

- AGUIRRE, M., «La prevención de conflictos armados», *Política Exterior*, Vol. XII, Nº 65, 1998.
- BOUTROS GHALI, *An Agenda for Peace*, United Nations Publications, Nueva York, 1992.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Carnegie Corporation of New York, Nueva York, 1997.
- Department for International Development, *The Global Conflict Prevention Tool—A Joint UK Government approach to reducing conflict*, DFID, agosto de 2003.
- GOODHAND, J. y David HUME, «From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder», *Third World Quarterly*, 20 (1), 1999, pp. 13-26.
- LUND, M., «Underrating Preventive Diplomacy», *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nº 4, 1995.
- OCDE/CAD, *DAC guidelines on conflict, peace and development co-operation*, OCDE, París, 1997.
- PÉREZ, R. G., «La política de prevención de conflictos de la Unión Europea», *Tiempo de paz*, Nº 66, 2002.
- RAMSBOTHAM, O., «Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding», en Woodhouse y Ramsbotham (Coord.), *Peacekeeping and Conflict*, Frank Cass, Londres, 2000, pp. 169-189.
- SCHNABEL, A., «Challenges of Operational Conflict Prevention: From Proactive to Reactive Prevention», United Nations University Global Seminar, 2002. En: <http://www.unu.edu/hq/japanese/gs-j/gs2002j/shimane3/Schnabel-paper.pdf>
- SIMÕES, M. R., *A Agenda Perdida da Reconstrução Pós-bélica: o caso de Timor Leste*, Quarteto Editora, Coimbra, 2002.
- ZEEUW, Jeroen de, *Building Peace in War-Torn Societies: From Concept to Strategy*, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», Conflict Research Unit, 2001.

IV. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

Daniele Archibugi*

En los últimos años la demanda de autodeterminación de los pueblos ha adquirido de nuevo una fuerza considerable. Lo mismo en estados consolidados que en otros que se están desmoronando, hay grupos políticos más o menos dominantes que reclaman la autodeterminación para respaldar sus proyectos políticos. Las estadísticas indican que, a principios del año 2003, había 22 conflictos armados por la autodeterminación en marcha, 51 grupos que utilizan medios políticos convencionales para lograrla y 29 que emplean estrategias beligerantes que no llegan a la violencia armada.¹ Sus demandas persiguen diversos objetivos, desde la pluralidad lingüística hasta una mayor tolerancia hacia las religiones, hábitos y costumbres de las minorías e, incluso, la revisión de fronteras y la creación de nuevos estados. Bajo la bandera de la autodeterminación, se agrupan aspiraciones diferentes y a menudo contradictorias.

Si se miran más de cerca esas demandas, el «derecho a la autodeterminación» se divide en tres categorías diferentes. La primera es la

* Daniele Archibugi es miembro del Centre for the Study of Global Governance de la London School of Economics y del Italian National Research Council. El autor quiere agradecer a David Beetham, Kim Bizzarri, Paola Ferretti, Mathias König-Archibugi, Raffaele Marchetti, Bruce Morrison y a los participantes en la Conferencia *Transnational Democracy: Lessons from the Nation-state?* (Nationalism and Ethnic Conflict Research Group, University of Western Ontario, 15-17 de marzo de 2002) sus comentarios a un borrador anterior. Traducción: Berna Wang.

¹ Utilizo los datos recogidos por David Quinn y Ted Robert Gurr, «Self-determination movements: Origins, strategic choices, and outcomes», en Month G. Marshall y Ted Robert Gurr (Eds.), *Peace and Conflict 2003: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, College Park, MD, 2003.

autodeterminación de los pueblos coloniales, el sentido en el que se utiliza la expresión en la Carta de Naciones Unidas y en muchas otras fuentes del Derecho Internacional. Toda la comunidad política mundial, con pocas excepciones, apoya este significado. El segundo, asociado a la secesión, abarca las demandas de minorías que tratan de separarse del estado al que pertenecen, está en boga sobre todo desde el final de la Guerra Fría y es el más directamente asociado a los conflictos armados y guerras civiles de la última década. Es este significado, en concreto, el que choca con el concepto de soberanía del estado. Por último, el tercero se refiere a grupos étnicos o culturales que, aunque tienen la intención de seguir siendo parte del estado al que pertenecen, desean ciertos derechos colectivos. Éste es el significado más innovador y ha desencadenado un apasionado debate, especialmente en los estados democráticos.

Pese a que todos son teórica y políticamente válidos, los tres significados ocultan problemas políticos e intelectuales. En los tres, la autodeterminación es un derecho subjetivo que aún no tiene correspondencia precisa con un cuerpo legal. Para que tenga plena vigencia, el derecho a la autodeterminación no puede ser evaluado por las propias comunidades políticas en conflicto. Si fuera así, el resultado reflejaría, probablemente, el poder de las partes enfrentadas y no el interés de los pueblos. Para conservar su validez, el concepto de autodeterminación debe insertarse en un sistema jurídico mucho más amplio que el de los estados e incluso que el derecho interestatal. Para que desempeñe un papel progresista en la comunidad global, requiere un orden jurídico cosmopolita. Sin él, se corre el riesgo de que el principio quede desfasado, sea reaccionario y suscite reivindicaciones particularistas contrarias a los derechos humanos fundamentales. No es probable que este orden jurídico cosmopolita se logre en un futuro próximo pero, incluso sin él, deben ser terceras partes independientes quienes evalúen las reivindicaciones en conflicto de las comunidades políticas respecto de la autodeterminación.

Algunos hitos en la relación entre estados y pueblos

El concepto de autodeterminación de los pueblos se basa en la premisa de que estos son titulares de determinados derechos. Esto significa instituir unos derechos diferentes de los que se reconocen tanto para los estados como para las personas. El problema no es nuevo: en varios

momentos de la evolución del derecho metaestatal² se ha percibido la necesidad de crear categorías jurídicas diferentes del derecho público del estado y del derecho público interestatal. Tanto los romanos como los españoles de la época del descubrimiento del Nuevo Mundo y los estados europeos antes y después de la Revolución Francesa sintieron la necesidad de garantizar ciertos derechos a los «pueblos» incluso en el caso de que carecieran de un «estado».

A comienzos del siglo XX, surgió una importante división entre estados y pueblos. Al término de la I Guerra Mundial, tanto los bolcheviques como el presidente estadounidense Woodrow Wilson predicaban la autodeterminación de los pueblos, aunque con significados algo diferentes. Los bolcheviques se referían, sobre todo, a la autodeterminación interna, al creer que el principal factor de división entre los pueblos era la dominación de gobiernos autocráticos y la opresión que unas minorías ejercían sobre las mayorías. Wilson, en cambio, prometió la autodeterminación externa de los pueblos, en parte mediante la reestructuración de las fronteras para crear comunidades estatales que fueran, en lo posible, homogéneas desde el punto de vista cultural, étnico, geográfico y lingüístico.

En la Conferencia de París, Wilson tuvo que mediar entre las opiniones e intereses de los gobiernos europeos. Los bolcheviques —que, al menos en este punto, podrían haber sido valiosos aliados— quedaron excluidos. Aparte del interés que prevaleció en última instancia, los principios racionalistas de Wilson también tuvieron que aceptar la historia y la geografía. Así resultó que la autodeterminación de los pueblos no podía, técnicamente, conllevar la creación de un estado para cada pueblo. En una Europa formada por estados-nación, se crearon nuevos estados con minorías étnicas considerables: Checoslovaquia, Yugoslavia, Polonia y las repúblicas del Báltico se convirtieron en nuevos países en los que se obligó a vivir juntos a pueblos diferentes.³

Las grandes potencias eran conscientes de que esto podía causar problemas y, en la Conferencia de París, hicieron que los gobiernos de

² Por «derecho metaestatal» me refiero a un derecho diferente de las leyes vigentes dentro de los estados y que incluye diferentes categorías que han surgido en la historia del pensamiento jurídico, como el derecho interestatal y el supraestatal.

³ Ver la gráfica descripción de Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Trinity, Londres, 1950, especialmente el capítulo 9, sección I: «The Nation of Minorities and the Stateless People.»

los nuevos estados se comprometieran a reconocer y garantizar ciertos derechos a las minorías. Los nuevos estados también tuvieron que aceptar una limitación al ejercicio de su soberanía nacional, permitiendo que la institución internacional recién creada, la Liga de Naciones, actuara como garante de los derechos de las minorías. Como señaló Hannah Arendt, hablar de minorías y de sus derechos y establecer la necesidad de una institución externa a los estados para garantizarlos supuso declarar, de hecho, un estatuto de minoría política para las minorías.

No menos importante es el caso de Alemania, a quien la Paz de Versalles le impuso numerosas obligaciones internacionales (en primer lugar y sobre todo indemnizaciones) pero, paradójicamente, ninguna obligación de proteger a las minorías étnicas. El nacimiento de la República de Weimar, orgullosa de fundarse en la garantía de los derechos individuales, pareció indicar que, al menos en un punto, la Conferencia de París había hecho las cosas bien y que, en Alemania, era suficiente ser ciudadano del estado para que se respetaran los derechos individuales. Pero fue precisamente en Alemania donde los derechos de un pueblo, el judío, que hasta unos años antes podía considerarse plenamente integrado en el estado alemán, fueron violados de forma escandalosa.

Posiblemente porque el recuerdo de las evaluaciones no concluyentes de la Conferencia de París eran tan recientes, después de la II Guerra Mundial, la Carta de Naciones Unidas fue mucho más cauta al aceptar la dicotomía entre estados y pueblos. Por «pueblos» se entendía, sobre todo, a los del Tercer Mundo, que debían, en un futuro más o menos lejano, convertirse en estados. Sin embargo, no resolvió el problema de las minorías étnicas que vivían en estados ya existentes. Si la intención de Naciones Unidas era proteger ciertos derechos de los pueblos, se hizo mediante la protección de los derechos individuales consagrados en la Declaración Universal y en normas posteriores.⁴

⁴ No me ocupo aquí del enfoque de John Rawls sobre el derecho de los pueblos (*The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1999), pues su análisis está expresamente concebido para describir una «concepción política particular [...] que se aplica a los principios y normas del derecho y la práctica internacionales» (3). En otras palabras, Rawls no aborda en su investigación cómo se han establecido las comunidades políticas y cómo podrían o deberían modificarse, sino sólo cómo deberían interactuar entre sí. Su enfoque se describiría mejor con la denominación de «filosofía política del derecho interestatal». El debate generado por la tesis de Rawls se revisa críticamente en S. Caney, «Cosmopolitanism and the Law of Peoples», *Journal of Political Philosophy*, 10, N° 1, 2002, pp. 95-123.

Los pueblos y su autodeterminación

El concepto de autodeterminación suscita muchas simpatías. Nadie en el mundo contemporáneo está a favor de la «heterodeterminación» de un pueblo. Pero, para que el concepto adquiera un significado consumado, es necesario definir exactamente qué se entiende por «pueblo». La realidad es que no existe una noción más vaga. La definición de «pueblo», siempre arbitraria, lo es más que nunca hoy, cuando todo el planeta está subdividido en estados compuestos. Cuando se habla de un estado no hay ninguna ambigüedad: se sabe cuáles son sus fronteras, qué leyes están en vigor y, en muchos casos, qué leyes internacionales se ha comprometido a respetar. Los estados se pueden definir, clasificar y contar. Cualquier definición, clasificación y enumeración de pueblos sería mucho más subjetiva.

Pero que sea tan fácil identificar a un estado no resuelve los problemas de la comunidad global. Los estados tienen, de hecho, cada vez menos capacidad para representar a los individuos en el ámbito internacional. No es una coincidencia que, en el último medio siglo, se haya producido una erosión progresiva del poder oligárquico que habían adquirido los estados en la política internacional: organismos locales que empiezan a tener programas internacionales; organizaciones no gubernamentales que asumen de forma creciente una función no oficial y a menudo también oficial; personas y grupos organizados que comienzan a realizar actividades políticas en el ámbito transnacional y movimientos de liberación nacional que asumen un papel en la comunidad internacional y en sus organizaciones. Esto explica por qué, como ha observado Richard Falk, la noción de derechos de los pueblos está, necesariamente, en tensión con los estados soberanos.⁵ Que los pueblos tengan voz y representación en la vida política mundial, paralelas a su voz y a su representación como súbditos o ciudadanos de un estado concreto, es, por tanto, una fuente de riqueza, pero no implica necesariamente que cada «pueblo» así autoproclamado deba convertirse en un estado.

Todos los estados del planeta representan a los pueblos de forma imperfecta en dos sentidos: por una parte, pueden representar a más de

⁵ Richard Falk, «The Rights of Peoples (In Particular Indigenous Peoples)», en James Crawford (Ed.), *The Rights of Peoples*, Oxford University Press, Oxford, 1988.

un pueblo (Estados Unidos abarca decenas de ellos, una realidad que es fuente de orgullo nacional); por otra, los estados no representan necesariamente a un pueblo *in toto*, en el sentido de que los miembros de ese pueblo podrían ser ciudadanos de más de un estado. Por ejemplo, por «irlandés», podemos referirnos a un ciudadano de Irlanda, o a uno del Reino Unido, o a uno de Estados Unidos.

Nunca ha existido ni existirá un criterio objetivo para definir a un pueblo. Los esfuerzos de los especialistas pueden servir de ayuda,⁶ pero la prueba de fuego no vendrá de una definición académica compartida, sino cuando las comunidades políticas en conflicto den por sentadas estas definiciones. Una lengua, una religión, una raza y una fe común no proporcionan métodos sólidos para identificar las fronteras de un pueblo. Vascos, norirlandeses, palestinos, kurdos, armenios, georgianos, quebequenses, serbios, croatas, chechenos, aborígenes, luxemburgueses, indios americanos, sardos, ladinos, originarios del Val d'Aosta... ¿Cuáles de ellos son pueblos? Se podría continuar *ad infinitum*: católicos y protestantes, árabes y judíos, seguidores del Arsenal y del Tottenham, valones y flamencos, escoceses y galeses. ¿Qué merece ser definido como pueblo?

Desde el punto de vista cultural y sociológico, nada puede impedir que una comunidad que se reconoce en una identidad determinada se defina como pueblo. Lo que está en juego no es el hecho de que los irlandeses se identifiquen con el día de San Patricio, que los amantes del fútbol se identifiquen con los colores de su equipo o que los escoceses lleven *kilts*. La facultad para hacerlo pertenece, en realidad, al ámbito de la libertad individual.

El filósofo italiano del Derecho Ferrajoli ha afirmado que reconocer a un pueblo como sujeto de derecho no significa necesariamente reconocer su soberanía y, por tanto, apoyar que se convierta en un estado.⁷ También ha sugerido que se conceda a cualquier grupo colectivo que lo pida la facultad de sentirse como un «pueblo». Sin embargo, se corre el riesgo de que esta generosidad esté vacía si no se asocia ningún

⁶ Ver por ejemplo la tentativa de David Miller en *On Nationality*, Clarendon, Oxford, 1995.

⁷ L. Ferrajoli, «Il diritto all'autodeterminazione nell'età della globalizzazione», en Lelio Basso (Ed.), *Il diritto all'autodeterminazione dei popoli alle soglie del 2000*, Fondazione Internazionale, Roma, 1999.

derecho concreto a la definición. Sobre todo, se corre el riesgo de entrar en conflicto con los derechos de las personas. Por ejemplo, ¿tiene un «pueblo» el derecho a excluir a otros sujetos? ¿Fue legítimo que la mayoría de los ciudadanos alemanes de raza aria decidiera que una minoría de ciudadanos de raza judía no pudiera pertenecer al pueblo alemán y fuera privado de su ciudadanía alemana? La pregunta es retórica y hay un consenso general sobre estos casos extremos. Pero el problema se vuelve mucho más complejo cuando, basándose en la noción de derecho de los pueblos, se exigen derechos colectivos para algunos ciudadanos, pero no para otros.

¿Un solo estado, un solo pueblo?

Si hubiera un solo estado para cada pueblo del mundo, y si cada uno de ellos viviera única y exclusivamente dentro de las fronteras de su propio estado, no habría necesidad de recurrir a la noción de derechos de los pueblos. Las nociones tradicionales de derecho del estado y entre estados serían suficientes *per se*, y el concepto de autodeterminación sería válido exclusivamente dentro de los estados y no fuera de ellos. Pero la historia y la geografía obligan a tener en cuenta el hecho de que estados y pueblos no coinciden. Naciones Unidas cuenta con 192 miembros independientes, pero existen en el mundo alrededor de 600 comunidades lingüísticas activas y más de 5.000 grupos étnicos.

La idea de hacer corresponder estados y pueblos es muy antigua. Éste era, de hecho, el programa político de Juana de Arco a principios del siglo XV. Durante y después de las Guerras Napoleónicas, cuando la formación y eliminación de estados se había convertido en un ejercicio para academias militares, muchos pensadores creían que se podía resolver el problema del desorden político europeo con la creación de estados que pudieran representar a comunidades étnicas y lingüísticas homogéneas.

Pero ya durante el período napoleónico era muy difícil seguir el rastro de una identidad étnica, lingüística, cultural y religiosa, y asociarla a un territorio determinado. Dos siglos después, la acentuación de la globalización, las migraciones a gran escala y la subdivisión de territorios en estados territoriales han hecho imposible identificar estados con pueblos. Se puede imaginar lo que habría costado crear 600 estados lin-

güísticamente homogéneos o, yendo más allá aún, 5.000 comunidades étnicamente homogéneas. La comunidad internacional no tendría muchos problemas para asimilar una transformación así: el sistema diplomático y las organizaciones intergubernamentales, incluida Naciones Unidas, podrían funcionar con 600 o incluso con 5.000 estados miembros en lugar de con 192. En suma, el sistema interestatal podría funcionar incluso con un número de miembros mucho mayor. Los problemas surgirían sobre todo dentro de los estados, que tendrían que volver a trazar sus fronteras y, por tanto, violentar su historia y su geografía. En otras palabras, sería necesario recurrir, en una escala sin precedentes, a medios como la guerra, la limpieza étnica, la expulsión o incluso el genocidio. Difícilmente habría alguien dispuesto actualmente a aceptar esos métodos.⁸ En resumen, la idea de volver a trazar las fronteras de los estados para hacer que se correspondan con un «pueblo» es sencillamente impensable.

Esto no significa que los estados, en su configuración actual, sean la solución política ideal para servir a las necesidades y los intereses de individuos y pueblos. Pero nunca se podrán curar los males de un estado redefiniendo sin más sus fronteras y modificando la forma en que está constituida su población. Los límites actuales del estado deben resolverse de forma mucho más radical, con medidas internas y externas: por una parte, haciendo del propio estado una comunidad política multiétnica y multicultural; por otra, convirtiéndolo en parte de una comunidad mundial basada en la legalidad y la cooperación.

Los tres significados de la «autodeterminación de los pueblos»

El concepto de autodeterminación de los pueblos alberga demasiados peligros. Sin embargo, el derecho subjetivo a la autodeterminación puede interpretarse al menos de tres formas diferentes:

⁸ Es inquietante observar que, para que las comunidades políticas se correspondan con su principio de nacionalidad, un pensador brillante como David Miller está dispuesto a sugerir el recurso a una suerte de limpieza étnica preventiva. David Miller, «Secession and the Principle of Nationality», en *Citizenship and National Identity*, Polity, Cambridge, 2000. La solución es exactamente la contraria, es decir, la formación de comunidades políticas estatales capaces de acoger diversas culturas y nacionalidades.

- i) El derecho de los pueblos coloniales a convertirse en estado;
- ii) El derecho de las minorías de un estado (o de más de un estado) a convertirse en un estado autónomo (o a unirse a otro);
- iii) El derecho de las minorías étnicas a beneficiarse de ciertos derechos colectivos.⁹

Las tres categorías están interrelacionadas y un pueblo determinado puede reivindicar sus derechos utilizando cualquiera de los tres significados, en función de las circunstancias. Por ejemplo, un pueblo puede demandar ciertos derechos colectivos a su propio estado (iii) y, si se ignoran o reprimen estas demandas, puede reivindicar la independencia política como medio de lograr estos derechos (ii). Es el caso de los kurdos, que vienen presionando para establecerse como estado soberano en proporción directa a la represión que los estados (Turquía, Irak, Irán o Siria) ejercen sobre su identidad cultural, religiosa y lingüística. Por tanto, dependiendo de su política hacia las minorías, un estado podrá encontrarse con que tiene que abordar demandas del segundo o del tercer tipo.

Las demandas del primer y del tercer tipo también pueden ser alternativas. Algunos pueblos colonizados por las potencias europeas no han pedido convertirse en estados autónomos porque están satisfechos con el grado de autodeterminación interna que se les ha asignado. Groenlandia, por ejemplo, sigue siendo un territorio autónomo de la corona danesa precisamente porque, gracias a la autonomía alcanzada basándose en el tercer punto, no tiene ningún deseo de convertirse en un estado independiente.

Resulta difícil —aunque más en la teoría que en la práctica— trazar una línea de demarcación clara entre el primer significado y el segundo. Muchos movimientos políticos nacionalistas que aspiran a la independencia (ciertas facciones vascas o ciertos católicos de Irlanda del Norte, por ejemplo) alegan que están colonizados. Sin embargo, se puede observar una diferencia entre una minoría étnica dentro de un

⁹ Esta taxonomía es diferente de las que sugieren Dov Ronen, *The Quest for Self-Determination*, Yale University Press, New Haven, 1979, pp. 9–12; y Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 316–317. Unifica categorías similares y tiene en cuenta la relación interna/externa de cada una de ellas.

estado y un pueblo colonizado. En el primer caso, el estado reconoce los mismos derechos y obligaciones a la «minoría» étnica que a la «mayoría» mientras que, en el segundo, el estado prevé ciertos derechos y obligaciones para los «colonizados» y otros para los «colonizadores». En función de esta distinción, se puede alegar que la población «de color» de Suráfrica formaba parte de la categoría i (el derecho de los pueblos coloniales a convertirse en estados) en la época del *apartheid*, mientras que los vascos son parte de la ii (derechos de las minorías a convertirse en un estado o unirse a otro).¹⁰

El derecho de los pueblos coloniales a formar un estado

No es casualidad que el principio de la autodeterminación volviera a cobrar importancia en los años de la posguerra, como reacción a la dominación colonial de los estados occidentales. En los años cincuenta, sesenta y setenta, el principio de la autodeterminación se interpretaba sobre todo como el derecho de los pueblos a convertirse en estados, una reiteración de las categorías conceptuales y jurídicas utilizadas para reorganizar la sociedad europea después de la I Guerra Mundial.¹¹ «Casi 100 territorios designados como coloniales en los capítulos XI y XII de la Carta de la ONU han obtenido la independencia y han sido admitidos en Naciones Unidas», recuerda James Crawford.¹² En otras palabras, el grupo más numeroso de miembros de la ONU procede del logro de la autodeterminación en esta acepción.

En casos como la India o Argelia, la autodeterminación supuso permitir que estos pueblos se convirtieran en estados soberanos en contra de los estados que los habían conquistado. El Reino Unido y la India o Francia y Argelia carecían de afinidades culturales, geográficas, étnicas y religiosas, y los derechos concedidos a los ciudadanos indios o argeli-

¹⁰ Un separatista vasco alegaría que España no garantiza la igualdad de trato a españoles y vascos. De modo similar, en Irlanda del Norte, un católico alegaría que sufre una discriminación económica y social respecto de un protestante. Pero, con independencia de en qué medida sea subjetiva la distinción entre la primera y la segunda categorías, en la mayoría de los casos permite clasificar los casos considerados.

¹¹ Ver la excelente perspectiva contenida en Cassese, *Op. Cit.* Esta fase culminó en la Carta de Argel. François Rigaux, *La Carta d'Algeri*, Edizioni cultura della pace, S. Domenico di Fiesole, 1988.

¹² James Crawford, «State Practice and International Law in Relation to Secession», *The British Yearbook of International Law*, N° 69, 1999, p. 90.

nos eran muy diferentes de los que tenían los británicos o los franceses. En estos casos, la noción de derecho de un pueblo adopta una configuración provisional. En cuanto el pueblo en cuestión obtiene su soberanía, el derecho de estado y entre estados sustituye al derecho de los pueblos.

El proceso de descolonización ha recorrido un largo camino en el último medio siglo y ha culminado con éxitos notables en cuanto a la consecución de la soberanía formal por estados del Tercer Mundo. Pero hoy, precisamente porque todos los pueblos coloniales se han convertido en estados, se puede revisar la historia de su autodeterminación con una mirada más crítica. Los movimientos de liberación que aspiraban a convertirse en estados buscaban lograr la autodeterminación exterior. Durante las luchas por la liberación nacional, se habló mucho menos de lograr la autodeterminación interna.¹³ Incluso la opinión pública mundial, que se manifestó a favor de la independencia de la India y de Argelia y del respeto a la soberanía de estados como Vietnam y Camboya, pedía la autodeterminación exterior, confiando en que, una vez alcanzada, esos movimientos de liberación la permitieran también en el interior.

En el mejor de los casos, subrayar en exceso las formas de alcanzar la autodeterminación interna cuando estos pueblos estaban bajo el yugo colonial habría parecido paternalista; en el peor, un medio para preservar la dominación imperialista. Tanto indios como argelinos tenían algo que aprender del sistema democrático vigente en el Reino Unido y en Francia. Pero esa cuestión era secundaria y estaba subordinada a la indiscutible demanda de estos países de perseguir su propia autodeterminación externa. Además, los pueblos del Tercer Mundo dejaron de tomar en serio a las «nobles» democracias liberales occidentales como modelo cuando se mancillaron con el colonialismo.

Ahora que, al menos formalmente, el proceso de descolonización ha terminado, abundan las hipocresías en relación con los procesos de autodeterminación. La primera es que los estados occidentales que tie-

¹³ Por «autodeterminación interna» me refiero a la posibilidad de que los ciudadanos participen en la opción de gobierno y en la formulación de sus propias políticas; en otras palabras, al sistema democrático. David Held, *Democracy and the Global Order*, Polity, Cambridge, 1995, p. 147 (en español, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 2000).

nen un grado elevado de autodeterminación interna (los países de las grandes revoluciones democráticas, el Reino Unido y Francia, fueron también los principales países colonialistas) negaron esa misma autodeterminación interna a los pueblos a los que dominaban. Este planteamiento arroja una luz siniestra sobre la forma en la que ejercían su poder internamente (¿cuántas veces se ha repetido que un pueblo que oprime a otro no puede ser libre?). La segunda hipocresía es la de los movimientos de liberación nacional que, después de luchar para alcanzar su autodeterminación del exterior, alcanzar el poder y establecerse como estados, recurrieron a menudo a la fuerza para impedir que la autodeterminación se desarrollase internamente e instauraron regímenes dictatoriales.

En resumen, la descolonización ha demostrado que la autodeterminación exterior y la interior no necesariamente coinciden. Esta realidad ha creado con frecuencia dificultades políticas. Durante años, la opinión pública mundial apoyó la reafirmación, por parte de ciertos movimientos de liberación, del derecho de los pueblos a la autodeterminación del exterior (un ejemplo es el trágico caso de Camboya), pero se vio obligada de pronto a retirar su apoyo cuando vio que estaban negando el derecho de los pueblos a la autodeterminación interna.

La autodeterminación plena de los pueblos habría significado alcanzar tanto la versión externa como la interna. Hoy hay que admitir que el proceso de descolonización ha logrado muchos éxitos del primer tipo, pero muchos menos del segundo. No es difícil entender por qué los ejemplos de éxito de autodeterminación interna —es decir, de democracia— han sido tan pocos y espaciados. Siempre ha faltado una autoridad política que controlase una cuestión interna como la forma de gobierno. Habría chocado con el dogma que compartían los estados coloniales y los movimientos de liberación: la soberanía del estado. ¿Con qué autoridad podían los británicos, franceses o estadounidenses, a menudo amos brutales la víspera, aconsejar con credibilidad a los indios, argelinos, vietnamitas o camboyanos que adoptasen las instituciones que caracterizan a las democracias representativas modernas?

La noción del derecho de los pueblos a la autodeterminación sólo podría haberse afirmado por completo con unas normas legales y unas instituciones con capacidad de injerencia en los asuntos internos de los estados. Estas normas legales e instituciones no pueden recibir su

legitimidad sólo de los estados, puesto que estos —incluidos los democráticos— tienden a entablar relaciones con el exterior basadas en su propio interés frente a la legalidad. Las propias instituciones internacionales, la ONU primero y sobre todo (aunque desempeñó un papel muy importante en el proceso de descolonización), resultaron incapaces de ayudar a los pueblos que iban a convertirse en estados a alcanzar la autodeterminación interna. Atada como está por el principio de la soberanía y de la no injerencia, la ONU sólo dispone de algunas armas, a menudo burdas, para defender a los pueblos de sus dictadores.

Hay que subrayar un aspecto más. Pese a que, a menudo, se opusieron a las potencias coloniales occidentales con las armas, los movimientos de liberación nacional aceptaron las fronteras que habían heredado de ellas aunque fueran arbitrarias. ¿Qué hacía de la India una comunidad política homogénea? ¿Por qué se convirtió en un solo estado y no en tres o veinticinco estados diferentes? En caso de divergencias dentro de las comunidades locales, ¿quién iba a resolverlas en última instancia? Kalevi Holsti acierta cuando señala que «[las] élites que dirigieron los movimientos de independencia o de liberación nacional bajo la doctrina de la autodeterminación nacional muchas veces no tenían ninguna nación que liberar. Por el contrario, tenían una colección de comunidades que, aparte de su aversión por el colonialismo, poco tenían en común y, ciertamente, ninguna identidad compartida».¹⁴

Esto significa que, incluso en el caso generalmente aceptado de la autodeterminación de los pueblos coloniales, la noción de derecho de los pueblos no es suficiente para resolver dos problemas esenciales: la autodeterminación interna y la redefinición de las fronteras. Parecería oportuno, por tanto, situarlo en un marco legal más amplio, el de un sistema legal cosmopolita.

El derecho de las minorías a formar un estado

Desde los años ochenta, otro tipo de demanda ha ido ganando peso, la de las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o sencillamen-

¹⁴ Kalevi J. Holsti, «The Coming Chaos? Armed Conflict in the World's Periphery», en T.V. Paul y John A. Hall (Eds.), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 283–310.

te culturales que aspiran a convertirse en estados.¹⁵ Croatas, chechenos, vascos, quebequenses, escoceses e incluso padanianos han invocado el derecho de los pueblos a separarse de su estado de origen y convertirse en estados autónomos. Aún más compleja es la historia de pueblos como los kurdos, cuyo territorio está dividido entre varios estados diferentes.

En algunos casos afortunados, se han formado nuevos estados que se han reconocido sin conflicto.¹⁶ En muchos otros, las aspiraciones de algunos pueblos de convertirse en autónomos chocaron con otras aspiraciones. En los casos más polémicos —que, lamentablemente, se han multiplicado desde el final de la Guerra Fría— las demandas de secesión han provocado guerras civiles y conflictos sangrientos. Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que la configuración de los estados modernos es tal que cualquier secesión generaría una nueva minoría étnica.¹⁷ Los pocos casos de separación sin derramamiento de sangre (Eslovaquia de la República Checa o Eslovenia de Yugoslavia, por ejemplo) han sido aquellos en los que no había una minoría étnica significativa dentro del nuevo estado en formación. Hasta que se llegue al punto paradójico de disponer de un estado para cada persona, habrá que aceptar la existencia de comunidades políticas multiétnicas.

La ex Yugoslavia fue el trágico laboratorio de este proceso, donde se produjo una espiral en la que: 1) el estado yugoslavo negaba los derechos de algunas minorías étnicas; 2) estas minorías étnicas trataban, por tanto, de establecerse como estados para proteger su identidad; pero, al mismo tiempo, 3) negaban los derechos de las minorías étnicas que estaban dentro de ellos. Esto desarrolló un círculo vicioso

¹⁵ Allen Buchanan, «Theories of secession», en *Philosophy and Public Affairs*, Nº 26, 1997, pp. 31–61. Sobre la capacidad de algunos grupos para convertirse en comunidades étnicas «imaginarias» ver las observaciones fundamentales de Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Verso, Londres, 1983. Por tanto, creo que los criterios que propone David Miller para juzgar las peticiones de los grupos separatistas basándose en su identidad nacional son imposibles de resolver en la teoría y en la práctica.

¹⁶ Crawford, 1999, *Op. Cit.*, p. 86, hace una útil distinción legal entre la secesión, que es unilateral, y la devolución o la concesión de la independencia, que es consecuencia de un acuerdo entre las partes.

¹⁷ Como ha observado Habermas, establecer nuevas fronteras sólo sirve para crear nuevas minorías. Jürgen Habermas, *Kampf um Anerkennung im Demokratischen Rechtsstaat*, Suhrkamp, Frankfurt/Main, 1996.

en el que la única forma de ajustar cuentas era con las armas y la violencia.¹⁸

Todos los grupos que participaron en el conflicto de la ex Yugoslavia reivindicaban el derecho a la autodeterminación de su propio pueblo. Los que querían la separación de Croacia o de Kosovo reivindicaban el derecho del pueblo croata o kosovar a formar un estado soberano; los que querían conservar el estado federal reivindicaban los derechos de las minorías serbias de Croacia y Kosovo; los que querían formar un estado bosnio independiente reivindicaban el derecho del pueblo bosnio; los que querían una unión de serbios reivindicaban el derecho del pueblo serbobosnio y así sucesivamente. Lástima que la reivindicación del principio de la autodeterminación no ofreciera soluciones prácticas.

Las reivindicaciones contrapuestas de autodeterminación fueron abordadas de la forma más brutal y tradicional: el recurso a la fuerza militar para obtener la soberanía. Cada comunidad étnica, real o presunta, luchó con todas sus energías para lograr la soberanía de un territorio determinado. La comunidad internacional resultó incapaz de proponer soluciones que definieran, por un lado, las fronteras de los estados y, por otro, garantizaran los derechos de las minorías étnicas y de las personas. Y fue aún menos capaz de imponer la paz y el respeto de los derechos humanos dentro de cada comunidad política.

La lección aprendida de la ex Yugoslavia y de la oleada de nacionalismo étnico de la última década es que la reivindicación de un pueblo de formar un estado autónomo no resuelve necesariamente el problema del respeto a los derechos individuales. Lo que faltaba era un poder arbitral *super partes* capaz de ofrecer una solución pacífica y avalar a cada comunidad. La legitimidad y funcionalidad de las reivindicaciones de los grupos étnicos deberían haberse basado en tres criterios:

- i) La intención efectiva del pueblo de convertirse en un estado autónomo. La demanda de secesión debe considerarse nula si la mayoría de los implicados no hace reivindicaciones deliberadas en este sentido. Los casos de los años noventa muestran cómo grupos po-

¹⁸ Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Polity, Cambridge, 1999 (en español, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001).

líticos escasamente representativos pueden reivindicar y hablar en nombre de un pueblo y adoptar una estrategia deliberada para crear tensión y obligar a una mayoría relativamente indiferente a tomar postura. Si se establece que la mayoría de la población tiene efectivamente la intención de formar un estado autónomo, la demanda ha de perseguirse basándose en las normas constitucionales vigentes.¹⁹ Si no está prevista en los sistemas constitucionales o está prohibida por ellos, como en Italia, es necesario activar los cauces previstos por el sistema internacional.

- ii) La protección de los derechos individuales y de las minorías. Es imposible formar un nuevo estado sin garantizar de forma preventiva los derechos de grupos que, en él, serán minorías étnicas. El problema de una minoría que se siente oprimida no se puede resolver convirtiéndola en mayoría opresora. Incluso la lucha por un territorio podría ser mucho menos feroz si, antes de debatir la posible formación de nuevos estados o la modificación de fronteras, las partes contendientes acordaran garantías destinadas a proteger los derechos individuales y colectivos. En las numerosas repúblicas que surgieron tras la disolución de la Unión Soviética, las poblaciones rusas residentes fueron mayorías opresoras un día y minorías oprimidas al día siguiente. Para decirlo sin rodeos: sacrificar a un pueblo en el lugar de otro no es forma de hacer valer un derecho.
- iii) Observación y control a cargo de instituciones supranacionales. La secesión de una región no puede considerarse estrictamente un problema interno. Cuando un conflicto agudo enfrenta al estado y a grupos étnicos que aspiran a la autonomía, está ausente el elemento principal para alcanzar un acuerdo pacífico: la confianza mutua. En estos casos, hace falta la intervención jurisdiccional y arbitral de la comunidad internacional. No es probable que problemas como la delimitación de nuevas fronteras y la atribución de derechos a minorías se puedan resolver pacíficamente sin la intervención de una tercera autoridad política *super partes*.

¹⁹ Sobre la necesidad de contemplar el derecho a la secesión (o, si se adopta la terminología que sugiere Crawford, la concesión de la independencia), ver Daniel Weinstock, «Constitutionalising the Right to Secede», *Journal of Political Philosophy*, 9, N° 2, 2001, pp. 182-203.

Sin embargo, quedan sin resolver dos cuestiones. ¿En qué principios legales debe basarse esa autoridad? ¿Qué instituciones de la comunidad internacional deberían realizar estas intervenciones?

Hasta ahora, la comunidad internacional (es decir, la comunidad de estados soberanos y sus organizaciones intergubernamentales, incluida la ONU) se ha mostrado bastante reticente a asumir un papel más activo en las cuestiones relativas a la secesión. La revisión de Crawford muestra que la comunidad internacional es reticente a «aceptar la secesión unilateral fuera del contexto colonial. Esta práctica no ha cambiado desde 1989, pese al surgimiento durante ese período de 22 nuevos estados. Por el contrario, la práctica se ha reforzado».²⁰

No sorprende que la comunidad internacional, compuesta por representantes de los estados, esté poco dispuesta a reconocer a nuevos estados sin el previo consentimiento de aquellos a los que pertenecían. Para los estados, hay que respetar la soberanía y evitar la injerencia. Pero este papel pasivo no es necesariamente bueno: deja a las partes en conflicto (es decir, los estados existentes por una parte y los movimientos independentistas por otra) sin más opción que recurrir a la fuerza. La comunidad mundial podría ser mucho más útil interviniendo como un árbitro *a priori*, cuando se redistribuyen las fronteras, y como un garante de los derechos individuales y de las minorías, en lugar de otorgar el reconocimiento *a posteriori* de la situación de hecho.

Los derechos de los pueblos como derechos de las minorías

Un tercer y último significado de la autodeterminación es el que utilizan los grupos que reclaman, no convertirse en estados, sino el reconocimiento y la protección de ciertos derechos colectivos. Estos pueblos no cuestionan su pertenencia a su estado de origen pero, dado que son minorías, creen que existen razones válidas para obtener protecciones especiales. En este significado, se reclaman los derechos de los pueblos sobre todo al estado territorial al que pertenecen. Éste es el caso de algunos pueblos indígenas, como los aborígenes de Canadá, Estados Unidos y Australia.²¹ También surgen situaciones similares cuando determinadas comunidades étnicas se establecen en países extranjeros, como

²⁰ Crawford, 1999, *Op. Cit.*, p. 114.

²¹ En Crawford, 1988, *Op. Cit.*, se dedican varios estudios a estos casos.

la comunidad turca en Alemania o la árabe en Francia. Las migraciones de la era contemporánea y las comunidades étnicas cada vez más numerosas en países extranjeros (Berlín es actualmente la segunda ciudad turca del mundo) harán que este tipo de reclamación sea cada vez más frecuente. El principio de la autodeterminación no va asociado a la petición de formar un estado, sino que se dirige al estado existente para lograr, por ejemplo, el derecho a decidir en qué lengua se desea recibir la educación, la autonomía para determinadas normas culturales o religiosas, etc.

En esta era, los estados no tienen mucha elección: o bien optan por la limpieza étnica, el aislacionismo y la asimilación forzada de las minorías, o eligen políticas de integración multicultural y multiétnica.²² Este significado del derecho de los pueblos es, por tanto, un importante instrumento legal para ayudar a los estados a gestionar comunidades con tradiciones y valores culturales muy diferentes. Afecta no tanto al derecho internacional como al derecho público interno.²³ Cuando éste no proporciona protección suficiente, las minorías pueden buscar también la protección del derecho y de las instituciones internacionales.²⁴ El estado está fundado en la igualdad de los ciudadanos ante la ley, aunque como miembros de determinados pueblos, algunos ciudadanos podrían recibir derechos adicionales de los que otros no pueden gozar. Hay casos de este tipo de mucha actualidad: en el Alto Adige, los italianos de habla alemana reciben prestaciones del estado que no reciben los ciudadanos de habla italiana. En Canadá y Australia, los aborígenes tienen derechos de los que no dis-

²² Ésta es una lección recibida de especialistas canadienses como Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon, Oxford, 1995; James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; Charles Taylor, *The Politics of Recognition*, (Ed. Amy Gutmann), Princeton University Press, Princeton, 1992; A.-G. Gagnon y James Tully (Eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

²³ Aunque, como subraya con razón Iris M. Young («Self-determination and Global Democracy», en Ian Shapiro y Stephen Macedo (Eds.), *Designing Democratic Institution*, NYU Press, Nueva York, 2000), algunas minorías étnicas dentro de los estados podrían también reclamar una voz autónoma en las organizaciones internacionales (como en el caso del pueblo romaní en Europa).

²⁴ Para un análisis de estos casos, Benedict Kingsbury, «Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claims in International and Comparative Law», en Philip Alston (Ed.), *Peoples' Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

frutan otros ciudadanos. Con independencia de hasta qué punto este significado del derecho de los pueblos se presente como un subconjunto de derechos humanos, se corre el peligro de entrar en conflicto con estos en la medida en que se contraponen derechos individuales a derechos colectivos.²⁵

Además, garantizar los derechos de las minorías étnicas podría crear conflictos con las comunidades en las que viven estas minorías. En Francia y Alemania, algunos musulmanes quieren acudir a la escuela llevando el chador. Pese a algunas reticencias, que suelen ser más notables entre la opinión pública liberal y progresista, la petición se concede la mayoría de las veces. Pero, ¿deberían ser tan tolerantes los países europeos si los musulmanes franceses reclamaran el derecho a practicar la infibulación?²⁶ ¿Y qué ocurriría si sus peticiones van más lejos aún y exigen el derecho a lapidar a las esposas adúlteras? Y, lo que es más importante, ¿quién va a decidirlo?

Los conflictos entre las normas de un estado y las reclamaciones de las comunidades étnicas y culturales que viven dentro de él tenderán a aumentar. Un estado auténticamente multiétnico y multicultural debería prever métodos para abordar y resolver estos conflictos internamente. Pero, al mismo tiempo, es difícil concebir que las minorías estén dispuestas a reconocer la legitimidad de las instituciones nacionales. Las minorías musulmanas considerarán que un tribunal francés que tenga que pronunciarse sobre el chador será excesivamente respetuoso con las tradiciones culturales de su propio pueblo. Tendrían más autoridad unas instituciones judiciales que representaran a los ciudadanos del mundo. Para ser válido, este significado de la autodeterminación exige unas leyes e instituciones cosmopolitas capaces, a medida que surja la necesidad, de establecer qué reivindicaciones de las minorías deben permitirse y cuáles prohibirse.

²⁵ En este contexto de autodeterminación, Iris M. Young, «Two Concepts of Self-Determination», en Austin Sarat y Thomas R. Kearns (Eds.), *Human Rights: Concepts, Contests, Contingencies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2001, pp. 25-44, distingue entre no dominante y no injerencia.

²⁶ En realidad, la infibulación es un delito en la mayoría de los países occidentales. Ver: <http://www.unfpa.org/index.htm>.

¿Cómo abordar la autodeterminación?

En los tres casos analizados, el principio de la autodeterminación tiene un fuerte fundamento político, pero contradice el derecho a la autodeterminación de la comunidad política. En estos casos, lo más probable es que la diferencia de opiniones desemboque en el recurso a la violencia.

¿Hay alguna forma de permitir que las peticiones de autodeterminación se aborden de manera no violenta? Una forma ideal sería transferir las competencias relativas a la autodeterminación a instituciones jurídicas cosmopolitas que representen las opiniones de los ciudadanos del mundo en la misma medida en que representan las de los estados y los individuos. Estas instituciones podrían entenderse como un tribunal mundial reformado o un nuevo parlamento mundial.²⁷ Tendrían la ventaja de ser imparciales y de que los pueblos las considerarían así. Estas instituciones estarían más inclinadas a decidir en función del interés general y no de los intereses particulares. Sin embargo, no es probable que se establezcan en un futuro próximo, pues la escena política mundial sigue dominada por los estados. Incluso en ausencia de ese marco institucional cosmopolita, hay métodos que pueden emplearse para reducir al mínimo el recurso a la violencia. Esto implica que las comunidades en contienda deben aceptar la evaluación independiente de terceras partes.

El primer caso, el del derecho de un pueblo a convertirse en un estado, es el que evocan los movimientos de liberación nacional. Ha tenido éxito sobre todo en el proceso de descolonización. Su valor es provisional, puesto que conspira para anularse a sí mismo: en el momento en el que los pueblos alcanzan la autodeterminación externa, forman estados y, por tanto, sustituyen el derecho del pueblo reivindicado por las leyes de un estado. Sin embargo, el problema de la autodeterminación externa debería haberse combinado con el de la autodeterminación

²⁷ Las perspectivas de creación de estas instituciones globales se exponen en un número cada vez mayor de estudios. Por ejemplo, Daniele Archibugi y David Held (Eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Polity, Cambridge, 1995; David Held, 1995, *Op. Cit.*; Daniele Archibugi, David Held y Martin Köhler (Eds.), *Reimagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity, Cambridge, 1998; Barry Holden (Ed.), *Global Democracy*, Routledge, Londres, 2000.

ción interna. La experiencia histórica demuestra, de hecho, que muchos movimientos de liberación que alcanzaron la autodeterminación externa no estaban dispuestos a conceder la autodeterminación interna. Los pueblos de los países descolonizados debían haber aprovechado las normas legales y las instituciones ofreciendo, al mismo tiempo, argumentos a favor de la independencia del exterior y de la democracia interior. Instituciones independientes deberían haber contribuido al proceso. Cuando se produjo la mayor parte de la descolonización, la ONU era reticente a injerirse en los asuntos internos de los nuevos estados y los valores de la democracia no eran compartidos de forma tan universal como ahora.

En el segundo caso, el derecho de los pueblos se refiere a la demanda de grupos étnicos o culturales de separarse del estado al que pertenecen y convertirse en estados. Es muy difícil establecer cuándo son legítimas estas peticiones, pues redefinir las fronteras de los estados implica crear nuevas minorías. Este proceso requiere que, en primer lugar, se garanticen los derechos de los individuos y de las minorías, y que la función arbitral y jurisdiccional de resolver las reclamaciones en conflicto de los grupos étnicos sea ejercida por instituciones imparciales. Sería una ventaja que las Constituciones incluyeran un «derecho debidamente limitado a separarse»,²⁸ pues esto permitiría que los estados abordaran la cuestión de forma autónoma. Pero sólo algunas Constituciones lo permiten. Las terceras partes pueden contribuir a evitar el círculo vicioso en el que la discriminación de minorías desemboca en el radicalismo y viceversa. Estas terceras partes deberían sugerir soluciones viables sobre fronteras, derechos individuales y colectivos y formas de garantizarlos. Sería un avance enorme si las partes implicadas, es decir, los estados por una parte y los grupos separatistas por otra, estuvieran dispuestas a escuchar y seguir las recomendaciones de partes independientes. Pero esto exigiría que los estados estuvieran dispuestos a renunciar a su soberanía y las partes independentistas a sus reclamaciones de autoevaluar sus derechos.

El tercer significado se refiere a los derechos colectivos que los grupos étnicos reclaman al estado al que pertenecen (y del que no tienen intención de separarse). Éste es un problema más de derecho público que de derecho entre estados y los partidarios de la pluralidad cultu-

²⁸ Weinstock, *Op. Cit.*, p. 202.

Tabla 1
Diferentes significados de la autodeterminación de los pueblos

Derecho subjetivo que se reivindica	Casos históricos paradigmáticos	Ley estatal	Ley supraestatal
Derecho de los pueblos coloniales a convertirse en estados.	India, Argelia, Angola, etc. Casi cien países miembros de la ONU.	Inexistente. La independencia de los pueblos coloniales ha sido, en general, resultado de un conflicto.	Existente: Carta de Naciones Unidas, Pacto de derechos civiles y políticos, Pacto de derechos económicos, sociales y culturales y normas posteriores que los desarrollan.
Derecho de los pueblos a la secesión del estado.	Alcanzado: Repúblicas de la ex Unión Soviética, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Macedonia, etc. 22 nuevos estados desde 1989. Reivindicado: Kosovo, Países Vascos, Québec, Escocia, kurdos, Padania, etc.	Existente: generalmente no estaba previsto salvo como resultado de un conflicto. En algunos casos, previsto en el sistema constitucional (Canadá). Pendiente: la creación de procedimientos para evaluar la legitimidad de la secesión, consultar a las mayorías y minorías, proteger los derechos humanos, compartir recursos.	No existente: la comunidad internacional reconoce a los pueblos sólo si se han separado o tras la conquista de un determinado territorio. Pendiente: función arbitral de instituciones internacionales en la redefinición de fronteras polémicas y la garantía de la protección de los derechos humanos en los nuevos estados.
Derecho de los pueblos como minorías dentro del estado.	Poblaciones nativas: aborígenes australianos, pueblos indígenas de Estados Unidos y Canadá, etc. Minorías étnicas: vascos, quebequenses, tirolenses del sur, etcétera.	Existente: en algunos estados se prevén derechos colectivos para proteger a las minorías. Pendiente: creación de instituciones y procedimientos diseñados para hacer corresponder periódicamente los derechos de las minorías con los de las mayorías.	Existente: el derecho de las minorías se considera sobre todo un asunto interno de los estados soberanos. Pendiente: observación y evaluación de las demandas de las minorías para la protección de su identidad cultural y política.

ral han tenido mucho que decir al respecto. Algunos derechos colectivos podrían chocar con derechos individuales. También en este caso, las terceras partes podrían desempeñar una función importante en el mantenimiento del equilibrio entre derechos colectivos e individuales. Esto permitiría que el estado decidiera sus normas y políticas basándose en una opinión externa, y que los grupos minoritarios sintieran que sus reclamaciones no son evaluadas sólo por instituciones estatales.

En el caso de Irlanda del Norte, las terceras partes desempeñaron un papel positivo. El gobierno británico implicó en las conversaciones al gobierno irlandés desde 1985, asumiendo expresamente que la cuestión no estaba bajo soberanía exclusiva británica. Las partes implicadas también contaron con la mediación del gobierno de Estados Unidos. En 1996, las conversaciones de paz fueron encabezadas por el ex senador estadounidense George Mitchell. Otros altos cargos desempeñaron una función en la supervisión de los acuerdos de paz, como el general canadiense John de Chastelain, responsable de supervisar el desarme de los grupos paramilitares. Todo ello desembocó en el Acuerdo de Viernes Santo de 1998, que sigue siendo un hito del proceso de paz.²⁹ Naturalmente, las terceras partes no pueden resolver una crisis por sí mismas, sin la voluntad de las comunidades en conflicto, pero muchas veces se puede inducir a las comunidades enfrentadas a buscar una solución positiva si se cuenta con la mediación de un tercero.

Conclusiones

El principio de la autodeterminación de los pueblos se está convirtiendo en el inicio de una nueva forma de tribalismo³⁰ y está fomentando algunas de las tendencias más reaccionarias de la sociedad mundial contemporánea. Para impedirlo, habrá que incluir sus demandas en un mar-

²⁹ Para una perspectiva del proceso de Irlanda del Norte, Sean Byrne, «Consociational and Civic Society Approaches to Peacebuilding in Northern Ireland», *Journal of Peace Research*, 38, Nº 3, 2001, pp. 327-352; Joseph Ruane y Jennifer Todd, «The Politics of Transition? Explaining Political Crises in the Implementation of the Belfast Good Friday Agreement», *Political Studies*, Nº 49, 2001, pp. 923-940.

³⁰ Tal como señala Thomas Franck, «Postmodern tribalism and the right to secession», en C. M. Brolman, R. Lefebvre y M.Y.A. Zieck (Eds.), *Peoples and Minorities in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993.

co legal compartido tanto por la comunidad que reclama la autodeterminación como por la que se opone a ella. Los órdenes jurídicos de los estados, así como el sistema interestatal, son insuficientes y es necesario cambiarlos para dar cabida a estas demandas. Las democracias liberales están dando pasos significativos para prever en sus sistemas jurídicos tanto los derechos colectivos de las minorías como normas para regular la devolución de algunas regiones (es significativo el caso de Canadá y Quebec). Los estados progresistas pueden desarrollar normas constitucionales para abordar las reclamaciones de independencia y garantizar, al mismo tiempo, los derechos colectivos de las minorías.

Como ideal, se trata de plantear un proyecto para la democracia cosmopolita que examinaría las demandas de autodeterminación de diversos pueblos. Pero incluso sin un orden jurídico cosmopolita, las partes de las reclamaciones de autodeterminación deberían aceptar el principio de que sus reivindicaciones han de ser examinadas por instituciones imparciales. Esto significa aceptar el principio de que nadie puede ser juez y parte. Sería útil si las partes (sean el estado ruso y los separatistas chechenos, el estado español y los separatistas vascos, o las poblaciones indígenas de Norteamérica o Australia) estuvieran dispuestas a aceptar la opinión independiente de terceras organizaciones y a respetar sus juicios.

Las instituciones judiciales existentes, como la Corte Internacional de Justicia, no son siempre adecuadas pues, en la medida en que son expresión del sistema interestatal, son depositarias del principio de la soberanía (que, en general, es precisamente lo que el principio de la autodeterminación trata de subvertir). Dado que no hay unas instituciones cosmopolitas en toda regla (que representen directamente a los ciudadanos, sin la intermediación de su estado), las partes podrían recurrir a las organizaciones intergubernamentales en las que confíen. Una organización que podría ser capaz de desempeñar esta función es el Tribunal Permanente de los Pueblos.³¹ Si los estados y los grupos colectivos que reivindican el principio de autodeterminación estuvieran dispuestos a escuchar una opinión imparcial, se estaría avanzando hacia la resolución pacífica de los conflictos.

³¹ Gianni Tognoni (Ed.), *Tribunale permanente dei popoli. Le sentenze: 1979-1998*, Bertani Editore, Verona, 1998.

ÍNDICE ANALÍTICO

- 11-S 18, 25, 26, 42, 43, 64, 69, 105, 109, 114, 127, 217, 220, 222, 230, 239
- A**
- Abdullah 133, 137
 ABN (*ver* Tratado de Antimisiles Balísticos)
 Abu Sayyaf 8
 Academia de Ciencias Militares 116
 Academia de Ciencias Sociales de China 116
 ACNUR (*ver* Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados)
 ACP (*Ver* África-Caribe-Pacífico)
 Acuerdo de Cotonou 264
 Acuerdo de Viernes Santo 299
 Acuerdos de Luena 141
 Acuerdos de Oslo 122, 267
 Administración Transitoria de Afganistán (ATA) 127
 ADPIC (*ver* Derechos de Propiedad Intelectual Relativos al Comercio)
 AEI (*ver* American Enterprise Institute)
 Afganistán 3, 5, 7, 11, 12, 18, 19, 25, 42, 43, 52, 63, 71, 85, 87, 88, 90, 92, 109, 111, 116, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 178, 222, 223, 225, 226, 244, 246, 247, 250, 255, 259
 AFP 132
 África Austral 150, 155
 África Subsahariana 13, 143, 159
 África-Caribe-Pacífico 232, 264
 Agenda para la Paz 263
 Aguirre, Mariano 26, 265
 Al Qaeda 5, 6, 8, 21, 25, 84, 85, 86, 95, 96, 102, 127, 132, 135, 158
 Albright, David 89, 95
 ALCA (*ver* Área de Libre Comercio de las Américas)
 Alemania 33, 59, 60, 61, 62, 74, 78, 91, 103, 110, 112, 115, 127, 221, 229, 280, 294, 295
 Alemania Occidental 103
 Alemania Oriental 103
 Aleppo 84
 Alto Adige 294
 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos 196, 197, 198
 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados 128, 166
 Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común 256
 América del Sur 209
 América Latina 4, 8, 15, 16, 115, 179, 180, 181, 185, 188, 190, 207, 208, 210, 211, 213, 214, 216, 228, 230, 232, 233, 234, 237, 238
 American Enterprise Institute 26, 74, 88
 Angola 3, 12, 13, 14, 52, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 166, 170, 173, 176, 178, 215, 222, 245, 298
 Annan, Kofi 53, 241, 244
 ANSEA (*ver* Asociación de Naciones del Sureste Asiático)
 Antioquia 196, 202
 AOD (*ver* Ayuda Oficial al Desarrollo)
 APC (*ver* Autoridad Provisional de la Coalición)