cit. por JUAN FERRANDO BADÍA en *El Estado Unitario...*, op. cit., p. 107.

como un previo paso para la formación de Estados con una vinculación más estrecha o no son más que un intento fracasado de creación de un Estado que, a corto o medio plazo, se desintegrará. También aquí cabe preguntarse por las razones que explican dichas conclusiones, como se hizo también con el modelo Confederal. En mi opinión, este tipo de organización estatal viene viciado en su base porque sufre los mismos problemas, analizados en la Cuarta Parte de este trabajo, que se derivarían del reconocimiento del derecho de autodeterminación en un Estado democrático. Al fin y al cabo, en ninguno de los dos supuestos la soberanía residiría en el «pueblo» sino en los distintos «pueblos» que los componen.

Cerrando el tema de las Uniones Monárquicas, considero adecuado recoger en este apartado una crítica a la siguiente argumentación. Se ha dicho en alguna ocasión, en la incesante búsqueda que algunos autores realizan de algún supuesto en el que un Estado democrático haya reconocido como derecho con plena aplicabilidad la autodeterminación, que Suecia admitió jurídicamente la separación de Noruega en 1905. La explicación de este suceso histórico hay que encuadrarla en todo lo dicho sobre las Uniones Monárquicas. Suecia y Noruega formaron una Unión Real pero no un Estado moderno, ya que ambas naciones poseían una independencia, de hecho, absoluta. La unión era, por tanto, sólo aparente. En consecuencia, no es posible considerar dicha separación como un supuesto de aplicación del principio de autodeterminación previamente reconocido en el ordenamiento constitucional de un Estado moderno. Este Estado no existía y no estamos, pues, ante un caso de reconocimiento del «derecho de secesión» sino ante una tentativa fracasada de unión entre dos naciones.

II. E.E.U.U., Suiza y Alemania: Historia Constitucional

Estudiar el desarrollo del federalismo en E.E.U.U., Suiza y Alemania nos resulta de gran interés ya que en dichos países se planteó la cuestión de si la soberanía debía residir en el «pueblo» o en los pueblos de los distintos Estados integrantes. Todo ello supone, en última instancia, si se reconoce a éstos últimos el derecho de la separación.

ESTADOS UNIDOS

El caso de los Estados Unidos reviste especial importancia por la marcada influencia que ha tenido en otros países. Además, el problema de la secesión se planteó de una forma radical, siendo el origen de una cruenta guerra civil.

Después de la separación de las colonias norteamericanas de la Corona Inglesa, la estructura orgánica de la Unión Norteamericana se basó principalmente en las constituciones de cada uno de los nuevos Estados y en los

«Artículos de la Confederación». Dicho período, que se cerró con la Constitución de 1787, se caracterizó por la evidente debilidad de las Instituciones Confederales. El único órgano del gobierno central era el Congreso, si bien éste no pasaba de ser una asamblea de diplomáticos ya que no tenía competencia para legislar las actividades comerciales ni la materia impositiva. Las normas que emanaban de dicho órgano no eran, en la realidad, más que meras recomendaciones, pese a que tenían el rango formal de ley. En este sentido, Lucas Verdú escribe que «el Congreso confederal no era más que una asamblea de representantes diplomáticos de los Estados y el cumplimiento de las decisiones de aquél dependía de la voluntad exclusiva de los mismos Estados. Estos no se habían integrado convenientemente en la estructura confederal. Las rivalidades y los temores recíprocos no cesaron, de suerte que la vigencia de los Artículos de la Confederación fue más bien teórica. La situación financiera era muy apurada. No había seguridad económica alguna, ni apenas crédito de los países extranjeros»¹³.

En 1787 los delegados de la Convención de Filadelfia, que en principio sólo representaban a los Estados-miembro, se autoproclaman representantes del «pueblo». El cambio es sustancial. La legitimidad de Congreso ya no descansaba en los Estados sino en el «pueblo». Por tanto, no sería necesario que los Estados ratificasen sus disposiciones. Se sentaban, pues, las bases de un Estado moderno.

¿Cuáles fueron las causas que propiciaron un cambio tan sustancial en la estructura orgánica de la Unión Norteamericana? L. Ortega Alvarez dice que «la situación existente en cada uno de los Estados provocaba una actitud de incertidumbre sobre el posible beneficio que podía obtenerse del capital invertido, lo que hacía que las operaciones comerciales tendiesen a circunscribirse al ámbito territorial que los poseedores de capital estimaban convenientemente protegido de acuerdo con sus intereses. Como ya ha sido suficientemente puesto de manifiesto, entre otros, por Weber, el sistema económico impuesto por la burguesía capitalista tiene como una de sus bases la certidumbre de las operaciones comerciales y la ampliación del mercado donde tal certidumbre se puede cumplir al máximo»¹⁴. En mi opinión, sin perjuicio de que tengamos en cuenta ésta y otras explicaciones, creo que hemos de destacar como principal problema para la viabilidad de la Unión el que los Estados-miembros eran soberanos. Al respecto, en el libro «Sistemas Políticos Contemporáneos» se comenta que «si, por último, tenemos en cuenta que los Estados conservaban su soberanía, no es difícil llegar a la conclusión de que la unión confederal era muy precaria y que el Congreso que la representaba

13. *Curso de Derecho Político*, vol. II, Ed. Tecnos, Madrid 1977, p. 285.

14. *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, p. 40. Inst. de Est. Económ., 1980, (EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, Coord.)

parecía, más que un órgano estatal, una conferencia de embajadores, como ha señalado García Pelayo»¹⁵.

La Constitución de 1787 supuso, en palabras de Ogg y Ray, que:

- 1.º «Los poderes del gobierno nacional se incrementarían decididamente.
- 2.º Se ampliaría la maquinaria gubernamental.
- 3.º El gobierno nacional actuaría directamente sobre el pueblo por medio de sus leyes, funcionarios administrativos y tribunales.
- 4.º La nueva Constitución sería «la ley suprema del país» y se aplicaría por los tribunales, siendo jerárquicamente superior a las otras constituciones, leyes y actos oficiales, ya nacionales, o de los Estados particulares»¹⁶.

Como era previsible, después de su aprobación se plantearon distintos conflictos constitucionales. No se ha de olvidar que una importante parte de la población no veía con buenos ojos la nueva situación. Pablo Lucas Verdú destaca los tres conflictos siguientes: «la cuestión de la anulación de las leyes, el principio de control constitucional de las leyes y el derecho de secesión, son tres aspectos fundamentales cuyo planteamiento configuró a la unión americana en el siglo XIX»¹⁷.

Dichas cuestiones y conflictos, que tuvieron su sangriento colofón en la Guerra de Secesión, fueron tratadas en un muy conocido debate doctrinal. Por una parte, podemos destacar a John C. Calhoun, como defensor del derecho de secesión. En el lado opuesto, al Juez John Marshall y a Daniel Webster. Calhoun equiparaba la Federación con la Confederación. Sostenía que no pudiendo coexistir dos soberanías porque «dividirlo es destruirlo», la soberanía residía en los Estados-miembros. Sólo pueden existir Estados unitarios y Confederaciones y habría que encuadrar a E.E.U.U. en las últimas. De esta idea, a su vez, se derivaba el derecho de anular aquellas decisiones federales que cada Estado considerara lesivas para sus intereses, siendo lícita la secesión cuando rompieran el pacto sobre el que se fundó la federación.

El Juez Marshall defendía, en cambio, que «esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren y todos los tratados hechos o que se hicieren, bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país; y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado»¹⁸. En apoyo de dichos principios Daniel Webster recordaba que la Constitución de los E.E.U.U. no fue instituida por los Estados sino por el

15. Autores: PABLO LUCAS VERDÚ, ANDRÉS DE BLAS GUERRERO, RAMÓN GARCÍA COTARELO, JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ y J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Sistemas políticos contemporáneos*, Ed. Teide, 1984, p. 32.

16. FREDERIC A. OGG y P. ORMAN RAY: *Introduction to American Government*, D. Appeton Century Company, New York-Londres 1945, ps. 27 y 28. Citado por PABLO LUCAS VERDÚ en *Curso de Derecho Político*, vol. II, op. cit., p. 286.

17. *Curso de Derecho Político*, op. cit., vol. II p. 289.

18. Sentencia Gibbons V. Ogden, 9 Wheat 1, 204 (1824).

«pueblo», ya que el mismo texto reza «Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos».

El debate ideológico señalado se ventiló, trágicamente, en la Guerra de Secesión. Considerando que la Federación salió triunfante en la misma, fácil es deducir que las ideas sentadas por el Juez Marshal también se reforzaron.

Nicolás Pérez Serrano concluye que «la disputa teórica tuvo sangriento fallo en la Guerra de Secesión; y aun cuando en fecha reciente sostenga todavía algún autor eminente, como Wilson, que los Estados conservan facultades de «self-direction» que los diferencian de simples entidades administrativas, se abre paso la solución jurídica contraria; y Burgess identifica al Estado con el poder Constituyente, y separa con toda pulcritud Estado y Gobierno, alegando que no cabe «imperium in imperio» y que un Estado limitado le parece una «contraditio in adjecto», y Willoughby y Rogers diferencian categóricamente Confederación y Estado Federal...»¹⁹.

SUIZA

El caso suizo no tuvo un sello violento como el de EEUU. Sin embargo, la cuestión del derecho de secesión también se planteó intensamente.

En la historia constitucional de Suiza hemos de destacar, en primer lugar, la llamada «Confederación antigua», que data de 1291 y se prolongó hasta la Revolución francesa. Por el pacto del 1 de agosto de 1292 se establece una alianza de mutuo auxilio, formada por Uri, Schwyz y Unterwalden. Posteriormente se va ampliando, integrándose en ella Lucerna, Zurich, Berna, etc.

Con la invasión napoleónica las viejas estructuras cambian, imponiéndose una constitución cuyo artículo 1.º decía que la República Helvética es una e indivisible. Los cantones dejan de ser soberanos y las fronteras entre los mismos desaparecen.

Como en otros muchos países europeos, pese a la derrota de Napoleón, muchas de sus ideas calaron en sus nuevas organizaciones. Así pues, el 12 de noviembre de 1848 se aprueba una nueva constitución que realmente estructura federalmente al Estado suizo. Conviene recordar lo señalado por Pablo Lucas Verdú: «Ciertamente el artículo 1.º habla de cantones soberanos, lo cual indujo a error a algún autor que sostenía el carácter confederal de la Constitución de 1848. Como acertadamente escribe Pinto, la soberanía reconocida a los cantones no tiene carácter jurídico, expresa la supervivencia en la conciencia suiza del Estado de Derecho antiguo, de la época en que la Confederación unida a verdaderos Estados independientes. Subraya la vinculación de los cantones a sus propias tradiciones políticas, confesionales y culturales. Esta expresión pone en guardia frente a cualquier atentado a los derechos de las minorías. Sin

19. *Tratado de Derecho Político*, op. cit., p. 161.

embargo, desde 1848 todas las repúblicas confederadas están comprendidas en un cuadro estatal común»²⁰.

En 1874 dicha Constitución fue reformada pero sin cambiar su carácter federal. Por otro lado, cualquier modificación de dicho texto no podría hacerse sin el consentimiento de la mayoría de la población y de los cantones. Por tanto, no cabría que un cantón procediera a su secesión unilateralmente ya que, aunque la denominación del país sea «Confederación Helvética», en realidad se trata de una Federación. Como señalan R. Bowie y J. Friedrich, «la Federación Suiza no solamente no concibe la secesión, sino que fue fundada después de una lucha triunfante contra el intento de algunos cantones de separarse de la liga que precedió a la Federación formada en 1848»²¹.

ALEMANIA

En Alemania, desde el siglo XVII, han estado existiendo corrientes centrípetas y centrífugas. La Paz de Westfalia (1648) establece un mapa político en Alemania formado por una muy numerosa constelación de pequeños Estados. Entre ellos, fue destacándose Prusia, en buena parte gracias a la inteligente política de Federico II.

Con la invasión Napoleónica se constituye la Confederación del Rin, que daría paso a la Confederación Germánica de 1815. Terminó, en consecuencia, el llamado Sacro Imperio, que duró cerca de un milenio. Dichas estructuras correspondían al modelo típico de Estado confederal, por lo que la Dieta no venía a ser más que un congreso de diplomáticos. Sus miembros representaban a los distintos Estados soberanos, no al pueblo alemán.

En 1848 se elaboró una constitución democrática que apenas permaneció en el tiempo a causa del antagonismo existente entre Prusia y Austria, fracasando dicho intento de unificación política.

Sería Bismarck, en el Imperio Guillermino, la persona llamada a establecer un verdadero Estado federal que realmente uniera políticamente a todo el pueblo alemán. No debe ser motivo de confusión el que su denominación fuera «Confederación del Norte» ya que dicho término se estableció sólo por razones históricas. Se trataba de un Estado federal, no de una confederación en sentido estricto, por razón de que los distintos Estados habían dejado de ser soberanos. Así pues, el «Reichstag» era elegido por el pueblo.

Desaparecido Bismarck, el Estado bismarckiano perdió su dinamismo hasta que, con la derrota de 1918, se sustituyó la Constitución Imperial del 16 de abril de 1871 por la del 11 de agosto de 1919 (Constitución de Weimar). Pablo Lucas Verdú distingue ambos textos de la siguiente manera: «a diferencia de 1871, en que la estructura federal se había montado

20. *Curso de Derecho Político*, op. cit., p. 295.

21. *Estudios sobre Federalismo*, por ROBERT R. BOWIE y CARL J. FRIEDRICH, op. cit., p. 850.

sobre el autoritarismo monárquico y en torno a la hegemonía prusiana, ahora el Estado Federal se organiza desde la democratización de la convivencia política, lo cual en cierta medida, falsea el federalismo, acentuando el centralismo que va insito en las soluciones igualitarias. ¿Hasta qué punto el Reich Weimariano fue verdaderamente federal? Sin entrar aquí de lleno en la discusión de este problema, puede, no obstante, decirse que la República de Weimar añadió un matiz nuevo al federalismo alemán: su carácter republicano y democrático, al revés del Bund de 1871, y su evidente tendencia centralizadora»²².

En el mismo sentido, podemos decir que en la República de Weimar se inició una política de fuerte tendencia centralizadora, rebajándose la autonomía de la que disfrutaban los distintos países.

Dicha tendencia se agudizó en el período nacional-socialista, en el que se configuró al Estado alemán como un verdadero Estado unitario y centralizado.

Terminada la Segunda Guerra Mundial y bajo la atenta mirada de los E.E.U.U. y la U.R.S.S., se redactó la nueva Constitución alemana, la Ley Fundamental de Bonn. Evidentemente, dicho texto no reconoce el derecho de autodeterminación de los Estados, estructurando una unidad política de carácter permanente y viable. La soberanía reside en el pueblo alemán, a diferencia de lo que ocurría con la antigua Confederación Germánica de 1815. En consecuencia, el artículo 37 de la Ley permite a la Federación intervenir en contra de cualquier Estado que no cumpla con sus obligaciones hacia la Federación.

III. La secesión en la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia (1989 - 1996)

Tratamiento diferenciado exige el hecho histórico de la disolución de la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia como Estados y la consiguiente creación de nuevos Estados-nación en dichos territorios. Este estudio fue iniciado en la Primera Parte del trabajo en la que se hizo una descripción histórica de estos tres procesos. En el caso soviético se destacó, sobre todo, la fuerza destructiva que tuvo el sentimiento vivido en importantes núcleos de la población de que las fronteras podían cambiar, produciéndose una contagiosa dinámica de nacimiento de nuevos nacionalismos secesionistas que fue una de las causas de la destrucción del imperio soviético.

El estudio de la tragedia vivida en los territorios de la antigua Yugoslavia también puso de manifiesto, entre otros hechos históricos, que el imprudente y precipitado reconocimiento alemán y austriaco de las secesiones unilaterales de Eslovenia y Croacia abrió la «Caja de Pandora» del derecho de autodeterminación. En la separación de los checos y eslovacos se trató como un aspecto de

22. *Curso de Derecho Político*, op. cit., p. 303.

especial interés el hecho de que una vez iniciada la reivindicación separatista por Eslovaquia, los propios checos fueron los que realmente la impulsaron dado que les convenía económicamente librarse de compromisos de solidaridad económica con la pobre Eslovaquia.

¿Cuál debe ser, en mi opinión, la primera consecuencia que debe extraerse, de estos hechos históricos?. Se demuestra una vez más, en la práctica, que la percepción de que las fronteras de un Estado pueden modificarse alienta, despierta o multiplica todo tipo de nacionalismos disgregadores, lo que puede hacer inviable la supervivencia del mismo Estado. Y de forma semejante, el reconocimiento en el derecho interno de un Estado del derecho de autodeterminación de los pueblos supone una continua puesta en tela de juicio de las fronteras de ese mismo Estado, tal como se tratará extensamente en el Capítulo II, 2 de la Cuarta Parte, referido a la teoría del precedente y de la infinita divisibilidad.

El segundo hecho que considero de especial interés para el Derecho Constitucional es que las numerosas secesiones o «autodeterminaciones» producidas en los procesos históricos estudiados no se han apoyado ideológica o jurídicamente en la aplicación de un derecho de autodeterminación previamente reconocido.

Lituania declaró unilateralmente su independencia mediante una votación, ganada casi por unanimidad (124 votos a favor y 6 abstenciones), realizada en el Soviet Supremo de la República elegido por sufragio universal, en reunión del día 11 de marzo de 1990. Estonia siguió un camino especialmente original. Después de las elecciones de la primavera de 1990, los estonios se encuentran con dos asambleas: el Soviet Supremo y el Congreso de Estonia. La elección de esta última fue organizada por comités de ciudadanos y fue la que el 12 de marzo de 1990 dirige al congreso de los Diputados del Pueblo de la URSS una declaración por la que se reclama la restauración de facto de la república independiente de Estonia. El 30 de marzo del mismo año, el Soviet Supremo de esta República declara por 73 votos favorables y 3 abstenciones que el Estado estonio no ha dejado nunca, por derecho, de existir, añadiendo que una proclamación de independencia no es lo apropiado puesto que equivaldría a dar legitimidad a un gobierno de ocupación (el soviético). Obviamente, esta declaración no es formalmente una proclamación de independencia pero de hecho supone la creación de una Estonia independiente.

También Letonia, el 15 de febrero de 1990, por medio de su Soviet Supremo y pese a la numerosa población rusa que existía en sus fronteras, declara la necesidad de restaurar un Estado letón independiente.

Los tres procesos independentistas señalados no se acogieron al artículo 73 de la Constitución Soviética de 1977 que teóricamente reconocía el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Tampoco se esperó a la promesa realizada por el presidente Gorbachov sobre la preparación de una ley de secesión, que hubiera podido permitir a los secesionistas actuar dentro de la legalidad. No hacía falta. Cuando la voluntad independentista es claramente mayoritaria no

resulta lógico tener que atenerse a las normas establecidas en un previamente reconocido derecho de autodeterminación. Tal como señala Hélène Carrère d'Encausse, «hay, pues, tres posturas distintas, de las cuales, la más avanzada con relación a los otros dos Estados vecinos, es la de Lituania; pero en los tres, la independencia, declarada o subsecuente se fundamenta en un mandato popular explícito (Lituania y Estonia) o en la mayoría (Letonia)»²³

Los hechos señalados, como los que serán estudiados en las páginas siguientes, también confirman la tesis antes defendida, a saber, cuando el nacionalismo secesionista es claramente mayoritario, no se reivindica el reconocimiento constitucional del derecho a la autodeterminación de los pueblos sino que simplemente se declara unilateralmente la independencia.

El modelo báltico es seguido por otras repúblicas soviéticas, pese a que el 4 de abril de 1990 el Congreso de los Diputados del Pueblo de la URSS aprueba un texto legal que regula las distintas modalidades de los procesos de secesión. El 31 de marzo de 1991 se organiza en Georgia un referéndum en el que se pregunta sobre la vuelta de la república al estatuto de independencia del 26 de mayo de 1918. Según la comisión electoral, votaron el 90.5 por cien de los convocados y el 98.93 por 100 se pronunciaron a favor de la independencia. Apoyándose en esta votación, el Parlamento georgiano proclamó la independencia de la república.

Boris Yeltsin se convirtió en el máximo defensor del derecho de las naciones a la autodeterminación y de una configuración confederal de cualquier tipo de relación entre éstas (aunque ahora lo niega militarmente en el caso de Chechenia). Los candidatos a la independencia aumentaban. Las declaraciones unilaterales de independencia y la disolución de la URSS han sido, como de todos es conocido, los siguientes pasos en esta explosión nacionalista que mucho dista de tenerse que dar por acabada.

También en Yugoslavia las secesiones se proclamaron unilateralmente y no pretendiendo acogerse a un previamente reconocido derecho de autodeterminación, a través de un proceso acordado con el Estado Federal.

En las primeras elecciones libres celebradas en Yugoslavia, en 1990, se acreditó la voluntad mayoritaria en Eslovenia a favor de la independencia. En la primavera de 1991 hubo una invasión militar, fallida, llevada a cabo por el ejército federal yugoslavo que tenía por objeto detener el proceso independentista. El fracaso de esta operación militar hizo imposible cualquier tipo de acuerdo que mantuviese a Eslovenia dentro del Estado Yugoslavo.

En Croacia, el partido del general Tudjman obtuvo cerca del 42% de los votos, consiguiendo la representación de dos tercios del Parlamento, mayoría suficiente que le permitió declarar la independencia de esta república.

Bogdan Denitch, en relación con estos dos procesos separatistas, destaca que «los que apoyaron la autodeterminación en el caso de la secesión de las repúblicas de Eslovenia y Croacia de Yugoslavia, basaron este apoyo en la fór-

23. *El triunfo de las nacionalidades. El fin del imperio soviético*, op. cit., p. 226.

mula de que la declaración unilateral de independencia basta para que un grupo nacional sea elegible para el reconocimiento internacional. Como ya he dicho, si esta fórmula se generalizara, muy pocos estados de Africa o Asia sobrevivirían en su forma actual»²⁴. Inmersa en esta misma dinámica, Bosnia-Herzegovina promovió su secesión, trágicamente bañada en sangre.

La destrucción de Yugoslavia también pone de manifiesto una de las grandes contradicciones de la teoría de la autodeterminación de los pueblos, estudiada en este trabajo, que es la cuestión de las minorías atrapadas. El mismo autor antes citado se pregunta «¿Tienen las minorías en las nuevas naciones-Estado el mismo derecho de autodeterminación que las mayorías? Por ejemplo, ¿tienen los serbios en las regiones de Croacia habitadas por serbios el mismo derecho a secesionarse unilateralmente de Croacia que el que tuvo Croacia a secesionarse de Yugoslavia? En lo que a esto se refiere, ¿por qué los croatas reclaman derechos para su pueblo en Bosnia-Herzegovina (donde suman apenas el 17%) que ellos niegan absolutamente a la mayoría serbia no tan inferior y que suma el 13% en Croacia?»²⁵

La división de Checoslovaquia, ya tratada en la Primera Parte, también tiene en común con los procesos secesionistas que estamos estudiando que no se produce en aplicación de un hipotético derecho a la autodeterminación que previamente estuviera reconocido por la Constitución checoslovaca. Los partidos que vencieron en las elecciones de 1992, tanto en los territorios de la República Checa como en Eslovaquia, iniciaron unas negociaciones por las que se acordó la separación de ambos países, decisión tomada con el apoyo unánime de dichos representantes populares. En consecuencia, el 25 de noviembre de 1992, la Asamblea Federal Checoslovaca proclamó su extinción. Podemos volver a comprobar que si la opción independentista es mayoritaria, no se reclama primero el reconocimiento del derecho de autodeterminación en la constitución del Estado como derecho siempre operativo para acceder después a la secesión en aplicación del primero, sino que directamente se proclama la secesión.

Por otra parte, el proceso de separación de checos y eslovacos se distingue por su carácter pacífico. Las causas pueden ser varias. En primer lugar, la inexistencia del peligro del precedente. A diferencia de otros Estados pluriétnicos, al menos en lo que hoy es la República Checa, no cabe que se pueda sufrir un contagio secesionista ya que no existe otra etnia de importancia numérica además de la checa. Por otra parte, aunque la reivindicación secesionista se inició en Eslovaquia, quienes después realmente promovieron la secesión fueron los checos ya que económicamente les era favorable. Los eslovacos, dudosos entonces de la oportunidad de su reivindicaciones separatistas, no podían volverse contra sus propias palabras. Todo ello provocó un gran consenso social.

Para terminar este apartado, creo de interés hacer una referencia a la ley soviética de secesión del 3 de abril de 1990, denominada «Sobre el procedi-

24. *Nacionalismo y Etnicidad. La trágica muerte de Yugoslavia*, op. cit. p. 148.

25. Op. cit. p. 150.

miento de secesión de una República de la Unión». Obviamente, considerando la fecha de su aprobación y la de disolución de la URSS, no tuvo oportunidad de ser aplicada. Sin embargo, nos ofrece materiales que sirven para el mejor entendimiento de algunas cuestiones planteadas.

El punto de partida del proceso de secesión era el referéndum, decidido por el Soviet Supremo de un República o por una iniciativa ciudadana que represente al menos al 10 por 100 de la población.

El apoyo a la secesión debía ser de al menos dos tercios de los votos. En el caso de que se hubiera logrado esa mayoría, se debería respetar un período de 5 años hasta que se hiciera efectiva la secesión para intentar solventar todos los problemas que se hubieran podido plantear al resto de la Unión: intereses económicos, instalaciones militares, derechos de las personas, etc. El artículo 15 trataba expresamente de la situación de los residentes extranjeros (aunque soviéticos) en la república, quienes en el momento de la secesión debían decidir si querían permanecer en dicha República. En este caso, la república separada estaba obligada a admitirlos y a concederles la ciudadanía si éstos la solicitaban. Si hubieran preferido abandonar la República, ésta les tendría que haber compensado económicamente por el traslado. Por otra parte, la ley ofrecía a las minorías con un estatuto político —repúblicas y regiones autónomas, distritos nacionales— el que voten separadamente. Por tanto, hubiera cabido la secesión en la secesión. Así pues, por ejemplo, si Azerbaiyán hubiera optado por el procedimiento de la ley de 3 de Abril, probablemente hubiera perdido el Karabak, de mayoría armenia.

En el último año del período transitorio (los cinco años antes señalados), hubiera bastado que una décima parte de la población instara un nuevo referéndum que pudiera anular el anterior.

También regulaba la ley de secesión el supuesto de que en el referéndum secesionista no se alcanzara la mayoría de los dos tercios. En este caso, no podría volver a plantearse un nuevo referéndum hasta pasados diez años.

La ley de 3 de Abril de 1990 fue criticada o rechazada por las Repúblicas Soviéticas, que la rebautizaron como la «ley de la no secesión», por los obstáculos que, en opinión de sus representantes, imponía a las repúblicas que pretendían la secesión. Todo ello, pese a que, en mi opinión, esta ley hubiera puesto en tela de juicio, continuamente, al propio Estado soviético, impidiendo el desarrollo de una sociedad estable y democrática, por apoyarse, aunque sea imponiendo ciertas garantías como los dos tercios necesarios en el referéndum, en los principios que definen la teoría de la autodeterminación de los pueblos.

IV. Repertorio de derecho positivo comparado

Para terminar este Capítulo he considerado de interés hacer una selección de textos constitucionales y transcribir literalmente algunos artículos en los que se trata la cuestión de la soberanía nacional y del derecho de secesión, com-

pletada con una especial referencia a la Constitución de 7 de octubre de 1977 de la antigua U.R.S.S., y a la yugoslava de 21 de febrero de 1974 ya que, en la letra de las mismas, se reconocía el derecho a la autodeterminación de los pueblos, siendo un supuesto excepcional en la historia del constitucionalismo.

A. Constitución de los Estados Unidos de América (17 de septiembre de 1787).

— (Preámbulo): «Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, con el propósito de formar una unión más perfecta...»

— Art. I Sección 10.1: «Ningún Estado podrá celebrar tratados, alianzas o confederaciones; conceder patentes de corso y de represalia; acuñar moneda, emitir billetes de crédito; autorizar el pago de deudas en otras monedas...»

10.2: «Ningún Estado podrá establecer, sin el consentimiento del Congreso, impuestos o derechos sobre las importaciones y las exportaciones...»

— Artículo IV. Sección 3.1: «... ni se formará ningún nuevo Estado por unión de dos o más Estados, o partes de Estados, sin el consentimiento, tanto de las legislaturas de los Estados en cuestión como del Congreso.»

— Art. VI: «Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgasen, y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aún cuando hubiese alguna disposición contraria en la Constitución o en los códigos de los Estados.»

— Artículo XII²⁶ Sección 1: «Ni la esclavitud ni el trabajo forzado, salvo que éste fuere impuesto como castigo de un crimen del cual la parte interesada hubiere sido legalmente convicta, podrán existir en los Estados Unidos, o en sitio alguno bajo su jurisdicción.»

Sección 2: «El Congreso queda facultado para poner en vigor este artículo por medio de leyes apropiadas.»

B. Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. París, 26 de agosto de 1789.

— Preámbulo: «Los representantes del pueblo francés.»

— Art. 3.º: «El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación.»

C. Constitución de Bélgica (7 de febrero de 1831).

— Art. 25: «Todos los poderes proceden de la nación. Se ejercerán del modo dispuesto por la Constitución.»

— Art. 32: «Los miembros de las dos Cámaras representan a la nación y no sólo a la provincia o subdivisión de provincia que los haya elegido.»

26. Aprobado el 1 de febrero de 1865.

– Art. 131: «El Poder Legislativo tendrá la facultad de declarar que procede la revisión del precepto constitucional que él mismo deberá especificar.»

D. Ley Fundamental de la República Federal Alemana. (23 de mayo de 1949).

– Art. 20,2: «Todo el poder público emana del pueblo.»

– Art. 21,2: «Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o a destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania...»

– Art. 38, 1: «Los diputados serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia.»

E. Constitución de la Quinta República Francesa (4 de octubre de 1958).

– Art. 2: «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social.»

– Art. 3: «La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce por medio de sus representantes y por la vía del referéndum.

Ningún sector del pueblo ni individuo alguno pueden atribuirse el ejercicio de la soberanía.»

– Art. 4: «Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su voluntad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.»

– Art. 5: «El presidente de la nación vela por el cumplimiento de la Constitución (...) Es el fiador de la independencia nacional, de la integridad del territorio, del cumplimiento de los acuerdos de comunidad y de los tratados.»

– Art. 16: «Cuando las instituciones de la República la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales se vean amenazados de una manera grave e inmediata (...) el presidente de la República adoptará las medidas que tales circunstancias exijan.»

– Art. 89: «La iniciativa de revisión de la Constitución pertenece conjuntamente al presidente de la República, a propuesta del primer ministro y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o la propuesta de revisión deben ser votados por las dos asambleas en términos idénticos...»

F. Constitución de la República Italiana (27 de diciembre de 1947).

– Art. 1: «La soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce en la forma y en los límites de la Constitución.»

– Art. 5: «La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales: aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa: adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.»

— Art. 117: «La Región dictará normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado.»

— Art. 138: «Las Leyes de revisión de la Constitución y de las demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada Cámara en dos deliberaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses y se aprobarán por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación.»

G. Constitución de Suecia de 1809.

— Art. 1: «Todo poder público en Suecia emana del pueblo.»

H. Constitución Mexicana.

— Art. 39: «La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.»

— Art. 40: «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.»

— Art. 41: «El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.»

I. Constitución de la República Portuguesa (2 de abril de 1976).

— Art. 1.º: «Portugal es una República soberana...»

— Art. 3.º,1: «La soberanía, una e indivisible, reside en el pueblo, que la ejerce con arreglo a las modalidades previstas en la Constitución.»

— Art. 6.º,1: «El Estado es unitario y respetará en su organización los principios de autonomía de las entidades locales y de descentralización de la administración pública.»

— Art. 7.º,1: «Portugal se regirá en las relaciones internacionales por los principios de la independencia nacional, del derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la independencia.»

— Art. 273.º,1: «Las Fuerzas Armadas portuguesas garantizarán la independencia nacional, la unidad del Estado y la integridad del territorio.»

J. Constitución China (17 de enero de 1975).

— Art. 3.º: «Todo el poder de la República Popular China pertenece al pueblo...»

— Art. 4.º: «La República Popular China es un Estado multinacional unitario. Todas las zonas donde se aplica la autonomía nacional regional son partes inseparables de la República Popular China.»

Todas las nacionalidades son iguales en derechos, se debe combatir el chauvinismo de gran nacionalidad y el chauvinismo de nacionalidad local.»

K. Constitución de Cuba (24 de febrero de 1976).

— Art. 4.º: «En la República de Cuba todo el poder pertenece al pueblo trabajador que lo ejerce por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del estado que de ellas se derivan, o bien directamente.»

— Art. 8.º: «El Estado socialista:

— mantiene y defiende la integridad y la soberanía de la patria.»

— Art. 10.º: «El Estado socialista cubano ejerce su soberanía:

a) sobre todo el territorio nacional (...)

La República de Cuba repudia y considera ilegales y nulos los tratados, pactos o concesiones concertados en condiciones de desigualdad o que desconocen o disminuyen su soberanía sobre cualquier porción del territorio nacional (...)

L. Ley Constitucional de la Federación Checoslovaca (27 de octubre de 1968).

— Introducción: «Reconociendo la inalienabilidad del derecho de autodeterminación, excluida la secesión y respetando la soberanía de cada nación y su derecho a configurar libremente el modo y forma de su vida nacional y estatal...»

LL. Constitución de Turquía (29 de julio de 1961).

— Art. 3.º: «El Estado turco es un todo indivisible con su territorio y su pueblo.»

M. Constitución Federal de la Confederación Suiza (29 de mayo de 1874).

En el Artículo primero se realiza una relación de los cantones que en su conjunto constituyen la Confederación, por lo que hay que entender que sería necesaria una reforma constitucional para variar dicha relación.

— Art. 3.º: «Los cantones son soberanos en la medida en que su soberanía no está limitada por la Constitución Federal y ejercerán como tales todos los derechos que no hayan sido delegados al poder federal.»

— Art. 7.º: «Quedan prohibidos toda alianza particular y todo tratado de naturaleza política entre cantones.»

— Art. 120.º: «Cuando una sección de la Asamblea decreta la reforma total de la Constitución Federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 100.000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de si la Constitución Federal debe ser reformada será, en uno como en otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo, que se pronunciará por sí o no.»

— Art. 123: «La constitución Federal revisada o la parte revisada de la Constitución entrará en vigor cuando haya sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación y por la mayoría de los Estados.»

N. Constitución del Principio de Liechtenstein (5 de octubre de 1921).

— Art. 1.º: «El Principado de Liechtenstein constituye, por la unión de sus comarcas, Vaduz y Schellenberg, un todo indivisible e inalienable...»

O. Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo (17 de octubre de 1868).

— Art. 1.º: «El Gran Ducado de Luxemburgo constituye un Estado Libre, independiente e indivisible.»

V. El derecho de autodeterminación y los textos constitucionales de la U.R.S.S. y Yugoslavia

Tal como he señalado anteriormente, considero de interés una referencia diferenciada a las constituciones de la desaparecida U.R.S.S. de 7 de octubre de 1977 y de la antigua Yugoslavia de 21 de febrero de 1974 por razón de que, nominalmente, reconocían el derecho de autodeterminación de los pueblos.

En la relación de textos constitucionales hasta aquí recogida no es posible encontrar una posibilidad legal de quiebra del principio de soberanía popular en favor de la soberanía de los pueblos, del derecho de secesión. Sin duda, ha podido resultar confusa la Constitución portuguesa cuando admite en su artículo 7º que «Portugal se regirá en las relaciones internacionales por los principios de independencia nacional, del derecho de los pueblos a la autodeterminación», declarando a su vez en su artículo 3º que «la soberanía, una e indivisible, reside en el pueblo», o en el artículo 273º, que «las Fuerzas Armadas portuguesas garantizarán la independencia nacional, la unidad del estado y la integridad del territorio». En todo caso, es evidente que dicho reconocimiento se limita a las «relaciones internacionales», no prevé su aplicación dentro de las fronteras portuguesas. Igualmente era difícil comprender el texto de la Constitución checoslovaca cuando señalaba que «reconociendo la inalienabilidad del derecho de autodeterminación...», limitándolo a continuación al decir «excluida la secesión». Pero tampoco en este caso se planteaba el problema dado que al excluirse la secesión se dejaba sin contenido el «derecho de autodeterminación».

Los textos constitucionales de la U.R.S.S. y de Yugoslavia, sin embargo, podían llamar a confusión.

La Constitución soviética del 7 de octubre de 1977, en su artículo 70 decía:

«La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado multinacional, federal y único, configurado en base al principio del federalismo socialista y en

virtud de la libre autodeterminación de las naciones y de la asociación voluntaria de las Repúblicas Socialistas Soviéticas iguales en derechos. La U.R.S.S. encarna la unidad estatal del pueblo soviético y agrupa a todas sus naciones y etnias para edificar conjuntamente el comunismo.»

El artículo 72 señalaba que:

«Cada República federal conserva el derecho a separarse libremente de la U.R.S.S.»

El artículo 81, en el mismo sentido, proclamaba:

«La U.R.S.S. protege los derechos soberanos de las Repúblicas federales.»

La Constitución Yugoslava del 21 de febrero de 1974 recogía los mismos principios. Así pues, el Título Preliminar, en el Primero de los Principios Fundamentales, declaraba que:

«Partiendo del derecho de cada pueblo a la autodeterminación, comprendiendo el derecho de secesión, sobre la base de la voluntad de todos los pueblos y nacionalidades...»

¿Cabe deducir de la lectura de dichos textos que la soberanía residía en los «pueblos», que se reconocía el derecho de secesión? ¿Podemos imaginar que apelando a dicho derecho se podía haber convocado en Ucrania o en Servia, por ejemplo, un referéndum secesionista, antes de la Perestroika del presidente Gorbachov?

González Casanova señala acertadamente que «la Constitución de la U.R.S.S. (1977) que la define como Estado Federal, reconoce que cada República federada conserva el derecho a separarse libremente de la U.R.S.S. (art. 72). Como veremos, el sistema soviético se asemeja más al Estado unitario de descentralización regional italiano que a un Estado auténticamente federal y, tal vez por eso, la férrea organización que el partido único impone a todo Estado permite afirmaciones constitucionales como la citada sin que peligre por un momento la unidad estatal»²⁷.

Como es lógico suponer, lo dicho respecto a la U.R.S.S. podría trasladarse a la antigua Yugoslavia. En conclusión, tales afirmaciones retóricas sólo cabe entenderlas en un contexto no democrático.

Además, también en los mismos textos constitucionales soviético y yugoslavo encontramos artículos que contradecían dicho supuesto reconocimiento del derecho a la separación. Escribe José Belmonte que «hay que hacer constar que si bien el artículo 73 de esta Carta dice que cada República de la Unión puede secesionarse libremente de la U.R.S.S.», y que, como comentaba Carro Martínez ante el Congreso, era el «derecho de autodeterminación más claro, más terminante que yo encuentro en ningún texto cons-

27. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, op. cit., p. 303.

titucional», sin embargo, por el artículo 75 la soberanía pertenece en exclusividad a la U.R.S.S.; pero en esta Constitución, en el artículo 3, se afirma la idea del centralismo democrático, y en el número 6 se cita al Partido Comunista como la vanguardia centralizada del pueblo soviético, con lo que es imposible materializar el derecho de secesión en la U.R.S.S.²⁸

En consecuencia, admitiendo la definición dada por Giuseppe de Vergottini sobre el poder soberano como aquél «poder libre de límites jurídicos preexistentes», como la «posibilidad jurídica que tiene el estado de determinar, de vez en cuando, el ámbito de su competencia de intervención (la llamada competencia de la competencia), así como la de adoptar todas las medidas necesarias para tutelarse (llamadas autogarantía)»²⁹, ¿eran dichos Estados-miembros soberanos? ¿En los mismos textos constitucionales, sin perjuicio de que, como ya se ha visto, pueda resultar imposible materializarlo porque no eran estados democráticos, se reconoce el derecho de secesión? ¿Quedaban invalidados los artículos examinados por otros que los contradijeran? Veamos pues, más extensamente, el mismo articulado de dichos textos constitucionales, en lo que se refiere al tema objeto de estudio.

1. *Constitución Soviética*

— Art. 2. «En la U.R.S.S., todo el poder pertenece al pueblo. El pueblo ejerce todo el poder estatal a través de los Soviets de Diputados Populares, fundamento político de la U.R.S.S.

Todos los demás organismos estatales se encuentran bajo el control de los Soviets de Diputados populares y les rinden cuentas de su gestión.»

— Art. 3. «La organización y la actividad del Estado soviético se estructura según el principio del centralismo democrático: electividad de todos los órganos de poder estatal de abajo arriba, deber de rendir cuenta al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario para la misión encomendada.»

— Art. 5. «Las cuestiones trascendentales de la vida del Estado se ponen a discusión de todo el pueblo y también se someten a su votación (referéndum).»

— Art. 6. «La fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales, es el

28. *La Constitución*, Ed. Prensa Española, S.A., 1979, p. 75.

29. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado, Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam. Padova, 1983. Espasa Universitaria. Ideas e Instituciones. Madrid 1983, p. 98 y 102.

Partido Comunista de la Unión Soviética. El P.C.U.S. existe para el pueblo y sirve al pueblo. Pertrechado con la doctrina marxista-leninista, el Partido Comunista determina la perspectiva general del desarrollo de la sociedad, la línea de la política interior y exterior de la U.R.S.S...»

— Art. 31. «La defensa de la Patria es función trascendental del Estado y obra de todo el pueblo. Con el fin de proteger las conquistas socialistas el trabajo pacífico del pueblo soviético, la soberanía y la integridad territorial del Estado, han sido constituidas las Fuerzas Armadas de la U.R.S.S. y se ha establecido el servicio militar obligatorio...»

— Art. 73. «Incumbe a la Unión de Repúblicas Socialistas, representada por sus órganos superiores del poder y de administración del Estado: (...)

2) Determinar la frontera estatal de la U.R.S.S. y ratificar las modificaciones de fronteras entre las Repúblicas federales. (...)

6) Confeccionar y ratificar el presupuesto único del Estado de la U.R.S.S. y aprobar el balance de su ejecución; dirigir el sistema monetario y crediticio único; establecer los impuestos e ingresos para formar el presupuesto del Estado de la U.R.S.S.; determinar la política de precios y remuneración del trabajo. (...)

8) Las cuestiones de la paz y la guerra, la protección de la soberanía, la custodia de las fronteras estatales y del territorio de la U.R.S.S., la organización de la defensa y la dirección de las Fuerzas Armadas de la U.R.S.S.»

— Art. 76. «La República federal ejerce autónomamente el poder del Estado en su territorio, con excepción de lo establecido en el artículo 73 de la Constitución de la U.R.S.S.

La República federada tiene su Constitución en concordancia con la Constitución de la U.R.S.S. y con arreglo a sus propias peculiaridades.»

— Art. 103. «Los diputados son representantes plenipotenciarios del pueblo en los Soviets de Diputados Populares...»

— Art. 108. «El órgano superior de poder en la U.R.S.S. es el Soviet Supremo de la U.R.S.S. El Soviet Supremo de la U.R.S.S. está facultado para resolver todos los problemas reservados a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas por la presente Constitución.

Es de incumbencia exclusiva del Soviet Supremo de la U.R.S.S. aprobar la Constitución de la U.R.S.S. introducir modificaciones en ella...»

— Art. 173. «La Constitución de la U.R.S.S. posee la máxima fuerza jurídica. Todas las leyes y otros actos de los órganos estatales se promulgan sobre la base y en correspondencia con la Constitución de la U.R.S.S.»

— Art. 174. «La Constitución de la U.R.S.S. puede ser modificada mediante decisión del Soviet Supremo de la U.R.S.S., adoptada por una mayoría no infe-

rior a dos tercios del número total de diputados en cada una de las dos Cámaras.»

2. Constitución Yugoslava

De la misma forma que en la Constitución soviética, no sólo el que se tratara de un país no democrático impedía la aplicación del derecho de secesión sino que en el mismo texto constitucional encontramos artículos que podían ser interpretados como invalidantes de dicho reconocimiento. Como botón de muestra podemos señalar:

— Art. 281. «... a través de los órganos federales la federación: 1) Asegura la independencia y la integridad territorial de la República.»

— Art. 283. «La Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia: 1) Decide sobre la reforma de la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.»

Por otra parte, no se debe olvidar la idea recogida por Nicolás Serrano según la cual «las antinomias de la Federación desaparecen, a juicio de Schmitt, mediante el concepto de la homogeneidad, de la igualdad sustancial de los Estados-miembros, porque la renuncia al *ius belli* carece de trascendencia cuando ni dentro de la Federación puede haber auténtico enemigo ni fuera de ella se concibe un enemigo del Estado-miembro que no lo sea a la vez del todo federal; porque la voluntad de autodeterminación sólo puede ser negativa por una injerencia extrema, y porque no cabe verdadero conflicto existencial (y si cabe, no se trata de Federación que merezca tal nombre)»³⁰.

A modo de conclusión, ¿por qué entonces se ha venido a reconocer en dichos textos constitucionales el derecho de autodeterminación de los pueblos? Se ha de tener en cuenta que dichas constituciones tenía una fuerte carga doctrinal y de acuerdo con el ideario de Lenin el derecho de autodeterminación debía ser defendido, «siempre y cuando no vaya en contra de los intereses de la clase obrera». Sin duda, como ya ha sido comentado, esta última coletilla supone una cláusula de salvaguarda de gran amplitud y que sirvió a los revolucionarios de 1917 para negar los elementales derechos de las nacionalidades que formaban parte del nuevo Estado soviético. Pero, en todo caso, cabe suponer que en un contexto fuertemente doctrinario, de alguna manera debía aparecer dicho reconocimiento, aunque luego fuera negado en la práctica y en el resto del texto constitucional. Además, no se ha de olvidar que el resto de las Constituciones socialistas no daban lugar a los equívocos tratados, tal como se pudo ver anteriormente.

30. *Tratado de Derecho Político*, op. cit., p. 237.

II. Derecho Constitucional español

I. Breve referencia al Derecho Constitucional español anterior a 1978

El Derecho Constitucional español anterior a 1978 recoge sin excepciones, tal como vamos a ver, lo que es norma generalizada en el Derecho Comparado: la no aceptación del derecho de secesión en el ordenamiento jurídico interno. Sin embargo, donde no ha habido coincidencia ha sido en el criterio aceptado sobre a quién se confiere la titularidad de la soberanía, cuestión directamente relacionada con el tema central de este estudio y cuyo muy breve tratamiento va a servir para enmarcarlo en el Derecho Constitucional español.

Jorge de Esteban a este respecto señala que «existía una tesis que consiste en el reconocimiento y en la lucha por imponer en este país que la soberanía reside en la nación y a ello responden las Constituciones de 1812, 1837, 1869 y 1931. En todas ellas el pueblo o la nación aparece como el sujeto irrenunciable de la soberanía. Pero, en segundo lugar, hay una antítesis por medio de la cual se arrebata la soberanía a pueblo o la nación y se atribuye, de acuerdo con la más pura ortodoxia doctrinaria, al rey con las cortes, dejando así de lado al pueblo considerado como un eterno menor de edad. Las constituciones de 1834, 1845 y 1876 se presentan como los textos en que se plasma tal concepción»³¹.

La Carta de Bayona de 1808, en el artículo 6, respecto a la fórmula de juramento del monarca, dice que se compromete a gobernar «solamente con la mira de interés, de la fidelidad y de la gloria de la Nación española». En el artículo 144 se señala que «los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, se examinarán en las primeras Cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y de la Nación.»

La Constitución de 1812, en su artículo 3 atribuye la soberanía al pueblo español diciendo que «la soberanía reside esencialmente en la Nación; y por

31. *Esquemas del Constitucionalismo Español, 1808-1976*, Dirección y estudio preliminar de JORGE DE ESTEBAN y colaboradores (FRANCISCO JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ y EDUARDO ESPÍN TEMPLADO). Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1976, p. 35.

lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales», principio que estaba en perfecta sintonía con el marcado en su Preámbulo por el que «los Diputados, que componen el Congreso, representan a la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, en las que reside la soberanía nacional».

También el Preámbulo de la Constitución del 18 de junio de 1837 declara que «siendo la voluntad de la Nación, revisar en uso de su Soberanía, la Constitución Política promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812».

La Constitución del 23 de mayo de 1845, en palabras de Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, «recoge las ideas básicas del moderantismo: rechazo de la soberanía nacional y sustitución por la soberanía conjunta del rey y las Cortes»³².

El Título I de la Carga Magna de 1856 se denomina «de la Nación y de los españoles», declarándose en su artículo primero que «todos los poderes públicos emanan de la Nación, en la que reside esencialmente la soberanía, y por lo mismo pertenece exclusivamente a la Nación el derecho de establecer sus leyes fundamentales».

La Constitución de 1869 dice en su Preámbulo que «la Nación española en su nombre las Cortes españolas (...) decretan y sancionan la siguiente Constitución». El artículo 32 proclama que «la soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los Poderes». Según el artículo 33, «la forma de Gobierno de la Nación española es la Monarquía».

Interés especial merece el Proyecto de Constitución Federal de la Primera República Española de 1873 ya que por primera vez en la historia constitucional española se propone una estructura federal:

El Preámbulo recoge la fórmula «La Nación española».

El Título I, «De la Nación española», dice que «componen la Nación española, los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas».

El concepto «soberanía popular» se recoge explícitamente por primera vez en nuestra historia en el artículo 42 que dice: «La soberanía reside en todos los españoles», dejándose meridianamente claro que los titulares de la misma no son los distintos Estados. En el Título V, «De las facultades correspondientes a los Poderes públicos de la Federación», se especifica lo de «conservación de la unidad y de la integridad nacional». Además, el artículo 92 señala que «los Estados tienen completa autonomía económica-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación», preveyendo el artículo 101, apartado 4, que, «cuando un Estado o parte de él se insurreccionase contra los Poderes Públicos de la Nación, pagará los gastos de la guerra».

32. *Constituciones y períodos constituyentes en España 1803-1936*, Estudios de Historia Contemporánea, Siglo XXI, 1977, Madrid. p. 43.

La Constitución de 1876 concreta que «la monarquía y las Cortes, conjuntamente, constituyen la base del poder y la legitimidad del nuevo sistema, marginando el concepto de soberanía nacional y volviendo a la teoría del moderantismo»³³. Por tanto, respecto al Proyecto de 1873, el ámbito de competencia conferido a las regiones españolas se limita fuertemente, reforzándose el poder de Rey que dirige el ejército (arts. 50 y 52), participa en la función legislativa (art. 51) y nombra y separa libremente a los ministros (art. 54).

El artículo 1 del Proyecto Constitucional de 1929 determina que «España está constituida en un Estado políticamente unitario». El artículo 3 establece que «son parte integrante de la Nación: el territorio sujeto a la soberanía española dentro y fuera de la península; cuantas personas residen en él, salvo las que tienen otra nacionalidad, y las que, sin haber perdido la naturaleza española, con arreglo a la Constitución, residen en el extranjero».

La Constitución republicana de 1931 asume la soberanía nacional al señalar su artículo primero que «todos los poderes emanan del pueblo», calificándose el régimen como «República de los trabajadores de toda clase». Por otra parte, se ha de recordar que una de las principales novedades de dicho texto fue el intento de solución de la «cuestión regional», llegando a un compromiso entre los federalistas y los defensores del Estado unitario.

Las Leyes Fundamentales del Régimen franquista no sólo niegan, evidentemente, como el resto de los textos analizados, el derecho de secesión, sino que impiden que los distintos pueblos que forman España puedan disponer del ámbito de autogobierno necesario para desarrollarse como tales.

El principio 5º de la Ley de Principios del Movimiento Nacional dice que «los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la Nación, constituida por las generaciones pasadas, presentes y futuras».

El artículo primero de la Ley Orgánica del Estado de 1976 define que «el Estado español, constituido en Reino, es la suprema institución de la comunidad nacional». Entre los fines fundamentales del Estado, el artículo 3 señala «el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la Nación». El artículo 6 proclama que el Jefe del Estado es el representante supremo de la Nación y personifica la soberanía nacional. El artículo 37 cita como una de las misiones de las Fuerzas la de «garantizar la unidad e independencia de la Patria».

Por último, cabe destacar el artículo 2, apartado II de la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942 que señala: «Todos los procuradores en Cortes representan al Pueblo español, deben servir a la Nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno».

33. *Esquemas del constitucionalismo español, 1808-1976*, de JORDI SOLÉ TURA y ELISEO AJA, op. cit. p. 70.

II. La Constitución Española de 1978

1. *¿Soberanía de los pueblos o soberanía popular?*

Guy Heraud dice que «aunque se denominen democráticas, niegan el principio sobre el que la democracia se fundamenta»³⁴, al referirse a las constituciones de los Estados democráticos que no reconocen el principio de autodeterminación de los pueblos. Estas ideas nos llevarían al absurdo de considerar que no existe un sólo sistema democrático puesto que ninguna de las constituciones actuales lo reconocen como derecho operativo, tal como ha sido estudiado. No se ha regulado un solo procedimiento para hacerlo efectivo ni nunca, acogiéndose a un «derecho de autodeterminación» previamente reconocido en el derecho interno de un Estado, se ha puesto en marcha la secesión de un territorio.

La Constitución Española de 1978 comparte dicho rasgo del Estado moderno. En el Preámbulo ya se refiere a la «Nación Española en uso de su soberanía», y dice que «son las Cortes las que aprueban y el pueblo español el que ratifica la Constitución». El artículo 1.º, en su apartado segundo, dice que «la soberanía nacional reside en el pueblo español», por lo que será éste, en su conjunto, el titular de la misma.

El artículo 2.º proclama: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles y garantiza y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Resulta evidente que el término «nacionalidades» no debe interpretarse como susceptible de ser encuadrable en la teoría del «principio de las nacionalidades», resultando más que nada un gesto de acercamiento de los constituyentes a los sentimientos de los nacionalistas. Cabe comentar también, por razón de que engarza con aspectos estudiados en este trabajo, que el legislador prefirió no definir qué ha de entenderse por «nacionalidades» por la dificultad de dicha conceptualización.

El artículo 8.º, apartado 1.º, señala: «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército de Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

Sin duda, no debe sorprender, como puede deducirse de los artículos destacados, que la Constitución Española rechace de plano el derecho a la autodeterminación, siguiendo lo que es norma común de cualquier ordenamiento democrático actual. La interpretación de cláusulas de dudosa redacción en los Estatutos de Autonomía habrá que hacerla teniendo en cuenta la relación de subordinación de los mismos a la Constitución. En última instancia, la explicación se halla en lo que el dirigente nacionalista vasco Arzallus reconoció al decir que el derecho de autodeterminación se trata de «un pacto de naturaleza jurí-

34. *Autodeterminación de los pueblos*, op. cit., Tomo I, p. 61.

dico-internacional más que de un vínculo jurídico-constitucional en el sentido estricto del término»³⁵.

En la Comisión Constitucional del congreso de los Diputados, durante el mes de junio de 1978, fue presentada por el nacionalista vasco Letamendía Belzunce, representante entonces de Euskadiko Ezquerria, una enmienda por la que se propugnaba la introducción en la que hoy en día es nuestra Constitución, del «derecho de autodeterminación». Considero que analizar tanto el texto de la misma como las actitudes tomadas por el resto de los grupos parlamentarios ante la enmienda resultará de interés.

Dicha enmienda, como posible colofón del Título VIII, proponía que una vez que la Comunidad Autónoma se hubiera constituido y hubieran pasado al menos dos años desde la entrada en vigor del Estatuto de su Autonomía, la Asamblea Legislativa podía poner en marcha el ejercicio del derecho de autodeterminación, siendo necesaria una mayoría absoluta favorable de sus miembros. Una vez alcanzada, dicha propuesta de secesión se sometería a un referéndum, debiéndose también conseguir la mayoría absoluta en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma. En el caso de que no se lograra la mayoría absoluta del censo electoral, la iniciativa podría proponerse otra vez en la siguiente legislatura, transcurridos dos años desde la convocatoria del referéndum. Dicha enmienda no prevenía nada, sin embargo, para el caso en que la consulta fuera favorable a las tesis independentistas respecto a nuevos referendos y su periodicidad, en los que se planteara una posible reunión con el Estado Español.

La enmienda solamente encontró el voto favorable de Marcos Vizcaya, representante del Partido Nacionalista Vasco, si bien en su explicación señaló que el P.N.V. había votado afirmativamente al derecho de autodeterminación «como tal derecho teórico» pero que en realidad no deseaba que se incluyera en el texto constitucional.

Miguel Roca Junyent, representante de Convergència Democràtica y Guerra Fontana, del Partido de los Socialistas de Cataluña, se ausentaron en el momento de la votación, aunque señalaron que de haber estado, no habrían votado a favor de la enmienda. La duda, por lo tanto, se centraría en si hubieran optado por el «no» o se hubieran abstenido.

El resto de los grupos votaron en contra si bien entre la izquierda parlamentaria dicha actitud produjo una fuerte polémica porque durante años había incluido en sus programas políticos el reconocimiento del «derecho de autodeterminación». Gregorio Peces Barba, representante socialista, explicaba que «el pueblo vasco -puesto que de él estábamos discutiendo, en definitiva se autodeterminaría en las elecciones y en los referendos sobre la Constitución y el Estatuto de Autonomía». También en su explicación de voto, Jordi Solé Tura reconoció que, efectivamente, el P.C.E. y el P.S.U.C. incluían el derecho de autodeter-

35. Diario de Sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso n.º 64, de 11-V-1978, ps. 2.181 y 2.182.

minación como «concepto a aplicar en función de la situación de cada país como solución definitiva al problema de las nacionalidades», pero sin embargo, había votado en contra «porque no estábamos haciendo una constitución testimonial, sino una constitución capaz de recoger las aspiraciones compartidas por la inmensa mayoría de la población española». En su libro «Nacionalidades y nacionalismos en España» refuerza esta argumentación diciendo que «de haber votado la incorporación del derecho de autodeterminación tal como lo proponía el diputado señor Letamendía, no habríamos tenido ni derecho de autodeterminación ni autonomías, y posiblemente, ni Constitución», admitiendo que «debo reconocer que en el seno del P.S.U.C. y del P.C. de Euskadi hubo protestas contra mi actitud»³⁶.

El centro y la derecha del espectro político español rechazaron rotundamente el principio de autodeterminación. Así pues, Carro Martínez, representante de Alianza Popular, afirmó que «en los textos más clásicos del Derecho Político se afirmaba que la soberanía era una, indivisible e inalienable; estas eran las características fundamentales de la soberanía de tal forma que el que se venga afirmando ahora aquí que la soberanía es divisible, que es repartible entre diversos sectores del pueblo español, evidentemente es una heterodoxia que a mí jamás me han enseñado»³⁷.

En el mismo sentido, Oscar Alzaga, diputado de Unión de Centro Democrático, defendía que «hoy estamos reunidos aquí, está reunida esta Comisión del Congreso de los Diputados, asumiendo el poder constituyente, asumiendo la soberanía nacional. Esto, evidentemente, no es una convención de embajadores de pueblos distintos y soberanos; pretendemos ser un sólo pueblo soberano y no, como dijo en cierta ocasión Ortega, la polvareda que ha dejado un gran pueblo en el camino de la Historia»³⁸.

2. El artículo 2.º

Estudio separado merece, sin duda, el artículo 2.º porque su redacción produjo una importante polémica, especialmente ilustrativa de ciertos aspectos suscitados en este trabajo. En este sentido, a título de ejemplo, se planteó la inclusión en este artículo del principio de autodeterminación de los pueblos o se discutió sobre la relación entre el término «nacionalidades» de este artículo con el principio de las nacionalidades de Mancini. Su «iter» parlamentario fue el siguiente:

36. *Nacionalidades y Nacionalismos en España*. Autonomías Federalismo, Autodeterminación Alianza Editorial, S.A., Madrid 1985, p. 140.

37. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas n.º 64, de 11-V-1978, p. 2.185.

38. *Ibidem*, p. 2.184.

– Anteproyecto Constitucional³⁹: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran».

– Informe de la Ponencia⁴⁰: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española».

– Fue en la Comisión del Congreso en la que se aprobó el texto definitivo⁴¹, que dice: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

A este respecto, el profesor Fraga Iribarne defendía la siguiente idea, enmarcada en el proceso de elaboración de dicho artículo: «Así como en otros momentos la gran cuestión polémica fue, como en Cádiz, la libertad de expresión o como en 1869 o 1876, la tolerancia de la libertad religiosa; o en 1931, la forma de gobierno, en este momento histórico será sobre el acierto o el fracaso en esta materia de la salvaguardia de la unidad nacional y la articulación efectiva de un sistema constructivo de autonomías por donde nos juzgará la Historia»⁴².

Ante dicha cuestión, ¿cuáles fueron las distintas posturas que fueron defendidas por nuestros parlamentarios? Rafael Entrena Cuesta diferencia, aparte de los que participaron en el llamado «consenso constitucional», entre:

1. Un primer sector se oponía al empleo del término nacionalidades -con toda probabilidad el más polémico de cuantos figuran en la Constitución- por considerarlo ambiguo, confuso, peligroso, discriminatorio, innecesario e, incluso, insuficiente.

2. En el extremo opuesto, se consideró improcedente la referencia a la nación española, por entender que «España no es una nación, sino un Estado formado por un conjunto de naciones».

3. En fin, otro sector propuso enmiendas más de forma que de fondo, pero, respetando en sustancia el texto definitivamente aprobado.

Entre los participantes del «consenso» podemos destacar, como cita suficientemente ilustrativa, lo dicho por Herrero Rodríguez de Miñón: «El proyecto que nos presenta la ponencia reconoce a España como tal nación de manera taxativa y eso, a nuestro juicio, es un principio irrenunciable; y, al atribuir al pueblo español en su conjunto la soberanía nacional —y ahí está la importan-

39. *Boletín Oficial de las Cortes* de 5 de enero de 1978.

40. *Boletín Oficial de las Cortes* de 17 de abril de 1978.

41. *Boletín Oficial de las Cortes* de 1 de julio de 1978.

42. Citado en *Comentarios a la Constitución*, dirigida por FERNANDO GARRIDO FALLA. Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1985, p. 43.

cia del término—, excluye toda posibilidad de separatismo legal, puesto que reconoce un sólo sujeto de autodeterminación. Pero al lado de este principio de autodeterminación, el proyecto de Constitución reconoce un principio de auto-identificación de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad»⁴³. En el mismo sentido el portavoz del Partido Socialista Obrero Español, señor Peces-Barba explicaba que «aquí estamos organizando un Estado que, como lo define Biscaretti para referirse a Italia, es un Estado de autonomías constitucionalmente garantizadas y formado por diversas comunidades nacionales o regionales que se integran en una comunidad nacional superior, que es España»⁴⁴. Para Solé Tura, representante del Partido Comunista de España, el artículo 2 «no sólo define a España, sino que establece el techo político del cual no se puede pasar; y este techo político del que no se puede pasar en que es una Nación indisolublemente unida, que es una Patria común e indivisible»⁴⁵.

Siguiendo la clasificación señalada, entre los que defendieron la eliminación del término «nacionalidades», podemos destacar al profesor Fernández Miranda cuando explicaba que «la palabra nacionalidad, en nuestro diccionario de la Academia, significa solamente condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación». Pero es que la palabra «nacionalidad» para un hombre estudioso del Derecho, y del Derecho Público, adquiere una concreta significación a partir de 1851 cuando, en la Universidad de Turín, Manzini expuso el principio de las nacionalidades que, en síntesis, es éste: «Toda nación tiene derecho a organizarse en un Estado soberano e independiente»⁴⁶. Evidentemente, la polémica ante dicho artículo y el interés en su estudio en este trabajo se derivan de la ambigüedad y confusión que provoca ya que podría ser interpretado en dicho sentido. Así pues, Fraga Iribarne no creía que «las palabras sean irrelevantes» diciendo que «o la palabra nacionalidades es importante o no lo es. Si no lo es, no se ponga, como no se puso en la Constitución de 1931, como no está en la italiana, ambas profundamente regionalistas (...). Desde luego, el ponerlo no será una ruptura con el franquismo; será con la historia entera de nuestro país, y la negación de una esperanza para su futuro»⁴⁷.

En el extremo opuesto, el senador Bandrés, cuyo voto particular a éste artículo se abstuvo de defender ante el Pleno, propuso: «La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado español, la solidaridad entre los pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran y el derecho a la autodeterminación de éstas últimas.»⁴⁸. En análogo sentido, defendieron sus ideas el Sr. Barrera Costa (D.S.C., nº 60, 8 de mayo de 1978) y el diputado Letamendía (D.S.C. citado y D.S.C. nº 66, 12 de mayo de 1978).

43. *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 59, 5 de mayo de 1978.

44. *Diario de Sesiones del Congreso*. Pleno del 4 de julio de 1978, p. 3802.

45. *Ibidem*.

46. *Diario de Sesiones del Congreso*, nº 40, 19 de agosto de 1978.

47. *Diario de Sesiones del Congreso*. Pleno 4 julio 1978, p. 3811.

48. *Boletín Oficial del Estado*, 1978, p. 3451.

Por último, tal como señalábamos en la clasificación anterior, otro sector propuso enmiendas más de forma que de fondo. Así, por ejemplo, el Profesor Sánchez Agesta presentó el siguiente texto: «La Constitución se fundamenta en la unidad política de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones históricas que la integran y la solidaridad entre todas ellas»⁴⁹.

¿Tiene precedentes en el Derecho Comparado el concepto de «nacionalidades» del artículo 2º? Según Oscar Alzaga no tiene, que sepamos, en el Derecho Constitucional extranjero. Puesto a buscar semejanzas remotas cabe traer a relación los párrafos 21 y 31 del Preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn⁵⁰. El profesor Blanco Ande coincide al escribir que «a nuestro modo de ver, la fórmula empleada en el artículo 2 de la Constitución de 1978, no tiene parangón con ningún otro texto de nuestro proceso constitucional»⁵¹.

Continúa señalando Oscar Alzaga que «estamos en presencia del artículo que encierra la transacción más discutida de cuantas contiene nuestra Constitución. Puede decirse, sin miedo a equivocarse, que este precepto es por entero obra del acuerdo a que llegaron trabajosamente los siete ponentes del Congreso (con la excepción del Sr. Fraga). La disciplina interna de los partidos hizo que la fórmula elaborada por aquéllos no fuera tocada en un sólo ápice, ni en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, ni en el Pleno de la misma Cámara, ni en el Senado, ni, por supuesto, en la Comisión Mixta»⁵². ¿Qué explica, por tanto, que dicho compromiso versara sobre un término que indudablemente resultaba equivoco? El profesor Tierno Galván explicaba que: «los que hemos mantenido el supuesto profundo de la unidad de España, hemos sido los que hemos arrojado peligros y hemos defendido ahí, en la clandestinidad, la convivencia y hemos apelado a compromisos, sin cuyos compromisos quizá ahora no estuviéramos aquí defendiendo apaciblemente qué es o qué no es la nacionalidad»⁵³.

En conclusión, sin perjuicio de que se pueda admitir el mayor rigor científico de otro término que no fuese el de «nacionalidades», la necesidad de involucrar a los partidos nacionalistas en la defensa del texto constitucional explica su admisión. Esfuerzo que sin embargo no bastó para que el nacionalismo vasco pidiera el sí en el referéndum constitucional.

En todo caso, pese a la posible contradicción aparente que se ha comentado, queda meridianamente clara la no admisión del «principio de las nacionalidades» en nuestra Constitución, lo que la enmarca en lo que es regla unánime en el Derecho Comparado. Tal como resume Sánchez Agesta:

1.º «La Nación española es ante todo indivisible (o como dice con desafortunada reiteración el artículo 2, indisoluble -lo que significa, política y jurídica-

49. *Diario de Sesiones del Senado*. nº 40, 19 de agosto de 1978.

50. *La Constitución Española de 1978*. Ed. del Foro, 1978, p. 90.

51. *El Estado, la Nación, el Pueblo y la Patria*, Ed. San Martín, S.L. Madrid. p. 189.

52. *Op. cit.*, p. 91.

53. D.S.C. Pleno, 4 de julio de 1978, p. 3814.

mente, una negación del derecho de autodeterminación, que sólo podría establecerse por la vía del procedimiento de reforma establecida para este Título en el artículo 168).

2.º La distribución territorial del Poder, reconociendo el derecho a las autonomías, en un acto de soberanía en ejercicio del poder constituyente.

3.º Se establece una instancia última de decisión en el Tribunal Supremo y en el orden constitucional, en el Tribunal Constitucional.

4.º En cuanto garantiza la solidaridad de las «nacionalidades» y «regiones», reconoce un bien público común de todos los españoles (artículo 2) que se define como un equilibrio comúnmente adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español⁵⁴.

3. *Desarrollo del Principio de Unidad. Autodeterminación y derecho a la autodeterminación*

El estudio del principio de unidad, antítesis del principio de autodeterminación de los pueblos, nos servirá para seguir definiendo, por oposición, las consecuencias y características finales de este último, en un ejemplo especialmente cercano a nosotros: el orden constitucional español.

Escribe el profesor Sánchez Agesta que «el primer principio que matiza la misma concepción del Estado autonómico es el principio de unidad. Hay una realidad anterior que sirve de fundamento: la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles (...)».

En la Constitución se refleja en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, en el Preámbulo en que el pueblo español ratifica la Constitución; en segundo lugar, en el procedimiento de reforma constitucional previsto en el Título X, en que específicamente el artículo 168 exige que una revisión total de la Constitución sea sometida a la ratificación del pueblo por dos vías: la disolución de las Cortes una vez aprobado el principio de reforma, para que una nueva Cámara con un mandato expreso proceda al estudio del nuevo texto constitucional, y la exigencia de un referéndum final, para su ratificación; y por último, en la existencia coherente de una única relación de nacionalidad (art. 11), frente al derecho de vecindad que reconocen los estatutos⁵⁵.

Rafael Entrena Cuesta destaca dos aspectos en el desarrollo del principio de unidad, a saber: «... si habla, en cambio, la Constitución del Poder Judicial (Título VI). Y ello, porque a diferencia de lo que ocurre con las funciones a que nos acabamos de referir, el Estado monopoliza las supremas instancias de decisión judicial a través de los Tribunales, cuya base de organización y funcionamiento se asienta en el principio de unidad jurisdiccional (arts. 117.5 y 152.2), y, del

54. Citado por JOAQUÍN BLANCO ANDE, op. cit. p. 196.

55. *Constitución Española de 1978*. Tomo I. Preámbulo y Artículos 1 a 9, p. 125.

Tribunal Constitucional, que tiene jurisdicción sobre todo el territorio español (arts. 153 y 161)⁵⁶.

Aparte de las consecuencias citadas del principio de unidad (unidad constituyente, unidad jurisdiccional etc.), cabe destacar otras dos que el profesor Sánchez Agesta las engloba dentro de las que él mismo llama «consecuencias políticas»:

1. Unidad en el orden internacional: Antes nos referíamos a que, aunque existan distintas vecindades, sólo debe admitirse una única nacionalidad, la española (art. 11). En caso contrario, no estaríamos ante lo que cabe entender como un Estado moderno sino ante una organización de carácter internacional. En cambio, España en el orden interno y externo se constituye como un Estado (art. 1), con una lengua que todos los españoles tienen el deber de conocer y el derecho a usar (art. 3), una bandera (art. 4), debiendo ser autorizados los Tratados por las Cortes Generales (art. 94).

2. Unidad económica: El artículo 139 reconoce, por una parte, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, y por otra, consagra la libertad de circulación, de establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. El artículo 157.2 refuerza dicho principio al señalar que «en ningún caso una comunidad autónoma puede adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (dicho artículo fue aprobado por unanimidad).

Unido a todo ello, se ha de tener en cuenta que hay sólo una competencia originaria para establecer tributos, que es del Estado (art. 133.1).

Dichas ideas han de ser relacionadas a su vez con el principio de solidaridad, que tiene su expresión más explícita en el artículo 138 cuando habla del «establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» y de no haberse reconocido el principio de unidad, no hubiera podido crearse la dinámica necesaria para la aplicación de dicho principio.

También tienen una estrecha relación con el principio de unidad económica el artículo 149.1.10 por el que se atribuye al Estado «el régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior», «la moneda y divisas» (art. 149.1.11), «la pesca marítima» (art. 149.1.19), etc.

La unidad militar es un aspecto de especial importancia, destacado por algunos autores como definidor de la soberanía de un Estado. El artículo 8.1 de la Constitución señala que «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

56. Recogido en *Comentarios a la Constitución*, op. cit., p. 50.

Para terminar esta referencia al principio de unidad, no se ha de olvidar la relación del mismo con el de unidad económica en el sentido de que, indudablemente, la inestabilidad política produce inestabilidad económica.

Tal como ya se ha comentado, la mera reivindicación secesionista produce desestabilización política en cualquier país democrático. El problema, sin embargo, se agravaría en el hipotético supuesto de que un Estado reconociera el derecho de autodeterminación de aplicación generalizada: ¿Podría existir un marco económico estable en un Estado cuya legislación admitiera que, en cualquier momento, mediante un referéndum, una parte del mismo se secesionara? ¿Podría existir una política de inversiones a largo plazo, de expansión comercial en una zona en la que existieran posibilidades reales de que, por una pequeña minoría a favor, llegara a tener un marco legal distinto? ¿Cómo sería la legislación del nuevo Estado? ¿Y su política económica?

Por otra parte, si admitimos que el reconocimiento del principio de autodeterminación puede ser un factor multiplicador de tensiones separatistas (al igual que el reconocimiento de las autonomías lo ha sido de los regionalismos), las consecuencias podrían ser dramáticas. ¿Qué empresa comercial podría distribuir distintas sucursales por todo el territorio nacional si previera que su política de expansión pudiera verse afectada, en cualquier momento, por la secesión, quedando parte de las mismas separadas del resto?

Además, existe el peligro del «chantaje»: una comunidad plantea una reivindicación económica que, de no ser cumplida, puede desencadenar un proceso separatista. Los casos en la historia son muchos, como de todos es conocido, estando en la memoria de todos el de los Estados del Sur de los Estados Unidos de América respecto a la esclavitud.

Bajo las premisas hasta aquí señaladas, en mi opinión, no sería posible «el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español», según dice el artículo 138 de nuestra Constitución, que fuera compatible con la «soberanía de los pueblos». La inestabilidad, tanto económica como política, sería endémica en dicha hipotética sociedad, cuyo marco institucional estaría continuamente amenazado.

Otra cuestión a plantear es si la aprobación por una comunidad autónoma de su propio Estatuto de autonomía podría considerarse, atendiendo a nuestro texto constitucional, como una modalidad del ejercicio del derecho de autodeterminación. Enrique Múgica Herzog dijo en 1978 que «hay un concepto a menudo utilizado por la izquierda y que los socialistas lo hemos empleado en una de las resoluciones de nuestro XXVII Congreso, celebrado en Madrid, del 5 al 8 de diciembre de 1974: el de autodeterminación (...). La autodeterminación fue la adecuada respuesta que dio De Gaulle a la justa lucha de los argelinos y cuyo proceso condujo a la independencia; y encierra también la posibilidad de que los palestinos de Cisjordania y Gaza, liberados de la tutela que los administra, puedan acceder a la soberanía. Todo ello es radicalmente diferente de lo que sucede en España, y es que tal concepto hay que entenderlo dentro del marco de la descolonización (...), por consiguien-

te, la autodeterminación no incluye la posibilidad de secesión sino el derecho de las comunidades a mantener facultades de autogobierno para desarrollar su propia peculiaridad política»⁵⁷.

Con base en unas ideas parecidas, Euskadiko Ezquerria, organización nacionalista vasca, defendía que el pueblo vasco se «autodeterminó» en el referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía Vasco.

Sánchez Agesta, en cambio, escribe que «incluso la aprobación de los propios estatutos de cada una de las Comunidades, aunque se conceda a sus representantes un poder de iniciativa y al pueblo de cada una de las Comunidades, en su caso, poderes de aprobación y reforma (arts. 151 y 152), están siempre sujetos a la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (aunque en el caso de las autonomías plenas del art. 151 en cierta manera negociada). Virga insiste en este carácter diferencial que denomina carencia de autonomía constitucional. En segundo lugar, la unidad de la nación española es indivisible, lo que excluye todo posible derecho de autodeterminación»⁵⁸.

Sin perjuicio de que dicha cuestión se trate más profundamente en un apartado posterior, considero que puede existir una confusión entre lo que hemos de entender como reconocimiento del derecho de autodeterminación y el hecho de que una comunidad étnica o cualquier otro tipo de grupo humano decida sobre un determinado tema. La admisión del derecho de secesión como normalmente aplicable en un ordenamiento jurídico supone que, en cualquier momento, respecto a cualquier parte de un Estado, es posible que, por una pequeña ventaja de los defensores de la separación, todo el orden institucional quiebre. Distinto es que, en cambio, cualquier grupo humano decida sobre una determinada cuestión. ¿Podría definirse dicha decisión como «autodeterminación»? Quizás, pero no debe basarse en un abstracto derecho a la autodeterminación sino en sencillos principios democráticos. Y si no, ¿no se «autodeterminarían» los trabajadores en una elección sindical, o los accionistas en una Junta general, o una ciudad al elegir su alcalde?

Diferenciar claramente entre una «decisión democrática» y la «aplicación del derecho de autodeterminación de los pueblos» será una cuestión principal a resolver en la Cuarta Parte de este trabajo. La dificultad en su distinción es la que, a todas luces, explica los resultados de determinadas encuestas de opinión que son favorables al reconocimiento en el derecho interno de este supuesto derecho, aunque a la vez, se esté en contra de la secesión del territorio.

Para continuar con esta referencia al principio de unidad, contrario al de autodeterminación, paso a enmarcarlo con los de «solidaridad» y «diversidad».

Para Durkheim, la solidaridad será la interdependencia vinculante de quienes conviven en una comunidad. Destaca Sánchez Agesta del análisis de este

57. Conferencia pronunciada por D. ENRIQUE MÚGICA HERZOG el día 9 de enero de 1978 en el Club Siglo XXI. Texto recogido en *Constitución. Economía y regiones*, ps. 23 y 24. Ibérico Europea de Ediciones, S.A.

58. *Constitución Española de 1978*, op. cit. p. 192.

autor que, «la solidaridad como hecho social se apoya, por consiguiente, en una cierta identidad de naturaleza capaz de suscitar un tipo colectivo modelo de unidad, y en la comunidad complementaria que deriva de la división del trabajo en un cuadro de convivencia y del deber de cooperación entre los que se realizan los diversos trabajos que se enlazan entre sí»⁵⁹.

Apoyándonos en dicha definición, creo que la admisión del derecho de secesión, su reconocimiento jurídico, dinamitaría esa «cierta identidad», acabaría con ese «deber de cooperación». El hecho de que los lazos de unión entre los distintos ciudadanos pudieran romperse en cualquier momento, que por definición, no su conjunto sino partes del mismo fueran soberanas, haría que se creara una dinámica contraria a la solidaridad. El ambiente social estaría enrarecido, principalmente cuando un sector de éstos reivindicara la secesión.

Por todo ello, el principio de unidad debe ser relacionado, necesariamente, con el de solidaridad.

Concluyendo, si admitimos la definición de Pesh del principio de solidaridad como la «coobligación, y hasta cierto punto también, la corresponsabilidad de todos los individuos, grupos y clases en orden al bien común», ¿ante qué estaríamos si esta coobligación pudiera suspenderse en cualquier momento?

Por otra parte, tal como señala Luis Sánchez Agesta, «la solidaridad se revela como un principio de enlace de lo que es al mismo tiempo unidad y diversidad». Evidentemente, el reconocimiento constitucional del principio de unidad no impide, en absoluto, la defensa de las distintas particularidades étnicas de las partes que forman un Estado multinacional ni que sus distintas comunidades dispongan de los instrumentos de poder necesarios para poder desarrollarse como tales. El principio de unidad es, ante todo, un pilar fundamental para la supervivencia de un Estado democrático.

Sin embargo, éste puede reconocer, a su vez, el principio de la diversidad, siendo buena prueba de ello nuestra propia Constitución. Si dichos principios no fueran compatibles, cómo se explicarían los casos de Bélgica, donde se reconocen oficialmente los idiomas francés, flamenco y alemán; Canadá, con francófonos y anglófonos; Finlandia, con el finlandés y el sueco; Irlanda, donde se admite el irlandés y el inglés; la India, con quince idiomas; Filipinas con el tagalo, el inglés y el español; Suiza, con el alemán, francés, italiano y romance; Italia, donde el italiano, convive con el alemán en el Alto Adagio, el ladino en Trento y Bolzano y el francés en el Valle de Aosta; etc... Todos estos Estados, a los cuales podríamos añadir una extensa lista, concilian, de alguna manera, los principios de unidad y de diversidad. Y es en este marco donde debemos encuadrar el artículo tercero de nuestra Constitución: «El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos»- y otros preceptos.

59. E. DURKHEIM: *De la división du travail social*, Paris, Alcan, 1911, XXXVI-XI y passim. Citado por LUIS SÁNCHEZ AGESTA en *Constitución Española de 1978*, op cit., p. 172.

4. Periferias en la periferia

El estudio de las «periferias en la periferia» en el caso español nos ofrece una perspectiva adicional en el tratamiento del principio de unidad consagrado por la Constitución de 1978 y del alcance de su opuesto principio de autodeterminación de los pueblos.

Algunos autores han definido a Cataluña y el País Vasco como «periferias», no sólo en el sentido geográfico del término, sino principalmente en cuanto que una parte de sus habitantes ha manifestado, en el último siglo, una cierta resistencia a la integración plena en el Estado español. Dicha resistencia ha sido explicada, bien por sus rasgos étnicos diferenciales, bien por los sentimientos de su población, o por la concurrencia de ambos aspectos. Partiendo de ello, los nacionalismos radicales deducían que no es posible imponer el principio de unidad donde existe diversidad, presuponiendo, por otra parte, la homogeneidad étnica y subjetiva de sus correspondientes poblaciones.

Sin embargo, acertadamente señala Juan J. Linz que «es ahora el momento de destacar que las periferias nacionalistas, en sus esfuerzos por crear un Estado autonómico y aun más, en sus sueños independentistas, se encuentran con el mismo problema que el Estado central, también ellos tienen sus periferias de difícil integración y dominación por su propio centro»⁶⁰.

Las razones que explican dichas heterogeneidades pueden ser muchas: una larga historia de convivencia con el resto de los españoles, la inmigración, la existencia de amplias zonas en las que las lealtades nacionales nunca han sido independentistas (en el País Vasco, por ejemplo, Alava), el desarrollo de grandes ciudades como Barcelona y Bilbao, donde la influencia etnicista cede en favor de un cierto cosmopolitismo, etc. En consecuencia, las lealtades nacionales se superponen, no existiendo la tan deseada, por los radicales, homogeneidad étnica y sentimental. Así pues, ya el mismo Sabino Arana era consciente de dichas dificultades, en cuanto a que reconocía a Bilbao como una periferia dentro de la periferia ya que «no se identificó con el naciente nacionalismo»⁶¹. Al respecto señaló que «el daño que Bilbao, terrible enemiga de su Patria Bizkaya desde su origen, le ha causado es incalculable: tal vez si a Diego V no se le hubiera ocurrido fundar la villa, hoy fuera feliz Bizkaya. No se ofendan los bilbainos: esto es lo cierto, este es el hecho: Bilbao, de siempre se ha colocado enfrente de los intereses generales de la República (...)»⁶².

El ya citado Juan J. Linz continua su estudio sobre «las periferias dentro de la periferia», señalando respecto al País Vasco-francés, que el nacionalista radical vasco define como Euskadi Norte y aspira a su integración en un futuro Estado vasco independiente, destaca que «prácticamente nadie parece favore-

60. *Conflicto en Euskadi*, Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1986, p. 370.

61. Citados por Juan J. LINZ, *Conflicto en Euskadi*, op cit., p. 447.

62. Citado por JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL, *El primer nacionalismo vasco. Industrialismo y conciencia nacional*, L. Haranburu, San Sebastián, 1979, Texto de Sabino Arana de 1897, p. 342.

cer la independencia cuando se les pregunta (a los vasco-franceses) sobre la reestructuración de Francia. De hecho, el 51 por ciento eligió una respuesta que se podría definir como centralista; el 34 por ciento una respuesta autonomista y el 12 por ciento una que se podría describir como federalista⁶³. Además, añade que «el nacionalismo es, por tanto, electoralmente hablando, una fuerza política insignificante, no mucho más importante que los diversos grupos de extrema izquierda juntos y poco más que el doble del voto que alcanzó la extrema derecha en el distrito de Bayona»⁶⁴.

En el caso de Navarra salen a la luz muchas de las contradicciones de las teorías nacionalistas etnicistas. En este sentido, destaca especialmente el que «en el otro extremo, los que se identifican como vascos y nada más que vascos (en Guipúzcoa, Alava y Vizcaya), rechazan totalmente la idea de que Navarra no sea parte de Euskadi, pero están divididos en cuanto a la actitud a tomar ante la idea de celebrar un referéndum para su integración. El 28 por ciento piensa que el referéndum no tiene sentido y que Navarra es una parte inalienable de Euskadi; el resto está dividido entre los que no se oponen a un referéndum pero que en el caso de que éste resultase negativo no darían por definitivamente resuelto el asunto (38 por ciento) y una minoría de 27 por ciento que piensa que los navarros deben ser libres para decidir en un referéndum y que los resultados deben ser definitivos»⁶⁵. Es decir, buena parte del nacionalismo radical que presenta como «conditio sine qua non» para la definición del Estado español como Estado democrático la aceptación, por parte de éste, del principio de autodeterminación, lo niega, sin embargo, para los navarros. Considera a Navarra como una región irredenta, sin que deban ser tomados en cuenta los resultados electorales.

Por otra parte, «el grado de fragmentación y de polarización entre partes de Navarra»⁶⁶, es conocido por todos, respecto a la cuestión de si debe unirse al País Vasco, si bien, considerando los últimos resultados electorales, una mayoría de los navarros sería contraria a dicha posibilidad. Todo ello también podría permitir, de alguna manera, definir a este territorio como una «periferia dentro de la periferia».

Siguiendo con el análisis que sobre Euskadi ha realizado Juan J. Linz, destaca como otro supuesto de «periferia dentro de periferia» el de Bilbao y su área metropolitana. No se debe olvidar que «los pueblos vascos en las laderas de la ría se han convertido en ciudades industriales pobladas por masas de inmigrantes, trabajadores y empleados no-vascos»⁶⁷. Juan J. Linz, considerando distintos factores, constata que «la presencia del PSOE, que cuenta con más de un cuarto del voto de los municipios de la orilla izquierda y algo menos de un quinto

63. *Ibidem*, p. 380.

64. *Ibidem*, p. 387.

65. *Ibidem*, p. 405.

66. *Ibidem*, p. 446.

67. A PÉREZ ARGOTE, *Racionalidad urbana y relaciones sociales*. El Gran Bilbao. 1945-1975, en Saioak, 3-III-1979, ps. 3-57.

en el área metropolitana, hace de Bilbao, y particularmente, su orilla izquierda, una periferia dentro de la periferia, pero no lo olvidemos una periferia de peso, dada la importancia demográfica del área metropolitana de Bilbao»⁶⁸.

□

68. *Conflicto en Euskadi*, p. 454, op. cit.

Cuarta parte

- El derecho de autodeterminación
y la problemática de su
reconocimiento jurídico**

I. Consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica del derecho de autodeterminación

Como ya ha sido estudiado, algunos autores consideran que no existe una sola razón válida para reconocer como exigencia democrática el derecho de autodeterminación de los pueblos en situaciones coloniales y negar su formulación jurídico-constitucional, en el derecho interno de los Estados, cuando se refiere a un país no colonizado.

Resulta fácil deducir de la investigación y de las conclusiones a las que se han llegado en las tres primeras partes de este trabajo que la tesis aquí defendida es la contraria. Y será precisamente en esta Cuarta Parte cuando se sistematicen y desarrollen las razones que considero impiden que esta teoría sea susceptible de ser reconocida jurídicamente en el derecho interno de los Estados, como derecho normalmente aplicable dentro de sus fronteras. Todo ello, excepción hecha a lo ya señalado referente al ámbito de aplicación de este principio en el Derecho Internacional.

I. ¿Principio democrático o maniobra de distracción?

Kepa Bordegarai, jefe del gabinete de prensa del Partido Nacionalista Vasco en 1985, definía el derecho de autodeterminación como «un derecho natural que asiste a todo pueblo, en razón de su propia soberanía»¹. Jordi Solé Tura afirma que es un «principio democrático indiscutible»², admitiendo posteriormente limitaciones en su aplicación.

Sin perjuicio de que en Capítulos posteriores se siga profundizando en el estudio de la naturaleza del llamado derecho de autodeterminación, creo que ya es metodológicamente adecuado tratar sobre si estamos realmente ante un

1. *Autodeterminación de los pueblos*, op. cit., Tomo II, p. 290.

2. JORDI SOLÉ TURA, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza Editorial, Madrid 1985, p. 141.

«derecho natural», un «principio democrático» o más bien hemos de considerarlo como una mera teoría que puede ser de gran utilidad para algunos nacionalismos que políticamente no pueden declarar la independencia por razón de no contar con una mayoría clara de su población en favor de la separación, sirviéndose de la reclamación del derecho de autodeterminación como maniobra de distracción o cortina de humo. Aunque estos mismos nacionalismos saben que este pretendido derecho es, por su propia naturaleza, no susceptible de ser reconocido en el ordenamiento jurídico interno de un Estado. Además, como ya se desarrollará más adelante, este principio contiene una importante carga antidemocrática. Al menos hay que admitir que su reconocimiento en el derecho interno supone la introducción del factor étnico en la determinación del sujeto de soberanía. El sujeto de soberanía no sería todo el «demos», el conjunto de los ciudadanos, sino cada pueblo étnico que, además, mediante la secesión, podría sustraerse a las decisiones mayoritarias. En consecuencia, no estaríamos ante un Estado moderno, que representara a todos los ciudadanos, sino, más bien, ante una organización internacional de Estados, con un fuerte «déficit» democrático que se derivaría del derecho a sustraerse a la voluntad general que tendría cada estado-miembro, mediante la separación.

Algunos autores definen el derecho de autodeterminación como un principio democrático, aunque después puedan reconocer limitaciones muy importantes en su aplicación. Realmente, no cabe duda de que a primera vista, esto parece verdad. Incluso la misma palabra «autodeterminación» sugiere su conexión con principios democráticos. He de reconocer que cuando elegí el tema de este trabajo, una de las razones que lo motivó fue precisamente el tratamiento de este engañoso atractivo. Era consciente de que si el principio de autodeterminación producía en su aplicación efectos socialmente desgarradores, algo tenía que fallar en su teoría.

La comentada identificación de la autodeterminación con los principios democráticos puede explicarse en parte mediante el análisis de su propia historia. En las luchas liberales del siglo XIX los nacionalistas y los demócratas unían sus esfuerzos en contra de los grandes imperios (Austro-Húngaro, Ruso, etc.). Algo parecido ocurrió en la I Guerra Mundial. Por esto, parte de la cultura política occidental ha relacionado con exceso la aspiración democrática con los nacionalismos.

Según señala Andrés de Blas³, «John Stuart Mill es un ejemplo significativo de la identificación sustancialmente retórica del liberalismo con el sentimiento nacionalista de base cultural», cuando aboga en favor de que las fronteras políticas sean las mismas que las culturales. Además, se puede añadir que el mismo autor defendía, sin embargo, el mantenimiento de la unión de Bretaña a Francia, atacaba el nacionalismo irlandés y decía que «todo lo que verdaderamente tiende a la mezcla de nacionalidades y a la combinación de sus atribu-

3. *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, op. cit., p. 46.

tos peculiares en una unión común, es un beneficio para la raza humana»⁴, idea que nunca podría ser suscrita por el nacionalismo cultural.

En España hemos podido vivir recientemente un fenómeno parecido. A causa de que algunos nacionalismos étnicos se opusieron al franquismo, la oposición democrática les reconoció como parte de la misma. Sin embargo, con el advenimiento de la democracia, se ha podido observar que el mero hecho de oponerse a una dictadura no es prueba suficiente del carácter democrático de una ideología.

El derecho de autodeterminación proclamado en abstracto no debe entenderse como un indiscutible principio democrático. En mi opinión, resulta una evidente contradicción enunciarlo de esta forma y después limitar su reconocimiento jurídico a supuestos coloniales o Estados racistas. Si realmente se tratara de un principio democrático, sin mayores explicaciones habría que defender su aplicación incondicional en todos los Estados del mundo. El rechazo a la tortura, por ejemplo, tiene que ser defendido por los demócratas de todos los países. En consecuencia, defender que se trata de un principio intrínsecamente democrático y al mismo tiempo alertar sobre las terribles consecuencias que se derivarían de su reconocimiento operativo es una contradicción que confunde e impide, en muchas ocasiones, las vías de solución de las reivindicaciones nacionalistas.

Desde una perspectiva liberal-democrática, la única forma de no caer en las citadas contradicciones argumentales es redefinir la naturaleza del principio de autodeterminación de los pueblos, no admitiendo su carácter democrático «per se». Estamos ante un principio político que, atendiendo a las circunstancias de su aplicación, podremos definir como democrático o no. Así pues, a título de ejemplo, parece que sería fácilmente aceptado como no democrático que, fundamentándose en el principio de autodeterminación, una mayoría de ciudadanos «expulsase» a una minoría nacional de un Estado⁵, que los derechos culturales y políticos de las minorías no nacionalistas fueran limitados una vez producida la secesión o que una exigua mayoría, no uniforme en todo el territorio reivindicado, impusiera a una amplia minoría su cambio de nacionalidad, de Estado ... Y la consecuencia lógica de lo enunciado es que si de un principio político es posible hacer derivar, frecuentemente, consecuencias no democráticas, este principio no puede ser definido como consustancialmente democrático. Teniendo en cuenta, además, que su mera formulación jurídico-constitucional y la convocatoria, o la amenaza de convocarlo, de múltiples referendos secesionistas, ya produce

4. *Nacionalismo*, op. cit., p. 104.

5. Aunque han sido muchos los ejemplos que la Historia nos ofrece, destaco por su actualidad el de Quebec. Así pues, Preston Hanning, líder del Partido «Reform Party», tercera fuerza política en el Parlamento Federal de Canadá, advirtió que «si los quebequeses rechazaban la independencia por muy escaso margen promoverían en el Parlamento Federal una reforma constitucional para expulsar a la provincia francesa de Canadá», *Diario ABC*, 29-10-95-página 33.

fueres enfrentamientos y desgarros sociales. En todo caso, tal como se ha estudiado, se debe distinguir claramente entre derecho de autodeterminación y autodeterminación de un pueblo concreto. Podremos hablar de autodeterminaciones democráticas, referidas a un pueblo determinado, siempre que se cumplan determinadas exigencias democráticas. En este caso, la legitimidad de la secesión no se basará en el llamado derecho de autodeterminación sino en fundamentos democráticos. Conclusión que también supone la «inversión de la carga de la prueba»: serán los nacionalistas quienes tengan que probar el cumplimiento de dichas exigencias democráticas, para defender la legitimidad de la reivindicación secesionista y no, cómodamente, darla por supuesta ya que son una «nación» y el derecho de autodeterminación les confiere «automáticamente» dicha legitimidad.

Por otra parte, además de negar su consustancial carácter democrático, y tal como ha sido estudiado en distintas partes de este trabajo hay que dar un paso más y destacar su potencialidad, su carga antidemocrática, que se deriva de la introducción del factor étnico en la determinación del titular del de la soberanía («soberanía de los pueblos» frente a «soberanía popular»). Conferir a un sujeto de tan difícil determinación como es un «pueblo» o una «nación» derechos que se sitúan claramente por encima de aquellos que corresponden a los individuos puede ser una fuente continua de ataques contra los derechos humanos y de conflictos sociales. En última instancia, la definida con desprecio por muchos como «democracia étnica» no sería más que llevar hasta las últimas y más negativas consecuencias el principio de autodeterminación de los pueblos, por el que el titular de la soberanía no es todo el «demos», toda la sociedad civil, sino el pueblo en su sentido étnico. Esta posición ideológica permite, entre otras consecuencias, no deslegitimar a todos los Estados democráticos actuales, que en su mayoría son Estados multinacionales, dado que ninguno lo reconoce como derecho aplicable en sus propias fronteras.

II. Derecho de autodeterminación, autodeterminación y legitimidad de la secesión

Para cerrar este Capítulo, voy a realizar algunas consideraciones sobre el derecho de autodeterminación en relación con la autodeterminación y la secesión.

Podemos diferenciar, a un nivel teórico, el «derecho de autodeterminación» del «principio de las nacionalidades» en el sentido de que el primero no exige necesariamente la secesión, lo que sí ocurre si se pretende aplicar el principio de las nacionalidades. Este defiende la teoría de que a cada nación le debe corresponder un Estado mientras que el derecho de autodeterminación supone exclusivamente que los pueblos tienen derecho a expresar su voluntad respecto a su estatuto político. Dicho en palabras de Obieta Chalbaud, «por eso el prin-

cipio de las nacionalidades ha quedado modernamente sustituido por el derecho de autodeterminación. Este no exige necesariamente la creación de un Estado independiente para cada pueblo, sino que pone el acento en que sea el propio pueblo el que decida su destino futuro, destino que en la sociedad internacional de hoy está frecuentemente mejor asegurado en la colaboración íntima con otros pueblos que en su separación»⁶.

Debemos concluir, por tanto, que pese a que el «derecho de autodeterminación» no exige la secesión, sí la incluye entre las posibilidades que de su aplicación se pueden derivar. Sin embargo, hay autores que realizan una lectura distinta de dicho principio. José Manuel Recalde diferencia entre el derecho de autodeterminación incondicional y el limitado. Señala que «ejemplos de reconocimiento de formas de autodeterminación limitada, se dan en muchas constituciones autonómicas o federales. Por ejemplo, su reconocimiento en la Constitución federal alemana o en la autonómica italiana. Más claro todavía es el caso de la Constitución española de 1978, que prevé la formación de un sistema autonómico sobre la base de la opción libremente ejercitada por las Comunidades Autónomas»⁷.

Como comentario a estas ideas, no cabe duda de que las formas de decisión señaladas son a su vez métodos por los que una comunidad se autodetermina. Lo que resulta más discutible es defender que supongan la aplicación del «derecho de autodeterminación». Puede parecer un juego de palabras, pero no es lo mismo reconocer jurídicamente el «derecho de autodeterminación» que «autodeterminarse» ya que lo primero, en su definición clásica, conlleva la posibilidad de secesión y, sin embargo, en los ejemplos de «autodeterminación» destacados por el autor, la secesión está expresamente prohibida. En todo caso, considero que resulta suficiente con la simple enunciación del problema porque el tema de este trabajo analiza la problemática del reconocimiento en el orden constitucional del «derecho de autodeterminación» en su configuración clásica, tal como es considerada por la mayoría de los autores. Si se da otra lectura a dicho derecho, el tratamiento, por fuerza, sería distinto.

Enlazado con todo lo hasta aquí relacionado en cuanto a que la autodeterminación no exige el acceso a la secesión, el hecho de que, a nivel popular, pese a que la separación suele ser rechazada no ocurre así con la autodeterminación, resulta de nuestro máximo interés. Además, cuando dicho estado de opinión pública se da, es normal que se proyecte en los programas de los partidos políticos que puedan concurrir en el territorio de que se trate. Resulta sintomático que, de acuerdo con un estudio realizado por Francisco Llera⁸ aunque la mayoría de la población vasca rechazaba la independencia, sin embargo, un 65% de la misma abogaba por la celebración de un referéndum de autodeterminación⁹.

6. *El derecho de autodeterminación de los pueblos*, op. cit., p. 68

7. *La autodeterminación de los pueblos*, op. cit. Tomo I, p. 186.

8. Profesor Titular en la Universidad del País Vasco y Vicedecano de la Facultad de Ciencias de la Información.

9. *Autodeterminación de los pueblos*, op. cit., Tomo I, p. 283.

En mi opinión, dicha contradicción se explica por la razón de que no se ha sabido hacer llegar a la población la idea de que el simple hecho de la convocatoria de un referéndum secesionista conlleva importantes efectos traumáticos en la sociedad. Realmente, no tiene mucho sentido, siendo conscientes de lo señalado y de que la mayoría de la población no sea independentista, provocar un referéndum de autodeterminación para luego, en el mismo, rechazar la secesión. Habrá que buscar fórmulas de decisión populares, vías de negociación que no produzcan dichos efectos, desgarradores socialmente. Caminos que permitan que la comunidad consiga el grado de poder político necesario para desarrollarse como tal. En consecuencia, aunque la autodeterminación no exige necesariamente que se produzca la secesión, sólo tiene sentido que sean únicamente los independentistas quienes reivindicquen la convocatoria del referéndum secesionista, instrumentalizándolo como carta de presentación formal de sus objetivos separatistas de fondo.

Continuando con la diferenciación entre derecho de autodeterminación, autodeterminación y secesión, deben quedar claramente distinguidos los dos primeros conceptos. Hemos visto que es posible reconocer jurídicamente la autodeterminación de un pueblo en concreto y que éste, mediante un referéndum secesionista u otro tipo de manifestación colectiva de voluntad, proceda a la separación de su territorio. Asunto bien distinto es que un Estado reconozca con carácter general, para todos los pueblos que lo componen, el derecho de autodeterminación de los pueblos.

La autodeterminación de un pueblo puede basarse en el llamado derecho de autodeterminación, definido como derecho natural incondicionado que pertenece a cualquier pueblo, o, en cambio, en razones democrático-liberales. Podemos destacar de entre dichas razones o exigencias, que podrían dar legitimidad democrática a la secesión, las siguientes. Primera, una muy amplia mayoría social que esté a favor de la separación, no sólo en un momento histórico determinado sino durante generaciones, dentro del territorio que la pretende, así como un suficiente consenso social en el resto del Estado, que asegure la supervivencia de este último. Segundo, un escrupuloso respeto a los derechos de las minorías no nacionalistas que pudieran quedar atrapadas en el nuevo Estado. Por último, la constatación de que ninguna otra posibilidad de acuerdo (la autonómica, la federal u otras) pudiera ser aceptada. Insistiendo que, en cambio, nunca debería estar fundada la legitimidad de la secesión en un principio potencialmente no democrático como el de la autodeterminación de los pueblos, cuando se pretende fuera de los supuestos reconocidos por el Derecho Internacional. En consecuencia, la legitimidad de la secesión vendrá dada por el cumplimiento de unas excepcionales exigencias democráticas por parte del movimiento nacionalista y no por la mera aplicación de un pretendido derecho que pertenece a cualquier pueblo. Conclusión que también supone la «inversión de la carga de la prueba»: serán los nacionalistas quienes tengan que probar el cumplimiento de dichas exigencias para defender la legitimidad de la reivindicación secesionista y no, cómoda y antidemocráticamente, darla por

supuesta ya que son «una nación» y el llamado derecho de autodeterminación les confiere «naturalmente» dicha legitimidad.

Por otra parte, tal como ha sido señalado, aunque el mero reconocimiento de la autodeterminación de un pueblo en concreto produce importantes desgarreros sociales, sin embargo, el hipotético reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos supone, en mi opinión, la destrucción del Estado democrático multiétnico. No es lo mismo que, con carácter excepcional, se admita la autodeterminación (incluida la posibilidad de la secesión) de un determinado pueblo a que, con carácter general, se reconozca el derecho natural a que cualquier pueblo se autodetermine. El primer caso es un problema social y de Estado, normalmente reflejo de la incapacidad de las partes de encontrar fórmulas de acuerdo menos traumáticas socialmente. El segundo es la continua puesta en tela de juicio de los fundamentos del Estado democrático, siendo una pretensión política no susceptible de ser reconocida jurídicamente.

II. La supervivencia del Estado Democrático

I. La difícil determinación del sujeto del derecho de autodeterminación

Decía Sir Ivor Jennings, que «superficialmente parecía razonable: dejar que el pueblo decida. Sin embargo, de hecho, era ridículo porque el pueblo no puede decidir hasta que alguien no decida quién es el pueblo»¹⁰.

Tal como señalábamos en la Primera Parte, la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos requiere que el sujeto del mismo pueda ser identificado fácilmente. Se deberán fijar las reglas que permitan saber qué comunidad de personas tendrá derecho a reivindicar su aplicación. Y realmente en su definición estriba uno de los principales puntos contradictorios de esta teoría.

E.H. Carr dice que «hoy, en el momento de mayor conciencia nacional de todas las épocas, se podría afirmar que una amplia mayoría numérica del mundo no siente fidelidad a ninguna nación»¹¹. Las definiciones objetivas, tal como se argumentó en el Capítulo III de la Primera Parte, no consiguen configurar con claridad cuál es el sujeto del derecho de autodeterminación. Esto se deriva de que la nación no es algo dado por la naturaleza, claramente definida por los rasgos raciales, étnicos, lingüísticos, geográficos. No es posible hacer «cortes» exactos, trazar líneas evidentes que nos indiquen el territorio delimitado y permanente de una etnia. Las lealtades nacionales se superponen o son distintas dependiendo de cada ciudadano, cuando estamos refiriéndonos a Estados que durante siglos han reunido en sus fronteras diferentes pueblos. Ninguno de esos rasgos objetivos nos dará la regla a seguir para la definición operativa de nación o nos servirá para poner un límite en la aplicación de la secesión. Además, pensar lo contrario supondría invalidar la propia misión de los nacionalismos, que es, a saber, «construir una nación». Si ésta estuviera ya cla-

10. *The Approach to Self-Government, 1956*, citado en: *Selfdetermination. The Legitimacy of Secession*, op. cit., p. 9.

11. E.H. CARR, *Nationalism and After*, Macmillan, Londres 1968. citado por ANDRÉS DE BLAS GUERRERO en *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, op. cit., p. 27.

ramente dibujada por la naturaleza no tendría sentido que los nacionalistas se esforzaran por crear su propia historia, potenciar su lengua diferenciada, resaltar todas aquellas costumbres y rasgos que los pudieran distinguir del resto, etc.

También se concluyó en la Primera Parte que las definiciones subjetivas no resultaban ser un criterio operativo válido en la definición del sujeto del derecho de autodeterminación. Considerando la naturaleza cambiante de los nacionalismos, la superposición de sentimientos nacionales y su no exclusividad, no cabe hacer depender de pequeños porcentajes de votos la unidad de un Estado. La diferencia en cada momento histórico entre los partidarios de la independencia y los unionistas puede ser mínima y la estabilidad y la supervivencia del sistema político estarían dependiendo de estas oscilaciones electorales. Además, si en verdad se considera una exigencia democrática que todos los «pueblos» pudieran, en el momento que les pareciera conveniente, convocar un referéndum secesionista, en aplicación de las definiciones subjetivas, si se alcanzara la independencia se debería arbitrar un sistema que permitiera, regularmente, consultar a la población sobre si deseaba volver a formar parte del Estado del que se secesionó. Como reconoce Obieta Chalbaud, «la mera voluntad de vivir juntos ofrece una base aleatoria e inestable»¹².

Hemos de añadir el problema adicional que supone determinar qué población tendría derecho para decidir que ellos mismos forman una nación y, en consecuencia, apelar por la formación de un Estado independiente. La cuestión es más compleja de lo que puede parecer a primera vista. Obieta Chalbaud la resuelve señalando que¹³ «hay, efectivamente, personas que han nacido en el interior del grupo y poseen muchos de sus elementos culturales, pero carecen de algunos de ellos incluso fundamentales, como pueden ser por ejemplo la lengua (...). Si estas personas tienen conciencia clara de su pertenencia exclusiva a ese pueblo, no cabe la menor duda de su pertenencia exclusiva a él (...). Hay una tercera clase de personas que incluso habiendo nacido en el grupo y poseyendo muchos o todos sus elementos objetivos, carecen en absoluto del elemento subjetivo (...). Tales personas han dejado de pertenecer a sus pueblos»¹⁴. Evidentemente, tales ideas nos llevarían a la conclusión de que, para definir qué es un pueblo, habría que crear una especie de tribunal que fuera decidiendo, atendiendo a los mencionados elementos objetivos y subjetivos, quiénes gozan de las cualidades de nacionales, quiénes tienen esa «conciencia clara de pertenencia exclusiva a un pueblo». El problema planteado es de difícil solución: los nacidos en el territorio del que se pretende la secesión, pero que llevan años residiendo en otra parte del Estado, ¿serían considerados parte de ese pueblo? ¿Y si no hubieran nacido allí, pero tuvieran todos los elementos objetivos que lo definen? ¿Cuántos años de residencia serían necesarios para adquirir la cualidad de

12. *El Derecho de Autodeterminación*, op. cit., p. 43.

13. Pese a la extensión de la cita, la he recogido por considerarla de gran interés en cuanto que por sí misma refleja la complejidad del tema tratado.

14. *El Derecho de Autodeterminación*, op. cit. p. 59.

«nacionales», para aquellos que no disfrutaran de los elementos subjetivos mencionados? ¿Qué valor daría el nacionalismo étnico a los votos de los emigrantes? Las preguntas pueden ser interminables.

Otro tema a tratar es el de la confrontación de derechos nacionales de dos pueblos distintos. Como consecuencia de la misma lógica del principio de autodeterminación, considero que hasta los nacionalistas más radicales reconocerán una cierta legitimidad a la nación-Estado que durante siglos ha reunido pacíficamente a distintos pueblos. A título de ejemplo, los bretones en Francia podrían aducir sus singularidades étnicas como fundamento de un derecho natural a la secesión, pero también es cierto que Francia, utilizando los mismos argumentos que fundamentan la teoría de la autodeterminación nacional, es capaz de definirse a su vez como sujeto del derecho de autodeterminación.

Concluyendo, en distintos Capítulos de este trabajo se ha puesto de manifiesto la dificultad de poder dar una definición generalmente aceptada del concepto «nación». Pero esta dificultad se torna en imposibilidad cuando se pretende definir de forma que sea aceptada por todas las partes el sujeto de un hipotético derecho a la autodeterminación de los pueblos, incorporado como normalmente aplicable en el derecho interno de un Estado. Cualquier criterio que se pudiera dar para precisar constitucionalmente los límites, las personas, integrantes del sujeto del derecho sería incapaz de ser admitido pacíficamente por la población afectada.

II. Las teorías del precedente y de la infinita divisibilidad

En la Introducción se destacaban los riesgos que se derivaban de abrir la «Caja de Pandora» del derecho de autodeterminación de los pueblos para la supervivencia de los Estados democráticos. A este respecto cabría recordar que ningún Estado que haya conseguido la independencia fundamentándola teóricamente en el «derecho de autodeterminación» lo ha reconocido posteriormente en su ordenamiento jurídico, en favor de sus propias minorías étnicas.

Un hipotético reconocimiento del derecho a la secesión no sólo puede crear el desgarramiento social inmediato que supondría el mero planteamiento secesionista o la separación efectiva de un territorio sino que, sobre todo, establecería un peligroso precedente que afectaría tanto al Estado en cuestión como a la Sociedad Internacional. En nuestra transición política hemos podido observar, salvando las distancias, un fenómeno parecido: aunque algunos autores hayan podido defender que la política más acertada hubiera sido limitar el proceso autonómico a las nacionalidades históricas, sin embargo, es admitido generalizadamente que el reconocimiento de estos regímenes autonómicos obligaba a trasladar dicho sistema al resto de las regiones españolas. La razón estribaba en que se había establecido el precedente. Igualmente, resultaría previsible que, una vez que una parte del territorio se secesionara de un Estado multiétnico, en aplicación de un derecho operativo para cualquier pueblo, aunque fuera por un

efecto de contagio, las tensiones separatistas se multiplicarían en el resto de sus fronteras. Habría que añadir además el peligro del «chantaje» a tomar muy en consideración. El gobierno democrático podría ser presionado por distintas regiones bajo la amenaza de su secesión. En este caso, los principios democráticos ceden ante las exigencias de determinados grupos, conscientes de los efectos traumáticos que se derivarían de la creación de tensiones secesionistas.

También, estrechamente relacionado con la teoría del precedente, se encuentra lo expuesto sobre el «Nacionalismo, economía y clases sociales», de la primera parte, donde se relacionaba la expansión de los nacionalismos periféricos con la economía en general y con los posibles beneficios que, en particular, pueden éstos aportar a distintas clases sociales.

En este sentido, resultó significativo que el nacionalismo escocés multiplicara su influencia popular con el descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte. Se vio que cuando territorialmente no coinciden el centro del poder político con el del poder económico es previsible que surjan o tomen nuevas fuerzas los nacionalismos. Pero es más, la simple percepción por parte de la población de que, en un Estado separado, su nivel de vida podría mejorar, es el caldo de cultivo indicado para el surgimiento de tensiones independentistas, principalmente cuando se han establecido precedentes al respecto. Imaginemos que, por ejemplo, Cataluña ha accedido a la independencia acogándose a un hipotético reconocimiento constitucional de la autodeterminación e imaginemos también que en León se descubren grandes bolsas de petróleo. No es difícil suponer que se desencadenarían movimientos secesionistas en dicha provincia, una vez establecido el precedente.

La amenaza que conlleva un teórico reconocimiento del derecho de autodeterminación, formulado constitucionalmente, no hay que calibrarla sólo por los efectos traumáticos que podría originar a corto plazo, sino también hay que pensar que una vez establecido el precedente, la supervivencia del Estado estaría continuamente amenazada por los impulsos provincianos más egoístas. Además, habrá que recordar la dinámica que acompaña a lo señalado por la que un nacionalismo provoca otros nacionalismos que a su vez refuerzan el primero, apareciendo nuevos nacionalismos rebuscados, en una reacción en cadena, así como todo lo estudiado en la Primera Parte referente al poder de expansión de los nacionalismos.

Estrechamente ligada a la que se ha venido a denominar «teoría del precedente» se encuentra la de la «infinita divisibilidad». Si se admite el principio por el que una minoría étnica puede decidir si es una nación y en consecuencia dispone de un irrenunciable «derecho de autodeterminación», ¿dónde detener dicho proceso de desmembramiento? Las naciones no son algo perfectamente determinado e inmutable y si se admite el principio de autodeterminación es imposible ponerle un límite por razón de la infinita divisibilidad étnica o cultural del género humano. Si se admitiera la secesión, por ejemplo, de Galicia, fundada en la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos, ¿por qué no reconocer la de Andalucía o Murcia o Cartagena? Siempre cabe la defensa de

criterios nacionalistas más estrictos, limitados: en el mes de octubre de 1986 seis de los siete concejales de Villaverde de Trucios aprobaron un acuerdo por el que se iniciarían los trámites para su separación de Cantabria y su incorporación al País Vasco, siendo apoyado dicho intento por el Gobierno Autonómico Vasco.

Una vez aceptada dicha dinámica es imposible ponerle coto. Habría que pensar también en los llamados pueblos no territoriales como por ejemplo, los indios americanos, los gitanos, etc. Posiblemente no reivindicaran la creación de un Estado independiente pero sí resulta previsible que algunos solicitaran un estatuto jurídico diferenciado del resto de la población, ya que la autodeterminación no tiene por qué ser necesariamente territorial (secesión) sino también económica, cultural, etc.

Los nacionalismos periféricos son siempre conscientes del peligro de la «infinita divisibilidad». De ahí su actividad en busca de la «unanimidad». Es corriente encontrar nacionalismos dentro de los nacionalismos. Casos conocidos resultan el de la secesión del norte de Katanga al poco tiempo de que esta región accediera a la independencia, o el de las Islas Shetland en Escocia o el del partido político «Unidad Alavesa» en el nacionalismo vasco.

En la Primera Parte de esta investigación se recogieron datos que ponían en evidencia la no coincidencia entre el mapa lingüístico mundial y su mapa político, defendiéndose la imposibilidad de que ambos se puedan superponer ya que existen más de 3.000 lenguas. Sin embargo, también hay que reconocer que la lengua es un factor que en determinadas circunstancias sirve de base objetiva para que un grupo de nacionalistas vea facilitada su actuación. Esta diversidad lingüística deberá ser tenida en cuenta como otro dato que explica la «infinita divisibilidad» étnica del género humano, teoría que también pone de manifiesto la debilidad de los fundamentos en que se basa el derecho de autodeterminación, definido como derecho natural, democrático e irrenunciable que pertenece a todos los «pueblos».

III. El referéndum secesionista

El análisis del referéndum secesionista pone en evidencia buena parte de las contradicciones de la teoría del derecho de autodeterminación.

La primera cuestión a plantear es la consideración de qué ciudadanos tendrían derecho a emitir su voto en una consulta de estas características, admitiendo hipotéticamente la tesis de los nacionalistas por la que una minoría cultural-étnica debe disfrutar de la posibilidad de decidir su estatuto jurídico, sin límites, en aplicación de un derecho constitucionalmente reconocido.

Obieta Chalbaud dice que «los emigrantes que, por la razón que sea, no han conseguido adaptarse a la nueva cultura ni aspiran a integrarse en ella en el futuro; esas personas, aun cuando lleven muchos años residiendo en ese pueblo, no pueden bajo ningún concepto, considerarse miembros de él, ni están

capacitados para expresar una opinión sobre sus asuntos»¹⁵. Otros autores defienden en cambio, el sufragio universal de todos los ciudadanos políticos del territorio.

La cuestión es difícil pues no parece previsible que los nacionalistas radicales pudiesen aceptar como voto del mismo valor el de los emigrantes o aquellos de las personas que no tuvieran los elementos objetivos que, según éstos, definen la nacionalidad. En este sentido, Gabriel Jakson señalaba que «como una tendencia oculta sotto voce existe la noción de que sólo los vascos étnicos pueden apreciar realmente las necesidades de las personas que viven en el País Vasco»¹⁶. A esto hemos de añadir el problema de los nacionales de esta comunidad que residan en otras partes del Estado multinacional.

De más importancia a los efectos del objeto de este trabajo resulta el problema de la periodicidad de las consultas. Supongamos, en primer término, que el resultado del referéndum es contrario a las tesis de los independentistas. Según Guy Heraud, «conviene que el pueblo tenga el poder de provocar el referéndum tantas veces cuantas lo considere necesario; esto podría hacerse a través de una petición que agrupara a una quinta parte de los electores inscritos en dicho territorio». Evidentemente, no parece posible imaginar un Estado sometido continuamente a tales convulsiones. Contrariamente a lo que a veces se piensa, un referéndum secesionista en el que haya salido victoriosa la postura unionista sólo servirá para reducir las tensiones separatistas durante un corto periodo de tiempo. Los nacionalistas no tienen por qué aceptar dicho resultado como definitivo, y una vez que se haya «abierto la puerta», se planteará una nueva realización de la consulta aún con más fuerza.

Difícil es, tal como se ha visto, la respuesta a la cuestión de la periodicidad del referéndum secesionista, cuando en el primero hubiera sido derrotada la postura independentista. Sin embargo, aún resulta de mayor complejidad cuando el resultado ha sido favorable a los independentistas. Kedourie escribía que «si los plebiscitos se justifican por la misma razón que las elecciones ¿por qué no deberían tener lugar con la misma regularidad que las elecciones, y por qué una nación no habría de poder cambiar su lealtad periódicamente, como puede cambiar de gobierno? Contestar que puede, es oponerse abiertamente a los hechos; contestar que no debe, es incurrir en la incongruencia»¹⁷. Los resultados que proporciona un referéndum secesionista, como cualquier otra consulta electoral, serán siempre coyunturales. Por otra parte, resultará una contradicción que aquellos que han reivindicado la autodeterminación defendiendo su carácter democrático ligen a dicha población para siempre respecto a la secesión. En consecuencia, se tendría que arbitrar un sistema de consultas posteriores al establecimiento de Estado independiente, que permitiera rectificar o ratificar esta decisión regularmente en el tiempo. Esto puede parecer posible sobre

15. *El Derecho de Autodeterminación*, op. cit., p. 62.

16. Artículo publicado en diario *El PAIS*, el día 5 de noviembre de 1986.

17. Op. cit., p. 99.

el papel, pero un ordenamiento jurídico no puede ponerse en tela de juicio continuamente. Supongamos, llevando el caso al extremo, que en una comunidad se ha celebrado un referéndum secesionista cuyo resultado fue favorable a la creación de un Estado independiente, con un 52% de los votantes frente a la opción contraria, que obtuvo un 48%. Se consuma la secesión; se establece el nuevo Estado y siguiendo la lógica expuesta se convoca un nuevo referéndum en el que la postura unionista consigue la mayoría. Desde luego, el supuesto puede parecer demasiado hipotético pero desvela las contradicciones inherentes y peligros de la teoría de la autodeterminación de los pueblos. Además, no hay que olvidar que en zonas mixtas, en Estados históricos multinacionales, las dos opciones pueden estar muy equilibradas en cuanto a fuerza electoral.

El tema de la periodicidad del referéndum secesionista hay que enlazarlo con lo estudiado respecto a la naturaleza cambiante de los nacionalismos. El sentimiento nacional y su graduación no es algo estable e inmutable por lo que difícilmente se puede defender, siguiendo la lógica de la teoría de la autodeterminación, que el resultado de una consulta encadene a una población por siglos. Un derrumbamiento de la imagen del líder nacionalista, una mala campaña electoral, un error del gobierno estatal, etc., pueden influir en la forma de expresión de dicho sentimiento de lealtad nacional. Incluso sería posible que los factores atmosféricos determinaran el resultado del referéndum. Y si todo esto no fuera así, no tendrían sentido las movilizaciones y campañas que los partidos independentistas llevan a cabo.

También resulta de interés tratar sobre la cuestión de qué porcentaje de votos favorables a la secesión serían necesarios para que ésta tuviera lugar. Sin duda, defender la mayoría cualificada estaría en contradicción con el principio de autodeterminación, pues se establecería una importante limitación a la «decisión popular». Además, si la postura independentista consiguiera la mayoría simple de los votos pero no se accede a la separación porque se exige la mayoría cualificada, la unidad, y por ende, la convivencia en el Estado multinacional, estaría fuertemente lastrada.

Aún más temeraria resulta la defensa de la mayoría simple: ¿sobre qué bases se formaría un nuevo Estado que hubiera sido rechazado a título de ejemplo, por un 48% de los votos? ¿se puede decidir el desmembramiento de los Estados y los consiguientes traumas que se derivarían de ello basándolo en, quizás, uno o dos puntos favorables al independentismo? Por otra parte, debe ponerse necesariamente en relación con todo lo señalado en cuanto a la naturaleza cambiante de los nacionalismos y la periodicidad del referéndum secesionista. Así pues, una secesión obtenida por mayoría simple exigiría con mayor motivo la celebración de referendos posteriores al establecimiento del nuevo Estado independiente para comprobar si algún sector de la población, que podría variar el sentido de la balanza, hubiera cambiado su opinión.

Otro aspecto de gran importancia, que pone de manifiesto el callejón sin salida al que se llega siguiendo la lógica del principio de autodeterminación, es el de decidir el estatuto político de los territorios que hubieran optado por

el «status quo» cuando la mayoría de la población del territorio étnico eligiera la secesión. Por ejemplo, ¿qué ocurriría si se celebrara un referéndum secesionista en el País Vasco y mayoritariamente se hubiera optado por la secesión, pero en Álava el resultado fuese favorable para los unionistas? Resulta previsible que los nacionalistas radicales defendieran que quien se autodetermina es el pueblo vasco por lo que Álava debiera formar parte del nuevo Estado. Los vasco-españoles aducirían que si Álava ha sido española durante siglos, si mayoritariamente se habla el idioma español y su población se siente tanto vasca como española, no debería existir razón alguna por la que tuviera que ser obligada a romper dichos lazos.

Utilizando como base la lógica que fundamenta el derecho de autodeterminación, la cuestión tendría una imposible respuesta porque si se define un territorio como nación sería la totalidad de su población la que tendría que decidir. Sin embargo, esto a su vez chocaría con la idea —que también sustenta dicho principio— por la que el pueblo tiene derecho a disponer de sí mismo. Además, el problema señalado podría extenderse a ámbitos territoriales más reducidos que los provinciales utilizados en el ejemplo: una comarca, una ciudad, un pueblo.

Los defensores de la constitucionalización del «derecho de autodeterminación» defienden que en la historia han tenido lugar referendos secesionistas que han resultado positivos socialmente. Al respecto, lo primero que hay que señalar es que estas consultas no se han realizado en aplicación de un derecho de autodeterminación reconocido constitucional y previamente, de aplicación general para todos los pueblos del Estado multinacional. Por otra parte, tuvieron lugar en circunstancias socio-políticas especiales como guerras, desmantelamientos de Imperios o Estados, etc., pero no, desde luego, en el transcurso normal de la vida política de un Estado, que ha de ser lo que ha de prever una norma constitucional. Así pues, cierto es que Napoleón utilizó este tipo de consulta para la anexión de nuevos territorios a Francia, pero no hemos de olvidar que persiguió cualquier intento separatista en contra de la integridad de esta nación. Los referendos que tuvieron lugar en aplicación del «principio de nacionalidades» después de la I Guerra Mundial se realizaron con ocasión de la conclusión de un conflicto bélico y con objeto de dismantelar los Imperios vencidos.

Algunos nacionalismos destacan, como favorables a sus planteamientos, dos supuestos de referéndum secesionista; la separación de Noruega de la Monarquía Sueca y los referendos del Quebec. La convención de Moss de 1814 y el acta del Imperio de 1815 dan lugar a la Unión Real de Suecia y Noruega. Esta unión fue rechazada por los noruegos el 7 de junio de 1905 y aceptada pacíficamente por los suecos la separación. Sin embargo, creo que este caso no puede ser utilizado como ejemplo en contra de las tesis defendidas en este trabajo, ya que este referéndum no tuvo lugar en aplicación de un derecho de autodeterminación jurídicamente reconocido con anterioridad y aplicable a cualquier «pueblo del Estado», posibilidad contra la que principalmente se enfoca el presente estudio. Además, hay que tener en cuenta otros aspectos: real-

mente no se llegó a formar un solo Estado, sino más bien, la combinación de dos Estados en una Unión real por lo que la secesión debía producir, por fuerza, menores traumas sociales. Esto se prueba mediante el análisis del resultado del referéndum: de 371.911 votos, 368.280 fueron favorables a la separación y sólo 184 negativos. La mayoría separatista resultó, en efecto, abrumadora, siendo difícil imaginar que pudieran darse unas cifras parecidas en alguna de las nacionalidades en las que actúan movimientos independentistas, formando parte de Estados históricos multinacionales. Por otra parte, no existía el peligro del «precedente» ya tratado. En consecuencia, dicho referéndum no se realizó en aplicación de un «derecho de autodeterminación» previamente reconocido ni se secesionó una parte de la población de un Estado pues realmente existían dos Estados. Resultó ser únicamente una salida política a un conflicto por el que una abrumadora mayoría de los noruegos se encontraba enfrentada a la idea de seguir manteniendo la Unión Real con Suecia.

El día 20 de mayo de 1980 se celebró en el Quebec un referéndum, (ampliamente descrito en la Primera Parte) por el que se preguntaba a la población si daba «al Gobierno del Quebec el mandato de negociar el acuerdo propuesto entre el Quebec y el resto del Canadá»¹⁸, en los términos de que éste permitiría al Quebec adquirir «el poder exclusivo para hacer sus leyes, de imponer sus impuestos y establecer relaciones exteriores —en otras palabras, soberanía—»¹⁹. Como ya se vió, el resultado de dicha consulta fue contrario a los nacionalistas. Quince años más tarde fue convocado un nuevo referéndum, teniendo lugar el mismo resultado aunque con una diferencia muy estrecha entre los votos logrados por los secesionistas y los unionistas.

A los efectos de este trabajo, el principal interés estriba en analizar si dichos referendos pueden esgrimirse como ejemplos en contra de las tesis defendidas en este Capítulo. Considero que en ningún caso cabe plantearlo de esta forma: su convocatoria no se realizó en aplicación de un derecho de autodeterminación previamente formulado constitucionalmente. Es más, de las mismas preguntas de las consultas se deduce que en absoluto se pretendió el reconocimiento jurídico del principio de autodeterminación de los pueblos, indiscriminado e incondicional, que pudiera ser de aplicación para cualquier minoría nacional canadiense. Sólo se admitió el tratamiento específico y limitado del conflicto nacionalista planteado en el Quebec. Además, el acuerdo de «soberanía» en el caso de que la postura nacionalista hubiera vencido en la consulta, debería haber sido «negociado con el resto del Canadá»²⁰. Pero, en todo caso, ¿cómo ha podido el Estado canadiense superar esta crisis? En mi opinión, factores favorables fueron que, por una parte, el Canadá es un Estado de muy reciente creación (en su configuración actual se estableció en 1926) en el que los lazos entre francófonos y anglófonos no son muy fuertes, no están trabados

18. Entresacado de la pregunta de dicho Referéndum.

19. Entresacado de la pregunta de dicho Referéndum.

20. *Idem*.

en el transcurso de siglos de historia en común. Por otra, un dato de fundamental importancia es que no existen otros nacionalismos en este territorio por lo que disminuye el riesgo del precedente y de la infinita divisibilidad. En todo caso, resultó suficientemente significativo lo que dijo el Primer Ministro Trudeau, justo al conocer que su opción había salido victoriosa: «En el referéndum, todos hemos perdido algo». Sin duda, pese a lo anteriormente dicho, su mero planteamiento produjo traumas sociales de difícil solución futura, principalmente en la misma provincia del Quebec.

Sin embargo, podría llegar a defenderse la oportunidad de la celebración del primer referéndum si hubiera resuelto definitivamente la cuestión nacional del Quebec, aunque hayan tenido lugar los conflictos sociales lógicamente derivados del planteamiento de la separación. Pero no ha sido así. El líder del Partido Québécois, Jacques Parizeau convocó en el otoño de 1995 un nuevo referéndum secesionista. Vuelve a confirmarse, sobre los hechos, que la celebración de este tipo de consultas sólo disminuye temporalmente la presión nacionalista pero en absoluto cierra la cuestión planteada, salvo en el caso de que el resultado sea favorable a las tesis separatistas. En este sentido, Andrés de Blas Guerrero, en un reciente artículo publicado en el diario EL PAÍS, señalaba que «el observador europeo podía pensar que éste era un tema cerrado desde que, en 1980, el 60% de la población de este territorio canadiense se manifestó en contra de la iniciativa nacionalista encabezada entonces por R. Lévesque. El observador europeo, sin embargo, haría de este modo notable injusticia a la singular interpretación que los movimientos nacionalistas de signo secesionista tienden a hacer de este tipo de consultas. De ganarse, introducen un punto final, sin posible retorno, en las relaciones mantenidas hasta ese momento con el conjunto del estado. De perderse, las cosas no van más allá de la necesidad de plantear ulteriores referendos hasta conseguir el resultado apetecido»²¹.

Para terminar este apartado y volviendo sobre la diferenciación que he propuesto entre derecho de autodeterminación y autodeterminación, considero que, pese a las dificultades y graves consecuencias señaladas, intelectual y prácticamente cabe la convocatoria de un referéndum de autodeterminación, excepcionalmente referido a un pueblo en concreto. Sin embargo, considero una sinrazón y una prueba más de la naturaleza no susceptible de ser formulada constitucionalmente del derecho de autodeterminación el referéndum secesionista como parte de la teoría que defiende su carácter de derecho natural, fundamental para todo pueblo o nación. No es necesario poseer una gran imaginación para poder prever la destrucción de cualquier Estado multiétnico sometido, o con la amenaza de poder ser sometido, a frecuentes referendos secesionistas, tanto en el tiempo como referidos a distintos territorios, en aplicación del citado e irrenunciable derecho de autodeterminación de los pueblos.

21. Artículo publicado el 10 de agosto de 1995 en el diario *El PAÍS*, p. 10.

III. Democracia representativa o democracia étnica

En el anterior Capítulo he defendido la incompatibilidad entre la supervivencia de cualquier Estado democrático multiétnico y el reconocimiento jurídico del derecho de autodeterminación de los pueblos en el derecho interno del mismo Estado, como derecho normalmente operativo. El Capítulo III, sin embargo, va más allá y en el mismo defiende la tesis por la que un hipotético reconocimiento constitucional del derecho de autodeterminación atacaría de raíz los fundamentos de la democracia representativa, transformándola en otro tipo de sistema político que podemos denominar «democracia étnica», en el que, además, los derechos de las minorías, la paz y la cooperación internacional y la ética política quedarían claramente amenazadas. En todo caso, y resulta evidente deducirlo de lo hasta aquí estudiado, la formulación jurídico-constitucional a la que nos referimos es la del derecho de autodeterminación, entendido como derecho natural que pertenece a todo pueblo de forma incondicional. Caso distinto es, lógicamente, el reconocimiento específico y puntual, con carácter excepcional, de la legitimidad de la secesión de un pueblo en concreto, en un momento histórico determinado, posibilidad política que, aunque previsiblemente acarrearía graves conflictos sociales, podría no atacar las bases en que se fundamenta la democracia representativa.

I. El quebrantamiento de los principios democráticos

Hace aproximadamente diez años se celebró en Zaragoza, entre los vecinos de Actur, un referéndum que tenía por objeto comprobar si éstos querían admitir en su vecindario a unas familias gitanas. Quizá se podría defender que esta consulta popular era «democrática», que «el pueblo tenía que decidir». Sin embargo, a cualquiera se le alcanza que en realidad se quebraron los principios democráticos más elementales. Sin duda, resulta difícil definir cuándo la opinión de un sector de la población ha de tomarse en cuenta, desde una perspectiva liberal-democrática, si se han de preservar los intereses generales o los

derechos humanos. Y, en mi opinión, en términos parecidos hay que plantear la cuestión de la autodeterminación de los pueblos en los supuestos no coloniales.

Oscar Alzaga recordaba en la Comisión de Asuntos Constitucionales que el 28 de agosto de 1811 Torrero comentó, sobre el artículo 3.º de la que sería la Constitución de 1812, que la afirmación de que la soberanía reside en el pueblo no se debía discutir ni votar porque «poner en tela de juicio la soberanía popular equivale a poner el tela de juicio el título mismo en virtud del cual actúa el poder constituyente»²². Siguiendo estas ideas considero que oponer al principio de soberanía popular el de la soberanía de los pueblos supone quebrar las bases en las que se funda una democracia representativa. ¿Qué sentido tendrían unas elecciones democráticas generales si una parte de la población pudiera substraerse a sus resultados, invocando el derecho a la secesión en todo momento disponible?

Por otra parte, defender la lógica de que un sector del pueblo (una etnia) debe tener reconocida la posibilidad de su separación obliga a que, por la misma lógica, la mayoría de la población deba disfrutar del derecho a echar o expulsar a parte de los ciudadanos del Estado. Si los corsos, por ejemplo, tuvieran la potestad de poder separarse en cualquier momento del resto de los ciudadanos franceses por medio de referéndum democrático, ¿no deberían éstos, en consecuencia, disponer del derecho a que «democráticamente» pudieran expulsar a los corsos del Estado francés? La lógica «democrática» es la misma. Al respecto, hay que recordar la expulsión que dirigió Idi Amin, en Uganda, de la minoría asiática. En conclusión, si una minoría puede separarse incondicionalmente, ¿no sería normal, por razones de reciprocidad, que la mayoría numérica tuviera derecho a expulsar a una minoría?

La dinámica antidemocrática que se crea resulta peligrosa, como estamos viendo. Hemos de añadir que si se admite que un grupo de ciudadanos puede separarse territorialmente en cualquier momento apelando a su diferencia cultural, por qué no podría reclamar un estatuto jurídico distinto, una raza (por ejemplo, los negros de E.E.U.U.) o incluso una secta, un sector profesional, etc.

Así pues, es posible realizar la diferenciación entre el «pueblo», que ha de definir y ser fundamento de cualquier constitución democrática, como la comunidad de ciudadanos a la que debe garantizar sus libertades fundamentales y pueblo en sentido étnico, definición que sirve de base ideológica al derecho de autodeterminación. Obieta Chalbaud dice que «si un estado multinacional pretender ser democrático, tendrá que reconocer que son sus pueblos en los que radica últimamente la soberanía»²³. Sin embargo, pese a su aparente «progresismo», esta afirmación quebranta, tal como ha sido argumentado, los tradicionales principios democráti-

22. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 64, año 1978. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, p. 2.184.

23. *Derecho de Autodeterminación*, op. cit., p. 153.

cos y humanistas defensores de que la soberanía reside en el pueblo, en los ciudadanos.

Existen otros dos factores que por su relación con la «efectiva libertad política» de los ciudadanos, deben ser destacados en el estudio de la teoría derecho de autodeterminación: la protección de las minorías y la ética política.

Alfred Cobban comenta del principio de autodeterminación que «no se trata de un derecho absoluto»²⁴, superior a los derechos de los individuos. ¿Cuál sería la situación de las minorías no secesionistas «atrapadas» en el nuevo Estado surgido de la aplicación del «derecho de autodeterminación»?

Apoyándonos en la idea de Cobban, parece previsible que los derechos de los individuos cederían ante el derecho «absoluto» del pueblo a su autodeterminación. Este factor explica también la diferenciación que se ha realizado en el trabajo de la autodeterminación en situaciones coloniales y aquella que se pretende en Estados democráticos, diferenciación que resulta de tan difícil comprensión a ciertos sectores doctrinales. Evidentemente, en este último caso podemos comprobar que, aunque exista en una nacionalidad una fuerte corriente de opinión favorable a la independencia, en los Estados en los que distintos pueblos han estado unidos durante siglos, por fuerza se han creado lazos de unidad entre todos los ciudadanos. Por tanto, las lealtades nacionales se superpondrán ya que no tienen por qué ser excluyentes.

El estudio de la problemática referida puede dividirse en tres tiempos. El primero va a ser aquél en el que se plantea como reivindicación el reconocimiento del derecho de autodeterminación. Los nacionalistas radicales considerarán a sus compatriotas que no compartan su ideología un enemigo a batir. Entrarán en juego todos aquellos peligros de la radicalización de los nacionalismos, estudiados en la Parte Primera: «el traidor», la necesidad del enfrentamiento, la «uniformidad», la búsqueda de una identidad nacional diferenciada, etc. En efecto, el mero planteamiento de la autodeterminación produce desgarros sociales.

El segundo tiempo a analizar es aquel en el que se convoca un referéndum secesionista y resulta perdido, en un determinado momento histórico, por los unionistas. Es posible que si esta victoria hubiese sido abrumadoramente mayoritaria, la reacción de las minorías unionistas sería moderada. Sin embargo, de no ser así, es razonable imaginar que, quienes toda su vida han sentido determinadas lealtades nacionales «heredadas» de sus padres, abuelos, etc., y a los que una exigua mayoría les obliga a ser extranjeros, a «cruzar fronteras», considerarán que no resulta de recibo esta imposición, que la autodeterminación nacional no debe definirse como un derecho absoluto que se superponga a los correspondientes de los individuos.

Por último, se ha de tratar la situación en que quedarían estas minorías, «atrapadas» en el nuevo Estado separado. Minogue escribe que «es un destino

24. *National Self-Determination*, Oxford University Press, Londres 1946, p. 60.

mucho peor vivir como miembro de una minoría en un Estado nacionalista, que ser parte de un pueblo, que es uno de los muchos gobernados en un imperio multinacional»²⁵. Se buscaría por parte del Estado nacionalista la unidad; la mera existencia de dichas minorías pondría en tela de juicio el título en el que este Estado se funda. Es razonable prever que sus derechos políticos, lingüísticos, económicos, se reducirían, que tendría lugar una injusta discriminación social y cultural.

Estrechamente ligado a los temas hasta aquí suscitados está la consideración de la ética política en relación con la teoría del derecho de autodeterminación.

Los Estados y la mayor parte de la doctrina defienden el no reconocimiento jurídico de la secesión como derecho operativo a nivel interno y esto no se debe a oscuros intereses. En última instancia, serán los intereses de los ciudadanos y la supervivencia del Estado democrático lo que cuenta. Así pues, se pone de evidencia una clara preocupación ética que no existe en los que defienden la teoría del derecho de autodeterminación, sean cuales fueren sus efectos sociales, a sabiendas de que condenan a los ciudadanos a la frustración dado que se trata de un supuesto derecho no susceptible de ser reconocido en el ordenamiento jurídico interno.

II. La paz y la cooperación internacional

El tercer tema apuntado al comienzo de este Capítulo era el de la paz internacional y su relación con el hipotético reconocimiento de la autodeterminación en su interpretación extensiva. Es evidente que la aplicación rigurosa de este principio multiplicaría el número de Estados existentes en el concierto internacional, siendo éste continuamente cambiante ya que no es posible establecer los límites definidos y permanentes de cada nación. Esto, sin duda, afectaría a la estabilidad internacional. Además, al no existir un mapa étnico perfectamente dibujado, los enfrentamientos entre los Estados, por la integración de territorios en liza y dudosos étnicamente, se potenciarían. Escribía Kedourie que «los intentos de reordenar, según criterios nacionales, una parte tan importante del mundo, no han conducido a una paz o estabilidad superiores (...) fue un problema nacional, el de las minorías alemanas en nuevos estados nacionales, lo que provocó el estallido de la II Guerra Mundial»²⁶.

Por otra parte, además de los factores mencionados, se ha de considerar el previsible aprovechamiento geo-estratégico de los conflictos que fueran originados por la introducción de este principio. Así, por ejemplo, pese a que los distintos gobiernos de E.E.U.U. han condenado tradicionalmente la secesión, por la razón antedicha apoyaron a los kurdos del Iraq y a los Tibetanos. De la misma

25. *Nacionalismo*, Ed. Paidós. Buenos Aires, 1975, p. 215.

26. *Nacionalismo*, op. cit., p. 109.

forma, la antigua U.R.S.S., aunque colaboró militarmente en el aplastamiento de la secesión de Katanga y Biafra, ayudó a los secesionistas de Bangla Desh.

En resumen, tal como ha demostrado la Historia, la introducción del principio de autodeterminación en el panorama político internacional ha de ser considerada como un factor que puede ocasionar la escalada de la violencia, no debiéndose olvidar que este tipo de guerras son especialmente crueles: Bangla Desh, Katanga, Biafra, la antigua Yugoslavia, etc, cuyo recuerdo debe ser una invitación a la prudencia, en relación con el uso de este principio, incluso desde la perspectiva del Derecho Internacional.

También la búsqueda y utilización del discurso atractivo ante la opinión pública explica la contradicción ideológica que supone la defensa de la «Europa de los Pueblos» por sectores independentistas. Pablo Sastre Forest señalaba que «de la misma manera que el capitalismo ha hecho un largo camino hasta llegar a la C.E.E., también nosotros, los pueblos sin estado, debemos comenzar, paso a paso, hasta llegar algún día a alumbrar la Europa de los Pueblos»²⁷. Dicha afirmación defiende sin más que quieren separarse para después unirse. Es decir, reivindican el derecho a la secesión, sin tomar en consideración todos los traumas sociales que su reconocimiento originaría, para que después de que se hubieran establecido nuevos Estados independientes, llevar a cabo un proceso de unificación de lo desunido.



27. *Autodeterminación de los Pueblos*, op. cit., Tomo II, p. 289.

■ Conclusiones

El objetivo principal de este trabajo es el estudio de la naturaleza jurídico-política del llamado derecho de autodeterminación de los pueblos y muy especialmente el tratamiento de la cuestión de si su reconocimiento en el derecho interno de un Estado democrático es incompatible con la supervivencia de éste último.

La importancia del tema elegido es evidente porque se refiere al título mismo en que puede basarse una constitución: en la soberanía popular, es decir, en todos los ciudadanos, el «demos», la sociedad civil sin exclusiones o, en cambio, en la soberanía de los pueblos, de los pueblos étnicos, fundamento de la teoría de la autodeterminación de los pueblos.

Sin embargo, pese a la importancia señalada, el tratamiento doctrinal, sobre todo en el campo del Derecho Constitucional, ha sido escaso y deficiente. Incluso la «clase política» y los medios de comunicación pasan como de puntillas sobre tan compleja cuestión. En todo caso, podemos destacar, por ser las más extendidas, las tres corrientes doctrinales que a continuación se exponen:

Primera.—Se defiende el carácter democrático «per se» del llamado derecho de autodeterminación, pero, a la vez, se llama la atención sobre los peligros de su hipotética aplicación dentro de las fronteras de un Estado, lo cual obviamente es una contradicción, hasta cierto punto excusable por la aparente conexión del concepto «autodeterminación» con los principios democráticos. Sin embargo, a ningún demócrata puede asustarle la aplicación de principios democráticos, por lo que, o bien esta corriente doctrinal no es democrática, o bien no estamos ante un principio democrático «per se».

Segunda.—El derecho de autodeterminación no contiene la posibilidad de secesión, tesis que en sí misma también es contradictoria ya que entre las posibilidades de elección de un pueblo que se «autodetermina» debe estar la de secesionarse. De la misma forma, sin entrar en el fondo de la cuestión, es decir,

sin considerar previamente si estamos ante un derecho democrático «per se», a veces también se zanja la cuestión sin más argumentos que el de defender que no es un «derecho» ya que carece de la necesaria imperatividad que toda norma exige por razón de no estar reconocido en ningún ordenamiento jurídico.

Tercera.—La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos, teoría contra la que principalmente se dirige este trabajo, y según la que la humanidad se encuentra naturalmente dividida en pueblos o naciones, siendo posible identificarlas claramente, y que cada uno de esos pueblos o naciones tiene un derecho natural a autodeterminarse.

Los partidos políticos también participan en esta ceremonia de la confusión. Si son nacionalistas, reivindican la formulación constitucional del derecho de autodeterminación mientras que no cuentan con la mayoría de los ciudadanos del pueblo que dicen representar en favor de la separación. En cambio, cuando posteriormente consiguen un apoyo mayoritario, simplemente declaran la independencia, olvidándose de la primera reivindicación. Las razones que explican este «olvido» son claras: exigir el reconocimiento jurídico del derecho de autodeterminación es una hábil maniobra de distracción, una inteligente cortina de humo que resulta útil a un nacionalismo minoritario, ya que su demanda «suena bien». Sin embargo, si este mismo nacionalismo llega a ser mayoritario, ¿para qué reivindicar el previo reconocimiento del derecho de autodeterminación?. Sencillamente se declara la independencia, tal como ha ocurrido históricamente sin excepción. Además, también sin excepción, los mismos nacionalismos que reivindicaban el principio de autodeterminación como derecho fundamental, una vez conseguida la independencia han negado su reconocimiento en el nuevo orden constitucional.

También en los partidos no nacionalistas la confusión está servida. A veces se modifica el significado de derecho de autodeterminación, asimilándolo al de elecciones democráticas, ocultándose que en el primero se introduce el factor étnico en la determinación del sujeto de soberanía y que conlleva la posibilidad de la secesión. Otras, se defiende el reconocimiento de este principio como posible reductor de las tensiones separatistas, de tal manera que sea un camino para vencer por las urnas al nacionalismo, sin ser percibido que un referéndum secesionista sólo atenúa temporalmente su reivindicación, volviendo ésta con más fuerza, pasados unos años, por haberse establecido el precedente, tal como se ha vuelto a demostrar en los sucesivos referendos del Quebec.

Hasta ahora se han destacado como motivos de interés de este trabajo la importancia del tema elegido y su deficiente tratamiento doctrinal y político. A estos motivos hay que añadir un tercero que su carácter práctico y actual. Las referencias al llamado derecho de autodeterminación de los pueblos son continuas en los medios de comunicación. No hay que olvidar que los nacionalismos

son uno de los principales focos de conflictos del actual mapa político. En consecuencia, resulta obvio que un mejor conocimiento de la verdadera naturaleza jurídico-política de este supuesto derecho tendría consecuencias prácticas positivas, ayudando a desenmascarar determinadas posiciones ideológicas. Y a este respecto, quiero destacar tres aplicaciones prácticas que entiendo de gran interés. En primer lugar, que si realmente se demuestra que el derecho de autodeterminación no es susceptible, por su propia naturaleza, de ser reconocido en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados, los nacionalismos que lo reivindican están conduciendo a sus pueblos a un callejón sin salida. Por otra parte, en este trabajo no sólo se critica la «impracticabilidad» del principio de autodeterminación, sino que, sobre todo, se denuncia que contiene una importante carga no democrática (excepción hecha de los supuestos reconocidos en el Derecho Internacional). Esta tesis, principal aportación original de este trabajo, debe servir para hacer desaparecer ciertos complejos de quienes rechazan el reconocimiento constitucional de este pretendido derecho, complejos que se explican por su apariencia democrática. Por último, una tercera aplicación práctica sería que los nacionalistas de buena fe no perciban como un agravio el no reconocimiento del principio de autodeterminación, lo que es norma común en el constitucionalismo, una exigencia democrática y de la razón.

El último motivo de interés que quiero poner de relieve es el de la dificultad del tratamiento del tema elegido. Nos movemos entre conceptos de imprecisos límites, entre apariencias que confunden al más experto. Podemos ver que lo aparentemente democrático, el principio de autodeterminación, puede llegar a conducir y servir de fundamento a distintas formas de genocidio tales como la limpieza étnica, la persecución cultural de las minorías no nacionalistas, etc., y que la misma teoría de la democracia también puede contraponerse a la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos. Y esta misma dificultad, obviamente, ha sido para mí un acicate tanto en la elección como en la elaboración de este trabajo.

Concepto de Nación, Nacionalismo y Derecho de Autodeterminación

La aparente sencillez de la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos, ya expuesta, contrasta con la complejidad de cada uno de los conceptos en que se basa: «derecho», «autodeterminación» y, de forma muy especial, «pueblo». En la definición de este último concepto, algunas corrientes doctrinales han incidido en sus elementos objetivos, tales como la raza, la lengua o la geografía. Sin embargo, debemos recordar que en el mundo existen tres mil lenguas y no tres mil Estados, que el río Nilo une y, en cambio, el Rhin separa.

Otras tendencias doctrinales ponen el acento en la opinión de los ciudadanos. El máximo exponente de esta corriente doctrinal fue Ernest Renan y según

la misma la nación es una forma de compromiso histórico-social. Sin duda, se trata de una argumentación prometedora para el tratamiento de dichos conceptos, pero sólo en la teoría, en la esfera de los valores, sin pretender hacer derivar «exactas» consecuencias prácticas, tales como la de trazar líneas en un Estado multinacional que perfectamente distinguan un pueblo de otro, distinción que a su vez permita la secesión y con ella los desgarramientos sociales que por su mera apelación se producen. Y en esta idea reside uno de los principales puntos débiles del derecho de autodeterminación: la dificultad de determinar el sujeto del derecho, debiendo concluirse que poco podemos decir de un derecho respecto del que ni es posible definir claramente su sujeto.

La teoría del derecho de autodeterminación hay que estudiarla en el ámbito político e ideológico donde se aplica, por lo que necesariamente hay que ponerla en relación con los nacionalismos. Además, hay que tener en cuenta que las ya citadas, en determinadas circunstancias, características no democráticas del principio de autodeterminación, puestas en relación con las también potencialmente antidemocráticas de algunos nacionalismos, conforman el alcance real del principio de autodeterminación de los pueblos. Así pues, la naturaleza cambiante de los nacionalismos, por la que una generación puede ser independentista y la siguiente autonomista, nos da idea del escaso valor de los referendos secesionistas. De la misma manera, los esfuerzos de igualación cultural y étnica propios de los nacionalismos tienen que ser un motivo de preocupación adicional que nos prevenga sobre la situación en que quedarían las minorías no nacionalistas atrapadas en un Estado secesionado.

Especial consideración ha de darse al poder de expansión de los nacionalismos, que muchas veces se explica exclusivamente por reacción o incluso por mera emulación a la existencia de otros nacionalismos. Teniendo en cuenta este hecho, difícilmente se puede lograr la estabilidad y supervivencia en un Estado democrático que reconociera como derecho aplicable el de la autodeterminación de los pueblos. Previsiblemente se produciría una multiplicación de las demandas secesionistas, una vez establecido el precedente, aunque fuera por contagio, a causa del poder de expansión de los nacionalismos.

Para terminar esta referencia a los nacionalismos, paso a describir algunos de los que actúan hoy en día, selección hecha por razón de que pueden aportar materiales de interés para el estudio y crítica del llamado derecho de autodeterminación.

El Quebec y los referendos secesionistas.—En 1980 se celebró en El Quebec un referéndum de autodeterminación, cuyos resultados fueron claramente favorables a los unionistas (el 59.4% de los votos). Podría parecer que este resultado habría resuelto la cuestión nacionalista en esta provincia del Canadá, gracias a la aplicación del principio de autodeterminación. Sin embargo, las

tensiones secesionistas sólo se mitigaron durante algo menos de una década, volviendo a convocarse otro referéndum en el año 1995, que también fue perdido por los secesionistas, aunque por una mínima diferencia. Además, en palabras de los líderes nacionalistas, hay que preparar ya un nuevo referéndum. De lo dicho podemos sacar dos conclusiones de interés. Primera, la convocatoria de estas consultas ha sido una falsa solución que, cuanto menos, ha dejado a la población del Quebec profundamente dividida, incluso enfrentada, sin haberse resuelto la cuestión nacional. Segunda, es asunto bien distinto votar a los nacionalistas en unas votaciones periódicas de representación popular, en las que el Partido Quebequés era la fuerza política mayoritaria, que votar afirmativamente en un referéndum definitivo en favor de la independencia de la región, con todas las consecuencias económicas y sociales que supone la separación, referendos perdidos por los nacionalistas.

Escocia, El Punjab y otros.—Son numerosos los casos en que se demuestra la relación entre la percepción sentida por la población de que una mejora económica que se derivaría de la secesión y la fortaleza del nacionalismo en esta misma población. Relación económica que no se concilia bien con el pretendido carácter «natural», no materialista, de las naciones y de su «natural» derecho a la secesión.

La antigua Yugoslavia.—Lo ocurrido en estos últimos años en los territorios de la antigua Yugoslavia es un ejemplo trágico de los peligros de la puesta en marcha del principio de autodeterminación de los pueblos. Podía parecer fácil, que los pueblos decidan, que los croatas, serbios, bosnios, etc. se autodeterminen y esta teoría fue la apoyada por Alemania y Austria, países que hicieron un flaco favor a los ciudadanos de la antigua Yugoslavia. Podía parecer fácil pero su resultado ha sido la todavía difícil determinación de las nuevas fronteras, la existencia de minorías étnicas atrapadas y perseguidas en los nuevos Estados nacionalistas, la apertura, en suma, de la Caja de Pandora de los enfrentamientos étnicos.

Estados Unidos y los pueblos sin territorio.—Si aceptamos la lógica del principio de autodeterminación de los pueblos, la mera circunstancia de que un pueblo no disponga de un territorio no puede acarrear la grave consecuencia de negarle el derecho de autodeterminación. En este sentido determinados movimientos nacionalistas afroamericanos e indios en Estados Unidos han reivindicado para estas minorías un estatuto diferenciado del resto de la población. De la misma manera que en Estados Unidos, en la mayor parte de los Estados existen diversas etnias que también podrían reclamar ese estatuto político propio, sustrayéndose a la voluntad democrática general de los ciudadanos del Estado.

La URSS y la capacidad destructiva del derecho de autodeterminación.—El convencimiento por parte de la población de que las fronteras podrían cam-

biarse alentó nuevos separatismos, siendo una de las principales causas de la destrucción de la URSS. El Presidente Gorbachov, como respuesta a estas reivindicaciones, aprobó la ley denominada «Sobre el procedimiento de secesión de una República de la Unión», normativa que reconocía el derecho de autodeterminación de los pueblos. Esta ley no pudo ser aplicada entre otras razones porque cuando un nacionalismo contaba con el apoyo mayoritario de su población no esperaba a que se aplicara dicha ley sino que unilateralmente declaraba la independencia.

Los referendos de Nueva Caledonia y las Islas Fiyi.—Los referendos celebrados en la pasada década en Nueva Caledonia e Islas Fiyi pusieron nuevamente de manifiesto la imposibilidad de determinar el sujeto del derecho de autodeterminación, de una forma que sea aceptada por todas las partes en conflicto, cuando de lo que se trata es de decidir sobre cuestión tan grave y real como la secesión de un territorio: ¿sólo podían votar los nativos? ¿cuáles debían ser los rasgos étnicos o el tiempo de residencia necesarios para poder pertenecer sujeto del derecho de autodeterminación?

La división de Checoslovaquia.—La separación entre los checos y los eslovacos se produjo de forma pacífica y especialmente ejemplar. Podría defenderse que estamos ante un supuesto de secesión legítima. Sin embargo, la cuestión clave es determinar si dicha legitimidad se fundamenta en un teórico derecho de autodeterminación de los pueblos, del que gozaría cualquier pueblo en cualquier circunstancia, o más bien en el cumplimiento de una serie de exigencias democráticas, tales como un apoyo claramente mayoritario de todos los ciudadanos del Estado en favor de la secesión, el respeto de las minorías y otras.

El Derecho Internacional y los Principios de no intervención e integridad territorial

Puede llamar la atención que, considerando que el objeto de este trabajo debe encuadrarse principalmente en el ámbito del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política, sin embargo, se incida especialmente en el Derecho Internacional. Las razones son varias. Algunos nacionalistas fundamentan la reivindicación del reconocimiento del principio de autodeterminación en este ordenamiento jurídico. Por otra parte, en la Comunidad Internacional se han planteado casos reales de secesión internacional y es de interés el estudio de cómo la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas han reaccionado ante dichos supuestos. Además, las razones por las que esta misma Comunidad Internacional ha limitado la aplicación del derecho de autodeterminación a los supuestos de Estados coloniales y racistas son, en buena medida, las mismas por las que, sin excepción, las actuales Constituciones democráticas no reconocen en sus fronteras este pretendido derecho.

En el periodo de entreguerras, en el marco de la Sociedad de Naciones, el principio de autodeterminación de los pueblos tuvo su gran momento histórico. El nacimiento de algunos Estados, tales como el finlandés y el checoslovaco, se fundamentó en este principio, siendo el Presidente de los Estados Unidos, Wilson, su más destacado defensor. Sin embargo, también debemos recordar que sólo se aplicó en los territorios de los Estados vencidos, siendo de hecho un mecanismo para su liquidación. Además, en las zonas donde se aplicó, no se apaciguaron los conflictos nacionalistas. Muy al contrario, se recrudecieron. La aplicación del principio de autodeterminación no solucionó la cuestión nacional y nadie puede decir que las presiones nacionalistas en su conjunto se redujeron en este periodo de entreguerras.

Ya en nuestros días, el derecho de autodeterminación aparece aparentemente reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945, aunque en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, no es mencionado. También viene reconocido en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, de 14 de diciembre de 1960 y, de forma muy confusa, en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles, de 16 de diciembre de 1966. Como norma jurídica posterior, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, de 24 de octubre de 1970, aclara que «cuando un gobierno represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color», no se reconocerá «cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad de los Estados soberanos o independientes». Resultaría cuanto menos ingenuo que una organización de Estados, en su mayor parte multiétnicos, reconociera un principio que resultaría una bomba de relojería preparada para activarse en contra de la estabilidad y supervivencia de estos mismos Estados. Y en todo caso, si se hubiera reconocido como derecho aplicable, habría estado previsto un procedimiento de salvaguarda y aplicación, procedimiento que no existe. En conclusión, se limita el alcance jurídico del derecho de autodeterminación para hacerlo compatible con los principios de no intervención e integridad territorial, tesis confirmada por la propia actuación práctica de las Naciones Unidas, que en los distintos supuestos de secesión planteados, entre los que cabe destacar los de Katanga, Biafra y los kurdos, siempre ha primado los principios de no intervención e integridad sobre el de autodeterminación. Con una sola excepción, el nacimiento del Estado de Bangla Desh, excepción que se explica porque la O.N.U se encontró ante un hecho consumado, la victoria militar de los secesionistas y la consiguiente secesión de este territorio.

¿Soberanía de los pueblos o soberanía popular?

Desde la perspectiva del Derecho Constitucional, algunos autores nacionalistas argumentan que es condición necesaria para que un Estado sea definido como demo-

crático el que reconozca en su ordenamiento jurídico interno el derecho de autodeterminación de los pueblos. A este respecto cabe decir que, considerando que ningún Estado lo reconoce, o este argumento es falso o ningún Estado es democrático.

¿El derecho de autodeterminación de los pueblos se trata de un principio democrático «per se»? ¿Estamos, en cambio, ante una teoría política que incluso puede llegar a contener una importante carga antidemocrática? Cuanto menos hay que reconocer que su hipotético reconocimiento en el derecho interno de los Estados supone la introducción del factor étnico en la determinación del sujeto de soberanía. En este supuesto, deberíamos hablar más bien de «soberanía de los pueblos» que de «soberanía popular». El sujeto de soberanía no sería todo el «demos», el conjunto de los ciudadanos, sino cada pueblo étnico que, además, mediante la secesión, podría sustraerse a las decisiones mayoritarias. En consecuencia, no estaríamos ante un Estado sino, más bien, ante una organización internacional de Estados, con un fuerte «déficit» democrático.

También desde la perspectiva del Derecho Constitucional, así como desde la Ciencia Política, resulta de interés el estudio de las «Confederaciones» y de las «Uniones Monárquicas». Hay que tener en cuenta que estos sistemas políticos se basan en la misma idea que la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos, a saber, que la soberanía debe residir en cada uno de los pueblos que el Estado componen.

¿Cuáles han sido las causas que han hecho de las Confederaciones y de las Uniones Monárquicas un mero recuerdo histórico, a diferencia de lo ocurrido con los Sistemas Federales? En el Estado Confederal la unidad es precaria, existe una continua puesta en tela de juicio de las bases del Estado, todo ello porque en cualquier momento, cualquier estado-miembro, puede ignorar la voluntad general mediante su separación de la Confederación. Sin embargo, la unidad y la supervivencia de un Estado Federal no dependen de la decisión que en cada momento pueda tomar cada estado-miembro. Se crea una dinámica en favor de la unidad. Y por estas razones los períodos confederales en países como Estados Unidos, Alemania, Suiza y otros han sido meros tránsitos hacia un Estado Federal.

De la misma forma podríamos diferenciar lo que sería un Estado que reconociera el principio de autodeterminación, que al igual que el sistema confederal sufriría de una permanente inseguridad institucional, en comparación con un Estado en el que el titular de la soberanía fuera todo el «demos», tal como ocurre en las Federaciones.

Autodeterminación y derecho de autodeterminación

Siguiendo en el ámbito del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política, un pueblo puede «autodeterminarse» en aplicación de un derecho previamente

reconocido en el ordenamiento jurídico interno del Estado al que pertenece. También puede «autodeterminarse» fundamentando esta decisión en otras causas. El primer supuesto ha sido verdaderamente excepcional en la historia del constitucionalismo. Sin embargo, la autodeterminación de un pueblo basada en otros fundamentos ha constituido la regla común en la formación de nuevos Estados.

En consecuencia, no debe confundirse «autodeterminación» con «derecho de autodeterminación». En un momento histórico determinado y considerando circunstancias muy especiales se puede estar a favor de la autodeterminación concreta de un pueblo, incluyendo la posibilidad de su secesión, estando a la vez en contra del reconocimiento de un derecho de autodeterminación que pudiera corresponder a cualquier pueblo, en cualquier momento y bajo las circunstancias que fueran, por motivos de racionalidad constitucional y de respeto a los ideales democráticos.

Por otra parte, también hay que recordar que, aunque el mero reconocimiento de la autodeterminación de un pueblo en concreto produce importantes desgarros sociales, sin embargo, el hipotético reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos supone, en mi opinión, la destrucción del Estado democrático multiétnico. No es lo mismo, como ya se ha dicho, que con carácter excepcional se admita la autodeterminación (incluida la posibilidad de la secesión) de un determinado pueblo a que, con carácter general, se reconozca el derecho natural a que cualquier pueblo se autodetermine. El primer caso es un problema social y de Estado, normalmente reflejo de la incapacidad de las partes de encontrar fórmulas de acuerdo menos traumáticas socialmente. El segundo es la continua puesta en tela de juicio de los fundamentos del Estado democrático, siendo una pretensión política no susceptible de ser reconocida jurídicamente.

Potencialidades antidemocráticas de la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos

Excepción hecha de los supuestos reconocidos en el Derecho Internacional y del caso distinto que son las organizaciones internacionales de Estados, que en todo caso también sufren usualmente de un fuerte «déficit democrático», desde un punto de vista liberal y humanista hay que destacar como características o potencialidades antidemocráticas de la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos, cuando se pretende en el ordenamiento jurídico interno de un Estado, las siguientes:

— Introduce el factor étnico en la determinación del sujeto de soberanía. La teoría del derecho de autodeterminación se basa en la soberanía de los pueblos, entendiendo el concepto «pueblo» en un sentido étnico, en contraposición con el concepto

de soberanía popular, que se refiere a toda la sociedad civil, a todo el «demos», fundamento de la teoría de la democracia.

— Confiere a un sujeto de tan difícil determinación como es un «pueblo» o una «nación» derechos que se sitúan claramente por encima de aquellos que corresponden a los individuos, lo que es una fuente continua de ataques contra los derechos humanos y de conflictos sociales. En este sentido, por ejemplo, la teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos, no contempla el problema de las minorías no nacionalistas que, quizás por una estrecha diferencia de votos, quedarían atrapadas en el nuevo Estado nacionalista.

— Quiebra la necesaria estabilidad institucional del Estado, en perjuicio de los intereses de los ciudadanos, poniendo a su vez en peligro la propia supervivencia del mismo Estado, que se vería amenazada por una previsible multiplicación de las reivindicaciones secesionistas, una vez establecido el precedente.

— Conlleva, en su lógica no democrática, el derecho de expulsión. Si una minoría nacional en cualquier momento histórico puede tomar la decisión de secesionarse, con los mismos argumentos, una mayoría nacional puede expulsar o separarse de una minoría.

— Por lo que se refiere a la Comunidad Internacional, de ser aceptado generalizadamente el principio de autodeterminación, se produciría una multiplicación de Estados, con el consiguiente riesgo de balcanización del mapa político mundial.

— La combinación de las potencialidades antidemocráticas aquí descritas con determinadas características, también antidemocráticas, de ciertos nacionalismos, tales como la necesidad de enfrentamiento, la búsqueda de una entidad nacional diferenciada y uniforme, etc. destruirían la convivencia pacífica en cualquier sociedad.

Obstáculos prácticos para la aplicación del principio de autodeterminación

Además de las características antidemocráticas señaladas, hay que hacer referencia a una serie de obstáculos prácticos que también dificultan la aplicación del llamado derecho de autodeterminación:

La imposibilidad de la determinación del sujeto del derecho de autodeterminación.—¿Los nacionalistas podrían valorar de la misma forma la opinión de los nativos que la de los inmigrantes? ¿Qué ocurriría con los nacidos en el territorio que

pretende la secesión pero que viven en otras partes del Estado? ¿Cuántos años de residencia serían necesarios para poder votar en un referéndum secesionista? Las preguntas podrían ser muy numerosas pero en todo caso lo que se debe subrayar, tal como ya ha sido escrito, es que resulta muy difícil la aceptación pacífica por todas las partes implicadas en un proceso de separación territorial de los requisitos personales necesarios para poder ser parte del sujeto del derecho de secesión.

El referéndum secesionista.—También las dificultades del referéndum secesionista ponen en evidencia las contradicciones de la teoría del derecho de autodeterminación. Por lo que se refiere a la *periodicidad* de las consultas, y siguiendo la lógica del principio de autodeterminación, se deberían convocar tantas consultas periódicas como en cualquier tipo de elecciones democráticas, incluso también después de una hipotética victoria de los separatistas, ya en un nuevo Estado separado, por si la población quisiera volver a reintegrarse al antiguo Estado. Más compejo aún es el problema del *porcentaje de votos necesario para proceder a la separación*. Si se admite la regla de la mayoría simple, podríamos encontrarnos ante una situación de verdadero desgarramiento social si por unas décimas o por unos pocos puntos debe procederse a la separación del territorio. Pero aún más temeraria podría ser la regla de la mayoría cualificada, en el caso de que los secesionistas ganaran por mayoría simple pero no alcanzaran la mayoría cualificada, produciéndose una situación social de previsible enfrentamiento. También especialmente conflictiva sería la *situación de los territorios que hubieran optado por la unión* cuando la mayor parte de la población aprobara la secesión.

No es susceptible de ser reconocido en el Derecho Interno

Obligado resulta deducir de lo hasta aquí expuesto que, por su propia naturaleza jurídica y política, el llamado derecho de autodeterminación de los pueblos no es susceptible de ser reconocido en el derecho interno de un Estado. Sería admisible racionalmente, sin perjuicio de que también sea criticable, la reivindicación que pretenda la separación del territorio, la plena soberanía, y que incluso también prevea algún futuro intento de acuerdo con el Estado del que se separa dicho territorio, en el seno de una organización de carácter internacional en la que, sin embargo, sí puede tener encaje el principio de autodeterminación, asimilando el concepto «pueblos» al de los «Estados» integrantes. A este respecto no debe olvidarse que en una organización internacional los «súbditos» son los Estados, no los ciudadanos, que los titulares de la soberanía son cada uno de los Estados, no el conjunto de los ciudadanos, por lo que únicamente en este tipo de organizaciones internacionales, la propia naturaleza jurídica y política del principio de autodeterminación no impide su reconocimiento como derecho normalmente operativo por el que cualquier Estado miembro pueda separarse libremente de la organización. Sin embargo, cuando

un nacionalismo reivindica el reconocimiento del derecho de autodeterminación como derecho aplicable dentro de las fronteras del Estado, del que serían sujetos del derecho los pueblos étnicos que lo componen, o bien se equivoca, o bien utiliza esta reivindicación como maniobra de distracción.

También podría pensarse que la solución estriba en la conversión del Estado en una organización de carácter internacional, de tal manera que pueda ser admitido el principio de autodeterminación de los pueblos. Pero, ¿qué ocurre con el «status» de los ciudadanos? Necesariamente no podrían pertenecer directamente a la organización internacional que debe estar compuesta de Estados, que son los sujetos de derechos y obligaciones frente a la organización y los titulares de la soberanía. Por ello, tendrían que crearse nuevos Estados en los que el «status» de los ciudadanos quedaría reconocido, siendo ellos los titulares de la soberanía en los mismos. Pero volvería a plantearse la cuestión de si dentro de estos nuevos Estados que pertenecen a la nueva organización internacional, el principio de autodeterminación de los pueblos sería susceptible de reconocimiento jurídico y obviamente volveríamos a estar como al principio.

En conclusión, que el nacionalismo reivindique la separación y que incluso defienda una posterior reunión en una hipotética organización de carácter internacional, en la que se reconozca el derecho de autodeterminación de los pueblos (Estados). Pero que no pretenda un imposible reconocimiento de este principio en el derecho interno de un Estado, reconocimiento que sería radicalmente incompatible con las bases en que se funda un Estado moderno.

Legitimidad de la secesión

Las tesis aquí expuestas pueden verse criticadas si se aduce que pretenden una imposible inmutabilidad de las fronteras. Nada más lejos de la realidad. La historia y la propia actualidad diaria nos recuerdan lo cambiante de los mapas políticos. Sin embargo, estos cambios no se producen en aplicación de un derecho de autodeterminación previamente reconocido en el derecho interno de los Estados, sino por razón de otros fundamentos o circunstancias históricas. En este sentido, la destrucción del imperio soviético ha vuelto a recordarnos que cuando un nacionalismo cuenta con el apoyo claramente mayoritario de su población, dicho nacionalismo no reivindica el reconocimiento previo del derecho de autodeterminación, sino que simplemente declara la independencia. El problema para muchos nacionalismos es que no cuentan con dicho apoyo mayoritario y, como ya ha sido comentado, utilizan la reivindicación de este pretendido derecho como maniobra de distracción o cortina de humo, en espera de mejores tiempos, aunque saben que por tratarse de una reivindicación de imposible satisfacción condenan a los pueblos que dicen representar a la frustración política.

La legitimidad democrática de la secesión no puede basarse en una teoría que como hemos visto puede contener una fuerte carga antidemocrática. Esta legitimidad debe fundamentarse en argumentos democráticos. Y esta tesis tiene al menos una consecuencia práctica de fundamental importancia y es que la carga de la prueba se invierte. Según la teoría del derecho de autodeterminación, cualquier pueblo, automáticamente, dispone del derecho a secesionarse. Sin embargo, atendiendo a la teoría de la democracia, la legitimidad de una determinada secesión no puede darse por supuesta, debe probarse y las exigencias democráticas que tendrían que cumplirse podrían ser, al menos, todas las siguientes: contar con una mayoría muy amplia de la población en favor de la independencia, respetar los derechos de las minorías no nacionalistas, que no exista otra vía de solución a las aspiraciones nacionalistas y realizar el proceso de separación de forma consensuada con el resto del Estado.

Por último, una referencia a la ética-política. Demuestran mayor ética, además de talante democrático, quienes rechazan la formulación constitucional del principio de autodeterminación que quienes lo reivindican, sin tener en cuenta estos últimos los derechos individuales de los ciudadanos, la estabilidad del Estado, los desarros sociales que su mero planteamiento provoca. Sin tener en cuenta el callejón sin salida al que conducen a los pueblos que dicen representar. Así pues, también por ética política hay que buscar otras áreas de negociación, incluida excepcionalmente la secesión, que se basen en argumentos democráticos y no en la teoría del derecho de autodeterminación.

□

■ Bibliografía

- ACTON, Lord: "Nacionalidad" en *Ensayos sobre la libertad y el poder*. 1959. I.E.P. Madrid.
- AZCÁRATE, Pablo: *League of Nations and National Minorities. An experiment*. Carmegie Endowment o International Peace, Washington, 1945.
- BARCLAY, Glen St. J.: *Nacionalismo del siglo XX*. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- BLANCO ANDE, Joaquín: *El Estado, la Nación, el Pueblo y la Patria*. Editorial San Martín. Madrid, 1981.
- BLAS GUERRERO, Andrés de: *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*. Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1984.
- *Nacionalismos y Naciones en Europa*. Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1994.
- Enciclopedia del Nacionalismo -Andrés de Blas Guerrero (Director)-Editorial TECNOS, Madrid 1997.
- BOWETT, D.W.: "Self-determination and political rights in the developing countries", *American Society of International Law*-60-1996, Fourth session.
- BOWIE, Robert R. y FRIEDRICH Carl J.: *Estudios sobre Federalismo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires
- BRIMAYER, L.: "Secession and Self Determination: territorialist- reinterpretation". *Yale Journal of International Law*, vol. 16, núm. 1, 1991.
- BUCHANAM, A.: *Secession: The Morality of Political Divorce*. Boulder, Westview Press, 1991.

BUCHHEIT, Lee C.: *Secession. The Legitimacy of Self Determination*. Yale University Press. New Haven. 1978.

CARO BAROJA, Julio: *El mito del carácter nacional. Meditaciones a contrapelo*, Seminarios y Ediciones. Madrid, 1970.

CARR, E.H.: "The future of nations. Independence or interdependence" (Biblioteca del Congreso USA JC 362 C 27), 1911.
The Bolshevik Revolution, 1917-1923, Londres, 1950.

CARRÈRE D'ENCAUSSE, Hélène: *El Triunfo de las Nacionalidades. El fin del Imperio Soviético*. Ediciones RIALP, S.A., Madrid, 1991.

CÁTEDRA DE DERECHO POLÍTICO. UNIVERSIDAD DE BARCELONA. FACULTAD DE DERECHO:
Textos Constitucionales. Editorial Signo S.A. Barcelona 1983

COBBAN, Alfred: *National Self-Determination*. Oxford University Press. Londres, 1945.

— *Rousseau and Modern State*. Allen and Unwin. Londres, 1964.

COLECTIVO HERRIA 2.000: *Autodeterminación de los Pueblos, un reto para Euskadi y Europa*. Eliza. 1985.

COLOMER, Josep M.: *Contra los nacionalismos*. Editorial Anagrama. 1984.

CORCUERA ATIENZA, Javier: *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*. Ed. Siglo. XXI. Madrid, 1979.

CRUSTEAU, Aurelio: *El derecho a la libre determinación. Desarrollo histórico y actual sobre la base de los instrumentos de las Naciones Unidas*. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Naciones Unidas. Nueva York, 1981.

DEUTSCH, Karl. W.: *Nationalism and social communication*. M.I.T. Pres. 1969.
Las naciones en crisis. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

DENITCH, BOGDAN: *Nacionalismo y Etnicidad. La trágica muerte de Yugoslavia*. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., Madrid, 1995

EAGLETON, Clyde: "Excess of Self-Determination", en: *Foreign Affairs*, vol. 31. 1953.

— "Self-Determination in the United Nations", en: *American Journal of International Law*. Vol. 8, nº 3. 1976.

- ELORZA, Antonio: *Ideologías del nacionalismo vasco*. L. Haranburu Ed., San Sebastián, 1978.
- EMERSON, Rupert: *From Empire to Nation*. Cambridge Harward University Press, 1960.
- *Self Determination Revised in the Era of Decolonization*, New Haven, Harvard University Center of International Affairs, 1964.
- ESTEBAN, Jorge de: *Esquemas del Constitucionalismo Español*. (1808- 1976). Facultad de Derecho, Universidad Complutense. 1976.
- EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA: *Nacionalismo y Regionalismo en España*. Seminario en conmemoración del 28 de Febrero. Córdoba, 1984.
- FERRANDO BADÍA, Juan: *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Editorial Tecnos. 1978.
- FRAILE CLIVILLÉS, Manuel: *Código Constitucional*. Editorial Trivium. Madrid, 1983.
- FICHTE, J. Gottlieb: *Discursos a la nación alemana (1808)*. ed. Taurus. Madrid, 1968.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: (Coordinador general). *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales*. Instituto de Estudios Económicos. 1980.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, S. A. Madrid, 1985.
- GUIMÓN, Julen: *El Derecho de Autodeterminación. El territorio y sus habitantes*. Publicaciones de la Universidad de Deusto. Serie Derecho nº 48. Bilbao, 1995.
- HAYES, Carlton: *Essays on nationalism*, New York, Mac Millan, 1926
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: *Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los Nuevos Estados*. Ed.Tecnos.Madrid, 1971.
- JELLINEK, Georg: *Fragmentos de Estado*. Edición original 1896. Reimpresión en español en 1989 por Editorial Civitas, S.A.
- *Teoría General del Estado*. Editada en español por Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981.
- KEATING, Michael: *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1996

- KEDOURIE, Elie: *Nacionalismo*. Centro de Estudios Constitucionales. Edición española de 1985.
- KOHN, Hans: *El nacionalismo. Su significado y su historia*. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1967
- LAPORTA, Francisco: "La quimera del nacionalismo" *Claves*, núm. 14, 1991.
- LANSING, Robert: *The peace negotiations, A personal narrative*, Boston, 1921
- LENIN, Vladimir J.: *El proletariado revolucionario y el derecho de las naciones a la autodeterminación (1915)*. En sus Obras Completas, vol 23. Cartago, Buenos Aires, 1969.
- LINZ, Juan J.: *Conflicto en Euskadi*. Espasa Calpe. Madrid, 1986.
- LUCAS VERDÚ, Pablo; BLAS DE GUERRERO, Andrés de; GARCÍA COTARELO, Ramón; GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier y GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. : *Sistemas Políticos Contemporáneos*. Ed. Teide. 1984.
- LUCAS VERDÚ, Pablo: *Curso de Derecho Político*. Ed. Tecnos, Madrid, 1977.
- MANCINI, Pascuale Stanislao: *Sobre la nacionalidad*. Edición de Antonio E. Pérez Luño. Ed. Tecnos. 1985.
- MARX, ENGELS, KAUTSKY, BAUER, REMIER, LUXEMBURG, STALIN: *El marxismo y la cuestión nacional.*, Ed. Avance Barcelona, 1977.
- MAZZINI, Giuseppe: *The Duties of the Man and Other Essays*. Londres, 1955.
- MILL, J. Stuart: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Ed. Tecnos. Madrid, 1965.
- NAIR, Tom: *Los nuevos nacionalismos en Europa. La desintegración de la Gran Bretaña*. Ediciones Península. 1977.
- OBIETA CHABAUD, José A.: *El Derecho de Autodeterminación de los Pueblos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto. Bilbao, 1980.
- OGG Frederic A. y ORMAN P. Ray: *Introduction To American Government*, Appeton Century Company, New York-Londres 1945
- ORTEGA Y GASSET, José: *La España Invertebrada*. Col. Austral. Espasa Calpe. 7ª edición. Madrid, 1982.

- PÉREZ GONZÁLEZ, Antonio: *La inmigración en Cataluña*. Edima. Barcelona, 1968.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1976
- PI MARGALL, Francisco: *Las nacionalidades*. Edimsa. Madrid, 1972. Edición original 1876.
- PLAMENATZ, J.: *On Alien Rule and Self-Government*. Longmans. Londres, 1960.
- POKORNÝ, JIRÍ: *Los Países Checos, 1918 - 1994*. Ed. Práh - Martin Vopenka, PRAGA, 1994
- POMERANCE, M.: "Methods of Self-Determination and the Argument of Primitiveness", en: *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12. 1974.
- PRAT DE LA RIBA, Enric: *La nacionalidad catalana*. Imprenta Castellana. Valladolid, 1917.
- RECALDE, José Ramón: *La construcción de las naciones*. Ed. Siglo XXII de España Editores, S.A. Madrid, 1982.
- REDSLOB, R.: "Le principe des nationalités", en: *Recueil des cours de L'Academie de Droit International de la Haye*, vol. 37. 1931.
- RENAN, Ernest: *¿Qué es una nación?* Traducción y estudio preliminar de Rodrigo Fernández-Carvajal. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1983.
- REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE, Nº 4. Monográfico sobre las Comunidades Autónomas. 1981.
- RIGO SUREDA, A.: *The Evolution of the Right of Self-Determination. A Study of United Nations Practice*. A. W. Wigthoff. Leiden. 1973.
- ROCHER, Guy: *Introducción a la Sociología General*. Editorial Herder. Barcelona, 1983.
- RODOLSKY, Roman: *El problema de los pueblos sin historia*. Primera edición. Editorial Fontamara, S.A. Barcelona, 1981.
- RUIPÉREZ, Javier: *Constitución y Autodeterminación*. Editorial Tecnos, Madrid 1995.

- SABINE, George: *Historia de las Teorías Políticas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1945.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, MADRID 1976.
- SAURA MARTÍNEZ, Luis Fernando: *Configuración Jurídico Política de las Autonomías Regionales en las Constituciones de 1931 y 1978*, editado por la Diputación Provincial de Alicante, 1978.
- SAVATER, Fernando: *Contra las patrias*. Cuadernos Ínfimos, 119. Tusquets. Barcelona, 1984.
- SCELLE, George.: "Quelques réflexions sur le droit des peuples à disposer d'eux mêmes" en: *Mélanges, J. Spiropoulos*. Bonni. 1957.
- *Manuel du droit international public*. Paris, 1943.
- SATHYAMURTHY, T.V.: *Nationalisms in the contemporary world*. 1982.
- SMITH, Anthony D.: *Las teorías del nacionalismo*. Edición original inglesa, por General Duckwoth and Co. Ltd de Londres, 1971. Homo Sociologus. Ediciones Península. 1976.
- SNYDER, L.L.: *Global Mini-Nationalism. Autonomy or Independence*. 1982.
- SOLÉ TURA, Jordi: *Nacionalidades y Nacionalismos en España. Autonomías, Federalismos y Autodeterminación*. Alianza Editorial. 1986.
- SOLÉ TURA, Jordi y AJA Eliseo: *Constituciones y Períodos Constituyentes en España 1808-1936*. Editorial Siglo XXI. Madrid, 1977
- SOLOZÁBAL, Juan José: *El Primer Nacionalismo Vasco. Industrialismo y Conciencia Nacional*. L. Haranburu. San Sebastián, 1979.
- TERTSCH, Hermann: *La Venganza de la Historia*. Ediciones El País, S.A. y Aguilar, S.A. de Ediciones. 1993.
- TWINING, N.: *Issues of Self-Determination*. Aberdeen University Press, 1991.
- UNAMUNO, Miguel de: *En torno al casticismo (1902)*. En sus Obras Completas. Escélicer. Madrid 1966.

VERGOTTINI, Giuseppe de: *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa Universitaria. Madrid 1983.

VIDAL-QUADRAS, Aleix: «La Nación Translúcida». Artículo publicado en la revista *Política Exterior*, número Mayo-Junio 1997

Para terminar con esta referencia bibliográfica también quiero destacar la que el profesor Andrés de Blas Guerrero seleccionó y entregó en la diplomatura de Derecho Constitucional y Ciencia Política, seguida en el Centro de Estudios Constitucionales, durante el año 1993, en el tema «La perspectiva liberal-democrática de los principios de las nacionalidades y de autodeterminación».

□

74

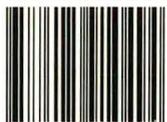
Cuadernos y debates

| C | E | P | C |

Segundo Ruiz Rodríguez

La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos

ISBN 84-259-1049-8



9 788425 910494