

MANUEL MEDINA ORTEGA

Catedrático de Derecho Internacional
y Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

EL DERECHO DE SECESIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Fundación Alfonso Martín Escudero

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

ÍNDICE

| | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| CAPÍTULO I. LA SECESIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO EN LA ACTUAL SOCIEDAD INTERNACIONAL | 9 |
| 1. LA SECESIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL MODERNA | 9 |
| 2. EL DERECHO DE LOS PUEBLOS A LA LIBRE DETERMINACIÓN | 17 |
| 3. LA DESCOLONIZACIÓN | 20 |
| 4. LA SECESIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO DESPUÉS DE LA DESCOLONIZACIÓN | 22 |
| 5. LA RETIRADA DE UN ESTADO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL | 39 |
| CAPÍTULO II. LA SECESIÓN EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA | 45 |
| 1. LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL | 45 |
| 2. LA UNIÓN EUROPEA COMO ESTRUCTURA POLÍTICA Y COMO ACTOR INTERNACIONAL | 57 |
| 3. EL PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA | 62 |
| 4. EL DERECHO DE LOS ESTADOS MIEMBROS A RETIRARSE DE LA UNIÓN | 68 |
| 5. LA RETIRADA DE LA UNIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO MIEMBRO SIN SECESIÓN POLÍTICA | 71 |

| | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| 6. LA SECESIÓN DE LOS PAÍSES Y TERRITORIOS DE ULTRAMAR..... | 72 |
| CAPÍTULO III. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN Y LOS EFECTOS SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN DE LOS MISMOS | 79 |
| 1. DE LA DESCOLONIZACIÓN A LA BALCANIZACIÓN DE LA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL | 79 |
| 2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN..... | 85 |
| 3. REQUISITOS PARA LA ADQUISICIÓN DE LA CUALIDAD DE ESTADO MIEMBRO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL | 90 |
| 4. REQUISITOS PARA LA ADMISIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA..... | 94 |
| 5. LOS VALORES COMUNES..... | 97 |
| 6. IDENTIDAD NACIONAL Y DERECHOS DE LAS MINORÍAS..... | 103 |
| CAPÍTULO IV. PROBLEMAS JURÍDICOS QUE PLANTEA LA SECESIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO MIEMBRO | 111 |
| 1. LA SECESIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO MIEMBRO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA | 111 |
| 2. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN Y LA APLICACIÓN DEL DERECHO NACIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS | 116 |
| 3. EL ESTATUTO POLÍTICO DEL CIUDADANO EUROPEO.. | 117 |
| 4. CIUDADANÍA EUROPEA Y DERECHO DE SECESIÓN TERRITORIAL..... | 129 |
| CAPÍTULO V. LA INCIDENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL..... | 137 |
| 1. DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA..... | 137 |
| 2. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE SECESIÓN EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL | 140 |

| | Pág. |
|---|------------|
| 3. EL DERECHO DE SECESIÓN TRAS LA DESCOLONIZACIÓN | 147 |
| 4. EL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN EN EL CONTEXTO POSTCOLONIAL | 149 |
| 5. LA DEFENSA DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL FRENTE AL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN | 154 |
| 6. LA OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE KOSOVO | 164 |
| CAPÍTULO VI. CONDICIONAMIENTOS DEL DERECHO DE SECESIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA | 169 |
| 1. LAS ESPECIALIDADES TERRITORIALES DE LA SECESIÓN EN LA ETAPA POSTERIOR A LA DESCOLONIZACIÓN | 169 |
| 2. LOS PROCESOS DE SECESIÓN EN LA EUROPA POSTERIOR A LA DESCOLONIZACIÓN | 178 |
| 3. LA UNIÓN EUROPEA COMO ESPACIO GEOGRÁFICO DIFERENCIADO | 183 |
| 4. LOS INTENTOS DE SECESIÓN DE QUEBEC | 189 |
| 5. LA SECESIÓN DEL CANTÓN DEL JURA..... | 191 |
| 6. LOS CONDICIONAMIENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL INTERNO | 193 |
| 7. LA SECESIÓN UNILATERAL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA..... | 198 |
| CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES | 203 |
| NOTA BIBLIOGRÁFICA..... | 213 |
| ÍNDICE ALFABÉTICO | 219 |

CAPÍTULO I

LA SECESIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO EN LA ACTUAL SOCIEDAD INTERNACIONAL

1. LA SECESIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL MODERNA

En la actual sociedad internacional hay dos tipos de actores principales: los Estados y las Organizaciones internacionales. El Estado es la unidad política básica del sistema internacional. Existe por sí mismo si cuenta con los tres elementos esenciales que lo definen: una población propia, un territorio delimitado y un gobierno capacitado para gestionar sus recursos. El ingreso de un Estado en la sociedad internacional se produce por la vía de los hechos. El reconocimiento expreso por otros Estados es sólo un requisito formal que no afecta a la esencia del Estado. No es un requisito material de su existencia, aunque sí un medio de prueba de que efectivamente existe el Estado.

El predominio de lo fáctico sobre los requisitos jurídicos formales es una característica distintiva del Derecho internacional clásico. En los ordenamientos jurídicos internos de los Estados el recurso a las vías de hecho es sancionado con consecuencias negativas para el infractor, que pueden ser de carácter civil, administrativo o incluso penales. La falta de una jurisdicción obligatoria y de medios eficaces

de ejecución en la sociedad internacional permite que los Estados y las personas que ostentan responsabilidades al frente de los mismos puedan llevar a cabo actos contrarios al Derecho internacional sin exponerse a ser sancionados.

El desarrollo de la sociedad internacional organizada en el siglo xx ha permitido el establecimiento de ciertos mecanismos para la sanción de infracciones al Derecho internacional, como los tribunales penales internacionales, desde el proceso de Nuremberg al término de la Segunda Guerra Mundial hasta los tribunales penales especiales establecidos para castigar crímenes cometidos en determinados países como Ruanda o Yugoslavia o la Corte Penal Internacional. Pero todavía en el siglo xxi, los Estados y sus gobernantes disponen de un poder exorbitante que ha permitido, por ejemplo, que una clara violación de las normas de Derecho internacional por parte del presidente de Estados Unidos, George W. Bush, y sus aliados al invadir Irak sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas haya quedado sin castigo hasta la fecha, incluso después de haberse comprobado que el motivo alegado para la invasión, que era la posesión por parte del gobierno de Sadam Husein de armas de destrucción masiva, carecía de todo fundamento.

Mientras que los Estados son los actores principales en la escena internacional, las Organizaciones internacionales sólo representan un papel secundario. Las Organizaciones internacionales están integradas por Estados independientes y soberanos que no renuncian a estos atributos por el hecho de ingresar en ellas. El ingreso en una Organización internacional obliga a los Estados a asumir ciertas obligaciones que limitan su capacidad de acción, pero siguen manteniendo su independencia y su soberanía nacional. Conservan un amplio margen de poderes propios tanto en la esfera interna como en sus relaciones exteriores. Las Organizaciones internacionales carecen frente a ellos de una potestad sancionadora eficaz. Los Estados cumplen sus acuerdos internacionales de forma voluntaria, sin que existan procedimientos coercitivos eficaces para obligarles a su cumplimiento y sin que sean sancionados por tales incumplimientos. La participación de los Estados en las Organizaciones internacionales es igualmente voluntaria y los Estados admitidos en ellas no están obligados a renunciar previamente a su independencia ni a sus derechos soberanos. Del mismo modo que el ingreso en las Organizaciones internacionales es

voluntario, el Derecho internacional no puede impedir que un Estado se retire en cualquier momento de la Organización u Organizaciones internacionales a las que pertenece. Los Estados gozan de un derecho incondicionado a retirarse de las Organizaciones internacionales.

En esta obra nos planteamos algunas cuestiones relacionadas con el derecho de los Estados o de una parte de éstos a retirarse de la Unión Europea, que, a pesar de sus especialidades, no es otra cosa que una Organización internacional. No nos planteamos el derecho indiscutido de un Estado miembro de la Unión a retirarse de ella, aunque sí conviene señalar que tal retirada puede acarrear consecuencias jurídicas, políticas y económicas para el Estado secesionista, lo que ha llevado, sin duda, a que ningún Estado miembro de las antiguas Comunidades Europeas o de la Unión Europea que la sucedió a partir de 1992, se haya retirado hasta la fecha de las primeras o de la segunda. Por otro lado, una parte de un Estado miembro de la Unión Europea puede separarse de ésta o del Estado miembro de que forma parte. Aunque esa retirada es posible, en una u otra de las dos modalidades, la misma tiene consecuencias tanto para el Estado miembro como para el territorio secesionista, y muy en especial con respecto al estatuto y los derechos de los ciudadanos pertenecientes al territorio que se separa de la Unión.

La secesión del Estado matriz de una parte de un Estado miembro de una Organización internacional tiene consecuencias tanto para el Estado matriz como para la Organización internacional en cuestión y para los ciudadanos del territorio secesionista. En particular, en el ámbito de la Unión Europea, la secesión no está libre de costos para el territorio secesionista ni para los habitantes del mismo.

Al mantener los Estados miembros su soberanía dentro de las Organizaciones internacionales, el derecho de secesión de una parte de su territorio está sometido a las normas constitucionales del Estado en cuestión. La Organización internacional no puede inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado miembro en una cuestión tan sensible como la estructura institucional del mismo. Las normas constitucionales de un Estado miembro pueden reconocer el derecho de secesión de una parte de su territorio. En este caso, la secesión se puede producir de forma pacífica, a condición, claro está, de que dentro del territorio secesionista no se produzcan movimientos de sentido contrario por partidarios de que continúe la vinculación con

el Estado matriz, u otros movimientos secesionistas parciales, como ha ocurrido en muchos Estados africanos y en algunos países de la Europa central y oriental a finales del siglo xx.

Hasta el siglo xx, el Derecho internacional no reconocía un derecho general a la independencia de una parte del territorio del Estado. La separación o «independencia» de una parte del Estado era una cuestión de hecho. Los demás Estados podían reconocer la separación de la nueva entidad política en función de la capacidad del movimiento secesionista para afirmar su propia soberanía o, simplemente, de los intereses políticos del tercer Estado. Así, las Provincias Unidas de los Países Bajos sólo consiguieron el reconocimiento de su independencia de la Corona española tras una larga guerra que se inició en 1581, y no fueron reconocidas formalmente como Estado independiente por la comunidad de Estados dinásticos entonces existente hasta la Paz de Westfalia de 1648. En 1640 un grupo de nobles portugueses encabezó un movimiento de independencia frente a España, sesenta años después de que los ejércitos de Felipe II se hubieran anexionado Portugal por la fuerza. La «Guerra de Restauración» que inició ese movimiento sólo se consideró terminada cuando España reconoció formalmente al nuevo Estado, regido ahora por la dinastía de la Casa de Braganza.

Entre el último tercio del siglo xviii y el primer tercio del siglo xix la mayor parte del continente americano se independizó de sus antiguas metrópolis europeas tras una larga serie de guerras prolongadas y cruentas. La primera de estas guerras, la de Independencia de las colonias inglesas de Norteamérica, duró prácticamente una década, desde los primeros incidentes del «*Boston Tea Party*» en 1773, cuando unos colonos tiraron por la borda cargamentos de té en la Bahía de Boston en protesta por la introducción de nuevos impuestos, hasta la firma del Tratado de Paz de París en 1783 por el que Inglaterra reconocía la independencia a las trece colonias rebeldes y conservaba sólo los territorios más septentrionales que pasarían luego a formar el Dominio británico de Canadá.

El segundo territorio americano que consiguió la independencia fue la parte occidental, francesa, de la Isla de Santo Domingo, que en 1804 se constituyó como nuevo Estado con el nombre de Haití. La independencia sólo resultó efectiva, sin embargo, tras un largo período de tumultos, revoluciones y guerras promovidas por la población local, en su mayoría esclavos negros, contra Francia. Conseguida la

independencia de la república francófona, la parte española de la isla decidió en un primer momento, en 1821, incorporarse a Haití, tres meses después de declarar su independencia de España. Esta incorporación voluntaria de la parte española de Santo Domingo daría lugar, veinte años más tarde, a una segunda guerra de la independencia de la parte española frente a Haití, entre 1844 y 1856. Todavía hubo una tercera guerra de independencia del Santo Domingo español cuando, después de negociar en 1861 su reintegración a España, la población local optó de nuevo por separarse de España, que decidió retirarse de la isla en 1863. Se puede, incluso, hablar de una cuarta declaración de independencia en 1924, esta vez frente a Estados Unidos, tras la ocupación del país por el presidente Woodrow Wilson en el año 1916.

El proceso de secesión más largo y prolongado fue el de las colonias españolas del continente americano. Se inició en el mes de mayo de 1810, cuando una junta revolucionaria instalada en el cabildo de Buenos Aires depuso al virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros, y no terminó hasta la década de los años treinta de ese siglo. Todavía a finales del siglo XIX, España se tuvo que enfrentar con un último proceso secesionista en Cuba y Filipinas, cuando estos dos países consiguieron la independencia, perdiendo España, además, Puerto Rico, que pasó a ser «Estado libre asociado» de Estados Unidos, y territorios insulares en el Pacífico que fueron transferidos también a Estados Unidos.

Desde el punto de vista del Derecho internacional marcó un hito la Declaración de 1823 del presidente de Estados Unidos James Monroe dirigida a impedir la intervención de las potencias europeas en apoyo de España para ayudar a ésta a recuperar las posesiones perdidas en América. Hasta ese momento se consideraba normal y lícita la intervención armada de las antiguas potencias coloniales y el apoyo a éstas de otras potencias para acabar con los movimientos secesionistas o para prestar su auxilio a éstos. Así, la independencia de las colonias inglesas de Norteamérica fue posible en gran medida por la ayuda directa prestada por Francia y la indirecta de España a los rebeldes americanos. La independencia de Haití fue acompañada en todo momento de intervenciones de españoles, ingleses y norteamericanos. La Declaración de Monroe introdujo, sin embargo, un nuevo factor en los procesos de secesión cuando Estados Unidos consiguió que las potencias europeas dinásticas se abstuvieran de apoyar a la Corona española en su intento de recuperar por la fuerza el control

de los territorios americanos que habían proclamado y conseguido su independencia de modo efectivo.

La Declaración del presidente Monroe se produjo en un contexto particular. Conviene recordar que la independencia de las colonias españolas de América se inició en el marco de la crisis política generada por la invasión napoleónica de la Península ibérica en el año 1808, la renuncia de la Corona por los Borbones a favor de Napoleón y la proclamación como rey de España de José Bonaparte, hermano del emperador. La pérdida de la legitimidad dinástica dio pie a los criollos a asumir el poder en América y la guerra civil que desencadenó la invasión privó a las autoridades españolas de la capacidad militar y hasta de la voluntad política para enfrentarse militarmente a los rebeldes americanos. El fin de la guerra con Francia en 1814 y la vuelta al trono de Fernando VII permitieron reconstruir la organización militar e hizo pensar que se podría reducir a los colonos americanos a la obediencia a la Corona española. Cuando, en el año 1820, se disponen a embarcar en Cádiz las tropas destinadas a aplastar la rebelión, éstas se sublevan en Cabezas de San Juan, muy cerca de Cádiz, por iniciativa del coronel Rafael del Riego y con el apoyo del general Antonio Quiroga, para restablecer la Constitución de 1812 e instaurar un régimen liberal. En 1823, las potencias dinásticas europeas, reunidas en el seno de la Santa Alianza, acordaron invadir España para restablecer los derechos absolutos de Fernando VII. A raíz de esta intervención se barajó en las Cancillerías europeas la posibilidad de que la misma Santa Alianza organizara una expedición militar a América para restablecer los derechos de la Corona española sobre los territorios escindidos. Fue en estas circunstancias cuando el presidente Monroe formuló su famosa Declaración, en virtud de la cual Estados Unidos no permitiría una intervención de las potencias europeas para privar de independencia a las repúblicas americanas que ya la habían conseguido. Con ello se estableció un precedente en el Derecho internacional moderno para impedir la intervención de terceros Estados para oponerse a la consolidación de procesos de secesión territorial.

El desarrollo de un principio jurídico dirigido a prohibir la intervención de terceros Estados en conflictos de carácter secesionista sufrió un serio revés con la Guerra de Secesión norteamericana de 1861-1865. El gobierno federal de Washington impuso un bloqueo sobre los puestos de los Estados secesionistas del Sur. A pesar de

este embargo, la Confederación rebelde adquirió varios buques de guerra en el Reino Unido con los que consiguieron hundir más de 150 buques del norte. Los ataques de los buques de guerra sudistas habían obligado, además, a los nordistas a recurrir a buques con pabellón extranjero para no ser atacados por las naves confederadas. Al acabar la guerra, el gobierno norteamericano consiguió que el Reino Unido le indemnizara por los daños causados por las naves que éste había vendido a la Confederación y se acordó el establecimiento de un procedimiento arbitral para la determinación de las indemnizaciones. Esto dio lugar al llamado «Arbitraje del Alabama», en referencia al buque más importante comprado por los rebeldes y al que éstos habían bautizado con el nombre de uno de los Estados miembros de la Confederación sudista.

En la América hispana, las guerras de independencia fueron seguidas de enfrentamientos entre las nuevas entidades y de luchas personales dentro de ellas entre los caudillos revolucionarios. Tras la secesión de España se produjeron otras nuevas, como las que llevaron a la independencia de la Banda Oriental del Uruguay, de la República de Paraguay y a la fragmentación de Nueva Granada y América central.

En el siglo xx, otro presidente norteamericano, Woodrow Wilson formuló, durante la Primera Guerra Mundial, el principio del derecho de los pueblos a la libre determinación y lo convirtió en uno de los objetivos de su gobierno para la participación en la guerra. Con el Pacto de la Sociedad de las Naciones y la Carta de las Naciones Unidas, este principio ha evolucionado hasta convertirse en uno de los pilares del actual Derecho internacional.

A pesar de esta evolución y del actual reconocimiento con carácter general del principio de la libre determinación de los pueblos, los intentos de separación de partes de un Estado siguen siendo una de las principales causas de conflictos armados en la actual sociedad internacional.

Desde la fundación de las primeras Organizaciones internacionales de integración que fueron las Comunidades Europea, éstas y la Unión Europea que las ha sucedido, han coexistido con procesos de sentido inverso de secesión territorial, sobre todo con ocasión del proceso de descolonización que supuso la salida de la Unión de terri-

torios que formaban parte de los Estados miembros. Ante el reto de estos procesos de desintegración, tanto las Comunidades Europeas originarias como la Unión Europea que las ha sucedido se han esforzado por encontrar soluciones flexibles que permitan mantener un alto nivel de cohesión con los territorios separados para no excluir a éstos de los beneficios que se derivan del régimen de integración en el que venían participando y hacer posible, además, que los Estados miembros continúen aprovechando el estatuto privilegiado de que gozaban en esos territorios antes de la independencia.

En el momento en el que redactamos estas líneas se está produciendo un fenómeno nuevo. Determinados movimientos, grupos o partidos políticos de regiones o territorios metropolitanos de algunos de los Estados miembros de la Unión reivindican el derecho de secesión de esas regiones o territorios para constituirse en nuevos Estados independientes. Ante el éxito del proceso de integración europea, estos movimientos pretenden que el proceso de separación no afecte a su estatuto como partes integrantes de la Unión Europea. En noviembre de 2014 la población de Escocia deberá decidir, en un referéndum vinculante, sobre la continuidad de su unión con el Reino Unido, existente desde el siglo xvii. El Parlamento de Cataluña ha aprobado una Declaración que afirma el derecho de esta Comunidad Autónoma a constituirse en Estado independiente sin dejar de formar parte de la Unión Europea. En Bélgica existe un movimiento secesionista que aspira a la independencia de Flandes. Tanto los separatistas escoceses como los flamencos, al igual que los españoles, pretenden que una eventual independencia de sus regiones respectivas no acarree su exclusión de la Unión Europea.

Si este tipo de movimientos se refuerza y consolida, con la consecuente fragmentación de los actuales Estados miembros de la Unión, se le plantearía a ésta un grave problema constitucional, ya que sería difícil mantener la actual estructura interestatal si se produce una multiplicación de los Estados miembros y la jibarización de éstos. La actual estructura de la Unión, basada en el desempeño de las funciones de integración por un número reducido de Estados bien cohesionados y eficaces, se vería sometida a tensiones derivadas de la debilidad de las nuevas entidades políticas que resulten de los movimientos secesionistas. Resultaría muy difícil en tales circunstancias continuar con el proceso de integración tal como éste se viene desarrollando desde

hace más de sesenta años. Esto quiere decir que los nuevos movimientos secesionistas no sólo plantean un serio reto a las estructuras estatales de los Estados miembros, sino también a la Unión Europea en su conjunto y al propio proceso de integración. La proliferación de los procesos secesionistas, por su naturaleza desintegradora, podría acabar con el proceso de integración europeo. Por ello, al plantear el derecho de secesión de una parte de un Estado miembro de la Unión se ha de plantear, igualmente, la cuestión de la compatibilidad de esos procesos de desintegración con la naturaleza y los objetivos del proceso integrador, que ha consistido hasta ahora en la superación de los particularismos nacionales. Esta finalidad sería contradicha por un movimiento de sentido contrario dirigido a fomentar los particularismos regionales o locales.

Como suele ocurrir en general en el ámbito del Derecho internacional y de las Relaciones internacionales, no es posible dar una respuesta clara a los interrogantes que plantearía una fragmentación generalizada de los Estados que hoy componen la Unión. El futuro de ésta depende de una serie de circunstancias que tienen que ver con el sistema internacional en su conjunto, con la evolución del sistema político y económico mundial, e incluso con los valores culturales vigentes en la sociedad internacional. En todo caso, esta posible fragmentación, por su esencial contradicción con la finalidad integradora de la Unión, es una amenaza real para la continuidad de ésta y no parece que los ciudadanos europeos estén en condiciones de renunciar a unas estructuras supranacionales que han garantizado durante tres generaciones la paz y el bienestar de la mayor parte de Europa. La Unión Europea es el experimento político más importante que se ha llevado a cabo en esta parte del mundo después de la creación del Estado en los albores de la Edad Moderna, y se basa precisamente en el Estado. La crisis que amenaza al Estado con las propuestas de escisión territorial dentro de él podría llevarse por delante el conjunto del proceso integrador.

2. EL DERECHO DE LOS PUEBLOS A LA LIBRE DETERMINACIÓN

Woodrow Wilson, el presidente de Estados Unidos que proclamó el derecho de los pueblos a la libre determinación, no era un po-

lítico norteamericano típico. La presidencia de la Federación norteamericana ha sido ocupada por militares como George Washington, Andrew Jackson, Ulysses Grant o Dwight D. Eisenhower, por abogados como Abraham Lincoln o Lyndon Baines Johnson, por terratenientes como Thomas Jefferson, por hombres de negocios como Herbert Hoover, e incluso por pequeños empresarios como Harry S. Truman. Wilson ha tenido el privilegio de ser el único profesor universitario que ha sido elevado a la más alta magistratura de la nación, en un país donde este gremio representa un papel poco importante en la vida política. Se inició en la política como gobernador del Estado de Nueva Jersey en 1911, después de haber sido presidente de la Universidad de Princeton, situada en ese mismo Estado, durante ocho años, entre 1902 y 1910. Su especialidad académica era «*Government*» o «Gobierno», que cabe traducir al castellano como «Ciencia política», «Derecho político» o «Teoría del Estado», pero que incluía también lo que aquí llamamos «Derecho administrativo» o «Ciencia de la Administración».

Estos orígenes profesionales hicieron que llegara a la presidencia de Estados Unidos con una carga de idealismo que no es fácil encontrar entre las personas que han ocupado este puesto de alta responsabilidad en los 250 años de la historia del país. La guerra submarina emprendida por la Alemania imperial para bloquear a Inglaterra había dado lugar al hundimiento por un submarino alemán en el año 1915 del trasatlántico *Lusitania*, que no era de bandera norteamericana pero en el que viajaban muchos ciudadanos de Estados Unidos. Tras un largo e infructuoso forcejeo diplomático entre Estados Unidos y Alemania, este último país se reafirmó en su política de guerra submarina, lo que obligó a Wilson a lanzar un ultimátum que, al no ser atendido por Alemania, justificó la declaración de guerra norteamericana en el año 1917, tres años después del comienzo de la guerra y un año antes de que ésta terminara. No se puede hablar de oportunismo por parte del presidente norteamericano en este caso, ya que cuando Estados Unidos entró en el conflicto la suerte de la guerra no estaba aún decidida y la opinión pública norteamericana permanecía reacia a la intervención militar y prefería mantener la neutralidad.

El mismo idealismo que impulsó a Wilson a llevar a su país a la guerra invocando los sacrosantos principios de humanidad y de defensa de la legalidad internacional inspiró la redacción por el pre-

sidente, el 8 de enero de 1918, de una Declaración de «Catorce Puntos» en la que formulaba los objetivos de guerra de su país, también impregnados de su idealismo doctrinario. Entre los Catorce Puntos se incluía la defensa de una diplomacia pública frente al secretismo tradicional de las cancillerías, la libertad de navegación, la libertad de comercio, la reducción del nivel de armamentos y la creación de una «asociación de naciones establecida bajo pactos específicos al objeto de proporcionar garantías mutuas de independencia política y de integridad territorial a todos los Estados, grandes y pequeños». Una consecuencia importante del idealismo wilsoniano fue el establecimiento de la «Sociedad» o «Liga de Naciones» tras la Primera Guerra Mundial, que sirvió de precedente a su sucesor demócrata en la Casa Blanca entre 1933 y 1945, Franklin Delano Roosevelt, para promover durante la Segunda Guerra Mundial la creación de una nueva Organización de las Naciones Unidas, que quedó establecida efectivamente al término de la guerra.

Los Catorce Puntos incluían también declaraciones sobre la obligación de evacuar los territorios ocupados durante la guerra por las potencias centrales en Estados como Bélgica, Francia, Montenegro, Rumanía, Rusia o Serbia, para que éstos pudieran recuperar su plena soberanía e independencia. Wilson asumía, además, el compromiso de restaurar como Estado independiente a Polonia, que había desaparecido en el siglo XVIII por el reparto de su territorio entre Austria, Prusia y Rusia. Proclamó igualmente el derecho a la autonomía de las nacionalidades sometidas al Imperio otomano, exigió el reajuste de las fronteras de Italia según líneas de «nacionalidad», lo que redundaría en perjuicio de Austria, y pidió que los Estados balcánicos se configurasen sobre la base de los precedentes tradicionales de fidelidad y nacionalidad, en perjuicio de Austria y Turquía. Finalmente, el Punto Quinto, después de referirse a la necesidad de un arreglo sobre el reparto colonial, introdujo el principio de que «los intereses de las poblaciones afectadas deben tener el mismo peso que las reclamaciones equitativas» de los gobiernos que reclaman títulos de soberanía.

Las propuestas de Wilson sobre la toma en consideración de la nacionalidad como factor estructural del nuevo orden europeo fueron recogidas en los Tratados de Paz que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial, con el reconocimiento de la independencia de una serie de Estados creados sobre la base del reparto de los territorios de

varias de las potencias derrotadas, como Alemania, Austria-Hungría, Rusia y Turquía. Para los pueblos coloniales, a los que los Tratados de Paz no reconocieron el derecho a la independencia, el Pacto de la Sociedad de Naciones, firmado en el Palacio de Versalles el 10 de enero de 1920, estableció un sistema de «Mandatos». Las potencias mandatarias, que eran todos Estados vencedores en la guerra, pasaron a administrar los territorios coloniales de las potencias derrotadas, pero no quedaban obligadas a conceder la independencia a los territorios que pasaron a depender de ellas, sino tan sólo a «contribuir al bienestar y desarrollo» de esos pueblos, «aún incapaces de regirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno» (art. 22).

3. LA DESCOLONIZACIÓN

Tras la Segunda Guerra Mundial, con la nueva Organización de las Naciones Unidas, el principio de autodeterminación de los pueblos evolucionó hacia un nuevo principio: el derecho a la descolonización de los pueblos dependientes. El texto de la Carta de las Naciones Unidas firmado en San Francisco en 1945 no introdujo un cambio revolucionario a este respecto, pues se limitó a transformar el régimen de «Mandatos» de la Sociedad de Naciones en un nuevo sistema de «Fideicomisos», en virtud del cual los territorios dependientes quedaban sometidos a un régimen de «Administración fiduciaria».

El art. 73 de la Carta contiene una «Declaración relativa a territorios no autónomos», que tampoco reconoce el derecho de los pueblos colonizados a la independencia. Se limita a afirmar «el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo» y obliga a los Estados miembros que administren territorios no autónomos a «desarrollar el gobierno propio, a tener en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto».

La pretensión de las potencias europeas vencedoras en la Segunda Guerra Mundial, Bélgica, Francia, Inglaterra y los Países Bajos, de mantener sus imperios coloniales se estrelló, sin embargo, ante la

resistencia de los pueblos colonizados a seguir aceptando este sistema de dominación. Los pueblos colonizados contarían, además, con el apoyo de Estados Unidos, continuador del idealismo wilsoniano, y de las potencias comunistas, interesadas en debilitar la hegemonía occidental, China y la URSS. Inglaterra se vio obligada a renunciar a su «Imperio de la India» en 1947. Francia se retiró de El Líbano y Siria, que administraba como «Mandatos» después de la Primera Guerra Mundial. Italia, que había sido derrotada militarmente bajo la dirección de Mussolini en 1943, se convirtió en Estado aliado vencedor tras el derrocamiento del Duce en 1943 por un golpe de Estado promovido por el rey Víctor Manuel III, pero tuvo que renunciar al Imperio abisinio anexionado por Mussolini en 1935. La adhesión a la causa aliada le valió, en todo caso, el reconocimiento de un fideicomiso sobre la antigua Somalia italiana en noviembre de 1949 hasta la fusión de este territorio con la Somalia inglesa en 1960 para constituir el nuevo Estado independiente de Somalia.

En muchos lugares, sin embargo, los pueblos colonizados sólo consiguieron su independencia tras prolongados conflictos armados con las potencias colonizadoras. Francia tuvo que retirarse eventualmente de la Península Indochina y del Magreb tras enfrentamientos como la guerra de Vietnam y la rebelión del pueblo argelino.

A partir de su llamada al poder por los dirigentes de la Tercera República francesa en el año 1958 para solucionar la grave crisis política que había desencadenado un grupo de militares golpistas partidarios de mantener una línea dura contra la rebelión argelina, el general De Gaulle dio un giro radical a la política colonial de Francia, y, con él, a la de todos los países colonizadores occidentales. Convocó un referéndum en todos los territorios dependientes de Francia en África para que sus pueblos decidieran libremente su futuro político. Aunque en un primer momento sólo uno de los territorios coloniales de Francia, Guinea-Konakry, optó por la independencia, poco después, en 1960, el mismo general De Gaulle decidió conceder la independencia de forma unilateral a todos los territorios dependientes, que se integrarían a partir de entonces en una «*Communauté*», una nueva Organización internacional estructurada según el modelo de la *Commonwealth* británica.

El año 1960 fue una fecha decisiva para el reconocimiento del derecho a la independencia de los pueblos colonizados con la adopción,

el 15 de diciembre, por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Resolución 1514/XV «sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales». Apoyándose en esta Declaración, la mayor parte de los territorios dependientes situados en África, Asia, el Caribe y Oceanía conseguirían su independencia en la década siguiente.

4. LA SECESIÓN DE UNA PARTE DE UN ESTADO DESPUÉS DE LA DESCOLONIZACIÓN

La terminación del proceso de descolonización no supuso el punto final de los procesos de secesión de partes del territorio de los Estados existentes. Tras la caída del Muro de Berlín y la descomposición del bloque soviético en la Europa central y oriental, tres antiguos Estados comunistas, Checoslovaquia, la Unión Soviética y Yugoslavia, se fragmentaron en sus partes componentes. Se abrió, así, en la década de los años noventa del siglo pasado, una nueva etapa de fragmentaciones políticas, aunque limitada en el ámbito geográfico a la Europa central y oriental. Este nuevo proceso de fragmentación se diferencia de la etapa de la descolonización porque ahora se separan territorios pertenecientes al núcleo central del Estado y no territorios separados de ellos por extensos espacios oceánicos.

Los nuevos procesos de secesión en Europa ofrecían paralelismos con los que se habían registrado en las décadas anteriores en los Estados africanos que consiguieron la independencia con el proceso de descolonización, como la rebelión de Biafra frente a Nigeria, la independencia de Sudán del sur o la rebelión tuareg en Malí.

Ante el peligro de una fragmentación en cadena de los Estados surgidos de los procesos de descolonización, la comunidad internacional ha adoptado una actitud de mayor prudencia con respecto al derecho de secesión que la que había mantenido en plena vorágine de la emancipación colonial, al objeto de preservar la estabilidad de los nuevos Estados independientes. Sin un mínimo de extensión territorial y de población, los nuevos Estados no serían viables y se crearía un nuevo sistema internacional integrado por micro-Estados que apenas pueden sostenerse por sí solos. Muchos de esos micro-Estados tienen dificultades para mantener representaciones diplomáticas ante

las organizaciones internacionales más importantes, así como para enviar representantes a conferencias internacionales e incluso para pagar la cuota anual que exige la pertenencia a las organizaciones.

Hemos visto cómo la independencia de los territorios españoles de América fue seguida de una fragmentación de los nuevos Estados independientes. La independencia de las colonias inglesas en Norteamérica fue facilitada por un Tratado de Paz que reservaba a la antigua metrópolis un territorio propio, que sería luego Canadá, donde pudieron instalarse los «*tories*», es decir, los ingleses de Norteamérica que se habían opuesto a la independencia de las colonias. En un principio, sólo tres provincias constituyeron la nueva dependencia inglesa en Norteamérica, Nueva Brunswick, Nueva Escocia y Quebec. Más tarde, a través de una evolución compleja, se constituiría el Dominio de Canadá, independiente del gobierno británico pero que reconoce como jefe de Estado a la reina de Inglaterra y es miembro de la *Commonwealth*.

Los territorios españoles de América sufrieron, como ya se ha señalado, un proceso prolongado de fragmentación tanto en el Río de la Plata como en los Andes, el Caribe, la América central y la América del Norte hasta llegar a constituir el actual conjunto de una veintena de repúblicas hispanoamericanas. Recordemos, además, las relaciones complejas entre las dos repúblicas de la Isla de Santo Domingo, Haití y la República Dominicana, que ocasionaron varios procesos de unión y separación entre ellas, con los consiguientes enfrentamientos violentos.

Los territorios portugueses de América constituyeron una excepción a este respecto. Tras el traslado temporal de la familia real a América, el Brasil se constituyó como «Imperio» independiente regido por un miembro de la familia real portuguesa hasta convertirse en República, sin tener que sufrir ningún proceso de fragmentación ulterior al que se produjo con la separación original de la metrópolis.

La independencia de los territorios colonizados de África planteó desde el principio graves problemas para el mantenimiento de la integridad territorial de los nuevos Estados. El reparto de los territorios entre las potencias se había efectuado principalmente en conferencias internacionales, como la de Berlín de 1884-1885 o la de Algeciras de 1906. Los políticos y diplomáticos que acordaron el reparto de África

no conocían los territorios que se repartían entre ellos y actuaban sobre mapas a gran escala en un continente en gran parte desconocido, trazando líneas geométricas identificadas apenas por algunos rasgos geográficos muy destacados, como los grandes ríos, lagos o cordilleras. Hay que tener en cuenta que en la época de la Conferencia de Berlín gran parte del continente africano estaba todavía por descubrir, y los heroicos exploradores como el doctor David Livingstone o el periodista Henry Stanley apenas disponían de medios para verificar sus datos y pasar a mapas sus descubrimientos sobre el terreno. Las líneas divisorias atravesaban grupos étnicos que resultarían divididos por el azar del reparto colonial. Además, sobre la base del reparto entre las potencias, cada una de ellas haría una segunda división, de carácter interno, para organizar la administración de los territorios colonizados, también con escasa información sobre la geografía física y humana de los espacios afectados.

Cuando los territorios colonizados adquirieron la independencia en la segunda mitad del siglo xx, las fronteras de los nuevos Estados, determinadas por la división colonial y el reparto administrativo interno, eran más virtuales que reales. Esto dio lugar a una serie de litigios entre los nuevos Estados independientes, y, en el interior de ellos, entre las diferentes etnias asentadas en esos territorios y que podían encontrarse fragmentadas por divisiones territoriales que las poblaciones nativas no reconocían. Medio siglo después de iniciado el proceso de descolonización, los enfrentamientos interétnicos y las peticiones de separación siguen dominando la escena africana.

Esto es aplicable también a diferentes regiones de Asia y de Oceanía, donde los irredentismos, las separaciones territoriales y los enfrentamientos entre etnias se producen continuamente.

Uno de los primeros casos de fragmentación en el marco del proceso de descolonización se produjo en el subcontinente indio. Gandhi y el Partido del Congreso habían propuesto formar un Estado unitario con las distintas posesiones incorporadas al Imperio británico. La población musulmana, que, a pesar de ser más reducida que la hindú, había representado un papel hegemónico en grandes secciones de la India inglesa, no estaba dispuesta a aceptar que su poder relativo quedara diluido en un gran Estado de mayoría hindú donde todo lo que podían esperar era conseguir el estatuto de minoría protegida, exponiéndose a un trato discriminatorio y vejatorio por la

población hindú mayoritaria, por no hablar de eventuales persecuciones, expulsiones masivas o actos de genocidio. La minoría musulmana consiguió, antes de la independencia, que Inglaterra aceptara la creación de un Estado separado integrado por aquellos territorios en los que los musulmanes tenían la mayoría de la población, muy dispersos, por cierto, a lo largo del subcontinente. Ante la dificultad de identificar con precisión el territorio del nuevo Estado, se recurrió para bautizarle a las iniciales o a parte del nombre de los principales territorios islámicos de la India. A esto responde el nombre de Pakistán: Punjab, Afganistán, Kashmir (Cachemira), Sind y Beluchistán. Este acrónimo ofrecía la ventaja de que, además, en urdu, que era la lengua hablada por una gran mayoría de los musulmanes indios, la palabra Pakistán significaba «tierra de pureza». Para mayor dificultad, el nuevo Estado musulmán se estructuró sobre dos superficies geográficas separadas entre sí por miles de kilómetros de territorio de la India, el Pakistán occidental y el Pakistán oriental, abriendo, de este modo, la puerta, al posterior proceso de escisión de este último para convertirse en el nuevo Estado de Bangladesh.

La separación entre India y Pakistán fue un acontecimiento dramático, marcado, entre otros desastres, por el asesinato de Gandhi. El Mahatma había iniciado un ayuno en protesta por el proceso de separación. Como es sabido, la filosofía de la *Ahimsa* o «no violencia» predicada por Gandhi había constituido un elemento de movilización formidable en el Subcontinente indio. Ante el temor de que el nuevo ayuno de Gandhi impidiera la separación, un nacionalista hindú miembro de una secta fanática asesinó al Mahatma en una de sus audiencias públicas y eliminó de este modo el obstáculo moral más importante para impedirlo, en beneficio, paradójicamente, de la creación del Estado musulmán separado. La escisión forzó a desplazamientos masivos de población, ya que muchas comunidades musulmanes e hindúes se consideraron obligadas, por razones de seguridad, a trasladarse a aquellos territorios donde su etnia respectiva fuera mayoritaria, al objeto de escapar a persecuciones por parte de la etnia hostil dominante en su territorio. Los desplazamientos produjeron enfrentamientos violentos entre grupos pertenecientes a diferentes etnias, con gran número de muertes y graves lesiones corporales a muchos hindúes y musulmanes. Además, desde el primer momento la separación no fue plenamente efectiva, pues los dirigentes locales de Cachemira, de etnia hindú, decidieron incorporar los territorios que

de ellos dependían a la Unión India y no a Pakistán, a pesar de que la mayoría de la población de «Jammu y Cachemira» era musulmana. A partir de ese momento se produjeron una serie de conflictos armados entre los dos nuevos Estados. Todavía hoy no se ha encontrado una solución para el estatuto de la Cachemira musulmana integrada en la India. Por lo demás, en este último país residen todavía hoy más musulmanes que en Pakistán, con lo cual cabe plantearse la utilidad y eficacia de la separación entre los dos Estados.

Un cuarto de siglo después de la independencia y de la separación de los Estados creados en el territorio del Subcontinente indio surgió un nuevo conflicto en el año 1971 cuando la parte oriental de Pakistán decidió separarse para constituirse en un nuevo Estado independiente, que acabaría recibiendo el nombre de «Bangladesh», en alusión a Bengala, en cuya región estaba enclavada una parte de su territorio. La población del Pakistán oriental carecía de elementos culturales comunes con la occidental, a pesar de compartir la misma religión islámica. El poder en Pakistán había acabado siendo secuestrado por una casta militar asentada en la parte occidental. La democracia fue sustituida por una sucesión de golpes de Estado entre los dirigentes militares del Pakistán occidental. Esta situación de inestabilidad impidió que el gobierno atendiera las reivindicaciones de la parte oriental. Cuando el gobierno parecía estar dispuesto, finalmente, a negociar con los orientales para ocuparse de sus reivindicaciones, un nuevo golpe militar puso fin a los intentos de conciliación. En estas condiciones, la parte oriental se declaró independiente. Pakistán respondió a la independencia de su región oriental con la ocupación militar del territorio y una sangrienta represión que exacerbó aún más las exigencias de los orientales. Estos últimos acabaron siendo liberados de la opresión y de las exacciones de los gobernantes de la parte occidental del país por el ejército de la India, que invadió la región oriental en respuesta a un ataque preventivo lanzado por el ejército pakistaní contra el territorio indio. La India consiguió expulsar de la parte oriental a las fuerzas militares pakistaníes, dando así vía libre a la constitución del nuevo Estado independiente con el nombre de Bangladesh. Este último acabaría obteniendo el reconocimiento de la comunidad internacional, aunque tuvo que enfrentarse a un prolongado bloqueo por parte del gobierno de Pakistán para su admisión en varias organizaciones internacionales.