

Derecho de autodeterminación y ordenamiento constitucional*

José Manuel BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

El derecho a la libre determinación de los pueblos es un derecho reconocido como tal en el Derecho internacional convencional; y así aparece proclamado en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como un derecho primario respecto del reconocimiento de los demás derechos humanos.

Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación, en virtud del cual establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico social y cultural, proclaman, con la misma redacción, ambos textos internacionales aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, permitiendo vislumbrar los confines de este derecho universal.

El derecho a autodeterminación de los pueblos se aprecia configurado, aún no de modo pacífico, como un derecho de titularidad y ejercicio colectivo —derecho de los pueblos— más bien que como un derecho individual, ejercitable frente a una clase determinada de estados —estados calificados como coloniales, racistas o extranjeros— y objeto de garantía por la comunidad internacional, que implica lograr la consecución de un nuevo destino político por una comunidad.

El derecho a la libre determinación de los pueblos, negativamente, no puede invocarse cuando un pueblo vive, libre y voluntariamente, dentro de un orden jurídico estatal, cuya integridad territorial sea preceptible como real y no constituya una mera ficción jurídica, porque este derecho no acoge un derecho indiscriminado de secesión ni colisiona con el principio de intangibilidad de fronteras.

En el derecho a la libre determinación de los pueblos, subyace la idea de dominación, de sometimiento, de subyugación jurídica y política y económica de un pueblo a otro, como se aprecia en la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de 14 de diciembre de 1960.

El reconocimiento de este derecho a la libre determinación de los pueblos en su proyección interna, en el Derecho constitucional, en el Derecho público de un Estado, presenta dificultades, porque su origen parece que es un derecho externo a las constituciones, aun en los estados compuestos o plurales, porque la aceptación de la misma Constitución sería en todo caso expresión del ejercicio de este derecho colectivo.

Resulta significativa, en este interés, la lectura del artículo 1 de la Constitución francesa de 1958: "La República y los territorios de ultramar, que por un acto de libre determinación adoptan la presente Constitución, instituyen una Comunidad..."; y, en sentido negativo, del significado de integración y de unidad que representa la Constitución en un Estado democrático, el artículo 146 de la Constitución de la República Federal Alemana de 1949, la presente ley fundamental perderá su vigencia el día en que entre en vigor una constitución que hubiere sido adoptada en libre decisión por todo el pueblo alemán".

El derecho a la libre determinación de los pueblos, en su vocación internacional, se encuentra garantizado en la Constitución española de 1978.

El preámbulo de la Constitución permite comprender la asunción expresa del Constituyente de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, como se advierte al proclamar la voluntad decidida de la nación española de "colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra", de donde se advierte que es contrario al espíritu fundacional de la Constitución que España ampare políticas neocolonialistas o que sostenga situaciones de tutela jurídica, política y económica respecto de otros pueblos.

Los artículos 96 y 10.2 de la Constitución permiten considerar los Pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales, como normas de Derecho interno, una vez que han sido ratificados por España, y como normas de interpretación privilegiada de los derechos y libertades reconocidos en la misma Constitución.

El derecho a la libre determinación de los pueblos no aparece reconocido expresamente en su dimensión interna en la Constitución española de 1978, aunque ello no compromete conclusiones definitivas, porque otros derechos humanos —como el derecho a la paz, o el derecho a la felicidad, o el derecho de resistencia, en algunas de sus manifestaciones—, que son derechos invisibles en la literalidad de la Constitución, se encuentran sin embargo garantizados por la Norma fundamental.

El reconocimiento del derecho a la libre determinación en su dimensión interna aparece como una cuestión constitucional de perfiles controvertidos y polémicos, porque permitiría asegurar su disposición y ejercicio por los diferentes pueblos que conviven en España, imponiendo *de facto* la quiebra del pacto constitucional.

La Constitución no reconoce el derecho de secesión de las diferentes nacionalidades y regiones que

* Texto escrito de la Conferencia pronunciada en Barcelona, el 19 de julio de 1997, en el Seminario sobre "El proceso de autodeterminación de los pueblos coloniales", en los Cursos de Verano organizados por la Universidad de Barcelona.

integran el Estado, porque la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, como afirma el artículo 2, y porque el territorio que conforma España aparece como un concepto petrificado en el momento de entrada en vigor de la Constitución.

La Constitución reconoce el derecho de autogobierno de los diferentes pueblos de España, que pueden desarrollar la voluntad política de autodeterminación en el seno de la misma Constitución, mediante la constitución de comunidades autónomas, dotadas de instancias representativas de gobierno con potestades legislativas y ejecutivas propias, pero no reconoce derechos de soberanía ni de libre determinación política a las diferentes comunidades, ni el Estado español se posiciona en igualdad de derechos con las comunidades autónomas.

La Constitución garantiza elementos inherentes al principio de libre determinación, participa de la cultura de respeto al derecho a la autodeterminación de los pueblos, pero no garantiza el derecho a la desintegración.

El propio preámbulo constitucional resulta significativo cuando expresa que la nación española proclama su voluntad de proteger a todos los pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, de modo que la Constitución no alumbrará un sistema uniformizador de los regímenes jurídicos y políticos de los diferentes pueblos que coexisten en España, sino se asienta en el expreso reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado.

En el propio articulado de la Constitución se encuentran, sin embargo, límites al derecho a la diversidad de regímenes jurídicos de las diferentes comunidades autónomas, que revisten un tinte uniformizador, que se observan, *ad exemplum*, cuando se contrae la libre titularidad del territorio de las comunidades autónomas —incompatibles con la noción de bienes de dominio público estatal—; o cuando se restringe la libre disposición de los recursos económicos, al estar presidido el sistema económico por los principios de solidaridad interregional, de cooperación y de equilibrio territorial.

El Estado se reserva en la Constitución funciones y competencias inherentes a la soberanía —Defensa, Asuntos Exteriores, Justicia—; y las comunidades autónomas no se encuentran capacitadas para determinar su estatuto internacional, de donde se destaca que estos elementos y contenidos inherentes al derecho a la libre autodeterminación de los pueblos no se ofrecen de forma disgregada.

El derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, en su consideración interna, no es pues un derecho garantizado en la Constitución de forma plena, ni consecuentemente puede ser tutelado inmediata y directamente por los tribunales ordinarios o por el Tribunal Constitucional, sino en algunos de sus elementos estructurales.

No se puede obviar que la Constitución española de 1978 es una Constitución democrática y una Constitución de Derecho, que se asienta como ejes vertebradores, que constituyen su fundamento, en

el respeto a la voluntad soberana del pueblo, en el respeto a los derechos individuales de los ciudadanos y en el respeto a las reglas jurídicas que impone la Constitución.

El mismo Pacto Constituyente es un pacto de convivencia, de integración jurídica de los diferentes pueblos que conviven en España y reposa en la afirmación y garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

La Constitución, desde esta perspectiva, no impide, tampoco, la asunción funcional del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos de España expresada de forma pacífica y por los cauces de la Constitución, aunque no lo estimule ni fomente, para no subvertir el mismo orden constitucional.

La propia Constitución, contraria a su consideración de inmutable, contiene un procedimiento de reforma constitucional, que posibilita a las comunidades autónomas expresar su voluntad de separación del Estado a través de un proceso complejo que requiere el concurso de conformidad de los representantes legítimos del pueblo interesado y de las Cortes Generales y de la expresión ratificadora de ese pueblo y del conjunto del pueblo español.

Pero este mismo proceso tiene límites, porque no se puede escindir el derecho a la libre determinación de los pueblos del derecho del ciudadano al disfrute de la democracia.

El derecho a la autodeterminación de los pueblos no puede ser ejercitado lícitamente para imponer un gobierno despótico.

El principio democrático constituye el envoltorio necesario del ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos, porque el derecho a la democracia y el derecho a la libre determinación son dos conceptos inescindibles.

La reciente experiencia de Yugoslavia demuestra las graves consecuencias contra la humanidad que provoca la disociación de estos derechos, cuando además determinadas élites se apoderan inmerecida y arbitrariamente de la titularidad del derecho.

Y el derecho a la libre determinación sólo puede ser ejercicio lícitamente sin recurrir a la violencia, sin recurrir a la fuerza.

El derecho a la libre determinación de los pueblos es inescindible del derecho a la paz, porque no puede nunca afianzarse en la exigencia del sacrificio de vidas humanas; porque su ejercicio debe ser siempre no violento, pacífico, siendo responsabilidad de la comunidad internacional asegurar el goce de este derecho en el respeto a los principios de la Carta, sin provocar, por su inacción, perjuicios exorbitantes e irreparables de la población, que le hagan acreedora, injustamente, de la consideración de víctima en su doble valencia.

El derecho a la libre determinación de los pueblos no puede ejercerse de forma trivial o abusiva, como advertía Antonio Cassese (*Self-Determination of peoples. A legal reappraisal*. Cambridge University Press, 1995) consagrando un nuevo tribalismo, con la aparición de microestados que no sean capaces de garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.

Si el derecho de los pueblos a la libre determinación, como advertía Gros Espiell, ha cons-

tituido un aporte más al respeto efectivo e integral de los derechos del hombre, al implicar el fin de la dominación colonial y extranjera para muchos pueblos, no podemos hacer evolucionar este derecho democrático de forma irresponsa-

ble —añadimos nosotros— desnaturalizando su contenido liberalizador de los individuos y de los pueblos, en contradicción con el respeto debido a los derechos humanos, que constituye su sustrato y fundamento último.