

Separata de

# Cuadernos de **10** Alzate

Sept.-Dic. 1988

Revista vasca de la cultura y las ideas

IZQUIERDA

NACIONALISMO

Y

AUTODETERMINACION



# Cuadernos de 10 Alzate

Sept.-Dic. 1988

Revista vasca de la cultura y las ideas

## Director:

Manuel Escudero

## Secretaria de Redacción:

Sira García Casádo

## Consejo de dirección:

Andrés de Blas  
Javier Corcuera  
Juan Manuel Eguiagaray  
Juan Pablo Fusi  
Javier Garayalde, «Erreka»  
Fernando García de Cortázar  
Raúl Guerra Garrido  
Jon Juaristi  
Juan Ignacio Makua  
José Antonio Maturana  
Manuel Ortuño Armas  
Alberto Pérez Calvo  
José Ramón Recalde  
Juan José Solozábal

## Maqueta y diagramación:

Macua & García-Ramos

## Promueve:

Colectivo Unamuno

## INDICE

### SOBRE EL DERECHO

#### A LA AUTO-DETERMINACION

Andrés de Blas Guerrero ..... 3

### NACION, POLITICA Y FEDERALISMO

Josep M. Colomer ..... 15

### EL DERECHO DE AUTODETERMINACION

José Ramón Recalde ..... 26

## PANEL DE ASESORES

Angel Amigo, Javier Angulo Urríbarri, Joaquín Arango, Juan Aranzadi, Celestino del Arenal, Jesús Arpal, Carlos Alonso Zaldívar, Dionisio Blanco, Marta Cárdenas, Luis Castells, Aurora Elósegui, Emiliano Fernández de Pinedo, Miguel Angel García Herrera, Angel García Ronda, Francisco Javier Gómez Piñeiro, Marianne Heiberg, José Luis Hernández, Juan Carlos Jiménez de Aberasturi, Juan José Laborda, Ignacio Latierra, Jesús Leguina Villa, Andu Lertxundi, José Miguel Larraya, Quico Mañero, José María Múgica, Marina Olabarría, Angel Ortiz Alfau, Pilar Pérez Fuentes, Luciano Rincón, Luis Rodríguez Aizpeolea, Fernando Savater, Gregorio Sanjuán, Miguel Satrustegui, Carlos de la Serna, Sebastián Ubiria, Patxo Unzueta.

EDITA:  
EDITORIAL PABLO IGLESIAS

CUADERNOS DE ALZATE  
Barbara de Braganza, n.º 10-3.º  
Tels. 241 35 41 - 241 52 86  
28004 MADRID

Las opiniones aparecidas en los distintos artículos son responsabilidad de sus autores. CUADERNOS DE ALZATE no se identifica necesariamente con sus contenidos.

LIBRERIA LAGUN  
Plaza de la Constitución, 3  
28003 SAN SEBASTIAN

P.V.P. \_\_\_\_\_ 400 Pts.  
ESPAÑA \_\_\_\_\_ 1.400 Pts.  
Vía EUROPA \_\_\_\_\_ 2.500 Pts.  
Aérea AMERICA \_\_\_\_\_ 3.100 Pts.  
(\$ 20<sup>00</sup>)

Realización Gráfica:  
Carácter, S.A.  
D: L. M. 6685 - 1986



# SOBRE EL DERECHO A LA AUTO-DETERMINACION

**Andrés de Blas Guerrero**

Hay pocos temas más difíciles de someter a la prueba del análisis político e incluso de la coherencia lógica que aquéllos que se presentan como de pura evidencia. La mejor defensa de un partidario del derecho de autodeterminación es dar por supuesta la legitimidad incuestionable de ese derecho, abriendo a continuación —si se desea establecer un diálogo político— la discusión acerca de su oportunidad, modulaciones u objetivos. Quienes no estiman deseable ese derecho a la autodeterminación, una y otra vez aceptan el terreno acotado por los partidarios de aquél. Y sin entrar en los méritos o deméritos de un principio abstracto que también buena parte de sus detractores consideran en el fondo evidente, discuten arduamente sobre su conveniencia aquí y ahora a la luz de distintas razones. Ordinariamente, ha sido «la razón del proletariado» la que ha iluminado esos cuestionamientos a la práctica, que no al principio. Pero nada impide que el proletariado de ayer pueda ser la constitución o el estatuto de hoy o, simplemente, el interés objetivo de la democracia.

SOBRE EL DERECHO  
A LA AUTO-DETERMINACION

La posición que trato de defender en esta comunicación es la de la crítica del principio mismo. A tal efecto, abordo por separado la idea del principio de las nacionalidades y el derecho de auto-determinación. Antes de proceder a ello, creo necesarias algunas mínimas precisiones. En síntesis, son las siguientes:

## I

Esta cuestión amenaza con ser irresoluble si no se des-

peja el significado profundo de la idea de nación. Es cierto que hay una idea de «nación cultural», derivada del nacionalismo organicista, que lleva a la asunción del principio de las nacionalidades. Es cierto igualmente que hay una más difusa idea de «nación subjetiva» que, a efectos didácticos —nada más que a estos efectos— puede ser identificada con los planteamientos de Renan; esta idea de nación conduciría en hipótesis al derecho de auto-determinación. Pero cerrar aquí las conceptualizaciones posibles de la idea de nación, es establecer un punto de partida falso del que se deriva justamente la «pura evidencia» del principio de las nacionalidades o el derecho de autodeterminación, según sean menores o mayores, respectivamente, los escrúpulos democráticos del que postula esos expedientes.

## II

Las realidades nacionales, como cualesquiera otros grupos sociales, pueden tener una razón de ser en motivaciones que poco se parecen a una libre decisión. El temor, el azar, complejas causas bélicas, dinásticas o económicas, están detrás de esas realidades nacionales en mucha mayor medida que los determinismos culturales o la fuerza de la voluntad.

Particularmente desgraciada es la resistencia nacionalista a reconocer la profunda historicidad que caracteriza a los fenómenos estatales y la negativa a aceptar la privilegiada relación filial que gran número de realidades nacionales tiene con esos fenómenos. Aquí radica uno de los aspectos básicos del idealismo nacionalista y de aquí se deriva un obstáculo fundamental para someter a un análisis lógico y racional sus proposiciones.

## III

Esta resistencia al conocimiento histórico, ampliable al conocimiento politológico y sociológico del mundo actual, no resulta caprichosa. Defender que debe haber una obligada relación entre realidades culturales y organizaciones políticas (sustancia del principio de las nacionalidades) si se quiere evitar una situación de insostenible opresión, solamente se puede hacer atrancando todas las puertas de la muralla, evitando que los sitiados entren en contacto con el conocimiento del presente o el pasado próximo, lejano o remoto de la humanidad civilizada. Hacer de los Estados actuales o pasados la elemental consecuencia del ejercicio del derecho de la autodeterminación por parte de colectivos libremente auto-identificados, solamente es posible situándose fuera de una

historia a la que se está dispuesto a condenar desde una «evidencia» que no necesite de reconciliación alguna con la realidad.

#### IV

Con el derecho de autodeterminación no solamente se produce el toque de prestidigitación al que se refiere Emerson, capaz de pasar del derecho al autogobierno a él sin que apenas sea percibido el hecho por el público. Hay un segundo toque no menos notable. Cuando se rechaza el principio de las nacionalidades por sus obvias connotaciones anti-democráticas, dándose por bueno ese derecho de autodeterminación, llega un momento en que el espectador más ingenuo descubre el riesgo de que por ese camino se llegue al absurdo de un proceso auto-determinante que no tiene otro límite lógico que la voluntad individual. Es el momento en que se recuerdan las potencialidades ordenadoras —por antidemocráticas que sean— de aquel principio de las nacionalidades al que se termina recurriendo, de modo confesado o no, para introducir racionalidad en un principio aparentemente super-racional (derecho de auto-determinación) gracias al concurso del «organismo vivo y eterno» que es una realidad nacional consciente de sus derechos supraindividuales (principio de las nacionalidades). Un curioso mecanismo que hace evocar inmediatamente el grito circense de «más difícil todavía». Hay que celebrar que el mecanismo de «lo auto-evidente por sí mismo» libere a los convencidos apóstoles del derecho de autodeterminación de prosaicos razonamientos de esta especie.

Dicho lo anterior, voy a intentar —muy brevemente y utilizando lo que he escrito en otro lugar— una descripción histórico-política del principio de las nacionalidades y del derecho de auto-determinación.

#### **El principio de las nacionalidades**

El principio de las nacionalidades consagra, teóricamente, el derecho de toda nación cultural, de toda nacionalidad, a dotarse de una organización política propia. Este principio se fundamenta en un hecho «objetivo», la existencia de una nación, estableciendo con ello una diferenciación significativa con el posterior derecho de autodeterminación que tenderá a defender las mismas metas, posibilidad de secesión de un territorio hasta entonces integrado en un Estado para la creación de uno nuevo, sobre un fundamento subjetivo como es la voluntad de los habitantes del territorio en cuestión. El principio de las nacionalidades prolonga el mito de la

voluntad específica de ese sujeto colectivo que es la nación cultural; el derecho a la autodeterminación, en los términos que luego veremos, trata de racionalizar esa pretensión con el recurso a una lógica democrática.

Aunque sean muy significativos los precedentes anteriores al fin de la Primera Guerra Mundial en cuanto a la aplicación de este principio y la idea del derecho de autodeterminación, es a partir de 1918 cuando el principio de las nacionalidades alcanza su mayor significación. Su aplicación dará lugar a traumáticos trastornos cuya descripción ocupa cientos de páginas en los estudios sobre el tema. La mezcla de pueblos y grupos étnicos en la Europa Central y del Este hacía imposible una materialización razonable de este principio; las tensiones nacionalistas, lejos de encontrar solución, recibían por doquier nuevo impulso; creadas Yugoslavia y Checoslovaquia, nada se oponía a la posterior desmembración de estos Estados de acuerdo con criterios étnicos más rigurosos. Los nacionalismos de bohemios y moravios para el caso checo resultaban tan razonables como los nacionalismos croata o esloveno para el supuesto yugoslavo. El resultado final habría de ser la paradoja de la posguerra tantas veces descrita. Esta inestabilidad dentro de la Europa central y del este se vería animada por la clara tendencia centralizadora de los nuevos Estados, dispuestos a cohesionar a sus poblaciones en Estados nacionales y poco interesados en líneas generales por la concesión de una amplia autonomía a las minorías. Pero si el problema se mantendría, cuando no se agravaría, en este ámbito geográfico, la defensa del principio de las nacionalidades tuvo la oportunidad de extender el germen nacionalista fuera de Europa y a rincones de Europa donde la protesta nacionalista había tenido hasta entonces alcance limitado; movimientos nacionalistas de signo cultural reverdecieron en Gran Bretaña, Francia, Bélgica y España. Como concluye Cobban, «es imposible preten- que la situación del mundo como conjunto era más estable después de 1919 que antes de 1914».

La referencia a la aplicación del principio de las nacionalidades tras la Primera Guerra Mundial quedaría incompleta sin una consideración de la protección de las minorías puesta en marcha en el momento de la firma de los tratados de paz e instrumentada después por la Sociedad de Naciones. La preocupación internacional por la protección de las minorías religiosas, étnicas y lingüísticas en territorios de otros Estados antecede al surgimiento de cualquier organización internacional orientada a tratar con el problema. El fundamento para la preocupación no es tanto de carácter ético sino de puro pragmatismo político; se trata de evitar

que Estados con los mismos rasgos culturales que las minorías en cuestión intervengan en su defensa, creando así situaciones bélicas no deseadas. Ejemplos de protección a las minorías son visibles en la integración de Bélgica en Holanda en 1814 y en la Conferencia de París de 1858 así como en el Congreso de Berlín de 1878. Previamente, el mismo Congreso de Viena fue quizás el que reconoció por primera vez en el siglo XIX este tipo de derechos, exigiendo la debida participación de los polacos dentro de las instituciones políticas de Rusia, Austria y Prusia.

Ante esta situación, era inevitable que los aliados, en los tratados de paz primero, y en la Sociedad de Naciones después, se hiciesen eco de la cuestión. La preocupación de las propias minorías, lógicamente temerosas del significado de los nuevos Estados, resultaba un eficaz recordatorio del tema. Cabía la posibilidad por otro lado de que la política de protección de las mismas resultase una alternativa potencial a las dificultades de aplicación del principio de las nacionalidades, aunque no fuese éste al fin el camino seguido. Por lo que hace a la articulación práctica de la protección confiada a la Sociedad de Naciones, se puso en marcha un sistema basado en el máximo respeto a los Estados y en la confianza en la negociación y el compromiso. En cuanto a la eficacia del sistema, la voz de las minorías fue sumamente crítica, pareciendo en general razonable su actitud; Polonia se puso a la cabeza de la intransigencia con la actitud tomada respecto a los contratos de los colonos alemanes. Pero con la relativa excepción de Checoslovaquia, el ejemplo polaco fue seguido por los nuevos Estados que estimaban un atentado a su soberanía la existencia del suave control de la Sociedad de Naciones y una discriminación, no faltándoles razón en este segundo punto, en relación a otros países occidentales que no debían aceptar ninguna protección internacional, por tímida que esta fuese, a sus propios grupos étnicos minoritarios. Faltaba por otro lado claridad en el sentido de la política perseguida por la Sociedad de Naciones, no terminándose nunca de aclarar si la protección tenía su último objetivo en el fortalecimiento de las minorías o se trataba de buscar fórmulas no traumáticas que favoreciesen al fin su integración en los nuevos Estados. Pero, en definitiva, el fracaso de la política de protección de las minorías hay que buscarlo en la aludida tendencia centralizadora y hasta opresiva de las nuevas formaciones políticas surgidas al calor de la aplicación del principio de las nacionalidades. Como escribe H. Kohn, «... la relativamente liberal política de la Monarquía austriaca mantenida en la ley, que había estado desarrollándose en las partes no Húngaras del Imperio desde 1867, fue remplazada en muchos de los nuevos Estados emergentes de la Primera Guerra Mundial por una política nacional no liberal en la que

el poder del Estado era puesto, en nombre del nacionalismo, al servicio del grupo étnico dominante».

## **El derecho de autodeterminación**

### **I**

Las bases históricas de la idea de autodeterminación apuntan hacia una dimensión interna, ligada al nacimiento de la idea de gobierno representativo. Este particular concepto de autodeterminación defendería lisa y llanamente que los ciudadanos deben elegir su Gobierno de modo que éste repose sobre su consentimiento; igualmente, que puesto que los hombres son libres y racionales, deben participar en la vida de aquél: «Con la ayuda de un pequeño toque de prestigiosidad —escribe R. Emerson— la original pretensión de que los individuos deben consentir o establecer contractualmente el Gobierno que les manda, es trasmutada en el derecho natural de las naciones a determinar su propia estatalidad». De este modo se explica que a partir de la Segunda Guerra Mundial no resulten extrañas las voces que defienden un universal derecho a la secesión como consecuencia de la lógica interna del gobierno democrático.

Cuando se enfrenta el observador al derecho de autodeterminación en el momento actual, el tema se complica en relación a la práctica del principio de las nacionalidades de la etapa anterior. La afirmación del nacionalismo cultural, que da sentido al principio de las nacionalidades, es puramente voluntarista, pero tiene coherencia intelectual: la nación cultural, como grupo social, debe convertirse en la base de una organización política. Esta idea no es conciliable con la autodeterminación de hoy en que la gran mayoría de los beneficiarios del derecho no son naciones culturales; por el contrario se trata ahora de colectividades políticas de mínima tradición histórica y deficiente homogeneidad cultural las que presentan como evidente y natural su pretensión de construir espacios políticos. Se puede entender, con independencia del juicio que ello merezca, que los ucranianos demanden la soberanía como consecuencia de su singularidad cultural. Lo que no resulta coherente es que esa demanda fuera efectuada por la India sobre una base teórica similar. De hecho, el grueso de los Estados actualmente existentes son una negación práctica de un principio de las nacionalidades cuya observancia hubiera hecho imposible el proceso de descolonización tal como se ha efectuado en el mundo posterior a 1945.

A salvar éste y otros no menos agobiantes problemas (muy en especial el de la existencia de una voluntad colectiva diferenciada de la suma de voluntades de los individuos) se dirige el derecho de autodeterminación. Su insalvable obstáculo es la imposibilidad de establecer unos límites razonables a tal ejercicio. El principio de las nacionalidades, con sus manifiestas debilidades, pese a la arbitraria suposición de una voluntad política a un sujeto colectivo como la nación cultural, pese a la radicalmente falsa idea —desmentida por la historia y la realidad del momento— de que es «natural» la coincidencia entra Estados y espacios culturales supuestamente homogéneos, suponía con todo un límite a la generalización del derecho de secesión: la existencia de unas naciones culturales. El derecho de autodeterminación pretende salvar el componente anti-democrático que amenaza al principio de las nacionalidades, pero lo hace al precio de asumir un principio que puede conducir al absurdo de levantar una organización estatal allí donde coincida la voluntad o el capricho de un colectivo indeterminado de personas.

Una aplicación supuestamente «lógica» y «racional» del principio de autodeterminación es incompatible con la vigencia de un orden político internacional del tipo que sea. La posibilidad ilimitada de creación de Estados por una aplicación crecientemente rigurosa del principio, hace del mismo algo muy similar al derecho a la revolución en el marco de un Estado. Y «... el derecho a la revolución, escribe R. Emerson, 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 gobernante de cualquier sistema político establecido puede incorporar dentro de un sistema como un normalmente operativo y disponible derecho».

No es fácil dar cuenta de la compleja argumentación actual en favor del derecho de autodeterminación. Pero vaya por delante que lo que se encuentra ausente de ella es una comprensión histórica y realista del mismo. El derecho de autodeterminación ha sido, fundamentalmente, un instrumento político dispuesto a ser aplicado como castigo a los imperios después de 1918, como medio para restablecer el orden europeo truncado por el imperialismo nazi en 1945 o como instrumento para llevar adelante el proceso de descolonización. Lejos de ser motor de las decisiones políticas que han fijado los mapas internacionales, ha sido el expediente a través del cual causas justas e injustas (resulta lamentable el olvido de Hitler en el santoral de los defensores de este derecho) se han llevado a la práctica. Es cierto que hay ejemplos de imposición autónoma de un proceso de autodeterminación por parte de movimientos nacionalistas, pero son las

excepciones dentro del panorama general de la historia contemporánea. Otra lectura del tema es una distorsión de la realidad sin la que no se entiende ni la política de W. Wilson y sus catorce puntos, ni los tratados de paz que siguen a la Primera Guerra Mundial, ni la práctica de la Sociedad de Naciones ni la consideración del tema por Naciones Unidas.

## II

La coherencia interna de la democracia hace imposible el mantenimiento de situaciones de dependencia colonial. La observancia de los derechos del hombre obliga a respetar todas las peculiaridades y singularidades culturales de los pueblos, aunque ello no tenga que llevar aparejado una actitud de acrítica asunción en cuanto contribuya a «hacer jugar diferencia» en demérito de valores universales de la cultura, entendiendo por cultura en este caso algo que se libera de la esfera de lo antropológico para adentrarse en el campo de los valores. El reparto vertical del poder, en cualquiera de sus manifestaciones, parece un prerrequisito del funcionamiento de la democracia. Pero ni tomados por separado ni conjuntamente, estos postulados pueden servir de fundamento a un universal reconocimiento del derecho a la autodeterminación. Supondría ello afirmar que el fin del colonialismo, la autonomía cultural y la autonomía política son imposibles en un mundo que en el pasado y el presente se ha negado a un reconocimiento general e incondicionado de ese derecho.

Por otro lado, y vuelvo con ello a un argumento ya aducido, quien no se encuentre dispuesto a dinamitar el mapa del mundo, no puede afirmar el valor abstracto de un expediente que parece irreconciliable con la pervivencia de cualquier orden internacional merecedor de tal nombre. Si se toma como rasgo fundamental de la personalidad diferenciada de un pueblo la utilización de una lengua propia, el principio de las nacionalidades debería llevar a la construcción de un número de Estados oscilante entre los cuatro mil y los ocho mil (así de ambiguo resulta el concepto de lengua diferenciada). Si el punto de referencia es el derecho de autodeterminación en abstracto, el número de Estados puede alcanzar un número imposible de determinar.

## Conclusión

Ningún observador político responsable puede dar por buenos unos principios que llevarían, de ponerse en práctica con carácter universal, al absurdo. Y unos principios que dejan de ser universales, se parecen mucho a unas respeta-

bles tomas de posición políticas que deberán justificarse mediante razones que nada tienen que ver con el peso de una supuesta y elemental evidencia. Y dicho esto, llego al que era mi objetivo en esta comunicación: subrayar la falta de justificación de una presunta legitimidad general del derecho de autodeterminación, cuya negación en un caso concreto requeriría una argumentación «ad hoc». Pienso que la situación es exactamente la inversa: quien afirme la conveniencia de este traumático expediente que es la posibilidad de secesión de un Estado democrático ya existente, debe aducir justificaciones específicas al respecto y no acogerse a unos postulados generales que, de actuar en alguna medida, actúan en su contra.

La crítica del derecho de autodeterminación no es solamente una aplicación concreta de la crítica general que admiten unos postulados iusnaturalistas. El derecho de autodeterminación y su trasunto práctico en gran número de ocasiones, el principio de las nacionalidades, plantean algunas dificultades añadidas a las ya numerosas que se derivan de la problemática existencia de un derecho natural. Una idea que no puede aplicarse con carácter universal, que es incapaz de precisar quién es el sujeto de un derecho de contenido impreciso, no es una idea sobre la que pueda sostenerse, aunque solamente sea por razones prudenciales, la toma de decisiones políticas de gran trascendencia.

Dejando al principio de las nacionalidades y al derecho de autodeterminación en el lugar que les corresponde, el de las aspiraciones políticas necesitadas de una justificación «ad hoc», no hemos resuelto el problema, pero hemos dado un importante paso en su clarificación al liberarle de una injustificada aureola de «necesidad histórica» o de «deber ser» de imposible cuestionamiento. Admitido como argumento fundamental de la legitimidad nacionalista la existencia de unas voluntades individuales nacionalistas, habrá llegado el momento de pedir a esas voluntades la explicitación de los argumentos que les llevan a un cuestionamiento del laboriosamente conseguido «statu quo» en la forma de un Estado social de derecho. Por las razones aducidas, no resultan de recibo los argumentos usuales basados en la «evidencia democrática» o en un ingenuo determinismo cultural. Habrán de ser argumentos empíricos expresados en términos de intereses, ventajas, realidades históricas y políticas y preferencias subjetivas los que decidan la cuestión.

Este tipo de debate ha sido rehuido sistemáticamente por los nacionalismos españoles de signo desintegrador y, muy especialmente, por el grueso del nacionalismo vasco. Por increíble que pueda parecer a los espectadores más ale-

gados de la vida cotidiana de este nacionalismo, una corriente significativa del mismo ha podido dar la espalda a la cuestión central del problema: la separación o no de Euskadi del resto de España. Escamotear el asunto en sí (la secesión) para amarrarse a la cuestión del procedimiento (presunto derecho de auto-determinación) equivale a una aceptación tácita por parte de los nacionalistas vascos de los riesgos de una discusión realista. Quienes no compartimos sus puntos de vista no les podemos forzar a explicitar sus argumentos. Pero sí podemos y debemos identificar los falsos caminos de una justificación de la secesión, aptos solamente para la agitación de las calles y las conciencias.

### **Bibliografía citada**

Entre los clásicos sobre el tema, he citado a E. Renan: **Qué es una nación** y **Cartas a Strauss**; mi impresión es que resulta exagerado presentar a Renan como un partidario abierto de criterios voluntaristas en la formación de la nación, y he tratado de argumentar esa impresión en mi estudio preliminar a la edición de aquellos textos de Alianza Editorial. El otro autor clásico no citado expresamente en esta comunicación, pero tenido siempre en cuenta a la hora de su redacción, es Lord Acton. Su texto fundamental al respecto es el ensayo «Nationality» de 1862 recogido en tres diferentes antologías de sus escritos: **The History of Freedom and Other Essays** (Ed. de J.N. Figgis y R.V. Lurence, Macmillan, Londres, 1907), **Essays on Freedom and Power** (Ed. de G. Himmelfarb, ediciones de contenido no totalmente coincidente de 1948 en Glencoe Ill. y 1956 en Londres) y **Essays in the Liberal Interpretation on History** (Ed. de W. H. McNeill, The University Chicago Press, 1967). De la antología de G. Himmelfarb hay una edición española del Instituto de Estudios Políticos. El conjunto de la obra de Acton, incluida su correspondencia, matiza y enriquece la fuerza de su ensayo.

Entre los autores que sin ninguna duda habrán de convertirse en clásicos, he citado los siguientes:

H. Kohn: **The idea of Nationalism** (primera edición inglesa de 1944; traducción española de FCE), **The Age of Nationalism** (Harper and Brothers, Nueva York, 1962) y **Nacionalismo: su significación historia** (Paidós, Buenos Aires, 1967).

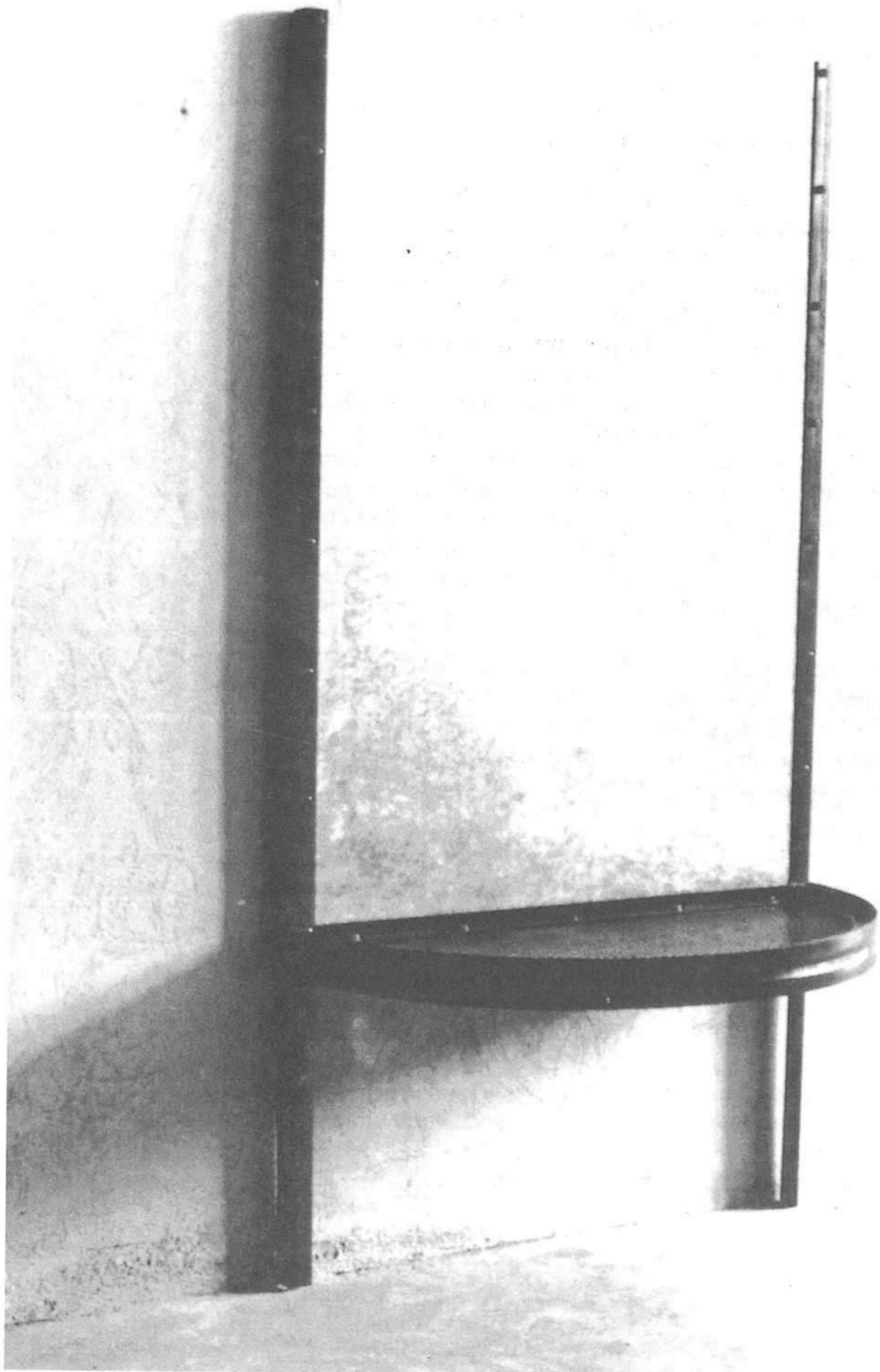
A. Cobban: **National Self-Determination** (Oxford University Press, Londres, 1945), un excelente estudio de la

práctica y la teoría del derecho de autodeterminación en el período de entreguerras.

R. Emerson: **From Empire to Nation** (Harvard University Press, Cambridge, 1960);

Por último y al repasar los autores no citados pero que he tenido particularmente en cuenta al escribir estas líneas, creo que sería justo destacar dos nombres, los de E. Kedourie y E. Gellner. Del primero hay que citar sus dos libros en torno al tema: **Nationalism** (Hutchinson, Londres, 1960, libro del que hay una versión castellana en el C.E.C.) y **Nationalism in Asia and Africa** (New American Library, Nueva York, 1970). Del segundo habría que destacar su ensayo sobre el nacionalismo recogido en **Thought and Change** (Weidenfield and Nicolson, Londres, 1964) y su libro de 1983 que acaba de ser editado en España: **Naciones y nacionalismo** (Alianza Universidad, Madrid, 1988). La ponderación de Gellner y su intento de comprender el nacionalismo desde fuera de sus postulados, contrasta con el relativo apasionamiento de Kedourie. Puesto a optar, y sin que ello tenga demasiado que ver con la decidida posición anti-nacionalista de este último, preferiría la posición del historiador y del filósofo sobre el punto de vista del sociólogo asumido por Gellner.

Merecería la pena quizás hacer algunas otras precisiones bibliográficas sobre el tema concreto del principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación. Pero no quisiera disimular lo magro de mi comunicación con el comentario y la enumeración de fuentes bibliográficas.



# NACION POLITICA Y FEDERALISMO

**Josep M. Colomer**

Las páginas que siguen a continuación tienen el propósito de contribuir modestamente a la reconstrucción de unas bases de entendimiento común sobre la cuestión nacional que, aparentemente, hoy son más débiles que hace unos años, cuando el unitarismo antifranquista permitió un amplio acuerdo para la construcción de un Estado autonómico que pudiera ser a la vez plataforma de unión y garantía de diversidad.

**NACION POLITICA  
Y FEDERALISMO**

En el seminario sobre Nacionalismo y Socialismo celebrado el pasado mes de marzo en Sigüenza, se hizo reiterada referencia a la «contaminación ideológica» de la izquierda por el nacionalismo, tanto español como vasco, gallego o catalán. A partir de esa inquietud, se argumenta aquí sobre el concepto de nación política como conciencia colectiva y sentimiento de adhesión a un marco político de convivencia, es decir, como ciudadanía no incompatible con una pluralidad natural-cultural, y sobre las formas de organización estatal que permiten una distribución territorial del poder más adecuada a la construcción de naciones políticas según los valores del consenso y libertad, para lo que se busca inspiración en el modelo federal.

## I. LA NACION POLITICA

El concepto de nación política se asocia a los procesos de construcción de algunos Estados modernos. En ellos se

pretendía superar, mediante una nueva síntesis, la dualidad medieval entre la patria natural o pequeño ámbito de nacimiento o residencia y el imperio político universal. Pero cabe distinguir estos procesos según si en ellos ha predominado la legitimación natural-cultural del nuevo ordenamiento político o bien la nueva condición de ciudadanía como fundamento de una comunicación cultural.

En el primer caso, el nacionalismo natural-cultural tiende a impregnar al Estado de una beligerante **confesionalidad** ideológica sobre la historia y la lengua nacionales, que se impone a través de la educación dirigida, y sobre la condición étnica, moral y espiritual de las nacionalidades, que puede concretarse en disposiciones constitucionales y legales y en ciertas prácticas político-administrativas.

En cambio, la condición de ciudadanía igual supone la existencia de libertades para la expresión de la diversidad y limita el alcance unificador de lo político sobre lo cultural. La unión política se sostiene en un convencional y consensuado reconocimiento de la legitimidad del marco legal e institucional en el que se desarrollan la convivencia y el conflicto, y es compatible con una amplia pluralidad natural y cultural de los ciudadanos.

### **Nación política y pluralidad cultural**

Pueden hallarse los orígenes del concepto de nación política en las revoluciones norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII.

La formación de los Estados Unidos de América supuso un reforzamiento de la unión política de las trece ex-colonias independizadas y confederadas frente al dominio británico. La unión federal, tal como fue argumentada por Hamilton, Madison y Jay, tenía por objeto defenderse del exterior, evitar disputas entre los Estados recién creados, favorecer el bienestar económico y debilitar el militarismo. La nación política norteamericana se forjó así como un sentimiento de adhesión a unas instituciones (especialmente el presidente de la República, que es símbolo principal de la unión), contempladas como garantías de seguridad, prosperidad y libertad. Este sentimiento de lealtad política se basa en una división de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales, concebida inicialmente como división de la soberanía, y es compatible y en cierto modo condición de la gran variedad étnica, lingüística y religiosa con la que se ha ido constituyendo el **melting pot** que caracteriza a esa sociedad. Es

decir, los términos que corresponden a ese proceso son: **nación (política) como expresión de un sentimiento de unión; pluralidad de Estados; variedad cultural.**

En el caso francés, la nación política es identificada más explícitamente con un bloque social en lucha por el poder frente a las fuerzas de apoyo del que se convertirá en Antiguo régimen. Se sostiene que el tercer estamento, como decía el abate Sieyès, tiene todo lo necesario (trabajos particulares y funciones públicas) para formar una nación completa y, por tanto, se considera que todo lo que no es el tercer estamento (el clero, la nobleza y el rey) no forma parte de la nación. El hegemonismo de esta concepción conlleva la afirmación de un interés general y una voluntad general, encarnadas en la Asamblea Nacional, con una soberanía única que deviene soberanía nacional. En el jacobismo este unitarismo adquiere un tono más belicoso, en el que exclusión interior y exterior se identifican. El grito de guerra *Vive la nation!* del mítico soldado de Valmy sustituye a los tradicionales vivas al rey y la religión (que todavía predominarían en España ante Napoleón, mientras paralelamente los diputados liberales de Cádiz tratarían sin mucho éxito de concebir una nación política española como «reunión de todos los españoles»). Con la tesis de que enemigo es todo el que está fuera de la soberanía, como proclama Saint-Just, y la idea de una voluntad nacional única, distinta y superior a la agregación empírica de las variadas voluntades individuales, se justifica una fuerte centralización política y administrativa, así como un esfuerzo por la unificación cultural y la formación del espíritu nacional a través de la enseñanza pública y la función pedagógica de los nuevos símbolos de la nación. Se trata, pues, en este caso, de una nación política como sentimiento de unión frente a los enemigos exteriores e interiores, pero que, a diferencia del caso norteamericano, corresponde a una **estructura política centralizada** y genera una voluntad de **unificación cultural.**

A pesar de las diferencias, el elemento común de estas concepciones de inspiración liberal es que **basan la construcción de una nación política en el consenso y la voluntad política libremente expresadas de los ciudadanos**, más que en unos hechos territoriales, étnicos, lingüísticos, religiosos, etc., aunque en unos casos más que en otros se pretenda convertir la plataforma política común en motor de una unificación cultural. En todo caso, **la nación política no se fundamenta en hechos culturales, sino en el elemento subjetivo de conciencia y voluntad.** Este elemento ha sido también determinante en otros procesos, como el movimiento por la unificación política de Italia, en el que interviene decisivamente lo que Mancini llama «la conciencia

de la nacionalidad», y tiene un papel relevante en la polémica sobre Alsacia y Lorena en la que, pese a sus ambigüedades ideológicas, Renan defiende, frente a Treitschke, la voluntad popular como último criterio de la realidad nacional.

En la práctica, el ordenamiento político nacional coexiste siempre con un pluralismo cultural, desarrollado bien sobre una base territorial (como en Bélgica, Suiza o Canadá, con una regulación de tipo federal), bien sobre una base personal (como en Estados Unidos y, en general, en el cóctel cultural que caracteriza a la mayor parte de sociedades urbanas de hoy, con la posibilidad de apoyarlo legal e institucionalmente inspirándose en las propuestas que formuló Renner para Austria-Hungría). Lo cierto es que en ningún Estado moderno coinciden las fronteras políticas con los límites de un ámbito lingüístico, bien porque entre la población de un Estado se hablan varias lenguas (incluso en Estados unitarios, como Francia), bien porque una lengua se extiende más allá de un único territorio estatal (como el inglés o el alemán), bien porque ocurren ambas cosas a la vez (como en España). Tan sólo parece haber una excepción, Islandia, a la que, obviamente, su condición insular y sus reducidas dimensiones hacen difícil tomarla como un modelo a imitar.

Sobre la base de las distinciones conceptuales antes señaladas, pudo distinguir Chabod «dos modos de considerar la nación», que llamó respectivamente germánico y latino: el naturalista y el voluntarista. El primero de ellos conduce a la exaltación de la tierra y la sangre con ánimo y primacía sobre otras naciones naturales-culturales, mientras el segundo se sujeta a las decisiones de la ciudadanía de vivir o no en un mundo político común. Siguiendo a Chabod, el concepto de nación natural-cultural puede remitirse a Herder, quien, contra las leyes positivas, reivindica el valor de las costumbres «vivas» del pueblo y exalta el «impulso viviente, consuetud, sana naturaleza». Aunque no lo haremos en este momento, el concepto de nación natural-cultural podría reconstruirse con otros elementos a través de la idea de superioridad de la lengua nacional de Fichte, el historicismo jurídico de Savigny, el culto al pasado, el chovinismo y la xenofobia de Barrès y Maurras, etc. **Empirismo o esencialismo, individualismo o organicismo, pluralismo o identidad, convivencia o confrontación, son características diferenciales de los dos conceptos de nación.**

Puede pensarse que los fracasos históricos del marxismo para explicar las naciones, así como los bandazos sobre la cuestión nacional de los movimientos políticos inspirados en la teoría marxista, proceden de su ambigüedad ante los dos grandes conceptos de nación antes esbozados.

El economicismo internacionalista de Marx no podía dar lugar a ninguna teoría de nación. Pero en el marxismo ha habido decantamientos hacia los dos lados.

Por un lado, un cierto organicismo, inherente a la visión clasista de la sociedad según la definición de unos supuestos intereses objetivos de cada clase, ha permitido apoyar una concepción naturalista de la nación. Este fue el caso de la fórmula de Stalin, que ha servido a muchos partidos comunistas para justificar su apoyo a movimientos nacionalistas portadores de una legitimación ideológica esencialista.

Por otro lado, el apoyo al derecho de autodeterminación, como en la visión instrumentalista de la cuestión nacional por Lenin, se acercaba a la aceptación de la decisión democrática de los ciudadanos sobre sus ámbitos políticos de convivencia, aunque esta orientación ha estado lastrada por la creencia en unos intereses superiores de un supuesto proletariado universal (como se trasluce en la actitud polémica de Luxemburgo) o por un apoyo relativamente frecuente a la razón de Estado. Es decir, por las limitaciones del marxismo para asumir consistentemente los presupuestos individualistas que inspiran a la democracia de derivación liberal y lo convencional de las decisiones políticas que con esas reglas del juego se toman.

### **La distribución territorial del poder**

De lo anterior se desprende que, en la perspectiva de la construcción de una nación política, la cuestión decisiva no es la definición de una esencia nacional o una identidad cultural, sino el establecimiento de unas instituciones estatales que, con el objetivo de facilitar el consenso y la expresión de la voluntad política de los ciudadanos, descansen en algún tipo de equilibrio en la distribución territorial del poder.

No hay muchas formas de Estado desde este enfoque. Terminológicamente, se ha intentado distinguir a veces entre Estado unitario, federal, regional, autonómico..., pero, viendo las cosas con algún detalle, la claridad de la clasificación tiende a esfumarse, por lo que parece operativo trazar una línea divisoria entre sólo dos tipos de Estado: unitario y compuesto (incluyendo en este segundo tipo las formas de organización de tipo federal).

El modelo federal surgió inicialmente en Estados Unidos, donde se concebía una división de soberanía entre los Estados miembros (previamente independientes) y la Unión

Federal, concretada en una serie de mecanismos que aún hoy conservan su validez como puntos de referencia imprescindibles: una división de competencias, una segunda cámara de representación territorial, un doble sistema de financiación, y unas garantías para resolver los conflictos (a través del Tribunal Supremo y la rigidez de la Constitución en cuya reforma intervienen los Estados).

Sin embargo, estos elementos del modelo federal se han reproducido luego con variadas formas en múltiples Estados, surgidos a veces de un proceso de confederación de unidades previamente existentes (cuando ha habido disgregación de unidades imperiales, secesión o emancipación colonial), y a veces de una descentralización de Estados unitarios. El crecimiento de la intervención estatal en la vida económica y social, y los fenómenos de interdependencia y cooperación, han diluido la cuestión de la soberanía, han complicado la división de competencias, aumentando las concurrentes o mixtas, y han modificado los modos de cooperación entre las representaciones de las diversas unidades territoriales, de modo que, bajo múltiples nombres, pueden observarse hoy muy variadas formas de organización del poder político en el aspecto territorial.

Por otro lado, el federalismo ha sido también históricamente una fuente de inspiración de formas de cooperación internacional (que cabría remontar ya a los planes de paz entre las naciones de Kant o Saint-Simon, incluyendo formas estatales de ámbito europeo o, en general, supranacional), y que hoy tienen en la perspectiva de construcción de los Estados Unidos de Europa su escenario principal de realización.

Para introducir criterios de clarificación de tan complejo panorama, la delimitación conceptual dual puede ser útil, como hemos dicho. El federalismo, en un sentido lato y no en la estricta acepción ideológica que tenía históricamente, sería así una amplia vía intermedia entre el Estado unitario y la descentralización administrativa. El criterio decisivo de delimitación es la existencia de poderes políticos de las distintas entidades territoriales, incluyendo el poder legislativo. Pero la preocupación que mueve a la adopción del modelo ya no se refiere tanto a una cuestión de soberanía, de organización de una política exterior y de defensa, sino a una acomodación a la pluralidad y variedad cultural de las sociedades complejas y a un intento de facilitar la adaptación a los cambios para que la construcción y el mantenimiento de las naciones políticas esté de acuerdo con el elemento que hemos considerado decisivo: la conciencia y la voluntad subjetiva de los ciudadanos, única base posible para la lealtad a

unas instituciones estatales que pretendan basarse en el consenso y la libertad.

## II. ESPAÑA, NACION DE NACIONES

**Concebida como Estado moderno y nación política. España no ha existido como tal en la mayor parte de la historia contemporánea.** La persistencia de la disidencia y el antagonismo en torno a la cuestión nacional es una expresión del fracaso histórico en la construcción de un marco político estable para la convivencia al modo de otros países europeos. El pluralismo cultural es en parte una explicación y en parte un resultado de tal fracaso histórico en la construcción de una nación política española. Ante ello cabe distinguir **tres grandes posiciones en torno a la distribución territorial del poder; el foralismo y los regionalismos conservadores**, que tienden a mantener la disgregación e impedir la construcción de un Estado moderno; **el unitarismo centralista**, resultado de la edificación de artificiosas sobreestructuras administrativas que no consiguen ser fuente de consenso y legitimación estatal; **y el federalismo**, que pretende aunar la variedad cultural y el pluralismo político con una unión política de ámbito nacional-estatal.

La derecha tradicional española se ha basado siempre en una red mal integrada de poderes locales en los que predominan las llamadas fuerzas vivas de cada lugar. Una exacerbación de estos particularismos estuvo en la base del desarrollo de los nacionalismos catalán y vasco desde finales del siglo XIX. Se trata de nacionalismos natural-culturales, renuentes a la construcción de naciones políticas, es decir, que conciben Cataluña y Euskadi como «naciones» (natural-culturales) opuestas al «Estado» (eufemismo para eludir el término España), con usos terminológicos inversos, como puede verse, a los propios de la tradición federal.

Es un hecho importante que hoy, ante la incapacidad de AP en aparecer como oposición con posibilidades de desbancar al PSOE del gobierno del Estado, y tras la impotencia hegemónica del nacionalismo catalán en la política española mostrada con el fracaso del PRD, la derecha conservadora se esté reconstruyendo en base a una serie de regionalismos conservadores. Los regionalistas presiden el gobierno autonómico de Aragón (PAR) con el apoyo de AP, participan o apoyan a gobiernos de AP en Baleares (UM), Canarias (CNC), La Rioja (PRP) y en parte de Cantabria (PRC), colaboran con AP en la oposición en la Comunidad Valenciana (UV) y Navarra (UPN), y están en la oposición más o menos por libre

en Andalucía (PA) y Extremadura (EU). Es previsible, por tanto, que en las elecciones autonómicas de las trece comunidades que tendrán que celebrarlas dentro de tres años haya en cada una de ellas un flamante partido regionalista o nacionalista-regional. Desaparecido el militarismo centralista que dominó durante las dos dictaduras de este siglo, la derecha parece así recuperar el foralismo y los particularismos de la tradición carlista y conservadora del siglo XIX.

Pero el problema de esta tentativa es la articulación de estos regionalismos con los nacionalismos vasco y catalán, el primero de los cuales está coaligado con el socialismo en el gobierno autonómico, mientras que el segundo podría ser más proclive a una nueva versión de la confederación de derechas autónomas que ya existió durante la Segunda República o, simplemente, a un intercambio pragmático de votos con la derecha española como el que ya practicó entre 1980 y 1982 con la UCD. Los regionalistas aparecen como defensores de la tierra, las costumbres, el folklore y los intereses acomodados de cada región y se muestran a veces partidarios de la descentralización política del Estado (como por ejemplo, en la iniciativa de reforma de los estatutos de autonomía elaborados por la vía del artículo 143 de la Constitución, protagonizada por los regionalistas aragoneses y AP de Baleares). Pero algunos, como los mallorquines, simpatizan con el nacionalismo catalán, mientras otros son hostiles al mismo, como los aragoneses y valencianos; discrepan en cuestiones de Estado (como, por ejemplo, en la ratificación del pacto antiterrorista suscrito por los partidos vascos, por la referencia que en él se hace a las relaciones entre Euskadi y Navarra) porque, en el fondo, veneran la unidad sagrada de la tradicional patria española y oponen resistencia a todo intento de modernización estatal.

La segunda posición, el unitarismo centralista, responde a la edificación decimonónica y la perpetuación y crecimiento posterior de una estructura administrativa carente de amplios apoyos sociales. Desde el segundo tercio del siglo XIX, el moderantismo impulsó un modelo centralista, más napoleónico que jacobino, basado en las provincias como ámbitos de ejecución de la política del gobierno central, control del orden público y tutela de los poderes locales. Los gobernadores y la guardia civil son los principales elementos de tal estructura, que ha permanecido hasta hoy. Hay que decir que, ya en sus orígenes, el provincialismo centralista mostró cierta disposición a la transacción con el foralismo, como puede verse en el trazado de las provincias Vascongadas y Navarra (que reproduce excepcionalmente los límites históricos de esos territorios, de irregulares perfiles y con enclaves territoriales), y la subsistencia de privilegios fiscales

y autonomía económica y administrativa en esas provincias (respetados incluso por Franco en Alava y Navarra). En el Estado autonómico actual se han superpuesto las nuevas instituciones constitucionales y estatutarias a notables elementos de continuidad de esos aparatos estatales centralistas, con el resultado de una multiplicidad de niveles administrativos (local, comarcal o metropolitano, provincial autonómico y estatal, asimismo con numerosas policías), que resulta especialmente caro y disfuncional.

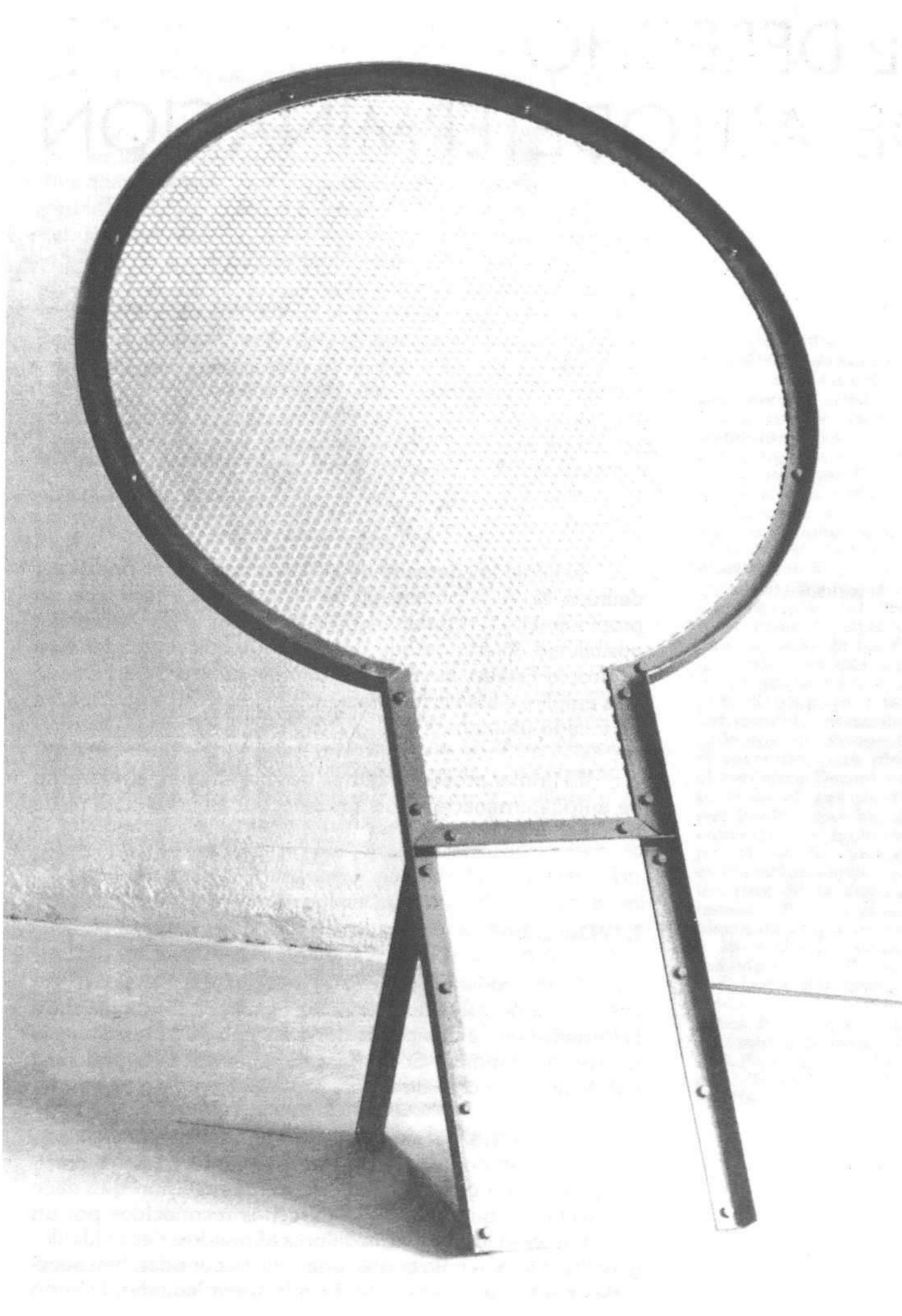
La tercera posición procede de la tradición federal, en la que se concebían los Estados regionales como pilares de un nuevo Estado español y una nueva nación (política) española. La inspiración federal promueve la organización de una estructura política descentralizada, capaz de constituirse en marco institucional del desarrollo de la pluralidad cultural y en fuente de consenso, de ámbito general y tendencia igualitaria (opuesta, por tanto, a los agravios comparativos, los privilegios forales y el corporativismo territorial de nacionalistas y regionalistas). El Estado compuesto constituye una nación política española, que está formada a su vez por una pluralidad de naciones políticas y una real variedad natural-cultural. Los proyectos federalistas y federalizantes (como las autonomías) han procedido siempre de una presión y coordinación periféricas sobre el centro, con la perspectiva de un pacto entre iguales. La propia fórmula del Estado autonómico actual fue una generalización a las demás comunidades españolas de la autonomía que catalanes y vascos, principalmente, querían para sí mismos. Pero ha sido también un rasgo histórico reiterado que los fracasos y decepciones de esos proyectos hayan dado paso a movimientos de repliegue nacional-regional, en los que las izquierdas federalizantes se han aproximado a los nacionalismos conservadores de sus regiones, mientras en la política central española volvían a tomar protagonismo la inercia unitarista de los aparatos estatales y la dispersión localista tradicional.

La muy tardía posibilidad histórica de emprender en España la construcción de un Estado y una nación política modernas con visos de pervivencia y estabilidad, en el último cuarto del siglo XX, se ha producido en un contexto de cooperación política europea que mueve también a asumir la inspiración federalista en el ámbito internacional. Las instituciones europeas son hoy todavía de tipo confederal, con representación paritaria de cada Estado en ciertos organismos y predominio de la toma de decisiones por unanimidad. Pero hay en ellas órganos legislativos (el parlamento), ejecutivos (el consejo y la comisión) y jurisdiccionales (los tribunales de justicia sobre el derecho comunitario), que tienden a una creciente asunción de competencias (que afecta a la distribu-

ción territorial del poder en el seno de cada Estado) y a imponer una mayor vinculación jurídica de los ciudadanos de los Estados miembros. Así, el viejo mito de la soberanía nacional-estatal, que ya a finales del siglo XVIII había empezado a disolverse con la formación de primeras estructuras políticas federales, se difumina a finales del siglo XX en un entramado de interdependencias entre ámbitos de distinto alcance. La clásica nación política estatal, basada en los Estados compuestos en una pluralidad de naciones políticas de más reducida dimensión, se integra así en un proceso de construcción de una nueva nación política europea, múltiplemente nacional.

Este panorama de supervivencias, lastres, superposiciones, y multiplicidad de adscripciones políticas, administrativas y culturales de la ciudadanía, puede ser objeto de una racionalización a través de la clarificación del modelo de distribución territorial del poder. Este es el sentido de las propuestas de «federalización del estado de las autonomías» que de nuevo han surgido de la periferia hacia el centro, y que aquí sólo interesa recordar sucintamente: simplificación administrativa (tendente a que el Estado actúe normalmente a través de las comunidades autónomas y éstas a través de los entes locales), redistribución presupuestaria entre administraciones central, autonómicas y locales y co-responsabilización fiscal, representación territorial en la segunda cámara, cooperación entre el Gobierno del Estado y los gobiernos de las comunidades autónomas y entre éstos, y participación de las comunidades autónomas en los organismos de cooperación política europea.

Toda la perspectiva pluralista y relativista aquí expuesta permite concebir la construcción del Estado español como la construcción de una nación política que, por adoptar un modelo de Estado compuesto, constituye un conjunto de naciones políticas y, por organizar el libre desarrollo de la variedad cultural, es compatible con la existencia de distintas naciones natural-culturales. Europa, asimismo, será una nación de naciones. Es decir, lo contrario del exclusivismo y la propensión al conflicto de todo esencialismo nacional.



# EL DERECHO DE AUTODETERMINACION

**José Ramón Recalde**

EL DERECHO  
DE AUTODETERMINACION

El llamado «derecho de autodeterminación» podría ser definido como la pretensión de un pueblo de establecer su propio ámbito territorial. Se manifiesta, por lo tanto, como la posibilidad abierta de que un pueblo pueda pretender bien su propio Estado, bien una autonomía dentro de un Estado más amplio, o bien la integración, junto con otros pueblos, en un Estado unitario.

El primer problema que se nos presenta es: el «derecho de autodeterminación» ¿es un derecho? Si lo es ¿dentro de qué límites?

## **I. ¿Derecho?**

Como toda reivindicación relacionada con los derechos fundamentales del individuo hemos de distinguir entre la formulación de una pretensión política y su aceptación por un sistema jurídico. Sólo en este segundo caso podemos hablar técnicamente de derecho.

El derecho de autodeterminación se ha reivindicado dentro del campo de los «derechos fundamentales». Y precisamente, como éstos, adolece de esa imprecisión que nace del hecho de que, antes que derechos reconocidos por un ordenamiento jurídico, eran valores afirmados, desde ideologías liberadoras, como condiciones que se consideraban necesarias para que el poder del Estado fuera legítimo. Esto no

significaba, ni que fueran reconocidos como derechos ni que, aunque no fueran reconocidos, el poder no recibiera la legitimación carismática, tradicional o racional correspondiente.

Los «derechos fundamentales» son, por lo tanto, en un primer momento, el contenido de una filosofía o de algunas filosofías políticas. Si el término «derecho» lo reservamos a la ordenación imperativa y coactiva de los estados o de los sistemas interestatales, estos valores, en un primer momento, no eran derecho. Se les llama «derechos», no obstante, por dos razones distintas: porque se parte de la creencia de que, por encima de los derechos positivos existe un «derecho justo», o «derecho natural» (1); porque se considera que lo que hoy son valores han de llegar a ser en el futuro una norma jurídica imperativa. El abuso consistente en calificar como derecho a lo que todavía no lo es nacería, por lo tanto, bien del «deber ser» ético-político que pretende imponer la norma jurídica, bien de la confusión de la realidad actual con la finalidad a alcanzar.

### 1. El problema del reconocimiento positivo de los derechos fundamentales.

El camino de positivación de los «derechos fundamentales» ha sido muy variado. En algunos casos, como ocurre con ciertos derechos políticos y libertades en Gran Bretaña, lo que simplemente fue la conquista de unos privilegios de los barones frente al rey —la Carta Magna— se convirtió en el soporte jurídico de libertades y derechos populares al ser extendidos a capas cada vez más amplias de población; en otros casos su carácter de reivindicación popular —«derechos del hombre y del ciudadano»— precedió a cualquier forma de reconocimiento jurídico. Más aún, cuando este reconocimiento se produce, como ocurre en Filadelfia en 1774, o en la Declaración francesa de 1789, el paso a la condición de norma positiva no tiene carácter claro, pues condición de positividad es que la imperatividad de la norma tenga su correspondencia en la posibilidad de que la eventual trasgresión se corrija por el poder judicial y que, en última instancia, la coactividad del Estado asegure el cumplimiento o la sanción por el incumplimiento. Este proceso ha sido lento, pero se ha ido recorriendo por las Constituciones de los siglos XIX y XX, pasando así de la mera «declaración de derechos» a las «garantías de los derechos».

Los «derechos fundamentales» se formulan, desde un principio, con una dimensión universal. Son derechos del individuo frente al poder político. Los valores que proclaman

**(1) Ernest Bloch identifica el impulso ético en la política con la afirmación del derecho natural y la lucha por los derechos humanos. «No hay una instauración verdadera de los derechos del hombre sin poner fin a la explotación, no hay verdadero término de la explotación sin la instauración de los derechos del hombre». Distingue, sin embargo, entre las distintas teorías del Derecho natural, unas de las cuales prescriben que existe «una justicia desde lo alto que, distributiva o retributivamente, prescribe a cada uno su ración». Por el contrario, para Bloch, el auténtico Derecho natural es el que postula una justicia que hay que conquistar en lucha; una justicia desde abajo que es el camino hacia la realización de la dignidad humana. Este es el «problema de lo que es justo y, sin embargo, se halla todavía por realizar»; el problema del «paso er guido».**

**Bloch, E. *Derecho natural y dignidad humana*. Madrid. Aguilar, 1980, Pg. XI y XII. También Cap. 7, 8 y pg. 208-12.**

son, por lo tanto, reivindicación de un campo de autonomía individual que el Estado ha de respetar —libertades—; pretensión a participar en el Estado —derechos políticos—; exigencia para que el Estado promueva el desarrollo de la persona —derechos sociales, económicos y culturales—. Pero en todos los casos son derechos que se ejercen frente al Estado en virtud del valor preeminente que se reconoce al individuo; en consecuencia, son valores del individuo que pretenden ser reconocidos universalmente. Ahora bien, para que sean recogidos como normas jurídicas más allá del ámbito estatal, han tenido que recorrer una vía de recepción por la normativa internacional. Este camino ha sido reconocido en las dos etapas a las que antes nos hemos referido: en un primer momento se han convertido en principios programáticos; luego han adquirido una exigibilidad superior. En el campo internacional general el primer momento se ha logrado con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948; el segundo paso, con los dos Pactos Internacionales de 16 de diciembre de 1966, uno de ellos sobre derechos civiles políticos y el otro sobre derechos económicos, sociales y culturales.

## 2. Límites al reconocimiento positivo del derecho de autodeterminación.

Dentro de este camino general de reconocimiento positivo de los «derechos fundamentales», al «derecho de autodeterminación» le ha correspondido una suerte particular que nace de sus características específicas.

Por de pronto, si bien como valor fue afirmado desde la Revolución Francesa, esto es, desde que la doctrina de los «derechos fundamentales» se afirmaba como una reivindicación democrática, el sentido de este valor se fue modificando, en conexión con las diversas luchas políticas en que se manifestó. No quiere decir lo mismo para los «patriotas» de Saboya o Renania que, luego, para los románticos alemanes; ni tiene el mismo sentido en las tesis de Mazzini, inspiradoras del Risorgimiento y del «principio de las nacionalidades»; o en la posterior formulación de Wilson o, en fin, en la lucha anticolonial. La suerte particular del derecho de autodeterminación se debe, en primer lugar, a su propia naturaleza de derecho colectivo, que lo distingue de los derechos del individuo; en segundo lugar, al doble sentido con que puede ser entendido: como derecho democrático y como «derecho nacional». Pero estos temas de la naturaleza y del diverso sentido del concepto de autodeterminación serán considerados más adelante, pues nuestro tema en este momento es el de su conversión de valor en norma de derecho.

## 2.1. En el orden constitucional

Es preciso señalar que, en el orden constitucional, el derecho incondicional de autodeterminación no ha sido pacíficamente reconocido, en la generalidad de los casos. Con esta afirmación queremos decir que cuando es reconocido es cuando se plantea sin poner en cuestión la integridad del Estado (derecho político a la autonomía dentro del Estado); o cuando es sostenido desde el Estado beneficiado por la anexión de un pueblo; cuando es decisión u ofrecimiento de un Estado, en ruptura metajurídica con las estructuras y con los sistemas jurídicos de poder anteriores, o finalmente cuando el derecho nace del acto de fuerza metajurídico de una secesión triunfante (algo así en este caso, como hacer la necesidad virtud, por parte de metrópolis que han de ceder ante la secesión de las colonias). En todos estos casos, o bien el derecho es pacíficamente reconocido por el sistema jurídico, pero no es incondicional pues excluye la posibilidad de secesión; o bien no es pacífico, en el sentido en que no se sostiene en un sistema jurídico estabilizado, sino revolucionario.

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 claramente todavía es el caso de la Constitución española de 1978, que prevé la formación de un sistema económico sobre la base de la opción libremente ejercida por las Comunidades autónomas.

Autodeterminación reconocida como anexión, esto es, desde el Estado receptor, es la que se produce, por ejemplo, en el caso de la incorporación de Alsacia (1790) o de Saboya (1792) a la República Francesa (2). En otro sentido existiría también este reconocimiento en la constitución de un nuevo estado, por incorporación libre de entidades políticas anteriores, como sería en el caso del pacto federal de constitución de los Estados Unidos.

Autodeterminación como decisión u ofrecimiento de un estado que revoluciona las estructuras o los sistemas de poder anteriores es la que se produce, por ejemplo, tras la Guerra Europea, como consecuencia del desmembramiento de los imperios austriaco ruso. La constitución de las repúblicas yugoslava, húngara o checoslovaca, en un caso; la finlandesa o polaca en el otro, son ejemplos de esta autodeterminación que jurídicamente se sostiene en el carácter metajurídico de fuerza del nuevo estado (3).

**(2) Como corresponde a la ideología nacional de los revolucionarios, en la autodeterminación de estos pueblos están conexiones los derechos de autodeterminación y los individuales democráticos.**

**(3) No son unas y otras asimilables política ni ideológicamente. La desmembración del Imperio austriaco se produce desde fuera —las potencias vencedoras— y se sostiene en la ideología wilsoniana, heredera del «principio de las nacionalidades»; la del imperio ruso se produce desde dentro —el nuevo Estado soviético— y se sostiene en la ideología leninista de la autodeterminación.**

(4) Kelsen, H. *Principles of international Law*, New York, 1952. Pg. 58.

En el cuarto sentido está la autodeterminación concedida a las colonias como fin de la lucha de emancipación colonial. Pero el nuevo estado que surge de la emancipación colonial, aun cuando pueda en última instancia aparecer refrendado por el derecho de la metrópoli, es un acto de nueva creación, un acto de fuerza, hecho sociológico o histórico, de carácter metajurídico, por lo menos desde el derecho del Estado anterior y a lo sumo regulado por el Derecho internacional (4).

No es contradictorio que un Estado pueda reconocer constitucionalmente al pueblo de una parte de su territorio, el derecho a una autodeterminación plena, esto es, hasta las últimas consecuencias de la secesión y sin que tal reconocimiento sea un acto revolucionario o un acto impuesto. Pero aunque no contradictorio, tal hecho resulta extremadamente inhabitual e inesperable hasta ahora en los sistemas jurídicos de los Estados modernos. Con independencia del modo como haya sido constituido, el Estado afirma como regla constitucional la integridad de su territorio y la unidad política. La autodeterminación plena, como derecho a una eventual secesión, no es, por lo tanto, nada previamente concedido desde el orden jurídico estatal. Unas corrientes ideológicas y una práctica de concentración y acumulación del poder fuertemente afirmadas constituyen al Estado moderno como la aspiración a constituirse en base del ordenamiento jurídico, como el monopolio de la fuerza legítima, como la expresión de la decisión política y como la correspondencia final entre nación y Estado. Esta unidad popular, política y jurídica pierde, no obstante, consistencia en la medida en que las formas constitucionales no hayan alcanzado el vigor del Estado unitario o en la medida en que la disgregación se plantee, no como previsión constitucional sino como decisión política en respuesta a un conflicto de convivencia sobrevenido y no superable por debilidad de la decisión unitaria del Estado. Importancia específica adquiere la autodeterminación de las colonias, que tiene su vertiente política y jurídica particular. De todos modos, tal autodeterminación incondicional no se plantea en tanto en cuanto el Estado muestre su apetencia integradora como derecho integrado pacíficamente en el sistema jurídico del Estado sino como acto de fuerza impuesto por el grupo que la reivindica y que se ampara, bien en el ordenamiento internacional, bien en la norma estatal que se fuerza dentro del sistema estatal (5).

Evidentemente, cuando las formas constitucionales no han alcanzado el vigor del Estado unitario, el derecho a la autodeterminación secesionista puede manifestarse como algo más posible. Esta pretensión ha solido ser mantenida en alguna ocasión por los miembros de un Estado federal. Pero,

(5) La difícil conexión entre el reconocimiento del derecho internacional y su aceptación por el Estado en el caso de la descolonización plantea el problema de si la vinculación de las resoluciones de la ONU es «directa» o bien surge a través de la «opinio iuris» generalizada.

Vd.: Emerson, R. «Self-termination»-*American Journal of International Law* (en adelante A.J.I.L.). 1971, n° 65, pg. 460.

incluso aquí, no puede tampoco confundirse el pacto que da origen a un Estado federal con la constitución federal que surge del pacto. El pacto, aun cuando haya surgido entre estados independientes, es sólo el elemento jurídico previo a la constitución del Estado; el Estado nuevo es el objetivo del pacto, pero, como todo Estado, se sostiene jurídicamente en sí mismo, en la constitución federal. El eventual derecho a la autodeterminación total, o secesión, no puede nacer, ni del Estado miembro de la Federación, pues el derecho de aquél es subordinado a la constitución, como orden global, ni del eventual incumplimiento de las reglas pactadas, pues éstas tendrán que analizarse desde el mismo orden federal. Si hubiera derecho a la secesión, éste tendría que estar reconocido en la Constitución. Si la Constitución no lo reconoce no existe tal derecho positivo; habrá, a lo sumo, una reivindicación política que podrá analizarse en términos de justa o injusta, viable o no viable, esto es, en términos de ética política o de sociología política, pero no en términos de derecho positivo.

Es clásico ya el debate producido en el orden constitucional de los Estados Unidos, en la relación anulación-soberanía-secesión, que desembocó en el acontecimiento histórico de la Guerra de Secesión. Calhoun derivaba su «teoría de la anulación» (nullification) del carácter esencialmente absoluto e indivisible de la soberanía. Para Calhoun, en el caso de los Estados Unidos la soberanía correspondería a los estados y no a la Unión. Por lo tanto un Estado podía declarar nula una ley de la Unión. Evidentemente, esto rompía el orden federal y, tal caso es al Estado miembro a quien le cabe aceptar o no la «enmienda constitucional» pues, en última instancia el miembro soberano tiene el derecho de secesión (6). La tesis contraria, la del carácter irreversible de la Unión, que interpretaba el sistema no «desde el punto de vista de sus orígenes» sino «tomando en consideración el desarrollo de sus funciones» (7) es la que triunfó, pero no en una disputa jurídica, sino en el debate metajurídico que supuso la Guerra de Secesión.

El ejemplo contrario más notable es, probablemente, el de la separación de Noruega de la monarquía sueca. Pero en este caso, además de plantearse sobre una forma más débil de unión que el pacto federal, tampoco se trata de un derecho previsto constitucionalmente, sino del reconocimiento final de una solución pacífica a un conflicto sobrevenido. La Convención de Moss de 1814 y el Acta del Imperio de 1815 constituyen la Unión Real de Suecia y Noruega, bajo la Corona de Suecia. Pero tal Unión no da origen a un Estado nuevo sino que ambos conservan su independencia. Únicamente el soberano y la política exterior eran comunes, exis-

(6) Calhoun, J. C. *Disposiciones sobre el Gobierno y selecciones de la Disertación*. México. Herrero Hnos. pg. 31.

(7) Temperley, H. «Regionalismo, esclavitud, guerra civil y reincorporación del Sur-1815-1877» En *Los Estados Unidos de América* (Dir. W. P. Adams). Madrid, Siglo XXI. 1979, pg. 65.

tiendo por lo tanto un único Ministro sueco de Asuntos Exteriores lo que implicaba un servicio diplomático y consular común. La batalla de la triunfante izquierda noruega por unos consulados propios, seguida luego por la de un Ministro propio de Asuntos Exteriores, creó una tensa situación de ruptura. Tras la infructuosa gestión de dos años por reorganizar la Unión, ésta fue denunciada por los noruegos el 7 de junio de 1905 y aceptada por los suecos, tras serias vacilaciones. La fórmula de autodeterminación aceptada finalmente fue el referéndum de 8 de agosto de 1905. Como hemos visto, la autodeterminación incondicional con el resultado de la secesión tuvo lugar en un sistema político de Unión Real esto es, no de un Estado, sino de dos y como fórmula jurídica no reconocida previamente sino con posterioridad al conflicto surgido.

El valor político del principio de autodeterminación se va abriendo, no obstante, una vía jurídica. El tema de los nacionalismos en los estados pluralistas da vía a pretensiones que se convierten en derechos para regular las autonomías en España, en Bélgica, en Italia, en Gran Bretaña o en Canadá. Tales autonomías se formulan, no obstante, con carácter condicionado, esto es, no destruyendo la unidad del Estado. El Estado sigue encontrando contradictorio con su propia constitución aceptar, con carácter previo, la posibilidad de desaparición de su integridad territorial, salvo en el particular caso de la descolonización. Pero esto nos introduce en la vertiente, no ya del derecho estatal de autodeterminación, sino del derecho internacional de autodeterminación.

## 2.2. En el orden internacional

En el Derecho internacional existe un intento de proclamar formalmente el derecho de autodeterminación después de la Guerra europea. Inspirado en el ideológico «principio de las nacionalidades» es planteado por el Presidente Wilson, primero con cierta incoherencia en los catorce puntos proclamados como fines de la guerra el 8 de enero de 1918 y más tarde, de forma expresa, en su mensaje de 12 de febrero del mismo año. Dice expresamente:

«Esta guerra tiene su origen en el menosprecio de los derechos de las pequeñas naciones y de las nacionalidades carentes de unidad y de la fuerza necesarias para hacer triunfar sus aspiraciones a determinar su propia soberanía y sus propias formas de vida política. La autodeterminación no debe ser, en adelante, una fórmula vacía. Es un principio imperioso, de acción, que los hombres no ignorarán ya más que a costa de sus riesgos y peligros» (8).

(8) Vd. en Miaja de la Muela, A. *La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho internacional*. Madrid, Tecnos, 1968, pg. 40-41.

Antes de entrar en el análisis de la pretensión de Wilson hemos de dejar sentado un hecho: el Pacto de la Sociedad de las Naciones no contiene ninguna mención expresa sobre la autodeterminación. No obstante, aun cuando no se expresa en una normativa escrita, el principio juega una función jurídica importante en el período de entreguerras. No obstante, para conocer el alcance práctico de este principio, habría que relacionarlo con diversos temas: por una parte, con el principio nacional de respeto de las minorías; por otra parte, cuando se refiere al tema de la emancipación de los pueblos, con el de la fuerza del vencedor y, después, con la doble vía que se abre a la autonomía del Estado (no injerencia) y a la emancipación de los pueblos coloniales, mientras se cierra la vía del «principio de las nacionalidades».

Relacionar el principio de la autodeterminación con el principio nacional de respeto a las minorías por definición supone un tratamiento distinto del de la autodeterminación incondicionada, por lo que no vamos a hacer referencia ahora a este aspecto.

Relacionar el principio con el de la emancipación de los pueblos nos obliga a una primera reflexión. El principio ha sido planteado, desde la óptica wilsoniana, como algo aplicable especialmente a Europa y como regla de fuerza para liquidar el problema nacional del Imperio austriaco. En el punto 4º del Mensaje de 12 de febrero, Wilson decía:

«Todas las aspiraciones nacionales bien definidas deberán recibir la satisfacción más completa que pueda ser otorgada sin introducir nuevos, o perpetuar antiguos, elementos de discordia o de antagonismo, susceptibles de romper, con el tiempo, la paz de Europa y, en consecuencia, la del mundo» (9).

(9) *Ibidem*, pg. 41.

Es, por lo tanto, un ajuste europeo lo que busca y, como surgido de una guerra, se trata de un ajuste a los vencidos.

Debe considerarse al respecto, de todos modos, que el principio se le escapó de las manos a Wilson, desde el primer momento. En efecto, ni Wilson ni los aliados pretendían la desaparición de Austria-Hungría (10) aunque las fuerzas desencadenadas la hicieron inevitable. Así surgieron los nuevos estados europeos y balcánicos en los que, por otra parte, la distancia entre el «principio de las nacionalidades» y su realización práctica fue grande. Los nuevos estados —Checoslovaquia, Yugoslavia— siguen siendo de estructura constitucional plurinacional. ¿Por qué se optó, en efecto, por la solu-

(10) Cobban, A. *National self-determination*. London-Oxford Un. Press, 1945, pg. 13-14.

(11) *Ibidem*, pg. 23, citando Cobban a Seton-Watson.

(12) *Ibidem*, pg. 20, Vd. también: Pomerance, M. «The United States and self-determination, Perspectives on the wilsonian concept». *AJIL*, 1976, Vol. 70, pg. 14 ss.

(13) Blas, A. de. *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*. Madrid, 1984, Espasa Calpe, pg. 56.

ción de Checoslovaquia cuando entre eslovacos la conciencia nacional ni estaba mínimamente difundida (apenas un millar de personas), ni pretendía la unión con los bohemios y moravos? (11). Además la dispersión de las nacionalidades dentro de cada territorio —germanos en Bohemia, serbios en Austria, rutenos o polacos en Hungría, etc.— hacía difícil aplicar el principio de una nación-un Estado. La solución fue estatal y no nacional, cortando por lo sano intentos más sofisticados de solución nacional, que el austromarxismo había ensayado.

No olvidemos, finalmente que, para Wilson, el principio no estaba tan ligado al de los pueblos étnicamente diferenciados, cuanto a la equiparación entre soberanía nacional y voluntad popular, hasta el punto de que se trataba de un «corolario de la teoría democrática» (12). Wilson tenía dos tipos de argumentos para evitar la extensión del principio de autodeterminación dentro de las fronteras de Estados Unidos: el primero, que se trataba de una potencia vencedora, argumento éste que no podía hacerse explícito; el segundo, que Estados Unidos tenía autogobierno o autodeterminación interna. La autodeterminación externa, o expresión de un pueblo en busca de sus propias fronteras carecía de importancia si dentro de las fronteras estatales, el pueblo podía elegir su gobierno democráticamente (13).

El «principio de las nacionalidades» fue pronto abandonado como soporte del derecho de autodeterminación. La doble lectura a que podía dar lugar, según quien lo planteara —para Benes, fue la base de Checoslovaquia; para Hitler, la justificación de anexión de los Sudetes— y su insuficiencia en un ámbito extraeuropeo, hizo que fuera sustituido por otros dos criterios de afirmación del derecho de autodeterminación. Uno de ellos es el de la autonomía estatal; el otro, de modo tímido, el de la descolonización. Ambas vías han sido seguidas por el Derecho de las Naciones Unidas, que ha desarrollado la segunda.

La primera de ellas se va señalando ya desde 1920, cuando una Comisión de Juristas emite un dictamen, por encargo del Consejo de la Sociedad de las Naciones (conflicto entre Suecia y Finlandia sobre las islas Aaland) en donde se expresa la siguiente doctrina sobre la autodeterminación:

«Aunque el principio de que los pueblos puedan disponer de sí mismos ocupe un lugar importante en el pensamiento político moderno, sobre todo después de la guerra mundial, conviene hacer notar que no se encuentra inscrito en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Y la consagración de este principio, en cierto número de tratados internacionales,

no puede bastar para hacerlo considerar como una de las reglas positivas del Derecho de Gentes. Al contrario, salvo estipulación en contrario de tratados internacionales, el derecho de disponer del territorio nacional es uno de los atributos de la soberanía de cada Estado. El Derecho internacional no reconoce a fracciones de pueblos, como tales, el derecho de separarse por un simple acto de voluntad, del Estado de que forman parte, y tampoco reconoce a otros Estados el derecho a solicitar tal separación. De una manera general, pertenece exclusivamente a la soberanía de todo Estado definitivamente constituido conceder o rehusar a una fracción de su población la determinación de su propia suerte política por vía del plebiscito o de otra manera» (14).

**(14) En Miaja de la Muela, A. Op. cit. Pg. 45.**

En el período que se desarrolla desde la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941) el elemento central a partir del cual se estructura el principio de la autodeterminación es el de la descolonización; para ello, la noción decisiva —si no la única— es la existencia de una entidad política bajo la forma de territorio colonial. Desaparece el factor de identidad étnica como base para la articulación de este derecho internacional (15). Por el contrario, la integridad territorial de cada Estado se protege frente a las pretensiones de destruir la unidad. La posición se confirma con la declaración de que «queda establecido que el principio (de autodeterminación: J. R. R.) aplicado a los fines de la Carta lo es sólo en cuanto implica el derecho de autogobierno de los pueblos y no el derecho a la secesión» (Doc. 343 I/1-/16. 6 UNCIO 1945). Con ello la tesis de Kelsen de que, para la Carta de las Naciones Unidas, «autodeterminación de los pueblos» significa, pura y simplemente, «soberanía de los Estados», iguales entre sí, resulta corroborada, con la única excepción del proceso de descolonización.

**(15) Emerson, R. «Self-determination». AJIL. 1971, n.º 65, pg. 463.**

La Declaración sobre la Descolonización, de 14 de diciembre de 1960 confirma esta vía cuando, tras señalar que la sujeción de los pueblos a la dominación extranjera constituye una denegación de los derechos fundamentales, y que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, añade: «Todo intento dirigido a destruir parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas». La ambigüedad aparente entre el derecho de separación y la garantía de la unidad del Estado queda resuelta en la Declaración de Relaciones Amistosas de 1970 en la que se afirma que «el territorio de una colonia o de otro territorio no autónomo posee, en virtud de la Carta, una condición separada y distinta de la del territorio del Estado que lo administra»; pero, en cambio, ninguna de estas disposiciones deberán interpretarse en el sentido de «autorizar o fomen-

**(16) En el mismo sentido Partsch, K. J. «Les principes de base des droits de l'homme: l'autodétermination, l'égalité et la non-discrimination», en K. Vasak (red.). *Las dimensiones internacionales des droits de l'homme*. Paris. UNESCO, 1978, pg. 70.**

**(17) Ibidem, pg. 70-71.**

tar cualquier acción dirigida a destruir o menoscabar parcial o totalmente la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que actúen conforme al principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos antes descritos y por tanto, tengan un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color». La conclusión es que el derecho de secesión está subordinado a la garantía de unidad estatal; únicamente ocurre que, en el caso de territorios coloniales, la unidad estatal se aplica por separado a cada territorio (16).

Desde el punto de vista del vigor jurídico internacional de la autodeterminación cabe añadir dos observaciones más: la primera, que ni la Declaración sobre la descolonización ni la de Relaciones amistosas, que acabamos de comentar, modifican las resoluciones de la Asamblea General, puesto que están redactadas como simples interpretaciones autorizadas de la Carta; la segunda, que el avance jurídico que va desde un simple principio de autodeterminación, limitado en su aplicación práctica y que no confiere el derecho de secesión, hasta un derecho efectivo, protegido por Comités específicos, se produce exclusivamente para los pueblos colonizados (17).

Nada de esto viene a ser negado por los Pactos de Derechos Humanos del 16 de diciembre de 1966 (de Derechos civiles y políticos y de Derechos económicos, sociales y culturales) cuando afirman:

«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».

En efecto, las normas internacionales que establecen han de entenderse como piezas de un sistema jurídico concreto que es el sistema de las Naciones Unidas y dentro del alcance que este sistema da a la autodeterminación ha de entenderse la ratificación por los Estados. De este modo:

a) El derecho de autodeterminación ha de ser entendido, en el sistema internacional (reglas de la ONU, texto del Tratado y «opinio iuris» de los Estados), como un principio inspirador, salvo la vinculación más precisa que alcanza en el caso de la descolonización.

b) El «pueblo», titular del pretendido derecho es, según la doctrina de la ONU, el pueblo del territorio del Estado y no un concepto étnico de pueblo. La única variante —la colonial—

afecta a una separación del territorio de la metrópoli y de la colonia, pero no a una división entre etnias.

c) No supone el derecho a la secesión. Por el contrario, este derecho es textualmente negado en la interpretación autorizada de la Declaración de Relaciones amistosas (1970) (posterior a los Pactos), para los territorios no coloniales y ni siquiera es aceptado sin matices en el caso de la descolonización (Caso del Sahara Occidental, etc.).

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 constitucionalistas —entre los cuales la opinión es prácticamente unánime— sino también por la generalidad de los internacionalistas (18).

Si queremos concluir con nuestro análisis del derecho positivo de autodeterminación podríamos hacerlo con la frase gráfica de Rupert Emerson:

«Lo que se dice en letras grandes —como en el reiterado precepto de las Naciones Unidas: todos los pueblos tienen el derecho de autodeterminación— queda modificado drásticamente por lo que sigue en letra pequeña» (19).

## II. Pretensión

Ni desde el sistema constitucional ni desde el internacional podrá alegarse que el Estado que no reconozca el derecho pleno de autodeterminación incurre en ilegalidad. Pero están todavía por considerar otros problemas, como son el de si el reconocimiento de tal derecho es o no requisito de legitimidad (distinguiendo así entre legalidad como mínimo legítimante y legitimidad como conjunto democrático y redistributivo de requisitos que incluye, pero no se limita a la legalidad) o, incluso, el de la licitud de su reivindicación, como manifestación del derecho individual a la libre expresión política.

Aun si carece de la naturaleza de derecho positivo, condicionado o no, la autodeterminación puede ser considerada como una reivindicación o como la pretensión de un derecho. Desde esta perspectiva varios problemas se plantean.

**(18) Las divergencias pueden surgir, precisamente, cuando se discute si las vinculaciones de las resoluciones de la ONU no serán acaso menores que las pretendidas, pero no sobre la admisión de la secesión.**

**Frente a la tesis de Kelsen, Cobban, Rosalyn Higgins, Pomerance, Salmon, Calogeropoulos, Partsch, Bucheit, Akehurst, Miaja, etc. Obieta, entre nosotros, ofrece una interpretación discordante: los Pactos obedecerían a una posición «jurídica» y conferirían el derecho positivo no condicionado a la autodeterminación (si bien se admitirían límites al ejercicio de tal derecho); el derecho, tal como se expresa en la Carta y en las Declaraciones sería el resultado de una ambigüedad «política»; finalmente, los Pactos, suscritos como tratados, obligarían incondicionalmente con independencia de la misma ONU. No resulta demasiado convincente, al tratar de derechos positivos, la distinción entre lo «jurídico» (no político) y lo «político» (no jurídico); mucho menos todavía la interpretación del Derecho internacional derivado de la ONU, con independencia del sistema unitario del que deriva.**

**Obieta Chalbaud, J.A. de El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos. Madrid. Tecnos, 1985, pg. 51-59.**

**(19) Emerson, R. Op. cit. Pg. 45.**

## 1. Pretensión colectiva

El primero sería el del carácter colectivo de tal pretensión.

Aun entendido como derecho no concedido, sino reclamado, el de autodeterminación, como cualquier otro, tiene que estar referido a un sujeto, pretendido titular del mismo. Pero ya aquí hay una diferencia entre los derechos fundamentales, en general, y el de autodeterminación. En el cuadro general de los derechos fundamentales el titular es el individuo. Por el contrario, el de autodeterminación no es el derecho de un individuo, sino de una colectividad. En efecto, es claro que, optando por una de las alternativas de la autodeterminación —secesión, autonomía, etc.— algunos individuos verán realizada su voluntad como coincidente con la voluntad mayoritaria, mientras que otros individuos de la misma colectividad habrán quedado frustrados en sus aspiraciones, al haberse impuesto sobre ellos esa voluntad mayoritaria. Esto ocurre porque la autodeterminación, como derecho colectivo, solamente puede ejercerse, dentro de un cuadro democrático, haciendo jugar el principio de la mayoría de esa colectividad; aunque, para que juegue el principio de la mayoría, sea preciso conceder a cada miembro de esa colectividad los derechos políticos individuales que finalmente se traducen en el optar, elegir y ser elegido (20).

**(20) Una formulación clara de estos análisis puede verse en:**

**Vasak, K. «La réalité juridique des droits de l'homme». En K. Vasak (Red.). *Las dimensiones internacionales...* Pg. 3.**

**Partsch, K. J. Op. cit. Pg. 72.**

La conclusión de que el principio de autodeterminación no puede plantearse como derecho individual no tiene sólo consecuencias teóricas. En efecto, el tema de quién es el sujeto colectivo de tal pretensión queda inmediatamente suscitado.

## 2. El sujeto

¿Cuáles son los rasgos que distinguen, en la autodeterminación («selfdetermination»), un «self» de otros «selves»? (Buchheit) «¿A qué tipo de comunidad se le debe aplicar?» (Cobban). Hay una imprecisión total en la respuesta. «Los individuos pertenecen a muy distintos grupos sociales con los que sostienen diferentes identificaciones» (21). Estos pueden consistir en grupos territoriales amplios o más limitados, sociales, profesionales, tribales, etc. ¿Por qué una de estas identificaciones ha de tener sentido para que le sea atribuido el derecho de autodeterminación y las otras no?

El sujeto de la autodeterminación es la nación, puede responderse. Pero con esta respuesta poco hemos añadido pues la pregunta siguiente ha de ser: ¿qué es la nación? Y no

**(21) La denuncia de esta imprecisión, entre otros, en: Buchheit, L. C. *Secession-The legitimacy of self-determination*. New Haven. London Yale Un. Press, 1978, pg. 9-11. Blas, A. de. Op. cit. 65. Cobban, A. Op. cit. Pg. 23.**

hay otra constatación segura a esta pregunta más que la siguiente: la comunidad a la que los hombres, que pertenecen al mismo tiempo a diversas comunidades, subrayan como nación. Lo cual, además de ser una petición de principio lógica, encierra una ambigüedad. En efecto, ni todos los hombres de varias comunidades subrayan como nación a la misma (hay en Cataluña nacionalistas catalanes y españoles), ni una generación tiene la misma idea de nación que la anterior o la siguiente. Con lo cual, el derecho de autodeterminación ejercido por una colectividad, para unos coincidirá con el contenido de su derecho de expresión política mientras que para otros será contrario.

Pero estamos tratando de la pretensión de que un derecho sea reconocido, lo cual se plantea como una pretensión de justicia, esto es, como una reivindicación ético-política. ¿En qué podríamos sostener que es justo que la nación tenga el derecho de autodeterminación? O bien en la creencia de que los ciudadanos tienen derecho a plantear su propio autogobierno, o bien en la creencia de que tienen ese derecho por pertenecer a una nación. Está claro que, de hecho, los ciudadanos pueden tener una ideología nacionalista (creer en una esencia nacional) y de ahí derivar la pretensión de que la autodeterminación les debe ser atribuida como derecho de la nación. A pesar de ello, la justificación ético-política que nosotros podemos tener de tal pretensión puede no coincidir con la que observamos que es la justificación ético-política dominante: podemos concluir que a esa comunidad nacionalista le debe ser reconocido el derecho de autodeterminación, no porque tengan tal derecho por su pretensión de pertenecer a esa esencia nacional sino porque, aun habiendo caído en ese «ídolo», de hecho están ejerciendo, como ciudadanos, una voluntad política que, por democracia, les debe ser reconocida.

Si a la reivindicación del derecho de autodeterminación la llamamos en todo caso reivindicación nacional, está claro que estamos utilizando dos conceptos antagónicos de nación según empleemos una u otra justificación: en el primer caso, reivindicación nacional será, simplemente, reivindicación democrática de los ciudadanos (a los que la historia, la economía y la cultura les han dado comunidad de rasgos y de sentimientos, pero que no derivan de ello los derechos); en el segundo caso, reivindicación nacional supondrá deducir derechos del hecho de pertenecer a una etnia.

La justificación legitimadora de la pretensión de autodeterminación como expresión democrática de los ciudadanos tiene su base, aunque, como veremos, también sus límites, en la propia razón de ser del pacto político o contrato social:

el Estado existe para que los ciudadanos superen la guerra de todos contra todos; estará justificado cuando atendidas las circunstancias de hecho (conflicto de intereses y de fines), respete básicamente un campo de libertades (derechos individuales), evite la arbitrariedad (legalidad), asegure la representación ciudadana (democracia) y sea instrumento de utilidad general y de redistribución social (paz y principio igualitario). La autodeterminación no es el acto incondicionado de una colectividad sino el acto condicionado por la existencia anterior de un Estado y por el mantenimiento de un orden liberador, autónomo e igualitario.

Comenzando por la contraposición entre dos principios explicativos del sujeto de la autodeterminación —el pueblo de los ciudadanos y la nación étnica— hemos llegado al tercero: el Estado. Con referencia a estos tres se plantea la reivindicación.

## 2.1. El principio democrático y su imprecisión

La apelación al principio de que la autodeterminación es el derecho del pueblo que la reivindica —entendiendo por pueblo cualquier conjunto de ciudadanos que se expresa colectivamente— es la más simple y clara, la más autónoma, pero al mismo tiempo adolece de gran imprecisión. Es la expresión territorial de la regla democrática.

Cuando una colectividad aspira al ejercicio colectivo de una autodeterminación incondicionada —con diversas opciones abiertas—, esto significa que aspira a pronunciarse como una nación democrática. Pero está claro que este derecho colectivo solamente puede ejercitarse reconociendo el derecho político de miembro de tal colectividad a todos los ciudadanos que van a resultar afectados por la decisión. Esta autodeterminación se sostiene en el principio de que la nación es el pueblo.

El derecho de autodeterminación es, por lo tanto, el que tiene una colectividad cuyos miembros son los individuos que han de ser afectados por tal autodeterminación. No hay derechos previos atribuidos a unos individuos y negados a otros, por razón de historia, lengua, etnia u otros contenidos.

Puede suscitarse un tema de análisis social, previo a la reivindicación del derecho. ¿Cuándo un pueblo pretende la autodeterminación? esto es ¿cuándo intenta pronunciarse

como nación? La respuesta es: cuando adquiere una conciencia de identidad suficiente y una voluntad de participar en un proyecto político común.

Pero, si la autodeterminación tiene que tener unos límites territoriales, la simple regla de que el conjunto de ciudadanos decide es extremadamente imprecisa. En efecto: ¿cualquier conjunto de ciudadanos? ¿el colectivo marcado por las fronteras de un Estado, lo mismo que el que abarca a varios Estados, o el de partes del Estado? Y, en este caso ¿qué partes del Estado: regiones, ciudades libres, comarcas, etc.? ¿O el pueblo de «las naciones»? Pero a este intento de concretar el problema se le puede plantear a su vez dos objeciones. La primera es que, si para aceptar la autonomía política de un pueblo le exigimos un requisito previo al de la simple expresión de su voluntad —pertenencia a una pretendida realidad objetiva: la nación— estamos atribuyendo derechos a tales entidades objetivas, con lo cual nos apartamos de la pura regla democrática. En efecto, para tener derecho de autodeterminación haría falta, no sólo la voluntad del pueblo nacional, sino antes que existiera la nacionalidad objetiva de este pueblo. ¿No tendría, de este modo, derecho a una autodeterminación conjunta el pueblo con nacionalidades mezcladas (por ejemplo, eslavos y judíos que convivieran dentro de un mismo territorio)? Y desde otra perspectiva ¿por qué sólo esa comunidad nacional tendría tal derecho y no otras comunidades tan objetivas como ella?

La segunda objeción es que la idea de la nación tiene la misma imprecisión que la del pueblo que se autodetermina. Recordemos que el concepto de pueblo tiene sentido distinto cuando se considera desde el Estado o desde la nación. Pueblo del Estado es, pura y simplemente, el conjunto de sus ciudadanos: su población. Y la unidad del pueblo es algo que le viene atribuida por el hecho, exterior a su propio concepto de pueblo, de estar bajo la regla jurídica del Estado. Desde la nación, pueblo es la colectividad con conciencia de identidad y con voluntad de participar en un proyecto político común. Algo, desde luego, de extrema imprecisión, pues es frecuente que en una colectividad suficientemente amplia coexistan conciencias de identidad conflictivas unas con otras —nacionalismos opuestos— o inclusivas unas en otras —proyectos políticos compatibles entre ámbitos más amplios y más estrictos.

## 2.2. El principio étnico y su dogmatismo

Para superar esta ambigüedad es para lo que las ideologías esencialistas —herederas del romanticismo político

contrarrevolucionario— pretenden fijar el concepto de pueblo nacional en unas identidades objetivas o etnias. Y deducir de ahí la pretensión legitimadora del derecho de autodeterminación.

Esta justificación étnica de la nación y, de ahí, de la autodeterminación nacional no tiene base objetiva suficiente para aislar la comunidad nacional de las otras comunidades a las que pertenecen los hombres; además, aun aislada esta comunidad de las otras, no se deduce de ahí que le deban ser atribuídos derechos específicos. Como veía Max Weber el de «étnico» «es un término genérico completamente inoperante para toda investigación rigurosamente exacta» (22). En efecto, de nuevo la pretensión de pertenencia a una etnia supone una subjetiva congelación de unos rasgos comunes, entre otros, para darles una trascendencia política que a los otros se les niega. Pero esto constituye una dogmática extrapolación, por motivos políticos, del concepto antropológico de etnia, que es a lo sumo expediente para que los etnólogos puedan clasificar conjuntos culturales. Como Levi-Strauss nos muestra, la clasificación en etnias no es otra cosa que la ordenación de uniformidades culturales para el mejor estudio de la sociedad y no para la atribución de derechos políticos. Por otra parte, estas uniformidades culturales pueden ser más o menos amplias, pues «las sociedades humanas no están jamás solas; cuando parecen más separadas, lo son aun bajo la forma de grupos o paquetes» (23). De modo que un individuo puede ser caracterizado como miembro de una etnia genérica —digamos europea— y al mismo tiempo de otras sucesivamente más concentradas: hispánica, vasca, etc. La atribución de consecuencias políticas tan contundentes, como la pretensión de constituirse en Estado, a una y no a otras de éstas es una conclusión dogmática derivada de un concepto científico de imprecisos límites.

No tiene sentido, tratando de política nacional, explicar la «diferencia étnica» sino la «disidencia étnica». En efecto, diferencias son fácilmente observables entre colectividades por motivos raciales, religiosos, idiomáticos, históricos, etc. Que estas diferencias de categorías, o algunas de ellas particularmente subrayadas, puedan ser base de identificaciones subjetivas es algo que obedece a la presencia conflictiva de un grupo junto a otro. No hay nacionalismo étnico más que como pretensión de autoidentificación y autoafirmación para diferenciarse del que no participa de los rasgos que subjetivamente se proclaman como definidores de la nacionalidad.

La etnicidad busca el objetivo de distinguirse, más que el de seleccionar los signos de la distinción, que son así una racionalización de la finalidad buscada. «Tener una historia y

(22) Weber, M. *Economía y Sociedad*. México, 1964. Tomo I, pg. 324.

(23) Levi-Strauss, C. *Race et Histoire*. París, 1961, Ed. Gonthier, pg. 16-7.

tradición es un objetivo esencial, prioritario al hecho de qué historia y tradición se tenga». Poco importa, desde el punto de vista de las consecuencias políticas, si la etnicidad supone una actitud «adaptativa» y utilitaria, buscada con exigencias sociológicas y económicas, o si el individuo busca su inmersión en un colectivo al que dice pertenecer, como «orientación esencial al pasado» y con abandono de utilidades individuales. Como nacionalismo, la etnicidad supone una racionalización para reivindicar un objetivo, incluso afirmado conscientemente por los líderes nacionalistas. De este modo, la etnicidad «es una consecuencia de la construcción de la nación y no su precursora» (24).

De todas las comunidades culturales a las que cualquier individuo pertenece, la nacionalidad no es otra cosa que la selección de una de ellas para buscar la consecuencia política de un derecho a la autodeterminación. No es que la etnia-nación tenga derecho a la autodeterminación, pues tal tesis no es otra cosa que una afirmación dogmática; es que los que se sienten subjetivamente étnico-nacionales intentan justificar su reivindicación de sujeto colectivo de la autodeterminación camuflando tal reivindicación detrás de unas esenciales pretensiones del colectivo étnico.

### 2.3. El principio estatal y su facticidad

Pero, frente a esta reivindicación que se intenta racionalizar tras pretendidos derechos de las etnias se alza de hecho la fuerza del Estado. El Estado, antes de intentar argumentar la razón de su tesis frente a las razones de las tesis étnicas, afirma su fuerza.

La respuesta «estatalista» a la pregunta «¿quién se autodetermina?» es: el pueblo del Estado. Con lo cual lo que se pretende es que los conjuntos parciales de población no tienen derecho a romper la unidad estatal. La respuesta «etnicista» es: la etnia. Con lo cual se pretende, al mismo tiempo que justificar en un ámbito cultural una reivindicación política, negarla en otros ámbitos más o menos amplios.

En uno y otro caso, la pretensión de autodeterminación como voluntad colectiva no condicionada ni por el ámbito del Estado ni por el ámbito de una colectividad cultural, resulta negada.

Si resulta dogmática la apelación a la etnia como justificadora de la autodeterminación, sostener que la autodeterminación sólo debe plantearse en el marco del Estado equi-

(24) Ver:

Hall, R. L. *Ethnic Autonomy-Comparative dynamics*. New York. Pergamon Press, 1979 y, en particular, en esta obra colectiva: Segal, B. E. «Ethnicity: where the present in the past»: «La etnicidad comporta intereses ideales y materiales, fundiéndolos con sentimientos y adornándolos con racionalizaciones, para que aparezcan juntos», pg. 9.

Las citas del texto, de la misma obra colectiva:

Alverson, H. S. «The roots of time: a comment on utilitarian and primordial sentiments in ethnic identification», pg. 13-15.

**(25) Las utopías que negaran al Estado, serían contradictorias con el mismo tema de autodeterminación estatal, que es el que estamos analizando en este trabajo.**

vale a confundir un dato de fuerza con una justificación. Salvo que, siguiendo en esto a la buena tradición de los contractualistas, entendamos que, antes que un orden político que exige ser justificado, el Estado es un instrumento necesario mientras los hombres no sepan superar la lucha de unos contra otros. Desde nuestra perspectiva esto querría decir: dado que estamos en un Estado, que es un supuesto de poder de hecho ¿qué autodeterminación es, antes que justa, posible? Pero está claro también que «lo posible» tiene, en política, por lo menos, tres dimensiones: lo realizable, hoy; aquello por lo que ya desde ahora se puede luchar; la posibilidad de lo utópico, como tendencia ética. Pues bien, cuando analizamos la autodeterminación como pretensión, forzosamente nos estamos separando de la primera dimensión, aunque el tema será recogido más adelante. Lo posible lo entendemos como aquéllo por lo que desde ahora se puede luchar e, incluso, aquel concepto de utopía que todavía no pretenda la supresión del Estado (25).

De nuevo la regla democrática incondicionada diría: a los pueblos (no a las naciones, no a las etnias) se les debe reconocer la más plena y absoluta autodeterminación, compatible con el establecimiento de un orden pacífico y justo. Pero esta autodeterminación la plantearán, desde luego, desde un Estado (o varios Estados) preexistentes, tanto para mantenerlos como para modificarlos. La pretensión de autodeterminación no es, por lo tanto, puramente formal sino, como ocurre en la política, es una exigencia ética que debe ir realizándose desde una realidad de hecho. En su origen, la pretensión se formula desde una posición de partida: una realidad estatal previamente constituida; en su alcance, la exigencia ética debe ser compatible o, si es conflictiva, superior a la que justifica la presencia del Estado: evitar la lucha de unos contra otros y propiciar un orden de libertades, democracia e igualdad. Si no es razonable esperar que estos objetivos éticos se vayan a alcanzar, la pretensión de autodeterminación no está suficientemente justificada.

### 3. Autodeterminación, derechos de las minorías y defensa de los valores nacionales

Si se pretende un derecho de autodeterminación incondicionado, que suponga el establecimiento de un sistema estatal, o de un subsistema autonómico, válido para todo el pueblo, esto sólo puede realizarse sobre un concepto de comunidad que incluya a todos los individuos que viven en el territorio cuya autodeterminación se pretende.

Pero este derecho, o pretensión, de autodeterminación debe distinguirse de otros derechos nacionales.

La confusión se plantea cuando el concepto de identidad es más inclusivo, puesto que la comunidad que se defiende es la de la cultura autóctona —lengua, costumbres— que no corresponde a la generalidad de la población, inmersa en un medio cultural distinto. Los derechos que se derivan de esta situación pueden ser de dos tipos, pero ninguno de ellos es el de la autodeterminación incondicionada.

El primero es el de defensa y desarrollo de una minoría nacional, o de una minoría cultural concreta, coincida o no con la conciencia de nación. En sus formas más extremas es el llamado derecho a evitar la opresión o la discriminación nacionales. Se trata específicamente de la pretensión de un derecho individual, puesto que se manifiesta como el derecho que tiene cada individuo, miembro de una minoría nacional, a la no opresión, no discriminación, preservación, defensa y desarrollo de su propia cultura minoritaria. Pero tales derechos —derechos de las minorías— no pueden extrapolarse hasta confundirlos con los derechos de todo el pueblo a determinar su destino político. No hay minorías que tengan asignados títulos especiales de gobierno sobre las mayorías del pueblo.

El segundo es el de que los valores culturales minoritarios puedan pretender ser riqueza cultural de la comunidad entera. Tal derecho puede ser simple consecuencia del anterior, y entonces no merecería más insistencia: si una minoría tiene derecho a la promoción y desarrollo de su propia cultura, tiene también derecho a integrarse solidariamente con el resto de los pueblos con los que convive. Pero puede darse también el caso de que sean los otros miembros de la comunidad —esa mayoría que no participa de los valores culturales de la minoría— los que reivindiquen como colectivos los valores minoritarios, que pretenden que sean riqueza cultural de la comunidad entera. En este caso también estamos lejos del derecho de autodeterminación, pues los derechos a los que nos estamos refiriendo pertenecen al campo de los derechos individuales, sociales o culturales, que se manifiestan como pretensiones de que el Estado, y la sociedad entera, promocióne una riqueza cultural como valor colectivo.

La diferencia entre un caso y otro puede ser ilustrada con la consideración de un ingrediente cultural: el idioma de una minoría de la población. Está claro que, los que poseen este valor cultural —más todavía si es el caso de que es el idioma único o preferente— tienen el derecho, como minoría cultural, a la no opresión, no discriminación, preservación

defensa y desarrollo de este valor cultural. Pero si una parte significativa de los que no poseen este idioma lo reivindican como valor colectivo de la comunidad, el derecho general a la cultura que todos los miembros de una comunidad tienen, se habrá concretado, en este caso, en el derecho a la protección y promoción de este valor cultural.

#### 4. ¿Imperfección o sentido de responsabilidad?

Por autodeterminación incondicionada hemos entendido que el campo de elección quede abierto a todas las opciones. Sin embargo, la autodeterminación, como pretensión política, está sometida al condicionamiento genérico de su posibilidad. Esta reflexión nos introduce en uno de los campos más complejos de la teoría política, el de la relación entre lo que debe ser, que ahora sólo la vamos a formular con una tesis clásica: la autodeterminación sólo tiene sentido en la medida en que el Estado o la autonomía pretendidos sean viables. Naturalmente que este tipo de discusión nos remite al campo de la prudencia política que se ejerce entre el más timorato posibilismo y la utopía.

Dos tipos de objeciones se oponen a la autodeterminación incondicionada para el pueblo: la fuerza del Estado, contraria a su concesión; la discutible funcionalidad de su obtención. Como ambas objeciones se plantean, fundamentalmente, en el caso de que la opción elegida en la autodeterminación fuera la de secesión, a esta opción limitaremos el análisis.

Si el Estado se opone con su fuerza al planteamiento de la opción separatista, en esa medida puede no ser un Estado democrático, lo cual es algo que tampoco debe escandalizarnos demasiado, pues el concepto de democracia es algo cuantitativo y además, en última instancia, la democracia plena llevaría a la supresión de todo Estado. Pero es un dato a tener en cuenta. Si la reivindicación de autodeterminación quiere ser algo más que mera retórica deberá considerar hasta qué punto los «poderes fácticos» (entiéndase el Ejército, fundamentalmente) y los «poderes constitucionales» (legislativo y ejecutivo) se oponen al pronunciamiento sobre la eventual secesión. El mantenimiento de la reivindicación deberá en tal caso mantener una práctica política en dos sentidos, sólo aparentemente contradictorios. Por una parte, fortalecer a los «poderes constitucionales» para que eliminen a los «poderes fácticos» de las decisiones políticas. Por otra parte,

criticar la inconsecuencia democrática de los «poderes constitucionales».

Que el Estado no conceda el derecho pleno de autodeterminación puede suponer una imperfección en su funcionamiento democrático, pero no por ello cabe deducir la ilegitimidad del poder establecido. Los Estados son, en efecto, sistemas de poder imperfectos, desde el punto de vista de la ética política y, probablemente, el Estado perfecto es una contradicción en los términos, pues tal Estado equivaldría a su supresión como orden de dominación. La legitimidad del Estado está más ligada a los mínimos que hoy son exigibles a los Estados, como aparatos de fuerza que existen. No se trata, por lo tanto, de que los hombres emiten primero un juicio sobre las condiciones de legitimidad del Estado y en virtud de tal juicio constituyen dicho Estado; por el contrario, dado el Estado constituido como aparato de fuerza, los hombres reflexionan sobre los requisitos que hoy le son exigibles para considerar legítimo a ese Estado (lo que implica que, si no cumple esos mínimos, el Estado seguirá existiendo, no obstante como fuerza, salvo que sea sustituido por otra fuerza suficientemente grande) (26). El que hoy, como regla general, el Estado no reconozca el derecho a la secesión puede ser entendido, por tanto, como una imperfección ética, pero difícilmente será una falta al mínimo necesario de legitimidad, salvo que lleguemos a la conclusión de que todo Estado es ilegítimo, coherente sólo desde una ideología anarquista utópica (27). Los mínimos de legitimidad están hoy señalados en la conciencia de que el Estado es un instrumento útil para evitar la violencia privada (la lucha de todos contra todos, o argumento hobbesiano) y la de que tiene una suficiente dosis de estos cuatro ingredientes: reconocimiento de derechos individuales; gobierno sometido a la regla del Derecho; sistema democrático de designación de representantes, de ejercicio de la voluntad popular y de control del poder, redistribución de bienes y valores, con tendencia igualitaria.

Hasta ahora hemos argumentado que el no reconocimiento del derecho a la secesión puede entenderse como una imperfección ética del Estado, aunque no lo hace por ello ilegítimo. Habría ahora que matizar la argumentación señalando que la negación de tal derecho puede ser en ciertos casos una actitud con sentido de responsabilidad y, por lo tanto, correcta del Estado. Esta tensión entre la reivindicación nacional y la defensa del orden político es la que mencionaba Redslob, en su obra ya clásica sobre el principio de las nacionalidades: «es el problema del criterio a emplear para saber si la justicia está de lado del Estado que defiende su existencia o si está del lado de la nación que se enfrenta al

**(26) También esta fuerza hipotética está sometida a exigencias éticas de legitimidad.**

**(27) En la hipótesis de una Euskadi, Estado independiente: ¿se admitiría el derecho a la secesión de uno cualquiera de sus territorios históricos?**

régimen constituido para establecer un orden político propio y crearse una patria». «No hay que olvidar —insiste Redslob— que la causa de un Estado, amenazado por un impulso nacional, puede en ciertas ocasiones ser defendida. Sucede que el Estado, aunque se encuentre desprovisto de esta nobleza que emana de la consciencia étnica unitaria, permite posibilidades por causa del grado de su civilización, por la excelencia de sus instituciones, por la regularidad de su mecanismo y acaso por su esfuerzo en practicar una política de connacionalidades inteligente y perseverante que se esfuerce en distribuir con justicia y en armonizar con medida los intereses y sentimientos de los diversos grupos en su territorio. En definitiva, la conservación del Estado existente presenta a veces una garantía mejor para la paz general que el advenimiento de la nacionalidad, que no siempre se libra del desencadenamiento de pasiones elementales, difíciles de dominar» (28).

**(28) Redslob, R. *Le principe des nationalités* París. Sirey, 1930, pgs. 88 y 90-91.**

**(29) Hobsbawm, E. «Marxismo, nacionalismo e independentismo» En ZONA ABIERTA, n.º 19. Paradójicamente, las posibilidades de «Estados viables» se amplían hoy, pero sólo en la medida en que favorecen el imperialismo de las grandes potencias y la política de bloques, pg.97.**

**(30) Engels, F. «El panesvalismo democrático» En NEUE RHEINISCHE ZEITUNG, 15-16 de febr. 1849-(OME-11-Barcelona-Grijalbo).**

En relación con este tema de la posible funcionalidad mejor del Estado que la de la pretendida secesión, y por tanto de la racionalidad de un derecho que no conceda la autodeterminación secesionista está el de las «naciones inviables». Hobsbawm nos ha mostrado (29) que, ni en los momentos de máxima consagración ideológica del principio de las nacionalidades, ni con la más rotunda hipótesis de la autodeterminación de los pueblos, ha podido ser reconocido a las «naciones inviables» el derecho a formar un Estado. En tal caso, el doctrinarismo de los defensores de tal principio ha pretendido justificar tal inconsecuencia argumentando que tales «naciones inviables» carecían de los elementos necesarios de la nacionalidad (30). En realidad de lo que se trataba simplemente es de que el peso del Estado se imponía sobre la falta de peso político de la pretensión nacional. Estas comunidades no eran de este modo «inviables» como nacionales sino «inviables como Estados».

## 5. El ejercicio del derecho de autodeterminación

El reconocimiento o no del derecho positivo de autodeterminación y la pretensión de tal derecho desde la colectividad —temas considerados hasta ahora— no afectan al ejercicio del derecho individual de reivindicar la autodeterminación. En un sistema estatal democrático no cabe duda de que tal derecho individual debe ser reconocido, pues se trata simplemente de uno de los modos en que se plasma la libertad de expresión. Pero que uno pueda, si quiere, reivindicar la autodeterminación —o la opción máxima de ella: la secesión— no supone que tal objetivo le deba ser reconocido.

Como libertad de expresión, del mismo modo que se reconoce a un ciudadano el derecho de manifestar su ideología en favor del reconocimiento del derecho de autodeterminación debe reconocerse a otro ciudadano el derecho de manifestar que el Estado debe imponer límites al ejercicio de tal derecho y no autorizar la secesión. O, en última instancia, el derecho de un tercer ciudadano a pedir la supresión de todo Estado.

Por lo demás, el hipotético ejercicio del derecho colectivo a la autodeterminación —y no ya el derecho individual a la libre expresión sobre la autodeterminación— merece, en un Estado democrático, algunas consideraciones.

Por de pronto que, no suponiendo su no reconocimiento por el Estado un vicio de ilegalidad o de ilegitimidad de éste, sino la caracterización de uno de los rasgos del Estado moderno, la tarea para lograr la introducción del principio y de las condiciones óptimas de su ejercicio, en la conciencia política futura, puede ser el objetivo de un debate intelectual en virtud del derecho a la libre expresión sobre el tema, pero no por ello está justificado el empleo de la violencia contra el Estado democrático. Es contradictorio acusar de ilegitimidad al Estado por mantener algo que es rasgo común de estas instituciones históricas imperfectas y pretender, en cambio, que la violencia contra ese Estado no tiene que someterse a criterios democráticos de legitimidad (31).

Como vía de actuación legal deben hacerse también algunas consideraciones. La opción de autodeterminación incondicionada tiene una trascendencia fundamental para una comunidad. Por dos razones básicas: porque la sustitución del orden político, institucional y normativo vigente por otro nuevo supone un cambio radical en la gestión de intereses y composición de conflictos; porque el paso es prácticamente irreversible.

Por eso, el procedimiento del referéndum carece por sí solo de un mínimo de fiabilidad democrática; es el procedimiento más teñido de emotividad y expuesto por ello a la manipulación y a la futura mutación de opinión. Dentro de un sistema pluralista de partidos con garantías suficientes de reconocimiento y respeto de las libertades y derechos individuales, la opción de autodeterminación que se proponga al electorado debe formar parte expresa del programa práctico de cada partido.

Mientras tanto, la aceptación pacífica de unas bases estatales estatutarias, en las elecciones generales, supone un ejercicio repetido de autodeterminación. Mientras los parti-

**(31) Entre la aceptación de la legalidad, como vía de reivindicación de una pretensión, y el empleo de la violencia, existe un campo, como el de diversas formas de reivindicación e, incluso, de desobediencia civil, que hoy son formas de actuación política que el Estado debe aceptar (reivindicación) y, con ciertos límites, tolerar (desobediencia civil). El tema nos llevaría muy lejos del estricto objeto de nuestro estudio.**

dos mayoritarios mantengan esta opción, la adhesión a los mismos será un refrendo de esta forma de autodeterminación. Se puede pensar que la adhesión a esta fórmula se produce por acuerdo ideológico con la misma o por una reflexión pragmática sobre lo útil y lo posible, mientras que algunos que la aceptan tienen una idea más autonómica y otros menos. Pero así estamos describiendo precisamente lo que es el programa responsable de un partido: síntesis de ideología, posibilidad y utilidad.

Sustituir una autodeterminación estatutaria por una secesionista (también por una centralista) exigiría, en primer lugar, que de modo claro fuera propuesta por uno o varios partidos y resultara triunfante; en segundo lugar, que diera lugar a las fórmulas jurídicas precisas y, entre ellas, al referéndum confirmador de la situación nueva. Estas fórmulas jurídicas están previstas en el sistema constitucional español a través del procedimiento de reforma estatutaria y constitucional.

Terminemos ahora con una observación, no ya sobre el derecho abstracto de autodeterminación, sino sobre la opción concreta que puede, de mejor manera, resolver el conflicto nacional, muy en particular en el caso vasco.

Siendo el tema de análisis el del derecho de autodeterminación, que es el de la pretensión formal de un pueblo a construir su propio marco político, referirnos ahora al contenido de cada una de las opciones excede del campo de nuestro estudio. No obstante, podremos dejar señalado únicamente algún punto de carácter general, por el que juzgamos que la actual opción estatutaria es la que mejor resuelve los problemas de la moderna relación nación-Estado para Euskadi.

Si la falta de viabilidad de un Estado secesionado era incluso un argumento en contra del derecho a la secesión, la fórmula estatutaria es la que mejor responde a la viabilidad, no ya de la fórmula institucional, sino de la comunidad vasca transformada por la sociedad industrial y con dos flujos demográficos —autóctono e inmigrado— cuya confluencia es la nueva población que hay que terminar de integrar.

La autodeterminación, en un sistema democrático, de respeto de las libertades individuales y de redistribución de servicios y plusvalías, en un sistema con legitimación del poder, aun cuando por sí es un derecho colectivo, debe referirse a los derechos individuales. La autodeterminación debe mostrar la fortaleza del individuo y la pérdida del carácter absoluto que se le confería al Estado. Abandonando la tesis de la correspondencia biunívoca nación-Estado, el individuo

puede prestar adhesión al modelo político que señale el óptimo de la composición de intereses: autonomía municipal, desarrollo de valores culturales minoritarios, estatuto de autonomía, Estado compuesto por autonomías diversas y reconocimiento de fidelidades supraestatales e internacionales componen la red política institucional que las diversas opciones políticas deben proponer para la mejor realización de la libertad y autodeterminación de cada individuo.

