

MON-03450



2ECPCR

TALLER DE PREPARACION
DE LA CONTRIBUCION
VASCA A LA
2º CONFERENCIA EUROPEA
DE CONSTRUCCION
DE LA PAZ
Y RESOLUCION
DE CONFLICTOS



BAKEGINTZA ETA
GATAZKEN EBAZPENARI
BURUZKO
2. KONFERENTZIA
EUROPARRERAKO
EUSKAL EKARPENAREN
PRESTAKETA MINTEGIA

DOCUMENTOS DE TRABAJO
LAN-DOKUMENTUAK

documento nº 6

**LA AUTODETERMINACION
EN LA PERSPECTIVA DEL SIGLO XXI**

Gurutz Jáuregui

El autor: Gurutz Jáuregui Bereciartu nació en Urretxu (Gipuzkoa). Es Catedrático de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de San Sebastián. Ha sido profesor visitante en varias Universidades extranjeras: Universidad de Oxford (St. Antony's College), Universidad de Nevada, y Consiglio Nazionale delle Ricerche, en Roma. Fue Decano de la Facultad de Derecho de San Sebastián y ahora es Director del Departamento de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad del País Vasco.

Además de numerosos artículos en revistas especializadas, ha publicado los siguientes libros: *Ideología Política de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Ed. Siglo XXI. Madrid. 1981. *Contra el Estado-Nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*. Ed. Siglo XXI. Madrid. 1986. *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales IVAP*. Oñati. 1986 *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones Internacionales IVAP*. Oñati. 1989. *Nación y Estado Nacional en el umbral del nuevo siglo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1991. *La democracia en la encrucijada*. Ed. Anagrama. Barcelona. 1994. También ha publicado un libro en inglés: *The Decline of Nation-State*. Nevada University Press. Reno. Nevada.

Egilea: Gurutz Jauregui Urretxun jaio zen (Gipuzkoa). Gaur egun Zuzenbide Konstituzionaleko Katedraduna da Donostiako Zuzenbide Fakultatean. Atzerriko zenbait unibertsitateko irakasle bisitari izan da, besteak beste Oxford-en (St. Antony College), Nevadako Unibertsitatean eta Consiglio Nazionale delle Ricerche-n (Erroma).

Donostiako Zuzenbide Fakultateko Dekano ohia eta EHUko Zuzenbide Konstituzionaleko eta Administratiboko Departamenduko Zuzendaria ere bada.

Aldizkari espezializatuetan artikulatu ugari idazteaz gain liburu hauek ere argitaratu ditu: *Ideología Política de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Ed. Siglo XXI. Madrid. 1981. *Contra el Estado-Nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*. Ed. Siglo XXI. Madrid. 1986. *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales IVAP*. Oñati. 1986 *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones Internacionales IVAP*. Oñati. 1989. *Nación y Estado Nacional en el umbral del nuevo siglo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1991. *La democracia en la encrucijada*. Ed. Anagrama. Barcelona. 1994. Ingelesean ere liburu bat argitaratu du: *The Decline of Nation-State*. Nevada University Press. Reno. Nevada.

documento nº 6

**LA AUTODETERMINACION
EN LA PERSPECTIVA DEL SIGLO XXI**

Gurutz Jáuregui

índice

PROLOGO

1. INTRODUCCION

2. LA AUTODETERMINACION DE LOS PUEBLOS EN LOS TEXTOS INTERNACIONALES

3. DEL "PRINCIPIO" AL "DERECHO"

4. LOS SUJETOS DE LA AUTODE- TERMINACION. EL CONCEPTO DE "PUEBLO"

5. LA AUTODETERMINACION. CONTENIDOS Y LIMITES

6. LA REDEFINICION DEL PRINCI- PIO DE SOBERANIA

BIBLIOGRAFIA

Título original: La autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI

Autor: Gurutz Jáuregui

Edita: Centro de Investigación por la Paz "Gernika Gogoratuz"

Depósito Legal: SS-1198/94

Copyright: Gurutz Jáuregui

Diciembre de 1994



Prólogo

Entre las tareas de un tercero en conflictos está la de aportar elementos que ayuden a las partes involucradas a ser realistas al enfocar sus propósitos, al hacerlos concretos y al evaluar su viabilidad.

Uno de tales propósitos es la autodeterminación, reivindicación evidente, declarada y central en muchos conflictos entre pueblos, que también se ha planteado y de distintas formas como exigencia fundamental en el conflicto vasco.

En estos años Gernika Gogoratz ha puesto en juego sus relaciones con instituciones internacionales para que varios expertos en Derecho Constitucional de las Universidades Vascas conozcan y participen en la elaboración de los planteamientos más actuales que se están haciendo del principio de la autodeterminación y para que así puedan hacer aportaciones de realismo al enfoque de este principio. En 1992 los profesores de la EHU/UPV José Manuel Castells y Gurutz Jáuregui participaron en la conferencia de Moscú sobre "Conflictos Étnicos, Autonomía y la Devolución del Poder en Estados multiétnicos", organizada por la Universidad de las Naciones Unidas, y en 1993 Gurutz Jáuregui fue uno de los ponentes en la Conferencia de International Alert sobre "Autodeterminación" en la Universidad de Saskatchewan (Canadá).

En 1994 Gernika Gogoratz ha organizado la "Segunda Conferencia Europea sobre Construcción de la Paz y Resolución de Conflictos" (2ECPCR). Al diseñar su programa científico acordó con Gurutz Jáuregui la redacción del trabajo que aquí se reproduce para su presentación como ponencia y realizó su traducción al inglés.

Siendo el autor responsable de las afirmaciones de este escrito, Gernika Gogoratz se complace sin embargo en señalar aquí lo positiva que considera que ha sido esta experiencia de cooperación.

Con este cuaderno, que hace el número 6, concluye la serie del "Taller de Preparación de la Contribución Vasca a la 2ECPCR". Sin embargo un nuevo taller continuará el trabajo emprendido y "Gernika Gogoratz" seguirá publicando en cuadernos la documentación que considere más interesante.

Hitzaurrea

Gatazken aurrean bitartekariak dituzten eginkizunen artean honako hau dago: gatazkan parte hartzen duten aldeei zenbait elementu eskaintzea errealismo piska bat izan dezaten beren helburuak planteatzekoan, helburuak konkretatzeko orduan eta beren bideragarritasuna aztertzerakoan.

Eta helburu horietako bat autodeterminazioa dugu. Bai, herrien arteko gatazka askotan erreibindikazio nagusia eta irekia izaten da autodeterminazioa. Gauza bera gertatzen da euskal gatazkan ere.

Azken urteotan Gernika Gogoratzek nazioarteko zenbait instituziorekin dituen harremanak erabili ditu Euskal Unibertsitateetako zenbait adituk (Zuzenbide Konstituzionalekoak) ezagutu dezaten zeintzuk diren une honetan nazioarte mailan erabiltzen diren planteamenduak autodeterminazioaren printzipioaren inguruan eta prozesu horretan parte har dezaten, eta horrela, ekarpen errealistak egin ahal izan ditzaten printzipio hori planteatzekoan. 1992an Jose Manuel Castells eta Gurutz Jáuregui (EHUko irakasleak) Moskun izan ziren konferentzia batean. Gaia: "Gatazka Etnikoak, Autonomia eta Boterearen Itzulketa Estatu multietnikoetan". Antolatzailea Nazio Batuetako Unibertsitatea izan zen. 1993an, berriz, Gurutz Jáuregui Kanadan izan genuen, Autodeterminazioari buruz "International Alert"ek Saskatchewan-en antolaturiko konferentzian aurkeztu bat egiten.

1994ean Gernika Gogoratzek "Bakegintza eta Gatazken Ebazpenari buruzko Bigarren Konferentzia Europarra" (2ECPCR) antolatu du. Programa zientifikoa diseinatzekoan, akordio batera iritsi zen Gurutz Jáuregurekin orain aurkeztu dizuegun lan hau presta zezan, ponentzia gisa aurkezteko, eta ingelesera itzuli genuen.

Egilea bera da testu honetan agertzen diren iritzien erantzule, baina Gernika Gogoratzek atseginez adierazi nahi du zein positiboa iruditzen zaion lankidetzaren esperientzia hau.

Seigarren Lan Dokumentu honekin amaitzen da "2ECPCRrako Euskal Ekarpeneren Prestaketa Mintegiak" argitaratutako dokumentuen saila. Baina lana ez da hemen amaitzen. Mintegi berri bati ekingo diogu, eta Gernika Gogoratzek interesgarritzat jotzen dituen lanak argitaratzen jarraituko du.



LA AUTODETERMINACION EN LA PERSPECTIVA DEL SIGLO XXI

Gurutz Jáuregui

I. INTRODUCCION

Una de las grandes ideas-fuerza protagonistas de la política de este siglo XX que está a punto de fenecer la constituye el "principio" o, en su caso, el "derecho" de autodeterminación de los pueblos. Desde el momento de su surgimiento a comienzos de siglo, de forma simultánea tanto en el ámbito de las teorías marxistas (Lenin) como en el mundo occidental (Woodrow Wilson), la idea de la autodeterminación de los pueblos ha venido configurándose como uno de los grandes mitos políticos contemporáneos¹.

A pesar de haber finalizado prácticamente la era de descolonización, y contra todo pronóstico, los últimos años han sido testigos del resurgimiento de esta idea, con fuerza renovada, a lo largo y ancho del mundo. En el momento actual, se calcula que un total de cincuenta países están sufriendo conflictos relacionados con la autodeterminación de los pueblos. (International Alert. 1993, pag. 2). La violencia que acompaña a esos conflictos, la xenofobia y el racismo de ellos derivados, la "limpieza étnica", los genocidios y muertes provocados, así como el creciente número de refugiados producidos como consecuencia de los desplazamientos, ponen en evidencia que la idea de la autode-

terminación sigue constituyendo una poderosa fuerza movilizadora.

Como todos los grandes mitos políticos, la idea de la autodeterminación de los pueblos tiene contornos muy imprecisos. Su gran fuerza atractiva, de una parte, y su contenido genérico y poco preciso, por la otra, han hecho que esta idea haya sido reclamada y utilizada por un número cada vez más creciente de grupos y colectivos a fin de aplicarla a un número no menos creciente de situaciones internas y externas, en los ámbitos de la vida política, social, económica y cultural.

Por todo ello resulta urgente clarificar tanto su ámbito y contenido como su aplicación práctica. ¿Qué se entiende por "pueblo"? ¿Cuál es la diferencia entre un "pueblo" y una "minoría"? ¿Qué papel juega el territorio? ¿Son la autodeterminación y la secesión términos necesariamente unidos? ¿Cuál es la relación entre la autodeterminación y la democracia? He aquí tan sólo algunas de las múltiples y complejas cuestiones que plantea el concepto de la autodeterminación de los pueblos. Dada la enorme dificultad de la tarea, en este trabajo me voy a limitar tan sólo a expresar unas reflexiones e ideas generales en torno a algunos de estos problemas.



2. LA AUTODETERMINACION DE LOS PUEBLOS EN LOS TEXTOS INTERNACIONALES

Ya se ha indicado que la autodeterminación constituye un hecho político y social de extraordinaria importancia en el mundo contemporáneo. Ahora bien, ese hecho puede ser calificado de formas muy diversas: como una aspiración, como un objetivo, como una idea filosófica, como un valor moral, como un movimiento social, como una poderosa ideología, o como un derecho reconocido por las normas internacionales (Stavenhagen. pag. 3).

A fin de delimitar el objeto de este estudio, de todas esas posibles calificaciones citadas me interesa acotar aquí la consideración de la autodeterminación como una categoría jurídica reconocida por el derecho internacional. Pero, incluso dentro de esa perspectiva estrictamente jurídica se plantean formidables problemas a la hora de delimitar el sentido, significado y contenido de la autodeterminación. ¿Se trata de un principio, o de un derecho?. En el último caso, ¿es simplemente un derecho moral, o un derecho político?. ¿Constituye un derecho positivo, y por tanto de carácter vinculante para los poderes públicos, o sólo tiene una eficacia indirecta?.

A pesar de que pocas normas del derecho internacional contemporáneo han sido promovidas de forma tan vigorosa y aceptadas de forma tan general como el derecho de los pueblos a la autodeterminación, lo cierto es que nos hallamos muy lejos de alcanzar un consenso mínimo en torno al significado y contenido del mismo. Así, mientras para algunos autores constituye un derecho humano fundamental de aplicación general, para otros supone una mera aspiración polí-

tica, susceptible o no de ser tenida en cuenta, en función de las circunstancias concretas. A pesar del tiempo transcurrido, el significado y contenido de este derecho continúa siendo tan impreciso como en el momento en que fue enunciado por W. Wilson y otros en Versalles en 1918. (H. Hannum. 1990. Pag. 27).

El principio de autodeterminación de los pueblos adquirió importancia mundial durante la primera guerra mundial. A ello contribuyeron varios factores. Por primera vez el derecho de los pueblos era reconocido en documentos internacionales haciendo oficial el principio de nacionalidad. En aplicación de los catorce puntos de la doctrina Wilson, varias naciones de Europa central y oriental obtuvieron su independencia. En los tratados de paz se otorgó una especial atención a la protección de las minorías étnicas. A pesar de que en el Pacto de la Liga de las Naciones no se hacía referencia alguna a la autodeterminación, este principio tuvo un protagonismo dominante en el período de entreguerras.

Tras la segunda guerra mundial, el principio va a ser reconocido en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, donde aparece recogido de modo expreso en sus artículos 1 y 55, y de forma más indirecta en el Preámbulo y, sobre todo, en los artículos 73 y 76.

A pesar de que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 no va a hacer referencia al respecto, van a ser numerosos los documentos posteriores en los que la ONU va a reiterar el reconocimiento tanto del principio como del derecho a la autodeterminación. Mediante la resolución



1514 adoptada por la Asamblea General el 14 de Diciembre de 1960, la ONU reconoció este derecho a las colonias en la Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. En este documento se señala que "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".

Posteriormente se vuelve a reiterar este reconocimiento en los dos Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente, suscritos ambos en 1966. En el artículo 1 de ambos Pactos tras reafirmar que "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación..." se señala que "Los Estados Partes en el presente Pacto (...) promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación y respetarán ese derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas".

El contenido de este derecho fue delimitado por la Declaración de Principios de Derecho Internacional relativo a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de 1970 (Resolución 2625). En la misma se señala que el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación con, o integración en, un Estado independiente, o la emergencia de cualquier otro tipo de estatus libremente determinado por el pueblo, constituyen modos de hacer efectivo el derecho de autodeterminación. Sin embargo, la misma Declaración rechaza a su vez cualquier derecho de secesión con respecto a un Estado independiente y condena toda acción dirigida a la ruptura parcial o total de la unidad nacional y de la integridad territorial de cualquier otro Estado

o país. En contra de lo que pudiera parecer a primera vista ambos preceptos no son contradictorios, sino complementarios, al menos en el contexto en el que fueron aprobados estos Principios. Lo que en ellos se pretende expresar es que el principio de integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras no puede impedir el proceso de descolonización. Pero al mismo tiempo, cuando un territorio colonial ha obtenido su independencia, entonces los pueblos que componen el nuevo Estado no pueden exigir el derecho de autodeterminación o, para ser más exactos, el derecho a la secesión. (A. Michalska. 1991. Pag. 82).

Como se verá más adelante, son diversas las interpretaciones realizadas en torno al alcance de estos preceptos, pero la generalidad de la doctrina se muestra de acuerdo en considerar que del contenido de los mismos no puede derivarse la consecuencia de que el derecho de autodeterminación supone el derecho de cualquier grupo de cualquier Estado a la secesión territorial. Para terminar con esta breve reseña cabe recordar que, el 18 de Diciembre de 1992, la Asamblea General de la ONU aprobó, a través de su Resolución 47/135, la Declaración de Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales, Etnicas, Religiosas, o Lingüísticas. Tal Declaración obliga a los Estados a proteger la existencia y la identidad de las minorías dentro de sus respectivos territorios.

Ya en el ámbito estrictamente europeo cabe reseñar algunas disposiciones internacionales mucho más avanzadas y sobre todo con una mayor eficacia práctica que las establecidas por la ONU. Así, en 1992, la Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa (CSCE) reunida en Helsinki tomó la decisión de nombrar un Alto Comisionado en



Minorías Nacionales con el objeto de vigilar el cumplimiento de los derechos de las mismas y prever la aparición de posibles conflictos así como llevar a cabo las oportunas acciones en la fase inicial de los mismos, a fin de evitar mayores males posteriores.

A modo de resumen podemos indicar que, si bien el derecho de autodeterminación ha sido reconocido de forma clara en el derecho internacional, sin embargo ha sido acompañado y limitado por un número tal de cláusulas, excepciones, condicionantes, etc... que lo han reducido en la práctica a algo insignificante desde el punto de vista político. A ello debe añadirse que el derecho interna-

cional no ha establecido ningún procedimiento de arbitraje, ni ha especificado o definido de forma clara los términos del derecho, y en concreto no existe en la ONU ningún órgano específico directamente encargado de resolver los conflictos en esta materia.

Por todo ello resulta imprescindible un análisis, siquiera somero, de los puntos más conflictivos planteados desde el punto de vista doctrinal en torno a este derecho. Hablar del derecho de autodeterminación de los pueblos implica necesariamente aclarar qué se entiende por cada uno de los tres conceptos de los que el mismo se compone: 1. Derecho; 2. Autodeterminación; 3. Pueblos.

3. DEL "PRINCIPIO" AL "DERECHO"

Desde su surgimiento a finales del siglo XIX y sobre todo en los comienzos del XX, el principio de autodeterminación resultó sin lugar a dudas un principio explosivo. El mismo suponía en esencia una forma de autoafirmación contra toda forma de dominación, y en tal sentido implicaba una clara amenaza para la autoridad establecida así como un poderoso desafío para el orden entonces vigente. Por ello, el orden político surgido de la segunda guerra mundial trató de controlar la autodeterminación, dada la directa influencia ejercida por el citado principio en los acontecimientos políticos y bélicos del período de entreguerras.

En tal sentido, se trató de "descafeinar" su significado y contenido a fin de evitar su potencialidad intrínseca, siempre explosiva y peligrosa para el orden establecido.

Todo estaba previsto para evitar otorgar contenido legal al mismo. Se mantenía la idea de que era un derecho absurdo y no aplicable ya que resultaba imposible definir los teóricos sujetos del mismo –el pueblo– y en aquellos casos excepcionales en los que se establecía una definición, la misma era arbitraria. De este modo, la autodeterminación "se hallaba inevitablemente destinada a ser un mero juguete de los poderes políticos internacionales" (Heraclides. 1991. pag. 22). Un reflejo de esta actitud lo constituye la Carta de las Naciones Unidas en donde se hace referencia al "principio" de la libre determinación de los pueblos, o en el campo estricto de los Derechos Humanos, la Declaración Universal de 1948 que ni tan siquiera hace referencia al principio, limitándose simplemente a establecer que "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público" (art. 21.3).



Con motivo de la oleada descolonizadora de la década de los sesenta, hasta los más ortodoxos intérpretes del derecho internacional tuvieron que rendirse a la evidencia de que la autodeterminación había devenido en un auténtico derecho internacional, en un auténtico *jus cogens*. Así lo iba a reconocer la ONU en su Declaración de 1960. Ahora bien, su ámbito y extensión quedaban sometidos todavía a un amplio debate. De hecho, en las discusiones previas a la aprobación de los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos de 1966, algunos delegados se opusieron a la inclusión del término "derecho" alegando que la Carta hacía referencia al "principio", y añadiendo que como principio tendría una gran fuerza moral, mientras que resultaba extremadamente complejo traducirlo en términos legales, es decir, en un instrumento con pretensiones de obligatoriedad jurídica. Finalmente la redacción final del artículo 1 de ambos Pactos fue aprobada por 33 votos a favor, 12 en contra y 15 abstenciones. (A. Michalska. Pag. 85).

Era evidente que en los trabajos preparatorios de ambos Pactos, la noción de autodeterminación era interpretada de forma muy diversa y en contextos muy diferentes.² Así lo demuestra el hecho de que, finalmente, el reconocimiento del derecho de autodeterminación fuera recogido en el art. 1, y no en la parte tercera de los textos, en la que se regula, uno a uno, los diversos derechos humanos. Salvo la introducción del término "derecho", pocas novedades ofrecían los Pactos con respecto a los documentos internacionales previos, ya que ni se concretaba el contenido de tal derecho, ni se introducían nuevos elementos definitorios.

Las diferentes interpretaciones se centran sobre todo en dos aspectos. De una par-

te, la naturaleza jurídica del derecho. De la otra, si su ámbito de aplicación se limita sólo a las situaciones coloniales o es extensible también a otros supuestos.

En cuanto al primer aspecto, existe un generalizado consenso en otorgar un carácter jurídico al "derecho" de autodeterminación. Más discutible ha resultado la cuestión de la eficacia jurídica del mismo. La gran mayoría de la doctrina ha optado por considerar que el derecho de autodeterminación tiene el carácter de *jus cogens*, y por lo tanto constituye una norma imperativa (Vid. H. Hannum, pag 45, y bibliografía allí reseñada), como lo muestra el hecho de que más de 110 Estados hayan aceptado formalmente el mismo a través de su adhesión a alguno o a ambos Pactos Internacionales.

Mucho más controvertida resulta la segunda cuestión. La práctica política seguida a partir de 1960 ha otorgado a este derecho unas connotaciones y un contenido diferente del predicado en el período de entreguerras. Si atendemos a tal práctica ya no se trataba de un derecho de las naciones, sino de un derecho de las colonias a independizarse o unirse a otro Estado. El derecho había dejado de basarse en elementos de índole étnica o cultural para convertirse en un derecho de base territorial. La prueba de ello es que, desde 1945 a 1990, no ha sido admitida por la comunidad internacional ninguna reclamación secesionista, salvo el caso excepcional de Bangladesh.

Sin embargo, como de todos es conocido, la situación ha cambiado radicalmente a partir de la caída del muro, y del colapso de la URSS. En los últimos cuatro años un numeroso grupo de países (Croacia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina... en la antigua Yugoslavia, Estonia, Letonia, Lituania, y otras nume-



rosas repúblicas de la antigua URSS, además de Eslovaquia) han alcanzado, con pleno reconocimiento internacional, el estatus de Estados independientes.

Ello ha hecho ampliar los supuestos de hecho a través de los cuales cabe admitir el reconocimiento del derecho de autodeterminación, entendido en su versión más extrema de derecho a la secesión. Ahora los beneficiarios de tal derecho ya no son sólo los territorios coloniales. A ellos hay que añadir, a tenor de la práctica política de la ONU, cuando menos otros dos supuestos: 1. La población de aquellos países independientes que fueron ocupados ilegalmente después de 1945, violando así el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. 2. La población de un territorio distinto dentro de un Estado soberano, cuando el gobierno de ese Estado viola el principio de la igualdad de derechos y de la autodeterminación del pueblo, excluyendo a los miembros de ese grupo étnico formado por la amplia mayoría de ese territorio distinto, de la representación del gobierno en base al principio de una persona, un voto.

Tanto en la década de los sesenta, con motivo de la descolonización, como ahora en los noventa, la comunidad internacional en general y las Naciones Unidas en particular

han mostrado una evidente falta de capacidad para prever y prevenir los conflictos derivados del ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos. Con carácter general, la ONU y los demás organismos internacionales han tomado sus decisiones a remolque de los acontecimientos, originándose así graves consecuencias para el mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo.

De la misma forma que se han producido las dos oleadas citadas, no puede excluirse el surgimiento de otros muchos supuestos en los que diversas colectividades (pueblos indígenas, minorías nacionales, miembros componentes de un Estado federal, etc...) planteen serios conflictos al amparo del derecho de autodeterminación de los pueblos. La propia ONU no excluye la posibilidad de estos futuros conflictos. Recientemente el Secretario General, Butros Butros-Ghali, ha hecho hincapié en su Agenda para la Paz, en que a pesar de que los Estados siguen constituyendo el fundamento del orden internacional, "sin embargo, ya ha pasado el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva" (Butros-Ghali. 1992, pag. 9). Por todo ello se impone la necesidad de explorar nuevas vías de resolución de estos conflictos, vías a las que se aludirá más adelante.



4. LOS SUJETOS DE LA AUTODETERMINACION. EL CONCEPTO DE "PUEBLO"

Uno de los aspectos más conflictivos de este derecho hace referencia al problema de quién o quiénes son los sujetos legitimados para ejercer la autodeterminación. El derecho internacional no ofrece ninguna definición jurídica del concepto de "pueblo". Debido a su significado ambiguo, este concepto ha sido utilizado en contextos y con contenidos muy diversos. Lo mismo puede aplicarse a una comunidad homogénea que sustenta un Estado, a comunidades sin Estado, a comunidades diferenciadas existentes dentro de un Estado, y en definitiva a toda clase de minorías, o incluso, en otro orden de cosas totalmente diferente, se ha utilizado el término pueblo como clase antagónica de la burguesía.

Como ya se ha indicado, en el período de entreguerras la autodeterminación fue entendida como un principio político aplicable a todos los "pueblos" sin excepción. En la práctica, tal principio fue aplicado a cinco tipos de situaciones diferentes: 1. Los pueblos que residen dentro de un Estado gobernado por otro pueblo (Irlanda antes de 1920). 2. Los pueblos que residen como minorías en varios países fuera del control del Estado propio de ese pueblo (Los polacos en Rusia, antes de 1919). 3. Los pueblos que constituyen un grupo minoritario de un Estado pero que se consideran parte de un pueblo de un Estado vecino (minoría húngara en Rumania). 4. Los pueblos dispersos a través de varios Estados separados (por ejemplo el pueblo germánico). 5. Los pueblos que constituyen una mayoría en un territorio sometido a dominación extranjera (los regímenes coloniales). (H. Hannum. pag. 35, y A. Michalska, pag. 75).

A partir de 1945, los documentos internacionales han establecido siempre como condición necesaria para el ejercicio del derecho de autodeterminación el que los sujetos ostenten la condición de "pueblos". Sin embargo, ninguno de los documentos internacionales elaborados por la ONU define la noción de pueblo. El Comité de Derechos Humanos ha declinado hasta el momento presente la posibilidad de definir el término, alegando que el derecho de autodeterminación no es un derecho individual, sino colectivo, y por ello escapa a su competencia el examinar las posibles violaciones del mismo. Por ello, a pesar de los esfuerzos realizados por la doctrina y la jurisprudencia, lo cierto es que todavía se está muy lejos de llegar a un acuerdo en torno a este espinoso asunto.

A tenor de la práctica internacional, y tal como ya ha quedado indicado anteriormente, resulta evidente que no puede equipararse el concepto "pueblo" con el de "Estado", en la medida en que ha quedado reconocido el derecho de autodeterminación a colectividades que no constituyen un Estado. También parece clara la consideración de "pueblo" en favor de los territorios coloniales. Pero al margen de estos dos supuestos, los avances han sido muy escasos.

Los problemas pendientes son muchos y muy variados. Uno de ellos hace referencia a la amplitud con la que se debe definir el concepto de pueblo. Caben al respecto dos grandes opciones. La primera implica otorgar a tal concepto una interpretación extensa, por lo que en él se incluirían tanto los pueblos sitos en territorios coloniales, como los



pueblos indígenas situados dentro de estados independientes, o cualquier otro grupo étnico aunque no reciba la calificación de "indígena", en el sentido otorgado a tal término por las Naciones Unidas. La segunda, estricta, supondría aplicar tal categoría sólo a determinados grupos, en función de contextos así mismo específicos.

También se plantean problemas para establecer los criterios que deben predominar a la hora de determinar si un colectivo constituye un pueblo o no. En este sentido caben, cuando menos, tres criterios alternativos. Uno es el criterio geográfico-territorial; otro, el criterio étnico-objetivo; el último, el criterio democrático-subjetivo.

Como ya ha quedado señalado, a partir de 1945 la práctica de las Naciones Unidas se ha asentado, fundamentalmente, en el criterio geográfico-territorial, abandonando así el criterio étnico predominante en el período de entreguerras. La insistencia en la inviolabilidad de las fronteras, de una parte, y la necesidad de dar una solución concreta al problema colonial a partir de 1960, hicieron prevalecer el criterio territorial, a pesar de las injusticias que el mismo iba a provocar y de hecho provocó a lo largo y ancho de los territorios coloniales.

La tercera opción es la democrático-subjetiva basada en la llamada tesis de la "auto-definición". Según esta tesis, debe otorgarse la condición de pueblo, y por tanto la titularidad del ejercicio del derecho de autodeterminación a aquellos grupos que optan por decidir su propio futuro. Se trata de un criterio que comienza a ser tenido en cuenta junto a los otros dos criterios ya citados. La autodeterminación ya no aparece necesariamente ligada a la etnicidad. La identidad étnica no es *per se* título suficiente para

permitir el reconocimiento del derecho a la autodeterminación. Ciertos elementos objetivos tales como una lengua, una cultura, o un religión común pueden jugar un papel determinante en la emergencia de ese proceso de autodefinition, pero lo que define al pueblo como tal es su deseo de vivir colectivamente. No es que se haya abandonado el criterio territorial, pero la voluntad de los habitantes debe ser tenida en cuenta a la hora de hacer efectivo el derecho. En tal sentido, el Tribunal Internacional de Justicia rechazó en 1975 las reivindicaciones de Marruecos y Mauritania sobre el antiguo Sahara español, señalando que resultaba imprescindible tomar en cuenta los deseos de los habitantes de ese territorio a la hora de aplicar el derecho.

Recientemente se han producido varios intentos en orden a establecer una definición más concreta del término "pueblo". El primero se produjo en la llamada "Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos" conocida como la "Declaración de Argel" de 1976. Se trata de una Declaración adoptada por un grupo de juristas y expertos independientes, y que al no haber sido aprobada por los Estados, carece de reconocimiento oficial. Debe destacarse que, a pesar de su carácter nada ambiguo —se estableció el reconocimiento de la existencia de derechos colectivos, junto a los derechos individuales— sin embargo, en la citada declaración se utilizó el concepto de "pueblo" al menos en tres diferentes significados (Vid. A. Michalska. pag. 74), lo cual demuestra la complejidad intrínseca de la tarea.

El segundo intento lo debemos a las conclusiones de un grupo de Expertos reunidos por la UNESCO en Febrero de 1990 a fin de avanzar en el estudio de los Derechos de los Pueblos. El citado estudio identificó una



serie de criterios a ser tenidos en cuenta con carácter general a la hora de decidir si un grupo de individuos constituye un pueblo. Según ese estudio, a los efectos de los derechos de los pueblos en el derecho internacional –incluido el derecho de autodeterminación–, un pueblo debe tener las siguientes características: 1. Formar un grupo que contenga todos o algunos de estos elementos comunes (tradición histórica común, identidad racial o étnica, homogeneidad cultural, unidad lingüística, afinidad ideológica o religiosa, conexión territorial, y vida económica común). 2. Constituir un grupo de personas que no tiene por qué ser muy amplio, pero que debe ser algo más que una simple asociación de individuos dentro del Estado. 3. El grupo, en su conjunto, debe mostrar la voluntad de ser identificado como un pueblo, o la conciencia de ser un pueblo, aun cuando pueda haber individuos que, compartiendo las características ya citadas, carezcan de tal voluntad o conciencia. 4. En la medida de lo posible el grupo debe tener instituciones u otros medios de expresar sus características comunes y su voluntad de identidad.

Para acabar con este apartado, y siempre en relación al concepto de pueblo, interesa hacer referencia a una de las cuestiones más polémicas surgidas en torno a esta materia como es la de si, junto a los derechos individuales, cabe reconocer también la existencia de derechos colectivos.

En primer lugar es preciso reseñar que, tal como se deriva de su propia denominación, los destinatarios de los derechos humanos deben ser las personas, los individuos, los seres humanos, uno a uno considerados. No puede entenderse la existencia de derechos humanos si no tienen como objetivo la defensa y desarrollo de todos y cada uno de

los individuos que pueblan la tierra. Ahora bien, los seres humanos se hallan organizados en sociedades. De ello se deriva que, así como algunos derechos son perfectamente aplicables de forma individual (por ejemplo, el derecho a la vida, a la libertad personal, a la libertad de domicilio, de pensamiento, etc...) hay otros muchos derechos cuya puesta en práctica resulta realmente difícil si no es de forma colectiva. Por ejemplo, en el ámbito de los derechos políticos, difícilmente puede entenderse el ejercicio del derecho a la participación política de forma individual. Lo mismo ocurre en el caso de la creación de sindicatos, o en el ejercicio del derecho de huelga.

Basta acudir, a modo de ejemplo, a la propia Constitución española para percatarnos de la existencia de derechos colectivos, reconocidos como tales por el propio texto. Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse los artículos 16, donde se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y *las comunidades...* (el subrayado es mío); el art. 20.3, en el que se garantiza el acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado de los grupos sociales y políticos significativos; o el art. 37.1 en el que se garantiza el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios.

La imposibilidad de hacer efectivos ciertos derechos de forma individual, y la necesidad de garantizar de forma más apropiada el ejercicio de los derechos por parte de ciertos colectivos desfavorecidos o minoritarios ha hecho que en los últimos años la doctrina comience a hablar, sobre todo a partir de la Declaración de Argel, de los derechos colectivos o de los pueblos, también llamados, en la doctrina anglosajona, derechos de



la "tercera generación". Entre tales derechos destacarían algunos tan importantes como el derecho al desarrollo, al control de los recursos naturales, a la paz, a la conservación del medio ambiente, o los derechos lingüísticos, educativos, o religiosos, y el derecho a la autodeterminación.

Es obvio, como ya ha quedado indicado, que los últimos destinatarios de tales derechos son las personas, los individuos concretos que pertenecen al grupo o grupos a los que se ha reconocido el derecho correspondiente. Como señala el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, *en común con los demás miembros de su grupo*, (el subrayado es mío), a tener su propia vida cultural...".

En resumen, resulta necesario reconocer tanto la existencia como la protección de determinados derechos colectivos, o si se quiere, derechos individuales colectivizados, que se distinguen precisamente por el hecho de que tanto su existencia como su protección sólo tienen sentido en el marco de un determinado grupo o colectivo. No parecen existir problemas teóricos importantes para aplicar el carácter de derecho colectivo al derecho de autodeterminación de los pueblos. En este caso, el problema no es el carácter individual o colectivo del derecho, sino la determinación del sujeto beneficiario del mismo. Como ya se ha indicado antes, se trata de un problema para el que no existe una solución general, dado que no existe un acuerdo básico acerca de lo que se entiende por "pueblo".

5. LA AUTODETERMINACION. CONTENIDO Y LIMITES.

Pueden establecerse numerosos tipos de autodeterminación. Así, atendiendo a su forma de ejercicio, puede ser bilateral (bien mediante acuerdo mutuo, o bien porque así lo establecen las previsiones constitucionales), unilateral (falta de representación o exclusión sistemática de grupos dentro de un determinado Estado). Atendiendo a su contenido, pueden señalarse, entre otras, la separación de un Estado, la integración en otro Estado, la creación de un Estado independiente, el establecimiento de previsiones constitucionales de carácter federal o autonómico, la autodeterminación cultural, económica, etc...

En todo caso, la distinción más interesante, en lo que afecta a este trabajo, es la que hace referencia a los efectos jurídicos y políticos del ejercicio del derecho. En tal sentido cabe señalar dos grandes tipos de autodeterminación: externa, e interna. La primera implica el derecho de los pueblos a decidir su propio estatus dentro de la comunidad internacional, estatus que se manifestará en un Estado independiente y soberano, en una libre asociación con otro Estado independiente, o en la emergencia de otra posible situación reconocida en el derecho internacional. La autodeterminación interna, tal como la expresó W. Wilson en 1918, supone el dere-



cho de los pueblos a decidir libremente la forma de gobierno bajo la cual desean regirse. Como puede verse, en el primer caso la decisión entra de modo directo en el ámbito y jurisdicción del derecho internacional, mientras que en el segundo afecta tan sólo al derecho interno de un determinado Estado.

De cuanto acaba de indicarse se deduce que el derecho a la autodeterminación puede ser expresado y ejercido en formas y con contenidos muy variados. Conviene recordar este punto ya que tradicionalmente se tiende a producir tanto en el ámbito doctrinal como político una lamentable confusión entre autodeterminación y secesión. La identificación abusiva de la autodeterminación con el separatismo, la secesión, o la independencia ha hecho que este derecho haya sido percibido como una amenaza para la paz y la estabilidad internacionales. Además esta identificación provoca, como señala Stavenhagen, un desplazamiento del sujeto titular del derecho. Mientras que la autodeterminación constituye un derecho de los pueblos, la secesión es sobre todo, un proceso que afecta a los Estados. (Stavenhagen. Pag. 5).

Por lo tanto, aunque en algunos casos pueda darse una identificación entre ambas, la autodeterminación y la secesión no son *per se* procesos o realidades idénticas. Determinados argumentos, bien jurídicos o políticos³, esgrimidos contra la secesión ni pueden, ni deben ser aplicados contra la autodeterminación con carácter general. Ahora bien, ¿cuál es la situación en aquellos casos en los que el ejercicio del derecho de autodeterminación se concreta de modo específico en la exigencia de un "derecho" a la secesión?

Los derechos humanos, cualquiera que sea su naturaleza y contenido, no son absolu-

tos e ilimitados. El ejercicio y aplicación de un derecho no puede suponer la exclusión de los demás derechos. Si así fuera, el ejercicio de tal derecho resultaría ilegítimo. Es preciso situar al derecho de autodeterminación en el marco del sistema conjunto de derechos humanos, y por ello al igual que ocurre con cualquier otro tipo de derecho, su ejercicio se halla sometido a ciertos límites.

En aquellos casos en los que se produce un conflicto entre derechos, resulta imprescindible realizar un balance de los intereses en juego, de los conflictos existentes, de las soluciones posibles, y actuar en consecuencia, a fin de que la decisión adoptada sea la más beneficiosa o, en el peor de los supuestos, la menos limitadora de derechos. En el caso que nos ocupa, el derecho de autodeterminación, tanto en el ámbito interno como —sobre todo— internacional, puede chocar con otra serie de derechos importantes. Supongamos, a modo de ejemplo, la creación de un nuevo Estado independiente. Es probable que el surgimiento de ese nuevo Estado haya permitido resolver determinados problemas pendientes favoreciendo en consecuencia el respeto y el ejercicio de ciertos derechos humanos, pero también puede ocurrir que la creación de ese Estado haya supuesto el desplazamiento forzoso de grandes contingentes de seres humanos, haya provocado innumerables bajas de gentes inocentes, o haya originado injusticias tanto o más graves que las que se pretendían resolver.

Este criterio ha sido tenido en cuenta, por ejemplo, en un documento tan poco ambiguo y tan favorable a los derechos de los pueblos como es la Declaración de Argel, ya citada. En la misma se defiende implícitamente el derecho de los grupos minoritarios a separarse de la entidad política superior si



los derechos humanos de los mismos son denegados, pero al mismo tiempo se señala que esos derechos deberán ser ejercidos dentro del respeto a los intereses legítimos de la comunidad en su conjunto, y no pueden suponer un debilitamiento de la integridad territorial y la unidad política del Estado...".

Si el ejercicio legítimo del derecho de autodeterminación por parte de un determinado colectivo entra en contradicción con la aspiración igualmente legítima al logro de tal derecho por parte de otro colectivo, como viene ocurriendo, por ejemplo, con el caso de judíos y palestinos, ¿cuál debe ser la solución adecuada?. En tal caso, como en cualquier otro supuesto de conflicto entre derechos, es preciso acudir a determinados principios de derecho internacional como son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la solución pacífica de las disputas, el respeto a los derechos humanos, y tantos otros.

Con ello no se pretende afirmar que resulta imposible, y por tanto inútil, establecer reglas de carácter general capaces de fijar el comportamiento del derecho internacional a la hora de resolver los conflictos derivados del derecho de autodeterminación. Al con-

trario, si bien cada caso particular ofrece connotaciones distintas, resulta imprescindible que la comunidad internacional se dote de una serie de reglas lo suficientemente precisas como para que sirvan de pauta de comportamiento por parte de los diversos colectivos afectados. Como ya se ha indicado, tradicionalmente las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general han actuado, hasta ahora, a remolque de los acontecimientos.

Es más que probable que el nuevo siglo nos depare un nuevo orden político. La revolución tecnológica, el desarrollo económico de ella derivado, y la universalización de la cultura a través de las nuevas tecnologías de la comunicación están provocando la necesidad de refundar las bases en las que se sustenta el actual orden político mundial, así como de reestructurar a fondo las vigentes estructuras e instituciones políticas. Esta reestructuración está afectando ya también al orden internacional al verse obligado a adaptarse a las nuevas realidades. En el marco de estos cambios que se avecinan parece necesaria una adaptación o adecuación del derecho de autodeterminación a fin de darle cabida en el nuevo orden jurídico mundial.



6. LA REDEFINICION DEL PRINCIPIO DE SOBERANIA.

El actual orden mundial se fundamenta en la división territorial del mundo en Estados soberanos, cada uno de los cuales ostenta un poder, una soberanía exclusiva, sobre un ámbito territorial determinado expresado en una o varias líneas fronterizas de separación. Ello conlleva la necesidad de la defensa del ámbito territorial propio frente a las posibles agresiones exteriores, por lo que puede afirmarse que el orden político moderno se sustenta en la separación y el antagonismo entre Estados soberanos.

En ese orden político clásico, las fronteras tienen una importancia fundamental a la hora de definir el discurso de la soberanía. No se trata sólo de unas fronteras físicas que delimitan y separan a un Estado soberano con respecto a otro u otros. Junto a ellas se dan unas fronteras culturales que separan lo "mío" con respecto a lo de los "otros", e incluso unas fronteras conceptuales que separan lo interno con respecto a lo internacional, la comunidad propia como orden frente a la anarquía. Dentro de las fronteras impuestas por el Estado soberano es posible la existencia de derechos y obligaciones, orden, libertad, etc... Fuera de las mismas no existe orden, ni comunidad (J.A. Camilleri/J. Falk. 1992. pags. 237/8). En realidad, la noción de una soberanía exclusiva y hermética ha sido siempre más un mito que una realidad. Incluso en los momentos más álgidos del Estado nacional, muy pocos Estados han ejercido en la práctica una soberanía de estas características. En cuanto mito, la idea de la soberanía exclusiva ha servido más para legitimar la supresión de la competencia política, tanto en asuntos internos como internacionales, que para poder ejercer un poder real.

Sin embargo, la transnacionalización de la actividad política, social, cultural y económica actual está provocando una quiebra profunda de este principio de soberanía. La división

formal del mundo en Estados cada vez tiene menos que ver con la realidad política que nos depara el mundo actual. Frente a los, aproximadamente, 180 Estados que componen el mapa político mundial, se calcula que actualmente existen en el mundo del orden de 10.000 sociedades o colectividades (étnicas, raciales, religiosas o con identidades de algún otro tipo) cuyo asentamiento poco o nada tienen que ver con el diseño de fronteras existente. A ello hay que añadir alrededor de 18.000 organizaciones internacionales no gubernamentales (INGOs) que cubren la práctica totalidad de los asuntos humanos (científicos, culturales, humanitarios, económicos, políticos, etc...) relacionados con el bienestar de los seres humanos, bien a escala nacional o bien a escala global. Los Estados actúan en realidad sobre una parte mínima del conjunto del sustrato del conocimiento humano. A ello debe añadirse que, junto a esos Estados, existen del orden de 2.000 organizaciones intergubernamentales (IGOs) que cada vez están limitando más la capacidad de actuación del Estado.

A la vista de estos datos, resulta difícilmente sostenible la defensa del principio de la soberanía, al menos en el sentido en que se ha entendido hasta ahora. En un mundo tal multilateralizado, ¿es posible mantener la idea de que los únicos depositarios de la autoridad soberana son los Estados?. ¿Se puede seguir hablando todavía de soberanías indivisibles?. ¿A qué otras instituciones hay que otorgarles, además o en lugar del Estado, el depósito de la soberanía?. ¿Qué tipo de soberanía a unos y otros?. Llegando más allá, ¿tiene sentido en el mundo actual mantener el propio concepto de soberanía?. Son preguntas muy arduas a las que no es posible dar respuesta, ni tan siquiera especulativa, en un trabajo de estas características.



Por ello voy a hacer referencia exclusiva a las consecuencias, obvias, que pudieran derivarse de los cambios en el significado y contenido de la soberanía en relación al derecho de autodeterminación. El propio Secretario General de la ONU, organismo poco sospechoso de cambios radicales ya que –no hay que olvidarlo– representa a los Estados, al orden constituido, se ha hecho eco recientemente de ello. Así, en su Agenda en favor de la Paz afirma que “no puede permitirse en el futuro que, la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados dentro del orden internacional, y el principio del autodeterminación de los pueblos, ambos de gran valor e importancia, actúen el uno en contra del otro”. (Butros-Ghali. Pag. 10).

Actualmente, todos los Estados se hallan abocados de modo irremisible a un estrechamiento de sus relaciones de cooperación, y a una renuncia a parcelas fundamentales de su soberanía, tanto en aspectos territoriales como sectoriales. El ejercicio del poder por parte del Estado está dejando de tener un carácter de exclusividad para basarse en criterios alternativos de compartición o concurrencia. Basta con lanzar una mirada a Europa para percatarnos de que las relaciones intraeuropeas, basadas hasta épocas recientes en el antagonismo entre los diversos Estados nacionales, están derivando hacia una enriquecedora y positiva relación de cooperación que se extiende más allá de los niveles y estructuras rígidamente estatales.

En el mundo actual, el protagonismo de las relaciones internacionales no es ya exclusivo de los Estados, sino que abarca a entes e instituciones regionales, los cuales mantienen una presencia internacional cada vez más intensa (convenios de cooperación transfronteriza, conferencias de poderes locales y regionales, *jumelages*, etc...) a organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, o incluso a entidades privadas de carácter mercantil, profesional, cultural, social, etc... Estamos pasando de una rígida y hermética centralización de las relaciones

internacionales a una enriquecedora segmentación tanto territorial como funcional. Junto a la diplomacia, aparecen varias formas (transregional, global, etc...) de paradiplomacia cuyo sujeto no es el Estado, y que son perfectamente compatibles con la diplomacia estatal. (Vid. I. D. Duchacek, pags. 13ss, y P. Soldatos, pags. 35ss, en Michelmann/Soldatos. 1990).

Se ha roto definitivamente con la linealidad del Estado nacional sustentada solo en dos grandes pivotes: el pueblo, entendido como la suma de individuos-ciudadanos y el Estado. La soberanía popular, expresada a través de la voluntad de los ciudadanos, sigue constituyendo condición *sine qua non* para la existencia del poder político democrático. Sin embargo, en la actual sociedad de la complejidad, ciudadanía y nacionalidad no tiene porqué ir necesariamente unidas.

El ser humano individual es una entidad muy compleja tanto en sí mismo considerado como en relación con los demás individuos, y por tanto no puede quedar reducido a la sola condición de ciudadano. En una sociedad desarrollada como la actual somos al mismo tiempo, y sin solución de continuidad, miembros de una familia, de una unidad de parentesco, de un círculo de amigos, de un grupo de vecinos, de grupos con los que vivimos experiencias comunes, de una determinada colectividad religiosa, de una comunidad lingüística, de una determinada región, de una o varias estructuras políticas que se desarrollan en escalas y segmentos diferenciados, de agrupaciones ideológicas, o de colectividades que persiguen fines comunes de numerosa y variada índole, y así hasta el infinito.

Este conjunto de nuevas realidades está originando un profundo cambio de las concepciones teóricas sobre las que se han asentado tradicionalmente los Estados nacionales. Por ello cabe plantearse hasta qué punto tiene sentido identificar, al menos con carácter general, el derecho de autodeterminación con la constitución de un nuevo Estado nacional. Algo similar



debe predicarse de los Estados nacionales ya constituidos, en los que se produce una mitificación poco acorde con la realidad de los mismos. Tal mitificación convierte al Estado nacional en una institución inatacable, considerándose como inevitablemente reaccionaria –amén de subversiva– cualquier tipo de actividad dirigida a su superación o incluso modificación

Nos encontramos en el umbral de un nuevo mundo en el que la simbiosis estado nacional-revolución industrial comienza a ser sustituida por nuevas formas de organización y estructuración políticas más adecuadas para la nueva sociedad tecnológica actual.

Es en el marco de esas nuevas formas de organización política donde puede establecerse una compatibilidad entre los principios de soberanía y autodeterminación. Es posible que en determinadas circunstancias sea necesaria la constitución de nuevos Estados pero, al contrario de lo sucedido hasta ahora, tal circunstancia debiera ser excepcional. En la actual estructura política ya no resulta imprescindible el mantenimiento del nexo entre autodeterminación y secesión. Ahora bien, la ruptura de ese nexo requiere la expansión de nuevas formas de organización política capaces de superar la rígida estructura en la que hasta ahora se han asentado los viejos Estados nacionales. Sin ánimo de exhaustividad, he aquí algunas de las posibles fórmulas o aspectos susceptibles de ser tenidas en cuenta.

No hay que olvidar que la división del mundo en Estados soberanos es una invención relativamente reciente ya que tan sólo adquirió carácter de universalidad a lo largo del presente siglo. Por ello, y en primer lugar, parece necesario recuperar y adecuar ciertas fórmulas perfectamente conocidas y que cuentan con una gran tradición histórica. Así, por ejemplo, las figuras de la libre asociación, confederación, federalismo, autonomía, territorio protegido, territorio internacionalizado, condominio, protectorado, etc... El derecho comparado nos ha demostrado

que, en no pocos casos, la puesta en práctica dentro del propio Estado de algunas de estas soluciones creativas ha permitido desactivar conflictos muy importantes

El segundo aspecto hace referencia a la necesaria readecuación del derecho internacional que ya no puede ser entendido, por más tiempo, como el derecho "entre Estados". La creciente aparición y expansión de numerosas entidades no estatales exige redefinir las bases en las que se ha sustentado, hasta ahora, el derecho internacional. Las actividades paradiplomáticas, a las que se ha aludido antes, pueden derivar en una situación de conflicto, o en un proceso de racionalización. Es al derecho internacional a quien corresponde la responsabilidad de que sea más el resultado de lo segundo que de lo primero.

En tercer lugar, resulta imprescindible otorgar una mayor capacidad de decisión y un mayor poder político a las cada vez más numerosas e influyentes organizaciones internacionales o intergubernamentales. El actual grado de institucionalización de la mayor parte de estas organizaciones (ONU, Consejo de Europa, Unión Europea, etc...) es todavía muy débil, si lo comparamos con su importancia política real. Tales organizaciones pueden actuar como garantes, frente a los Estados constituidos, de la defensa de las colectividades nacionales, étnicas, lingüísticas, etc... mediante el establecimiento de garantías internacionalmente reconocidas.

En el ámbito concreto que nos ocupa, resulta imprescindible el establecimiento de procedimientos internacionales para la resolución de disputas derivadas de la reclamación del derecho de autodeterminación tanto a escala mundial, como a escala regional, bien mediante la creación de Comisiones o grupos de trabajo ad-hoc, o bien mediante el nombramiento de Comisionados especiales.



La ausencia de una cobertura internacional al reconocimiento del derecho de autodeterminación permite que los grupos dominantes actúen con impunidad, denegando a las minorías el desarrollo de su identidad propia. Por ello, es necesario que el derecho internacional fije unos criterios genéricos de aplicación del derecho de autodeterminación en los que, como norma general, la integridad territorial quedara subordinada al derecho de los pueblos a la autodeterminación. Una decisión de esta índole, además de introducir una norma jurídica acorde con el reconocimiento de la dignidad e igualdad de los seres humanos, traería como consecuencia práctica una reducción de los conflictos. En numerosos casos, el foco de la reivindicación se desplazaría de la negación mutua y consiguiente ruptura a la búsqueda de soluciones basadas en la coexistencia.

El objetivo último, la razón de ser de los movimientos secesionistas es la supervivencia y el mantenimiento del grupo, de la comunidad, y su desarrollo como tal comunidad, en los órdenes político, económico, social, cultural, etc... Al no plantearse la coexistencia como el resultado de un acto imperativo, muchos pequeños grupos, étnicos, religiosos o lingüísticos, etc..., comenzarían a examinar con mayor serenidad hasta qué punto les resulta viable la secesión desde el punto de vista político, social o económico.

El acceso de las masas a la cultura, su toma de conciencia individual y de grupo, la aparición de las reivindicaciones nacionalitarias, etc... están provocando la revalorización de las particularidades y el consiguiente ahondamiento de las divisiones nacionales. De la otra, estas fuerzas son contrarrestadas por imperativos económicos que exigen la concentración de recursos, la facilidad de comunicaciones y la adopción de medidas de coordinación e inte-

gración. De ello se deriva la necesidad de poner en marcha un doble proceso —centrífugo y centrípeto— simultáneo y complementario que permita estructurar entidades sociopolíticas de carácter centrípeto compatibles con entidades económico-normativas de carácter centrífugo.

La mejor muestra de este proceso la tenemos en el marco de la Unión Europea. Al igual que en otras partes del mundo, tradicionalmente las reivindicaciones del derecho de autodeterminación se han concretado, en la práctica, en el derecho a la secesión. Sin embargo, en la Europa occidental actual, la mayor parte de las reivindicaciones nacionalitarias están abandonando la aspiración estatista optando por una forma de desintegración que permita simultáneamente una forma de integración más amplia en la vía hacia un nuevo orden político. Por primera vez, la secesión y la autodeterminación dejan seguir caminos paralelos. Mientras que la primera carece de sentido en el actual proceso de integración europea, la segunda sigue manteniendo plenamente su vigencia.

Notas:

1. Utilizo el concepto de "mito" en su sentido sociológico estricto, es decir, como una idea simbólica vinculada no en modo analítico, sino emotivo, con determinadas situaciones de hecho y destinadas a instituir formas privilegiadas de acción. Por tanto, la calificación de la autodeterminación como mito no supone negar o minusvalorar su importancia.
2. Para una reseña de las diversas interpretaciones otorgadas por los diferentes países, puede verse H. Hannum, (1990), *pags. 41/44*)
3. Puede verse una reseña de tales argumentos, tanto desde el punto de vista legal como político en A. Heraclides. *pag. 27/28.*



Bibliografía.

- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. United Nations. New York.
- Camilleri, J.A, and Falk, J. 1992. *The end of Sovereignty?*. Edward Elgar Publishing. Aldershot.
- Hannum, Hurst. 1990. *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press.
- Hannum, Hurst. 1993. *Rethinking Self-Determination*, en *Virginia Journal of International Law*. Volumen 34. n°1.
- Heraclides, Alexis. 1991. *The Self-Determination of Minorities in International Politics*. Frank Cass. London.
- International Alert. 1993. *Self-Determination. Report of the Martin Ennals Memorial Symposium on Self-Determination*. International Alert. London/ College of Law. University of Saskatchewan.
- Jáuregui, Gurutz. 1986. *Contra el Estado-Nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*. Siglo XXI. Madrid.
- Jáuregui, Gurutz. 1990. *La nación y el Estado nacional en el umbral del nuevo siglo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Michalska, A. 1991. *Rights of Peoples to Self-determination in International Law*, in Twinning, W. (ed.). *Issues of Self-Determination*. Aberdeen University Press.
- Michelmann, H.J. and Soldatos P. (ed.). 1990. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press. Oxford.
- Moynihan, D.P. 1993. *Pandaemonium. Ethnicity in International Politics*. Oxford University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1993. *Self-Determination: Right of Demon?*. Reprografiado.

2ª CONFERENCIA EUROPEA DE CONSTRUCCION DE LA PAZ Y RESOLUCION DE CONFLICTOS (San Sebastián 8 - 12 de octubre de 1994)

Esta Conferencia reunirá a investigadores con personas que aplican en la práctica la teoría de transformación de conflictos como forma de colaborar en la construcción de la Paz. Entre otros temas se tratarán "Mediación y resolución de conflictos", "Tratamiento de conflictos claves en Europa", "La ex-Yugoslavia", "Euskadi: aportaciones a la construcción de Paz", "Europa, el Mundo Árabe y América Latina", "El tratamiento del conflicto en los medios de comunicación", "Entrenamiento en mediación y en intervención en conflictos" y "Los jóvenes ante los conflictos".

Dirección: 2ª ECPCR. Prim 34, 1ª dcha. 20.006 San Sebastián
Tel. 943 - 47 26 30 Fax. 943 - 47 16 54

BAKEGINTZA ETA GATAZKEN EBAZPENARI BURUZKO BIGARREN KONFERENTZIA EUROPARRA (Donostia, 1994ko urriak 8 - 12)

Konferentzia honek gatazken analisisan eta tratamenduan lanean ari den jendea bilduko du, bai ikerlari teorikoak eta baita lan praktikoetan ari direnak ere, Bakegintzari ekarpen baliotsuak eskainiz.

Besteak beste gai hauek landuko dira konferentzian: "Bitartekaritza eta Gatazken Ebazpena", "Europako funtsezko gatazken tratamendua", "Jugoslavia ohia", "Euskadi: bakegintzari eginko ekarpenak", "Europa, Mundu Arabiarra eta Latinamerika", "Gatazken tratamendua komunikabideetan", "Bitartekaritzarako eta gatazketan parte hartzeko entrenamendua" eta "Gazteak gatazken aurrean".

Helbidea: 2. ECPCR. Prim, 34, 1. eskubia. 20.006 Donostia.
Tel. 943 - 47 26 30 Fax. 943 - 47 16 54

GERNIKA GOGORATUZ

La misión del Centro de Investigación por la Paz "Gernika Gogoratuz" es la de hacer aportaciones, con el respaldo de una reflexión científica, a la construcción de una paz emancipadora, justa, duradera y reconciliadora a escala mundial, y especialmente en el País Vasco. Para ello desarrolla:

- Programas de investigación;
- Educación por la Paz y entrenamiento en conflictos con seminarios, encuentros, charlas y debates;
- Participación en conferencias internacionales;
- Actividades en Gernika, símbolo de la Paz y las libertades vascas;
- Tareas propias de terceros en conflictos.

Gernika Gogoratuz cuenta, además, con un Centro de Documentación y Recursos sobre Paz y Tratamiento de Conflictos de los mejores dotados de Europa, con biblioteca, hemeroteca, videoteca, fondo de documentación y colecciones de carteles.

GERNIKA GOGORATUZ

"Gernika Gogoratuz" Bakearen aldeko Ikerketa Zentroaren eginkizuna zera da: gogoeta zientifikoaren laguntzaz bakegintzari ekarpenak egitea, bake askatzaile, zuzen, iraunkor eta errekontziliatzailea eraikiz mundu mailan, eta batez ere Euskal Herrian. Hona hemen bere iharduera nagusiak:

- Ikerketa-programak.
- Bake-hezkuntza eta gatazketarako entrenamendua, mintegi, topaketa, hitzaldi eta eztabaiden bitartez;
- Nazioarteko konferentzietan parte hartzea;
- Gernikako hirian egiten diren iharduerak, Bakearen eta euskal askatasunen simbolo gisa.

Gernika Gogoratuz-ek, gainera, Dokumentazio eta Baliabide-Zentro bat du Gernikan, Bakea eta Gatazken tratamenduari buruzkoa; Europako handienetakoa da, eta liburutegia, hemeroteca, bideoteka, dokumentazio-fondoa eta kartel bildumak ditu bertan.