

## SOBERANÍA DEL ESTADO, LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

*Antonio Remiro Brotóns\**

Probablemente en ningún otro momento ha sido el principio de soberanía estatal más hostigado con armas facilitadas por otros principios que hoy se consideran esenciales, muy particularmente el de la libre determinación de los pueblos. Principios directamente deducidos de la soberanía, como la autoorganización política, económica o social, la integridad territorial o la no intervención en los asuntos que forman parte de la competencia reservada del Estado, se han visto comprometidos por la afirmación de la *injerencia humanitaria*, la persecución de los *crímenes internacionales* o la afirmación de un *principio democrático* respondiendo aparentemente a un interés común de la Humanidad. No obstante, antes de avanzar en el análisis de esta cuestión, conviene hacer un par de precisiones. Una es que los ataques a la soberanía sacuden de hecho a los más débiles, pues los fuertes son ahora más *soberanos* que nunca, en la medida en que no se han comprometido en el proceso de institucionalización de la sociedad internacional que debería acompañar cualquier crítica coherente del principio de soberanía; la otra es la paradoja de quienes atacan la soberanía del Estado *dado* porque lo quieren *reventado* para servir una causa nacional cuya meta es...el Estado soberano.

### *La libre determinación de los pueblos coloniales*

La afirmación de la libre determinación como un principio imperativo ha estado tan estrechamente vinculada al proceso histórico de la descolonización que entre ambos se estableció una próspera relación simbiótica. La descolonización es hoy un proceso residual, con una lista corta de territorios, casi todos de dimensión y población escasa, periféricos, enclavados o insulares<sup>1</sup>. Cabe, incluso, señalar que el proceso ha sellado sus fuentes al no incorporar islas o enclaves que aparentemente satisfarían las condiciones requeridas, probablemente porque ahora, a diferencia de cuarenta años atrás, la *provincialización* de territorios ultramarinos, sobre la que trató de escudarse en vano

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la universidad Autónoma de Madrid.

<sup>1</sup> Se trata de las islas Anguila, Bermudas, Caimán, Guam, Malvinas, Montserrat, Nueva Caledonia, Pitcairn, Samoa Americana, Santa Elena, Timor Oriental, Tokelau, Turcas y Caicos, Vírgenes Británicas y Vírgenes de los Estados Unidos; del enclave de Gibraltar; y del territorio del Sáhara Occidental. El Comité Especial de la Asamblea General encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (el otrora temible *Comité de los 24*), que se viene ocupando morosamente de la mayoría de ellos (Timor Oriental y Sáhara Occidental están en manos del Consejo de Seguridad; Gibraltar y Malvinas en las de las partes), ha dedicado también su atención, desde 1965, a Puerto Rico (v. Resolución A/AC.109/2001/22, de 21 de junio de 2001). Como en tantos otros ámbitos, Estados Unidos había decidido en 1992 suspender su cooperación con el Comité “hasta que éste adopte las medidas necesarias para adaptar su labor al espíritu y esferas de concentración actuales de las Naciones Unidas” (*Informe del Comité*, Suplemento nº 23, A/47/23, pp. 17-18).

Portugal, no es radicalmente enfrentada, sea por el agotamiento del propio proceso, sea por el mayor poder de los titulares del dominio, sea por aceptar que esa es también, de una u otra forma, la voluntad de los habitantes del lugar.

Una vez que Timor Oriental se ha desembarazado de la ocupación indonesia y, trámite una administración transitoria de las Naciones Unidas (UNTAET), se encamina a una independencia cuya proclamación se prevé para el primer semestre del 2002<sup>2</sup>, y también Nueva Caledonia cuenta con un proceso pautado desde la estipulación del Acuerdo de Numea, de 5 de mayo de 1998, entre el Gobierno de Francia y representantes del territorio<sup>3</sup>, sólo el Sáhara Occidental se refleja en el espejo de una descolonización problemática<sup>4</sup>.

Marruecos quiere transformar el derecho de *libre determinación* del pueblo saharauí en el derecho de *predeterminación* de su destino, sobre todo una vez que vio cortar las barbas indonesias en las urnas de Timor Oriental, a pesar de la larga ocupación militar y la persecución de que fueron víctimas sus opositores<sup>5</sup>. Frustrado el calendario inicialmente acordado, el Consejo de Seguridad se ha limitado a ir prorrogando el *status quo*, mientras el reino alauita, con el padrinazgo de Estados Unidos y Francia y la benevolente actitud del Secretario General, ha tratado de *vender* un nuevo Plan que permita su anexión del territorio mediante el establecimiento transitorio de un régimen de autonomía al que seguiría un referéndum con participación de todos los residentes en el Sáhara, incluidos los miles de marroquíes inmigrados en los más de veinticinco años transcurridos desde que Marruecos lo ocupó<sup>6</sup>. A menos que el Frente POLISARIO consienta este proyecto, su

<sup>2</sup> Vide K. A. ANNAN, *Memoria anual sobre la labor de la Organización 2001*, Naciones Unidas, par. 68-70; declaración del Presidente del Consejo de Seguridad del 10 de septiembre de 2001 (S/PRST/2001/23) y actas de la 4367ª sesión del Consejo (S/PV.4367). Vide R. GOY, "L'indépendance du Timor Oriental", AFDI (1999), pp. 203 y ss.; J. M. SOREL, "Timor Oriental: un résumé dl'histoire du Droit International", RGDIP (2000), pp. 37 y ss. , A. DREW, "The East Timor Story: International Law on Trial", EJIL (2001), pp. 651 y ss. Vide además H. KRIEGER (ed.), *East Timor and International Law (Basic Documents)*, Cambridge, Ma., 1997. En España, vide las ponencias del Seminario sobre los aspectos jurídicos internacionales de la cuestión de Timor Oriental (Barcelona, 23-24 de noviembre de 1995), publicadas bajo el título *La Cuestión de Timor Oriental* como nº 6 de los Cuadernos de la Cátedra de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona (Barcelona, 1996).

<sup>3</sup> Vide V. GOESEL, "La Nouvelle-Calédonie et l'accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation", AFDI (1998), pp. 24 y ss.

<sup>4</sup> Sobre la cuestión del Sáhara Occidental, vide por todos J. SOROETA, *El Conflicto del Sáhara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del derecho Internacional*, Bilbao, 2001.

<sup>5</sup> Han pasado más de diez años desde que el Consejo de Seguridad adoptó su primer Plan de Arreglo para el Sáhara Occidental -resoluciones 658 (1990) y 690 (1991)- aceptado por las partes y decidió la creación de la MINURSO para facilitar su aplicación que, desde el principio, planteó serias dificultades, sobre todo por las diferencias sobre el censo de personas con derecho de voto en el referéndum. Cuando finalizaba el verano de 1997, la mediación del Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, James Baker III, logró el acuerdo de Marruecos y del Frente POLISARIO para superar sus diferencias, lo que fue endosado por el Consejo de Seguridad -resolución 1108(1997) para, a continuación, aflorar de nuevo los obstáculos marroquíes a una consulta que Marruecos quiere moldear a su conveniencia.

<sup>6</sup> El Plan había sido recogido en el Informe del Secretario general de 20 de junio de 2001 (S/2001/613) y fue objeto, de inmediato, de una durísima carta, fechada el 21, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Argelia ante Naciones Unidas y distribuida como documento del Consejo a petición del remitente (S/2001/623, 22 de junio de 2001). "Apartándose de su función neutral y objetiva en la relación de los hechos y la presentación

adopción por el Consejo de Seguridad supondría el abandono de los elementos esenciales del principio de libre determinación tal y como se ha venido aplicando a lo largo de todo el proceso de descolonización<sup>7</sup>. De no ser así, tal vez el Consejo habría de guardarse a sí mismo el respeto que se debe y mostrar más carácter ante un Estado miembro que gambetea sus resoluciones, previamente consentidas, a un costo anual para la comunidad internacional de cincuenta millones de dólares.

Dicho esto, puesto que no faltan quienes invocan la libre determinación de los pueblos coloniales como precedente útil a la legitimación de pretensiones separatistas, no está de más atajar interpretaciones descarriadas recordando algunas características fundamentales de su aplicación histórica.

En primer lugar, si la independencia fue la opción favorita de los mentores del proceso hasta el punto de presumirse que esa era la voluntad popular, no fue la única y, de hecho, la *asociación* con la antigua potencia administradora ha ganado terreno a las otras formas de ejercicio de la libre determinación en la última etapa de la descolonización. De esta

---

de los argumentos, la Secretaría”, se dice en la carta, “ha optado deliberadamente por demostrar, a riesgo de forzar los hechos y falsear los argumentos, que el plan de arreglo aceptado por las partes en el conflicto y que goza del apoyo unánime de la comunidad internacional es inaplicable, y rechazar, con una ligereza inaceptable, puesto que la Secretaría no tiene, evidentemente, derecho a hacerlo y ese no es su papel, las propuestas constructivas que el POLISARIO, una de las partes en el conflicto, presentó al Enviado Especial del Secretario General, precisamente para superar los obstáculos con que tropieza la aplicación del plan...Al tomar partido, descaradamente, en una cuestión extremadamente delicada; al arrogarse el derecho de criticar abiertamente y sin recato las opiniones de un Estado miembro que no le iban dirigidas; al multiplicar sus intromisiones en una esfera que es de la competencia exclusiva de los Estados Miembros y, concretamente, del Consejo de Seguridad; al acumular, por fin, torpezas y deslices, la secretaria, en definitiva, se ha desacreditado, demostrando así que no actúa en interés del conjunto de los Estados Miembros ni en estricta conformidad con el espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas”.

<sup>7</sup> A pesar de la fortísima contestación de Argelia y del Frente POLISARIO al proyecto de autonomía patrocinado por la Secretaría General en su Informe de 20 de junio, la versión original (Suplemento N° 1, A/56/1, 6 de septiembre) de la *Memoria anual sobre la labor de la Organización 2001* del Secretario General de las Naciones Unidas presentaba así la situación: “El logro de una solución mutuamente aceptable para las partes en el Sáhara Occidental siguió siendo el objetivo principal de las gestiones de las Naciones Unidas para superar los múltiples problemas que impedían la aplicación del plan de arreglo. Mi Enviado Especial, después de reunirse con funcionarios del Gobierno de Marruecos para determinar si ese país, en calidad de Potencia administradora del Sáhara Occidental, estaba dispuesto a ofrecer o apoyar la delegación de cierto grado de autoridad a favor del Territorio de forma acorde con las normas internacionales, presentó un proyecto de acuerdo marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental al Frente POLISARIO y al Gobierno de Argelia. De resultas de la aprobación de la resolución 1359 (2001) por el Consejo de Seguridad, está previsto que las partes se reúnan directamente o celebren conversaciones indirectas bajo los auspicios de mi Enviado Especial, con el fin de examinar el proyecto de acuerdo marco y negociar cuantas modificaciones concretas deseen introducir en el documento” (par. 54), omitiendo las referencias que la misma resolución hacía a las propuestas del Frente POLISARIO para la aplicación del Plan de Arreglo. Ante los fuertes reclamos de Argelia y del Frente, el Secretario General se vio obligado a corregir su *Memoria*, para añadir –reflejando de manera más completa la resolución 1359 (2001)- que en los contactos directos o indirectos entre las partes se examinaría, no sólo el nuevo proyecto de acuerdo marco, sino también “cualesquiera otras propuestas que puedan presentar las partes para lograr una solución política y que pueda llegarse a un acuerdo mutuamente aceptable. También se examinarán las propuestas oficiales presentadas por el Frente POLISARIO con el fin de superar los obstáculos que impiden la aplicación del plan de arreglo” (A/56/1/Corr. 1, 19 de septiembre).

manera Estados Unidos mantiene, como quería, su control sobre sus antiguos fideicomisos estratégicos, un espacio de ocho millones de kilómetros cuadrados con miles de islas, en su mayoría deshabitadas, ahora transformados en Estados asociados por propia voluntad (aunque en algún caso, como el de las Palaos, ha habido que *ayudar* un poco)<sup>8</sup>.

Por otro lado, los territorios no autónomos -identificados en primer término por su separación geográfica del metropolitano y la distinción étnica o cultural de la población autóctona y, complementariamente, por cualesquiera otros elementos reveladores de una situación o estado de subordinación- no forman parte del territorio del Estado que lo administra y la libre determinación de su población no puede, en consecuencia, explicarse como ejercicio de un derecho de separación que afectaría a la integridad territorial de la potencia administradora. Sólo a partir de ahí se consagra la unidad del territorio no autónomo<sup>9</sup>, de manera que sólo en casos singulares en que se ha evidenciado una clara voluntad de la *población en su conjunto* por la separación (Ruanda-Burundi, Micronesia) Naciones Unidas avaló la división; no así cuando esa voluntad no existía, a pesar de las circunstancias que podían haberla hecho aconsejable en algunos casos, como el de Guinea Ecuatorial, que España, potencia administradora, ni siquiera se atrevió a plantear<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Las islas Marianas suscribieron un pacto (*covenant*) de unión política con los Estados Unidos en 1976. Las islas Carolinas (Federación de Micronesia) y las islas Marshall suscribieron un convenio (*compact*) de libre asociación con la potencia administradora en 1983, accediendo en 1991 a la condición de miembros de la ONU. El caso más duro de roer fue el de las islas Palaos, donde la potencia administradora ni confirma ni desmiente que almacene armas atómicas, que se rindió a la libre asociación en 1993 e ingresó en la ONU al año siguiente. Para ello se requirieron ocho *referenda*, un racimo de decisiones de la Corte Suprema y una enmienda constitucional que rebajase el porcentaje necesario para la aprobación del convenio. Sobre los fideicomisos estratégicos de los Estados Unidos, *vide* A.H. LEIBOWITZ, *Defining Status. A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*, Dordrecht, 1989. Sobre las contingencias de las Palaos, *vide* el *Informe el Consejo de Administración Fiduciaria al Consejo de Seguridad sobre el Territorio... (19 de enero a 1º de noviembre de 1994)*, Consejo de Seguridad, Doc. Of., Supl. Especial nº 1, Naciones Unidas, 1994, pp. 3 y ss.).

<sup>9</sup> Este criterio no había sido seguido en las emancipaciones pioneras, de ahí que la Unión India diera lugar en 1948 a dos Estados independientes (India y Paquistán) establecidos a partir de un criterio de adscripción religiosa (hindúes y musulmanes) de la población mayoritaria en las unidades territoriales relevantes a tal fin, y que, incluso, la partición de un mandato, el británico sobre Palestina, fuera decidida ese mismo año por la Asamblea General –resolución 181-III- para legalizar la creación de Israel, en este caso contra la voluntad de los palestinos y de los árabes en general. Pero la prohibición de división o segregación del territorio colonial fue mantenida después, a partir de la adopción de la llamada *Carta Magna de la Descolonización* (resolución 1514-XV).

<sup>10</sup> El irrespet

o de la integridad de la colonia o territorio no autónomo en el proceso de descolonización por decisión de la potencia administradora atendiendo a sus intereses y/o a la voluntad de una parte de la población es un semillero de reclamaciones territoriales de los nuevos Estados amputados, fuertes en el título y débiles para exigir su satisfacción. Así Francia segregó de Madagascar en 1960 las deshabitadas Islas Malgaches, en el canal de Mozambique, invocando su condición de *terra nullius* en la fecha de su ocupación, y dio preferencia en 1974 a la voluntad insular sobre la archipelágica para que Mayotte, que quería seguir siendo francesa, no siguiera a las otras Comores en la independencia; Gran Bretaña constituyó en 1965 el Territorio Británico del Océano Índico con el archipiélago de Chagos, segregándolo de Mauricio y Seychelles, para luego deportar a los habitantes de la isla de Diego García y arrendarla, *libre de cargas*, a los Estados Unidos como base aeronaval de referencia en el Índico. Sólo en el caso de Walvis Bay, el enclave surafricano en Namibia, único puerto natural de aguas profundas en esa costa, hemos asistido (1994) a una retrocesión de territorio a la que no fue ajena la asunción del poder en África del Sur por Nelson Mandela. *Vide* la documentación de este interesante caso en ILM (1993), pp. 1152-1158, y (1994),

Aunque la diferencia étnica o cultural de la población respecto de la metropolitana ha sido uno de los criterios de identificación de los territorios no autónomos, el *pueblo colonial* no se redujo a *los diferentes*, sino que asimiló a toda la *población del territorio de la colonia*, incluyendo pues, junto a la población *autóctona* del territorio al producirse el *hecho colonial*, la población *sobrevenida* como consecuencia del mismo durante el tiempo en que dicho hecho fue conforme con las reglas del Derecho Internacional en vigor. De ahí que los colonos blancos *históricos* de Rhodesia del Sur (Zimbabue) y de África del Sur –a pesar de la dominación *racista* a la que sometieron al resto de la población durante años- o los *caldoches*, la población de origen francés de Nueva Caledonia, tengan derecho a participar en la determinación del destino de los territorios mencionados.

Con la consagración de la intangibilidad territorial<sup>11</sup> y la concepción *republicana* del pueblo se trataba de evitar la manipulación de las potencias coloniales - que durante el período colonial se sirvieron del factor étnico para facilitar la satisfacción de sus propios objetivos- y, más aún, los conflictos civiles que podían deducirse de eventuales alineamientos étnicos, lingüísticos o religiosos, con la esperanza de ganar el tiempo necesario para consolidar el Estado nuevo. La forma en que se manejaron las primeras guerras de secesión africanas (Katanga en el Congo, 1960; Biafra en Nigeria, 1969) fue bien expresiva; en el primero de estos casos con una presencia armada de Naciones Unidas que no se limitó a mantener la paz, sino que se convirtió en un factor decisivo para la conservación de la unidad del Estado.

Por último, si la fuerza (armada) se condenó –y se combatió- cuando con ella se pretendía deshacer el Estado nuevo para rehacerlo sobre otras bases, generalmente étnicas, no ocurrió lo mismo, todo lo contrario, cuando se puso al servicio de la descolonización de territorios no autónomos administrados por potencias reacias a colaborar en dicho proceso. En este caso el uso de la fuerza por la población colonial se consideró compatible con los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, criminalizándose toda acción armada o toda medida represiva en su contra. La legitimación de la lucha (armada) de los movimientos de liberación colonial arrastró la de la asistencia a dichos movimientos, aunque los países occidentales siempre manifestaron cuando menos una cierta vacilación a incluir expresamente la de carácter militar<sup>12</sup>.

---

p.1528.

<sup>11</sup> Auxiliada por la intangibilidad de los tratados de límites celebrados por las potencias coloniales, a veces bajo la doctrina del *uti possidetis iuris* (sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 22 de diciembre de 1986, *asunto de la controversia fronteriza* entre Burkina Fasso y Mali, *Recueil CIJ*, 1986, pp. 565. 567), en mi opinión impertinente y superflua al caso, por ser bastante los principios *pacta sunt servanda* y de sucesión en los tratados territoriales en supuestos de descolonización, debiendo reducirse el ámbito de aquélla a la delimitación de espacios entre Estados vecinos emancipados del mismo soberano.

<sup>12</sup> Cabe preguntarse si la posición del Estado cuya reclamación territorial se considera descolonizadora es equiparable a la de un movimiento de liberación. La cuestión no es sólo teórica, teniendo en cuenta lo que ocurrió en las islas Malvinas en 1982, cuando fueron invadidas por fuerzas argentinas, desalojadas luego por Gran Bretaña con la colaboración logística de los Estados Unidos. Aunque Gran Bretaña invocó legítima defensa, es dudosa la pertinencia de esta institución para justificar el uso de la fuerza por la potencia administradora para restablecer su autoridad en un territorio que no es suyo. Por lo mismo la operación argentina no debía calificarse como agresión y se explica que el gobierno de Buenos Aires reclamara de las partes en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río) la cobertura prevista por su artículo 3 cuando una de ellas es atacada por una potencia extracontinental. De hecho, sólo Chile y Colombia entre los países

La libre determinación de otros pueblos: ¿Un fundamento étnico para la libre determinación?

Al margen de la descolonización, otros *pueblos* se han colocado al rebufo de la libre determinación para satisfacer sus pretensiones políticas<sup>13</sup>; entre ellos, en primer lugar, los pueblos *étnicos* o *nacionales*.

Cuando se habla de la libre determinación de un pueblo étnico o nacional hay que precisar muy bien de quién y de qué estamos hablando. Lo étnico era sólo uno de los factores presentes, y no el más importante, en la construcción de la *nación* cuando ésta aflora en el siglo XVI. Es a partir del siglo XIX cuando se pretende *hacer nación* desde la *etnia*. Los nuevos Estados nacidos de la descolonización fueron concebidos con el propósito de reinventar el Estado nacional pluriétnico, pero el éxito no parece haberles acompañado como regla general. La etnia dominante, lejos de arrastrar a las demás, ha acabado exacerbando el conflicto por su misma intransigencia y su codicia. La terminología iusinternacionalista ha acabado por utilizar indistintamente ambos términos, referidos a *minorías*<sup>14</sup>.

Cuando un grupo nacional identificado por la etnia acumula, como es normal, una identidad lingüística, religiosa, cultural, y los individuos que participan de ella asumen un fuerte sentido de pertenencia al grupo, es natural hablar de un *pueblo*. Sin embargo, hay resistencia en la mayoría de los Estados *dados* a aceptar una calificación así: primero, por su afán de identificar al *pueblo* con la población del Estado; segundo, por el recelo que despiertan los derechos colectivos que los *pueblos* puedan reivindicar **del** Estado; tercero, por las muy diferentes situaciones en que esos grupos se encuentran **dentro del** Estado: 1) mayoritarios o minoritarios 2) dominantes o no; 3) ciudadanos o extranjeros; 4) asentados de larga data o de reciente inmigración; 5) localizados territorialmente o dispersos, sea en países vecinos, sea en países remotos; 5) con país de *ascendencia* o sin él; 6) con religiones, culturas y lenguas, historias y mitos superpuestos o no; 7) con lealtades

---

latinoamericanos, se opusieron a la solicitud. En las Naciones Unidas el Consejo de Seguridad condenó la acción de la República Argentina, que consideró un *quebrantamiento de la paz* (resolución 502-1982), pero se abstuvo de adoptar sanciones o de avalar de una u otra forma la reacción de Gran Bretaña, reclamando de ambos países una solución negociada. Todo ello dista mucho de la reacción del Consejo cuando ocho años más tarde Iraq invadió y anexionó Kuwait, Estado miembro de la ONU.

<sup>13</sup> *Vide* entre las últimas contribuciones doctrinales P. ANDRES, “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, CEBDI, vol. I (1997), pp. 113-203, especialmente pp. 169 y ss. H. QUANE, “The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination”, ICLQ (1998), pp. 537 y ss.; M. FREEMAN, “The Right to Self-Determination in International Politics: Six Theories in Search of a Policy”, *Review of International Studies* (1999-3), pp. 355 y ss.; T. Mc WHINNEY, “Self-Determination of Peoples in Contemporary Constitutional and International Law”, en E. YAKPO y T. BOUMEDRA (eds.), *Liber Amicorum Judge M. Bedjaoui*, Kluwer, 1999, pp. 725 y ss.

<sup>14</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966) aludió a las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas (artículo 27). Es la *Declaración de derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* (resolución 47/135 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1992) la que, siguiendo la declaración 1992/16 de la Comisión de Derechos Humanos (CDH), se refiere a minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas (*vide* preámbulo, párrafos quinto a noveno; artículos 1.1 y 2.1).

excluyentes o compartidas, por imperativo legal o voluntad propia, a título oneroso o gratuito. Evidentemente cuando hablamos de la libre determinación de los pueblos étnicos o nacionales hemos de ajustar sus consecuencias legales o de política legislativa a las características de los titulares.

Hasta el momento podemos constatar que el Derecho Internacional ha afirmado inequívocamente los derechos y libertades de los individuos, iguales ante la ley, que no pueden ser discriminados por su condición étnica, al tiempo que ha afirmado el derecho de quienes pertenecen a una minoría étnica, religiosa o lingüística, en común con los demás miembros del grupo, a tener su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma. Añádase que se califican de *genocidio* –el más grave de los crímenes internacionales- una amplia gama de actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

En esta dirección ha venido avanzando la consideración de los derechos de los miembros de las *minorías* dentro del Estado<sup>15</sup>, instado a pasar del *respeto* –del que habla el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)- a la *protección* incluso mediante acciones afirmativas transitorias -a la que se refiere la Declaración de derechos de las personas pertenecientes a Minorías (1992)<sup>16</sup>- y a ensayar formas de organización política y representación popular sensibles a la pluralidad de su elemento personal cuando las circunstancias lo aconsejan<sup>17</sup>. La subjetividad del grupo sin detrimento de la libertad de los individuos que lo forman, la sutil frontera entre derechos y privilegios, los controles internacionales sobre el estatuto de las minorías dentro del Estado, el papel eventual de los *países de ascendencia* –cuando se trata de grupos con una *madre patria* donde son dominantes (caso, por ejemplo, de los húngaros en Eslovaquia, Rumania, Ucrania y Yugoslavia después de la Primera Guerra Mundial) son algunos de los problemas debatidos

### ¿Un derecho de separación?

El factor más perturbador de los últimos años ha sido, sin embargo, la pretensión de determinados pueblos étnicos o nacionales, reales o inventados, con un asiento territorial en el que son dominantes, de un *derecho de separación* del Estado<sup>18</sup> como opción

<sup>15</sup> Vide entre las últimas contribuciones sobre este punto Y. BEN ACHOUR, “Souveraineté Étatique et Protection Internationale des Minorités”, R. des C., t. 245, 1994, pp. ; A. PELLET, “Individual Rights, Minority Rights and Group Rights”, en E. R. MAY (ed.), *The Dumbarton Oaks Conversations and the United Nations 1944-1994*, Washington, 1998, pp. 105 y ss.; I. PLASSERAUD, *Les Minorités*, París, 1998; K. HENRAD, *Devising an Adequate System of Minority Protection. Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination*, La Haya, 2000.

<sup>16</sup> Vide en particular artículos 1 y 4 de la Declaración.

<sup>17</sup> No se trata de establecer estatutos privilegiados, sino mecanismos para evitar que la regla de la mayoría sofoque a las minorías. El pluralismo, dentro del Estado unitario, puede reflejarse en la legislación electoral o en la composición de órganos e instituciones. Cabe también acudir a una organización del Estado, ampliamente descentralizada, autonómica o federal, cuando las minorías se vinculan con un territorio determinado.

<sup>18</sup> O de los Estados, pues el pueblo en cuestión puede estar repartido en más de uno (por ejemplo, los kurdos).

irrenunciable de su libre determinación, sea para constituir un Estado nuevo, recuperar un Estado *histórico* o incorporarse a un Estado ya existente dominado por su etnia<sup>19</sup>.

Esta pretensión choca frontalmente con el principio de conservación, unidad e integridad territorial del Estado soberano, que son componentes fundamentales y estabilizadores de la sociedad internacional, y en absoluto puede decirse que hoy sea respaldada por el Derecho Internacional. Los patrocinadores del *derecho de separación* suelen invocar *pro domo sua* el artículo 1 de los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que declaran el derecho de libre determinación de “todos los pueblos”, en cuya virtud “establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Pero este precepto, debidamente contextualizado, no avala semejante pretensión porque los pueblos concernidos se identifican con la población de los Estados y, en su caso, de los fideicomisos y territorios no autónomos<sup>20</sup>. El debate intergubernamental contemporáneo y posterior a los Pactos sobre los pueblos étnicos –identificados como minorías a las que no se reconoce la titularidad de derechos colectivos– desmiente su virtual inclusión entre los titulares del derecho de libre determinación enunciado en los Pactos. La *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional* (resolución 2625-XXV), adoptada por la Asamblea General cuatro años más tarde, después de enunciar ampliamente los corolarios del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y referirse, ella también, al derecho de todos los pueblos “de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural”, enfatiza que “ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con (este) principio...y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”<sup>21</sup>. En la misma línea se pronuncia la *Declaración con motivo del Cincuentenario de las Naciones Unidas* (resolución 50/6), que no limita a la raza, credo o color los motivos de la discriminación que harían un gobierno no representativo, sino que para evitar la tentación de entender dicha enumeración taxativa y no sólo ejemplificativa, predica un gobierno que represente a la totalidad de la población del territorio “sin distinción alguna”. En el ámbito particular de la protección de las minorías, la Declaración de las Naciones Unidas ya mencionada puntualiza en el numeral 4 del artículo 8 que ninguna de sus disposiciones “puede ser interpretada en el sentido de que autoriza cualquier actividad contraria a los fines y principios de las Naciones Unidas,

---

<sup>19</sup> Vide T.M. FRANCK, “Postmodern Tribalism and the Right to Secession”, en C. BRÖLMANN, R. LEFEBER y M.ZIECK (eds.), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht, 1993, pp. 4 y ss.; J. MAYAL, “Sovereignty, Nationalism and Self-Determination”, *Political Studies* (1999-3), pp. 474 y ss.; A. BAYEFISKY, *Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons*, La Haya, 2000; G. WELHENGAMA, *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession*, Singapur-Sidney, 2000.

<sup>20</sup> De ahí que el numeral 3 del artículo 1 de los Pactos disponga que “los Estados Partes..., incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán ese derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas”. Además, el artículo 1.1 es un calco de lo dicho en el numeral 2 de la *Carta Magna de la Descolonización* (resolución 1514-XV).

<sup>21</sup> La Declaración añade, consecuentemente, que “Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país”.



incluyendo la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados”.

Esta norma general admite en mi opinión dos excepciones, que han de ser interpretadas estrictamente, justificadas por la aplicación de otras normas igualmente fundamentales del orden internacional. La primera excepción concierne a los pueblos *anexionados* una vez que la *conquista* ya ha sido condenada como modo de adquisición del dominio territorial y la dominación *extranjera* de un pueblo se homologó con la dominación colonial en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los países bálticos<sup>22</sup>, Eritrea<sup>23</sup> o Tíbet<sup>24</sup> podrían postularse como beneficiarios de esta excepción. La otra excepción interesa a los pueblos *oprimidos* por genocidio, violación masiva de sus derechos, destrucción de su identidad o discriminación política y social grave y sistemática. Sería el caso del Paquistán oriental (hoy Bangladesh) que proclamó su independencia en 1971 y fue admitido como miembro de las Naciones Unidas en 1974<sup>25</sup>.

Dicho esto, el Derecho Internacional se atiene, en virtud del principio de autoorganización del Estado, a lo que dispongan los ordenamientos estatales<sup>26</sup>, advirtiéndose fácilmente que al comenzar la última década del siglo XX el reconocimiento del *derecho de separación* era excepcional, concretándose en las leyes fundamentales de Estados europeos relativamente recientes, de organización federal y credo socialista sometidos a regímenes de partido único (Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia), a beneficio de las entidades territoriales subfederales más amplias, con etnias dominantes o de referencia, pero no de las entidades territoriales de un nivel inferior, fuera cual fuera su composición étnica.

Así, por ejemplo, en la Unión Soviética, con más de un centenar de nacionalidades (22 de ellas compuestas por más de un millón de individuos) sólo las 15 Repúblicas federadas contaban con derecho de separación. No así las repúblicas y provincias autónomas (como

---

<sup>22</sup> Estonia, Letonia y Lituania emanaron declaraciones de independencia a comienzos de 1990, cuando la Unión Soviética no se había aún desintegrado. Estonia lo hizo el 2 de febrero; Lituania el 11 de marzo y Letonia el 30 del mismo mes. Las declaraciones se sustentaron sustancialmente en la afirmación de la continuidad –y restablecimiento- del Estado existente en la fecha de la ocupación militar soviética (1940), criterio endosado por la Comunidad Europea y sus miembros en la declaración de 27 de agosto de 1991, prudentemente deferida a una fecha en que la Unión Soviética colapsaba.

<sup>23</sup> Independiente en 1993, como resultado del referendun celebrado tras el reconocimiento del derecho del pueblo eritreo a la libre determinación, hecho por la Conferencia sobre Paz y Democracia (Addis Abeba, julio de 1991) que siguió a la toma del poder en Etiopía por el Movimiento Tigré en alianza con los independentistas eritreos. Vide R. GOY, *L'indépendance de l'Erythree*, AFDI (1993), pp. 337-356. La independencia de Eritrea no ha resuelto, sin embargo, todos los problemas con Etiopía, de manera que sus conflictivas y nada pacíficas relaciones se han convertido en uno de los puntos de la agenda del Consejo de Seguridad.

<sup>24</sup> Siempre que se admita que antes de la ocupación militar china gozó de personalidad internacional.

<sup>25</sup> Hay quien propone a Sudán del Sur como entidad que, por estas razones, también se ha ganado sobradamente el derecho de separación: vide A. M. LLOYD, *The southern Sudan: A compelling case for secession*, Columbia JTL (1994), pp. 419-454.

<sup>26</sup> Así, la Constitución de Etiopía promulgada en 1994, después de la separación pacífica de Eritrea, incluyó una disposición reconociendo un derecho a la libre determinación de las naciones y nacionalidades del país que puede traducirse en la separación si lo decide la población en referendun.

Chechenia, parte de la Federación de Rusia)<sup>27</sup>. Otro tanto ocurría en la antigua Yugoslavia, donde las Repúblicas federadas podían separarse, pero no las provincias autónomas de Serbia (Voivodina y Kosovo)<sup>28</sup>. En Checoslovaquia, eran checos y eslovacos quienes contaban con el derecho de separación; no otras nacionalidades eventualmente mayoritarias en una región o comarca.

En todo caso, el ejercicio de ese derecho encontraba dificultades por su falta o escaso desarrollo legislativo y era políticamente inconcebible mientras perduró el régimen socialista. En la práctica, la desintegración de los países que constitucionalmente lo admitían se ha producido al margen de las previsiones constitucionales cuando no en directa oposición a ellas. En unos casos han sido pacíficas (*revolución de terciopelo* en Checoslovaquia; Unión Soviética) en otros no (Yugoslavia, salvo en relación con Macedonia).

### Los conflictos secesionistas

El hecho de que el nacionalismo separatista haya facilitado la erradicación de regímenes socialistas en la Europa central y oriental y en las Repúblicas caucásicas y transcaucásicas de la Unión Soviética<sup>29</sup> condujo a su confusión interesada y benevolente con los movimientos democráticos, liberadores de pueblos sojuzgados; a la condonación, llegado el caso de sus métodos violentos, hasta terroristas; al reconocimiento prematuro de la estatalidad soberana, la criminalización de los actos de fuerzas armadas que ejercían una misión constitucional de conservación del Estado y la prestación de asistencia a la entidad que emergía buscando en la etnia la fuente de su legitimación. Estados Unidos y los miembros más celebrados de la Unión Europea, la misma Unión Europea, han estado detrás de este proceso, unos con entusiasmo y otros fatalmente, afirmando una cosa y haciendo otra<sup>30</sup>.

Al parecer, los gobiernos de los países miembros de la OTAN no han considerado que su conducta haya sido un acicate a los gravísimos hechos de *limpieza étnica* vividos en los últimos años en los Balcanes, pues técnicamente hablando, según propuso la *Comisión Badinter*<sup>31</sup> llamada a vestir con términos legales las políticas europeas<sup>32</sup>, el derecho de separación no correspondía a las etnias sino sólo a las entidades territoriales del más alto

<sup>27</sup> El punto puede predicarse también de otras antiguas Repúblicas federadas de la URSS, como Georgia (con Abjasia y Osetia del Sur), Moldova (con el Trandniester, Gagauzia) o Azerbaiyán (con Nagorno-Karabaj, poblado por una mayoría armenia y hoy bajo control de este Estado, que no se conforma con ser *país de ascendencia*).

<sup>28</sup> *Vide*, como referencia general, M. SAHOVIC, “Le Droit International et la Crise en ex-Yougoslavie”, vol. III, CEBDI (1999), pp. 363 y ss.

<sup>29</sup> La bibliografía sobre los conflictos de esta naturaleza en la Europa central y del Este es amplísima en los últimos años. *Vide*, por todos, B. STERN (ed.), *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, La Haya, 1998. En España, J. SAURA, *Nacionalidad y Nuevas Fronteras en Europa*, Madrid, 1998.

<sup>30</sup> Los Estados miembros de la Comunidad Europea adoptaron el 16 de diciembre de 1991 una Declaración sobre las líneas directrices del reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética. En esa misma fecha se aprobó una Declaración sobre Yugoslavia. Esta última declaración había sido precedida por otras, de 5 de julio y de 6 de octubre de 1991. *Vide*, sobre las actitudes frente a la desintegración de Yugoslavia en los primeros momentos, M. WELLER, “The international response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia”, AJIL (1992), pp. 569-607. Para las primeras respuestas de la ONU, D. PETROVIC y L. CONDORELLI, “L’ONU et la crise yougoslave”, AFDI (1991), pp. 32-60.

nivel dentro de los Estados federados, lo que permitía apoyar la causa de Croacia –incluido su territorio *histórico*- y negar a los serbios mayoritarios secularmente en la Krajina y en la Eslavonia oriental su aspiración a mantenerse dentro de Yugoslavia. Por lo mismo las fuerzas armadas croatas podían bombardear –con la asistencia de la OTAN- a los rebeldes serbios arraigados en las comarcas *croatas* y forzar su desplazamiento a Serbia. La misma teoría permitía honrar en Bosnia y Herzegovina, en beneficio de los musulmanes – bautizados como bosnios por la Constitución aneja a los acuerdos de Dayton-París- el pluralismo étnico desechado para conservar la antigua Yugoslavia y aún podría ser aprovechada para rematar la faena alimentando la facción independentista de Montenegro.

Haciendo abstracción de los intereses particulares escamoteados en esta clase de enfoques, es explicable buscar un cierto orden dentro de la desestabilización, limitando el número del juego de muñecas rusas con la negación de los irredentismos de 2º grado, esto es del *derecho a separarse de los que se separan*. Pero esta clase de discursos pseudolegales exculpatorios de políticas contrarias al principio de soberanía no puede ocultar el aliento étnico de los procesos separatistas, ni puede la calidad administrativa de una entidad en la ordenación territorial de un Estado arbitrar la selección de aquellos que van a ser endosados por los miembros más conspicuos de la sociedad internacional.

En este caso el recurso al *uti possidetis iuris* –expreso en los dictámenes de la *Comisión Badinter*<sup>33</sup>- pone el carro antes de los bueyes y contradice la práctica histórica según la cual, primero es el sujeto, que resulta de un proceso político en sentido lato, y luego sus límites, que se inspiran en el *uti possidetis iuris*. Si hubiéramos aplicado a la emancipación de las posesiones españolas en América el *uti possidetis iuris* tal como se ha postulado en relación con la descomposición, ahora, de Yugoslavia y la Unión Soviética, se habría impuesto el reconocimiento como nuevos Estados soberanos de los cuatro Virreinos existentes en la fecha crítica (1810 ó 1821), a saber, Nueva España, Nueva Granada, Perú y Río de la Plata. Sin embargo, no fue así. Con independencia de la generosidad –o la indiferencia- que exhibió en este último Virreinato el Congreso Constituyente (1825) al decretar “que las provincias queden en plena libertad para disponer de su suerte, según crean convenir mejor a sus intereses y a su felicidad”<sup>34</sup>, los esfuerzos de integración (bolivarianos) y los centrífugos de sus adversarios son páginas hoy de la historia militar y diplomática. Una vez que los sujetos se decantaron en virtud de ese proceso invocamos el *uti possidetis iuris* para determinar el ámbito territorial del Estado, según fue Virreinato, Capitanía General, Audiencia o simple provincia. Si tenemos en cuenta estas consideraciones carece de justificación servirse del *uti possidetis iuris* para rediseñar el sujeto titular de la libre determinación cuando, realmente, se persigue la separación del Estado de una parte de su población sobre bases étnicas o con cualquier otro fundamento.

<sup>31</sup> Así se conoció, por el nombre de quien la presidió, la (mal llamada) Comisión de Arbitraje (agosto 1991-enero 1992), constituida por los Presidentes de cinco Cortes o Consejos constitucionales de Estados miembros de la Comunidad Europea (Bélgica, España, Francia, Italia y República Federal de Alemania) en el ámbito de la Conferencia sobre Yugoslavia, para examinar el cumplimiento de las condiciones de reconocimiento convenidas por los Estados miembros de la Comunidad por las Repúblicas que lo solicitaran y la formulación de recomendaciones a la Conferencia.

<sup>32</sup> *Vide* las atinadas observaciones que sobre este punto hace P. ANDRÉS, “La libre determinación...”, cit., pp. 174-182.

<sup>33</sup> Dictamen nº 2 y, sobre todo, nº 3. *Vide* en J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y P. ANDRÉS, *Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Madrid, 1992, pp. 399-400 y 629-630.

<sup>34</sup> C. G. FERRARI, *Esquemas de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, 1981, p. 20.

El *uti possidetis iuris* no predetermina, ni siquiera condiciona, la aplicación del principio de libre determinación; es neutral, como ha observado I. Brownlie, en relación con él<sup>35</sup>.

Pretender identificar el titular de un derecho de separación en la población de los entes territoriales superiores del Estado impulsada por una etnia dominante no va a desanimar a los nacional-separatistas que ocupan nichos territoriales de menor categoría; es sólo una prima para aquéllas<sup>36</sup>. Tratar de asentar en términos jurídicos la subjetividad internacional de los kirguizios en el hecho de que Kirguizia era una de las quince Repúblicas federadas de la Unión Soviética y negar esa misma subjetividad a los chechenos porque éstos sólo son una república autónoma dentro de Rusia, expone a los abogados a la rechifla popular. Tampoco es convincente la sacralización del territorio de las entidades federadas de un Estado cuya integridad es irrespetada. No puede afirmarse que Crimea es de Ucrania sólo porque en 1954 el Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética, el ucraniano Nikita Kruschef, decidió alterar en su beneficio las fronteras de Rusia. No se entiende que los croatas tengan *derecho* a no ser ciudadanos yugoslavos y los serbios de la Krajina tengan la *obligación* de ser súbditos en un país que se identifica constitucionalmente con la nación croata.

Los conflictos secesionistas son hechos sociales; los Estados, productos históricos. El orden internacional ha de asumirlos atendiendo al principio de efectividad cuando los secesionistas tienen éxito y regulando los siempre complicados asuntos hereditarios de la sucesión (bienes y deudas, archivos, participación en tratados y organizaciones internacionales, nacionalidad)<sup>37</sup>. Si el 1 de enero de 1991 los miembros de las Naciones Unidas eran 157, hoy su número es de 189, como fruto, sobre todo, de nuevas efectividades, y los expedientes sucesorios se han ido resolviendo —o están pendientes— importando más los planteamientos políticos que las reglas jurídicas. No parece que las *poderosas fuerzas* que mueven la historia requieran la ayuda del Derecho para promover, precisamente, lo que T. M. Franck ha etiquetado como *tribalismo posmoderno*<sup>38</sup>. El nacional-separatismo, siempre buscando su realización *contra alguien*, tiene poco que ver

<sup>35</sup> Vide I. BROWNLIE, “International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations. General Course on Public International Law”, *R. des C.*, t. 255, 1995, p. 59. S.R. RATNER, “Drawing a Better Line: *Uti Possidetis* and the Borders of of New States”, *AJIL* (1996), p. 601, se refiere al *uti possidetis* como un principio “agnóstico”. Contra, T.M. FRANCK, “Fairness in International Legal and Institutional System”, *R. des C.* t. 240, 1993, pp. 129 y ss., 142 y ss. contempla la relación entre libre determinación y *uti possidetis* en términos de tensión. Vide también J. KLABBERS y R. LEFEBER, “Africa: Lost Between Self-Determination and *Uti Possidetis*”, en C.BRÖLMANN, R. LEFEBER y M. ZIECK (eds.), *Peoples and Minorities...*, cit., pp. 37 y ss.; O. CORTEN, “Droit des Peuples à disposer d’eux-mêmes et *uti possidetis*: deux faces d’une même médaille?”, *RBDI* (1998), nº 1.

<sup>36</sup> Lo que explica la pretensión de los pueblos encuadrados en unidades territoriales administrativas de segundo grado al correspondiente cambio de calificación, que abra la puerta al ejercicio del derecho de separación y, en todo caso, mejore su situación dentro del Estado, política, competencial y presupuestariamente. En ese sentido los albanos-kosovares propusieron su conversión de provincia autónoma de Serbia en república federada de Yugoslavia.

<sup>37</sup> Sobre los problemas de sucesión vide W. CZAPLINSKI, “La continuité, l’identité et la succession d’Etats. Evaluation de cas récents”, *RBDI* (1993), pp. 374-392, y el excelente curso de M. P. ANDRÉS, “Problemas actuales de la sucesión de Estados”, *CDIVG* (1993), pp. 157-214. Sobre un aspecto muy concreto y actual, A. STANIC, “Financial Aspects of State Succession: The Case of Yugoslavia”, *EJIL*, 2001, pp. 751 y ss.; sobre otro, el de la nacionalidad, M. I. TORRES, *La sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*, Universidad de Málaga, 2001.

<sup>38</sup> T. M. FRANCK, “Postmodern Tribalism and the Right to Secession”, cit., p. 4.

con la lucha por los derechos y libertades fundamentales de los individuos y con la organización democrática de Estados. Si la etnia y la nación son hoy la misma cosa no debería alentarse la descomposición de los Estados plurinacionales ofreciéndole armas legales a menos que incumplan de manera grave, sistemática e irreversible sus obligaciones. El viaje que nos conduce del carácter sagrado del territorio del Estado al carácter sagrado del territorio de la etnia, más o menos emboscada en una categoría jurídico-administrativa doméstica es un timo.

Los miembros de las minorías étnicas o nacionales tienen derechos internacionalmente reconocidos, como el respeto de su identidad cultural y, en su caso, lingüística, y la participación en la cosa pública en condiciones de no discriminación, que no sólo son compatibles, sino consustanciales con la libre determinación de la población del Estado del que forman parte; tratándose de minorías asentadas en un territorio donde componen el grueso de los habitantes puede considerarse además, particularmente si ese territorio constituye su cuna patria, el eventual desarrollo de un derecho de autonomía como componente de un estatuto internacional animado por el principio de libre determinación. Pero pretender -más allá de lo que cada Estado haya establecido para sí mismo en su orden constitucional- que la libre determinación trae como consecuencia necesaria, incluso conveniente, un derecho de separación carece de justificación.

El nacional-separatismo exige una lectura de la libre determinación que es muy destructiva y conduce al extrañamiento, por pérdida de ciudadanía o emigración inducida, de altos porcentajes de la población que no responden a la etnia dominante ni admiten su asimilación forzosa. Sólo en la antigua Unión Soviética setenta millones de personas (veintiseis de ellos rusos) se han encontrado en el *lado equivocado* de la frontera. No hay por qué estimular conflictos, dándoles el respaldo de principios jurídicos internacionales, para alentar el establecimiento de nuevos Estados soberanos dispuestos a hacer propias, bajo césares como Tudjman, las críticas que los nacional-separatistas dirigen a los Estados que los “oprimen”. Lo que se debe es garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos dentro del Estado dado y respetar –proteger en su caso- la identidad de las minorías.

La libre determinación de los pueblos, un principio sabio, parece haberse podrido en manos de quienes lo manipulan al servicio de nacionalismos separatistas, excluyentes y violentos. Los problemas que ha de afrontar el Derecho Internacional son, justamente, los que plantea la violencia separatista y su represión cuando conducen a violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos. Acusaciones de genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y violaciones del Derecho humanitario bélico, cuyas normas han de respetarse también en los conflictos civiles, son lamentablemente corrientes en esta clase de conflictos.

### *Libre determinación no es bantustanización*

No está de más añadir que si bien el Derecho Internacional se atiene al principio de autoorganización del Estado para eventualmente tomar nota del derecho de separación que éste pueda reconocer a sus entes, personales o territoriales, no cabe invocar el mismo principio para *imponer* la separación a quienes no manifiestan una voluntad libre en este sentido. La separación puede ser excepcionalmente un derecho, nunca una obligación. La política de *bantustanización* aplicada por el régimen blanco de África del Sur supuso la

creación de una decena de *bantustanes* o *homelands*, cuatro de los cuales<sup>39</sup> se convirtieron formalmente en Estados independientes, en todo dependientes de su creador y sólo por él reconocidos como soberanos<sup>40</sup>. De esta manera se defraudaba la genuina autodeterminación de los grupos humanos adjudicados a los *bantustanes*, que sólo podía consistir en el ejercicio común de los derechos y libertades políticas en la misma África del Sur de cuya población eran parte. Sería interesante, pero heterodoxo, sugerir que algunas de las políticas aplicadas por los gobiernos israelíes en los territorios ocupados de Cisjordania y Gaza a partir de los acuerdos de Oslo respondían a la misma idea de “desarrollo separado” y dependencia que alimentó la *bantustanización* sudafricana.

### Legitimación popular de la soberanía del Estado: el principio democrático

La libre determinación de los pueblos es también el principio que expresa el goce de derechos fundamentales y libertades públicas por la población del Estado. Con ella el *albedrío del soberano* para decidir su destino sin intervención extranjera se vincula a las libertades ciudadanas y no queda a expensas de la liberación de una fuerza entre grupos contendientes que no sea la electoral. Cuando es así la libre determinación se trasunta en la soberanía y puede decirse que Estado soberano y democrático son uno y el mismo. He ahí su legitimación<sup>41</sup>. El numeral 1 del artículo 1 de los Pactos Internacionales sobre Derechos Políticos y Civiles y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) puede interpretarse como una afirmación del principio *democrático* y lo mismo cabe decir de la *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional* (resolución 2625-XXV, de la Asamblea General de las Naciones Unidas) cuando, como ya hemos señalado, desautoriza cualquier acción contra la integridad territorial de los Estados que se conducen conforme al principio de libre determinación y están “por tanto”, dice la Declaración, “dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio”.

Partiendo de estas bases, distintas instancias políticas y doctrinales del *Primer Mundo*, sobre todo en los Estados Unidos, proponen que el derecho de los pueblos a ser gobernados democráticamente reclamaría de los demás una acción solidaria. Naturalmente, si de lo que se trata es de afianzar el proceso democrático en países que no alcanzan los estándares mínimos, sin presentar un cuadro de violación masiva de derechos fundamentales, cabe estimular los procesos, la cultura y las instituciones democráticas con medidas positivas, ejercer la *influencia* sobre sus autoridades y condicionar su participación en planes de asistencia y cooperación o su membresía en Organizaciones internacionales. Con independencia del juicio de oportunidad que merezcan, no se pueden poner tachas de legalidad a las acciones sedicentemente animadas de un afán democratizador que los Estados toman, individual o colectivamente, ejerciendo la discrecionalidad que el orden internacional les reconoce<sup>42</sup>. Si los Estados son libres de mantener o no relaciones diplomáticas y comerciales con los demás, nada les impide vaciar en su particular molde democrático la doctrina del reconocimiento de los gobiernos extranjeros, la apertura y

<sup>39</sup> Transkei, Bophuthatswana, Venda y Ciskei.

<sup>40</sup> Vide R. PORTEILLA, “Le processus de reconstitution de l’État sud-africain et l’empreinte des bantoustans”, *Herodote*, n° 82-83 (1996) pp. 79-112.

<sup>41</sup> Sobre el Estado democrático y el Derecho Internacional, vide J. CRAWFORD, “Democracy and International Law”, *BYIL* (1993) pp. 113-133; R. BEN ACHOUR, “Le Droit International de la Démocratie”, *CEBDI*, vol. IV (2000), pp. 331-359. En nuestra doctrina J. ROLDÁN, *Democracia y Derecho Internacional*, Madrid, 1994, pp. 127 y ss.

<sup>42</sup> Sigue siendo de interés el artículo de L. F. DAMROSCH, “Politics across Borders: Non Intervention and Non Forcible Influence over Domestic Affairs”, *AJIL* (1989), pp. 1-50.

mantenimiento de misiones diplomáticas o la celebración y vigencia de acuerdos de cooperación sometidos a una cláusula de *condicionalidad democrática*. En América, en particular, las doctrinas legitimistas del *reconocimiento de gobiernos* cuentan con una tradición secular, propuestas como instrumentos contra golpes de estado y cuartelazos.

Igualmente, las Organizaciones internacionales pueden hacer condición de admisión y permanencia la adopción y conservación de un régimen democrático según los estándares de la Organización y de sus miembros, pudiendo suspender a quienes no lo respeten.

En la Unión Europea el tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, ha elaborado un procedimiento minucioso que conduce a la suspensión de derechos, incluido el de voto en el Consejo, de los Estados miembros que incurren en una “violación grave y persistente” del estado de derecho y los principios democráticos<sup>43</sup>. Sin llegar a aplicarlo, la inclusión en el gobierno austriaco del Partido Liberal (considerado de extrema derecha) provocó algunas medidas de cuarentena diplomática de los demás miembros de la Unión, finalmente levantadas. Partiendo de esta experiencia, el tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, diseñó otro procedimiento aplicable a supuestos de “riesgo claro” para evitar que acabasen en la “violación grave” del estado de derecho y los principios democráticos<sup>44</sup>.

Antes que la Unión Europea, la OEA, con la Carta enmendada por el Protocolo de Washington, de 14 de diciembre de 1992, permitió la suspensión del derecho de participación de un miembro en todos sus órganos, por el voto de dos tercios en Asamblea General extraordinaria, si su gobierno democrático es derribado por la fuerza y fracasan las gestiones diplomáticas emprendidas por la Organización para el restablecimiento de la democracia representativa<sup>45</sup>.

Asimismo, sólo gobiernos democráticos son admitidos a participar en las tareas del principal mecanismo de consulta y concertación política latinoamericano, establecido sobre bases informales, el *Grupo de Río*. Esta regla fue aplicada a Panamá (1988-1994) y a Perú, con ocasión del llamado *golpe seco* de Fujimori (1992-1993), en tanto que otros Estados (Chile, Paraguay, Ecuador, Bolivia) accedieron al Grupo sólo después de la restauración de regímenes democráticos.

### *La intervención por las democracia: cave canem!*

Una firme convicción en la concepción unívoca de la democracia, unida a su *bananización* (que conduce a la calificación como democráticos de regímenes *amigos* sólo por el hecho de que celebran elecciones periódicamente), alimentada por la autocomplacencia con el propio sistema y sostenida por el espíritu apostólico, animan las propuestas de ir más allá, de aplicar *sanciones* a los Estados bajo regímenes no democráticos, haciendo caso omiso del principio de no intervención. En los planteamientos más radicales esa solidaridad podría conducir al empleo de la fuerza armada. Ciertos *fundamentalistas* son en este sentido particularmente peligrosos cuando cuentan detrás con los recursos de una gran potencia y proponen -como hace, por ejemplo, el más que conservador Charles Krauthammer- un mundo unipolar conducido por los Estados Unidos como poder militar

<sup>43</sup> Vide artículo 7 del texto consolidado del Tratado de la Unión Europea.

<sup>44</sup> Vide artículo 1. 1) del Tratado, que modifica el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>45</sup> Vide artículo 9 de la Carta de la OEA.

dominante entregado a la tarea de instaurar la democracia por su cuenta sin la menor consideración de las restricciones que pueda imponer el Derecho Internacional<sup>46</sup>. Apenas Bill Clinton tomó posesión de la Presidencia, el primero de sus Secretarios de Defensa, Les Aspin, tuvo la ocurrencia de considerar el nombramiento del respetable Morton Halperin, director de la oficina en Washington de la Unión Americana de Libertades Civiles, como secretario adjunto para la *seguridad democrática*, con la responsabilidad de examinar "como y cuando la Administración debería usar la fuerza militar, específicamente para promover objetivos democráticos o humanitarios"<sup>47</sup>. Me temo, sin embargo, que el *curriculum* del *Pentágono* como agente de la democracia no es mejor que el del caballo de Calígula, *Incitatus*, como cónsul de Roma.

Para cuando se desperezaba el *Nuevo Orden* Estados Unidos contaba con intervenciones armadas directas en Granada (1983)<sup>48</sup> y en Panamá (1989)<sup>49</sup> en las que se invocó, entre otras razones, la de coadyuvar a la restauración del gobierno democrático.. En el caso de Panamá la operación "Justa Causa", que concretó el programa *Bombas por la Democracia*, permitió la toma de posesión de la Presidencia por Guillermo Endara en una base militar de los Estados Unidos en el Canal, el control de su administración por supervisores norteamericanos y el internamiento indefinido de centenares de ciudadanos sospechosos de ser partidarios del derribado Noriega, el antiguo hombre de la CIA que hoy goza la encarecida condición de prisionero de guerra en una cárcel federal.

En América, una vez que Panamá podía ser apreciada como una exótica flor abonada por el *humus* de los humildes vecinos de El Chorrillo, víctimas de las liberadoras armas barriestrelladas, y hasta que en septiembre de 1991 el Presidente de Haití Jean-Bertrand Aristide fue derribado por las Fuerzas Armadas en conspiración con terratenientes y clientelas políticas locales (y satisfacción indisimulada del republicanismo conservador de los Estados Unidos), las apariencias democráticas se habían recuperado tanto que bien podía señalarse a Cuba con el dedo más infame -que es el corazón- como la excepción en el jardín. Pocos días antes de la caída de Aristide el *documento estratégico de seguridad nacional* firmado por el Presidente George Bush afirmaba: "El resurgimiento de la democracia (en América latina) se encamina a una realización trascendente: un hemisferio

---

<sup>46</sup> CH. KRAUTHAMMER, "The unipolar moment", *Foreign Affairs* (1991), num.70, pp.23-33. En el plano jurídico internacional, W. M. REISMAN, "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2 (4)", *AJIL* (1984), pp. 642 y ss., en turno a favor de la intervención por la democracia; *contra*, O. SCHACHTER, "The legality of Pro-Democratic Invasión", *ib.*, pp. 516 y ss.; del mismo autor, "Is There a Right to Overthrow an Illegitimate Regime?", en *Le Droit International au service de la paix, de la justice et du développement, Mélanges M. Virally*, París, 1991, pp. 423 y ss.

<sup>47</sup> M.H. HALPERIN, fascinado por Th. FRANCK ("The Emerging Right to Democratic Governance", *AJIL* (1992), pp. 46-51) había escrito "Guaranteeing Democracy", *Foreign Policy*, nº 91 (1993), pp. 105-122.

<sup>48</sup> *Vide* "The U. S. Action in Grenada", *AJIL* (1984), pp. 131-175, con contribuciones de C. C. JOYNER, J. N. MOORE, D. F. VAGTS y F. A. BOYLE *et al.* El caso fue objeto de una amplia literatura; señalemos el libro de R. J. BECK, *The Grenada Invasion: Politics, Law and Foreign Policy Decisionmaking*, San Francisco, 1994.

<sup>49</sup> *Vide* "U. S. Forces in Panamá: Defenders, Agressors or Human Rights Activist", con contribuciones de V. P. NANDA, T. J. FARER y A. D'AMATO, *AJIL* (1990), pp. 494-524. Los dos primeros, muy críticos. D'Amato ("The Invasion of Panama was a lawful response to Tyranny", pp. 516 y ss), por el contrario, cree y comparte la doctrina oficial; incluso sostiene que una exhibición de fuerza mayor (se enviaron *demasiado pocas* tropas) hubiera ahorrado, por su mayor efecto disuasivo, muertes (de panameños). Lástima.



completamente democrático. Este cambio -prosigue el documento- ganó *momentum* el último año, con la elección de gobiernos democráticos en Nicaragua (Violeta Chamorro) y Haití (Jean-Bertrand Aristide), la *restauración de la democracia* en Panamá (Guillermo Endara) y otras elecciones democráticas...Cuba sigue siendo recalcitrante...pero es sólo cuestión de tiempo el que también allí ocurra un cambio fundamental..., *reclutaremos a nuestros amigos en el hemisferio para que presionen a Cuba a aceptar lo inevitable pacíficamente*<sup>50</sup>.

Sin embargo, no puede decirse que, por ahora, los “amigos en el hemisferio” se hayan puesto a la orden, colectiva y públicamente, de una política intervencionista en pro de la restauración democrática allí donde las libertades políticas y las instituciones representativas flaquean. Según la resolución 1080 de la Asamblea de la OEA (Santiago de Chile, junio de 1991) una interrupción del proceso político democrático en un país miembro reclama la convocatoria urgente del Consejo Permanente y, eventualmente, la de una reunión *ad hoc* de consulta de los ministros de Relaciones Exteriores o una sesión extraordinaria de la Asamblea. En sí misma la resolución es inobjetable y no hay que dar por descontado que en el hemisferio de los campeones del principio de no intervención, tan trabajosamente adquirido, se haya franqueado el camino a medidas susceptibles de violentarlo. Al fin y al cabo cuando este proceso de cambio se puso en marcha, en 1985, con el Protocolo de Cartagena, de lo que se hablaba era de una responsabilidad colectiva en “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención”, que es lo que dispone el vigente artículo 2, letra b) de la Carta de la Organización. Dicho principio, el de no intervención, se reafirma en la letra e) del artículo 3 de la misma Carta: “Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales”<sup>51</sup>.

De ahí que cuando hubo dificultades en Perú (1992) y Guatemala (1993) se actuó por vía de persuasión, diálogo y concertación política. También en el conato de *cuartelazo* del general *colorado* Lino Oviedo en Paraguay (1996) y en el desventurado epílogo de esta historia inacabada (1999). Por lo que se refiere a Haití, la reposición de Aristide se hizo, deliberadamente o no, cuando estaba a punto de concluir el mandato presidencial que apenas pudo desempeñar; en todo caso, fue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (resolución 940, de 31 de julio de 1994), no los órganos de la OEA, el que autorizó la constitución de una fuerza multinacional bajo mando y control de los Estados Unidos que facilitó su retorno<sup>52</sup>.

En la *Carta Democrática Interamericana*, adoptada por los Estados Miembros de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en Asamblea General Extraordinaria celebrada en Lima, las

<sup>50</sup> Énfasis añadido. *Vide National Security Strategy of the united States*, agosto 1991, p. 8.

<sup>51</sup> *Vide* además los artículos 13, 17, 19-23 y 35 de la Carta de la Organización.

<sup>52</sup> *Vide* antes resoluciones del Consejo 861 (1993), 873 (1993), 875 (1993), 905 (1994) y 917 (1994). Sobre la intervención en Haití, “The 1994 U.S. Action in Haiti”, *AJIL* (1995), pp. 58-87, con contribuciones de L. F. DAMROSCH, M. J. GLENNON, M. LEIGH, T. MERON, W. M. REISMAN y P. R. TRIMBLE; también, R. FALK, “The Haiti Intervention: a dangerous World Order precedent for the United Nations”, *Harvard ILJ* (1995), pp. 341-358. Antes: Y. DAUDET, “L’ONU, et l’OEA en Haiti et le Droit International”, *AFDI* (1991), pp. 89-111. En España, R. PANIAGUA, “La solución a la crisis de Haití: el fin no justifica los medios”, *NU-UN* (1994), núm. 2, pp. 14-18.

disposiciones sobre “fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”<sup>53</sup> no van más allá de lo dispuesto por la propia Carta de la OEA en vigor. Incluso las misiones de observación electoral se llevan a cabo sólo a solicitud del Estado miembro interesado y, en el caso de que aquéllas informen al Consejo Permanente que no existen condiciones para la celebración de elecciones libres y justas, el envío de una misión especial de la OEA para contribuir a crear o mejorar dichas condiciones requiere el acuerdo del mismo Estado<sup>54</sup>.

### Reflexión final

Las llamadas zonas o *esferas de influencia* reflejan el afán —o necesidad— de dominación de las *grandes potencias*. El *hegemon* predica respecto de la zona lo que un Estado predica de sí mismo: respeto de su integridad territorial, no intervención. Para garantizarla es importante controlar el aparato político, económico y social del Estado hegemonizado; a tal fin favorece y cultiva las cepas del poder político, económico, militar y mediático locales que aseguran una relación básica de lealtad contando con que sus propios recursos bastarán para hacerse con el gobierno, de ser posible respetando las formas constitucionales y democráticas. Mientras gobiernan los leales las injerencias se aceptan con naturalidad; es la influencia y autoridad que se reconoce al *aliado*, al *amigo*, al (gran) *hermano*. Pero si los procesos de cambio —constitucionales o no— suponen un riesgo para el *status quo* hegemónico, el *hegemon* no permanecerá impasible y reaccionará atendiendo a la intensidad con que conciba la dependencia global del país en cuestión y dosificando la aplicación de su poder, de manera que sólo en casos extremos sea necesaria una intervención directa y armada.

La *comprensión* de los países occidentales con las *inevitables* violaciones de derechos fundamentales y principios democráticos cuando sus autores son fuerzas amigas que —como ocurrió en Argelia, pero no sólo en ella— se interponen como un dique al gobierno de las mayorías desheredadas, entregadas al credo de pastores fundamentalistas, choca con los apremiantes requerimientos que se dirigen a otros —como Cuba— donde se coartan las libertades públicas, pero se han venido satisfaciendo las necesidades básicas de la población, lo que no pueden decir muchas de las democracias formales —y superficiales— del Tercer Mundo. El alegato de que hay que impedir el acceso democrático al poder de quienes, seguro, lo han de utilizar para acabar con la democracia representativa es la expresión patética de la contradicción entre los supuestos valores occidentales y la apreciación de las conveniencias geopolíticas y geoeconómicas<sup>55</sup>.

Diríase que, en este o aquel hemisferio, se han buscado las apariencias de la democracia formal para continuar sustancialmente con políticas contrarias a los intereses populares en la medida en que éstos son incompatibles con los de las clases instaladas en las instituciones y los compromisos con los acreedores extranjeros. De esta manera, quienes están dispuestos a combatir violentamente una organización política incapaz de atender las necesidades primarias de la población pueden ser responsabilizados de atentar contra el Estado *democrático* y éste puede transformar su fuerza *represiva* en *representativa*. Se trata de lo que el Departamento de Estado llamaría una *crisis multifacética*. La legitimidad que emana de una elección es un componente de la democracia, pero no la agota, mengua

<sup>53</sup> Vide artículos 17-22 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>54</sup> Vide artículos 23-25 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>55</sup> Vide G. H. FOX y G. NOLTE, “Intolerant democracies”, *Harvard ILJ* (1995), pp. 1-70.

cuando las circunstancias del proceso electoral revela sus quiebras en la participación activa y pasiva o en la transparencia y no excusa el grave incumplimiento con las necesidades sociales más imperiosas ni el despilfarro del Estado. Partiendo de que un conflicto entre el respeto de los derechos humanos fundamentales y un orden constitucional democrático es *contra natura*, carecen de legitimidad quienes respondiendo aparentemente a ese orden violentan tales derechos; pero hay intereses creados en endosar internacionalmente ciertas apariencias.

Cabe también preguntarse si acaso la insistencia en la instauración de regímenes de fachada democrática en el mundo subdesarrollado guarda el propósito de cerrar las puertas que la vía del *refugio* abre a quienes huyendo de la pobreza, huyen también de la tortura, de los escuadrones de la muerte, del terror, de la violencia indiscriminada... ¿Fue por eso que el gobierno de los Estados Unidos, finalmente, estuvo dispuesto a reponer en la presidencia de Haití, Estado-lazareto, *incluso* a un tipo como Jean-Bertrand Aristide...? ¿Es por eso que tirios y troyanos se apresuran a canonizar como normal la situación del Afganistán?

Guardémonos de ir deprisa. No es lo mismo, desde luego, proceder a la reconstrucción de un Estado devorado por la guerra civil, como El Salvador, Guatemala o Sierra Leona, mediante un esfuerzo multilateral conducido por la ONU, la OEA u otros organismos regionales con el consentimiento de todas las partes implicadas, que pretender una movilización grupal para imponer un cambio de régimen en un país calificado como no democrático por sus censores.

Las cuestiones que plantea la democracia, particularmente en países con graves carencias sociales y un reparto muy desigual de la riqueza, son demasiado peliagudas para taparlas con una etiqueta interesada. La democracia genuina no puede asentarse en la intervención extranjera. Hay que cuidarse de los corolarios de las teorías de la legitimidad del Estado que se formulan aisladas de la construcción de un orden internacional institucionalizado, democráticamente articulado y no discriminatorio. Otra cosa es que los interesados soliciten de instituciones internacionales representativas, en particular de la ONU, asistencia técnica y presencia en los procesos de establecimiento y aplicación de un orden constitucional y democrático<sup>56</sup>. De hecho, el envío de observadores de las Naciones Unidas a consultas electorales estatales ha aumentado espectacularmente en los últimos años y no está mal que continúe, siempre que se realice en condiciones que garanticen un control eficaz y no sean la coartada de un fraude facilitada por animosos voluntarios en breves y esporádicas comisiones de servicio.

\*\*\*\*\*

---

<sup>56</sup> Haití (julio de 1990) fue uno de los primeros países que solicitó el envío de una de estas misiones de la ONU, en la que también participó la OEA. Vide A. BADÍA, *La participación de la ONU en procesos electorales*, Madrid, 1998.

