

Autodeterminación nacional y democracia

National Self-Determination and Democracy

Javier Peña Echeverría

Resumen

El principio de autodeterminación nacional no se justifica apelando a la democracia, tanto si se considera que el titular del derecho es un sujeto colectivo con identidad propia, la nación, como si se parte de la mera conjunción de voluntades individuales para reclamar la independencia política. Este artículo sostiene que una comunidad política democrática es una sociedad de ciudadanos cuyo origen es contingente, pero cuyo autogobierno se basa en la interdependencia y cooperación de ciudadanos iguales que se relacionan según principios de justicia.

Abstract

The principle of national self-determination is not justified by its link to democracy, neither if one considers that the holder of the right is a collective subject with its specific identity, the nation, nor if the starting point to demand political independence is the mere conjunction of individual wills. In this article I defend that a democratic political community is a society of citizens whose origin is contingent, but whose self-government is based on interdependence and cooperation of equal citizens that relate to each other according to principles of justice.

Palabras clave: Autodeterminación nacional, democracia, secesión, autonomía, justicia.

Key words: National Self-Determination, Democracy, Secession, Autonomy, Justice.

El concepto de autodeterminación ocupa un lugar central en los debates actuales sobre el nacionalismo¹. Pero no entraré aquí en las cuestiones que plantea desde el punto de vista del derecho constitucional o del derecho internacional, ni en las condiciones o procedi-

¹ Ya se utilice abiertamente el término o se recurra a otros análogos como el «derecho a decidir», que esquivan las restricciones a las que está sometido el principio de autodeterminación en los documentos de Naciones Unidas.

mientos de su realización política. Me ceñiré al enfoque normativo de la filosofía práctica, que se pregunta si el principio de autodeterminación puede servir como justificación moralmente válida de la pretensión de secesión planteada por un grupo actualmente integrado en un Estado².

La fuerza de la apelación al principio de autodeterminación cuando se trata de justificar la aspiración nacionalista a la independencia política reside en que en él convergen aparentemente nacionalismo y democracia. El origen histórico del principio puede situarse en las revoluciones del siglo XVIII, y en particular en la Revolución Francesa: la afirmación del ciudadano como un sujeto autónomo que determina por su propia voluntad, junto a otros y en pie de igualdad con ellos, cómo y según qué normas quiere vivir, parece corresponderse con la reivindicación del derecho de un pueblo a rebelarse contra un gobierno exterior tiránico. Esa afirmación de soberanía que excluye la subordinación a cualquier autoridad exterior parece ser la base compartida por nacionalistas y demócratas: a primera vista, se podría apreciar en las demandas nacionalistas la misma aspiración al autogobierno que constituye el núcleo de la democracia³. Es lo que hace tan atractivo el principio de autodeterminación, sostenido en su día tanto por demócratas liberales (Wilson) como por marxistas (Lenin), y reivindicado en importantes documentos anticolonialistas de las Naciones Unidas.

Esta aparente afinidad explica que en ocasiones hayan venido paradójicamente a coincidir en la práctica los defensores de la soberanía popular, enfrentados a la dominación histórica de linajes, fortunas y autoridades ancestrales, con aquellos que invocan la soberanía de un sujeto colectivo, la nación, en nombre de supuestos derechos históricos consagrados por su antigüedad. A veces los movimientos revolucionarios se han servido de la fuerza motivadora del sentimiento nacional; en otros casos, las fuerzas de izquierda apoyan, o al menos

² Tampoco se examinarán otros argumentos que podrían justificar la secesión. Puede verse al respecto una consideración detallada en BUCHANAN, Allan: *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*. Ariel, Barcelona, 2013.

³ Cf. BRILMAYER, Lea: «Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation» en *Yale Journal of International Law* 16/177 (1991), p. 180: «¿Cómo pueden dar origen los ideales de la Revolución Francesa a las demandas de secesión? La respuesta aparente es que el concepto de soberanía popular puede ser entendido de modo que abarque el derecho a rebelarse contra el gobierno de otro grupo nacional o étnico lo mismo que incluye el derecho a rebelarse contra el propio gobierno».

no se oponen, a las reivindicaciones nacionalistas, creyendo que de hacerlo se enfrentarían a una demanda popular de soberanía.

Aquí se sostendrá, en cambio, que el principio de autodeterminación nacional no puede justificarse como un corolario de la autonomía democrática, tanto si se apela a un sujeto colectivo preexistente, la nación (1), como si se prefiere partir de la mera conjunción de voluntades individuales para reclamar la independencia política (2). Una comunidad política democrática es una sociedad de ciudadanos contingente en su origen, pero sustentada en la interdependencia y cooperación entre ciudadanos iguales, que ha de fundarse en la justicia (3).

1. La nación como sujeto de autodeterminación

La respuesta nacionalista típica a la pregunta por quién es el sujeto al que se refiere el principio de autodeterminación, es que tal sujeto es la nación. Eso supone que la nación es concebida como una persona con identidad propia, titular del derecho a existir y autogobernarse, ya que «el principio de autodeterminación nacional atribuye agencia moral y autoridad política a las naciones»⁴. El nacionalismo se basa, como observa Brubaker siguiendo a Gellner, en una ontología social que postula la existencia de las naciones como entidades reales cuyo «telos» es la independencia estatal⁵. La justificación de la autodeterminación se plantea aquí según un enfoque comunitarista y esencialista.

De hecho, el principio de las nacionalidades dio por supuesto que existen esos individuos colectivos y que les corresponde naturalmente el conjunto de instituciones necesario para autogobernarse (ordinariamente, el Estado). El discurso nacionalista ha recurrido a menudo a la concepción de la nación «orgánica», «un ente contrapuesto al orden artificial del derecho positivo y el construido Estado constitucional»⁶, extremando la analogía entre los individuos físicos

⁴ BRUBAKER, Roger: «Myths and misconceptions in the study of nationalism», en HALL, John (ed.): *The State of the Nation*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 272.

⁵ Cf. BRUBAKER, Roger: art. cit., p. 276. El libro de Gellner al que alude es *Naciones y nacionalismo*. Alianza, Madrid, 1988. Véase también GLOVER, Jonathan: «Naciones, identidad y conflicto» en MCKIM, R. y McMAHAN, J.: *La moral del nacionalismo*. Vol. I. Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 27-52.

⁶ HABERMAS, Jürgen: «El Estado nacional europeo. Sobre el pasado y el futuro de la soberanía y de la ciudadanía», en *La inclusión del otro*. Paidós, Barcelona, 1999, p. 93.

y el macro-individuo político, y empleando con profusión las metáforas orgánicas.

Sin embargo, si la cuestión de la identidad es ya por sí misma difícil, y más aún la de la identidad colectiva –¿en qué medida puede sostenerse, más allá de una vaga analogía, que las entidades colectivas tienen rasgos y disposiciones que las dotan de entidad consistente y continua en el tiempo, y que permiten considerarlas como sujetos de acción con personalidad y fines propios?–, se torna aún más problemática cuando hablamos de la nación. La concepción «fuerte» de la nación hace referencia a una supuesta realidad específica con rasgos propios definitorios que la distinguen de otras semejantes, bien delimitada, homogénea, continua y permanente a través del tiempo. Pero por más que los relatos nacionalistas sugieran que las naciones son entes vivos con tales características, la posición mayoritaria de los estudiosos no avala esa creencia.

La identidad nacional habría de determinarse por un conjunto de señas o marcadores objetivos: lengua, historia, tradiciones y costumbres. Sin embargo, no hay un conjunto de rasgos necesarios y conjuntamente suficientes que permitan reconocer que un determinado grupo es (o no) una nación⁷. Los estudiosos reconocen que, a fin de cuentas, la percepción subjetiva que los individuos tienen de sí mismos como una comunidad nacional es el único elemento indispensable para que la nación exista.

Eso no resta importancia y valor a la presencia de las naciones en la vida política; pero explica las constantes controversias en torno a los discursos y demandas nacionalistas⁸. La nación ideal que a menudo se tiene en mente en los discursos políticos es una entidad con una esencia permanente, límites territoriales nítidos, y culturalmente

⁷ Véase, por ejemplo, TAMIR, Yael: *Liberal Nationalism*. Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 65: «Todos los intentos de seleccionar un conjunto particular de rasgos objetivos –sea la historia común, el destino colectivo, la lengua, la religión, el territorio, el clima, la raza, la etnicidad– como necesarios y suficientes para la definición de una nación han acabado en un fracaso».

⁸ Como señala Moore, no se trata de que sean producto de una manipulación de las masas, sino de que «su identificación e invocación son variables en el sentido de que son constituidas y mantenidas a través de procesos sociales que podrían haber sido distintos de los que fueron». Cf. MOORE, Margaret: *The Ethics of Nationalism*. Oxford University Press, Nueva York, 2001, p. 8. Sobre el error de reducir el nacionalismo a una estrategia de manipulación de las élites, cf. BRUBAKER, op. cit., pp. 289-292.

homogénea⁹. Pero se trata de un estereotipo alejado del mundo real, en el que abundan las fronteras disputadas, las naciones sin territorio, la diversidad étnica, las naciones repartidas en varios estados, etc. Las sociedades reales se caracterizan por la pluralidad interna, la diversidad y la mixtura cultural: casi todas son «multiculturales»; pero además no forman mosaicos de piezas homogéneas, sino que los grupos presentes en su seno se mezclan e influyen mutuamente¹⁰. Por eso hay membresías múltiples en competencia e interpretaciones divergentes sobre el status de los diferentes grupos, lo que hace difícil determinar quién es el supuesto sujeto nacional.

Además, las identidades nacionales son construcciones sociales que han resultado de procesos históricos. Aunque el nacionalismo alimente el mito de una nación prístina que preexiste a su percepción y celebración –pues entiende la historia de la nación como devenir de un ser originario–, las naciones son paradójicamente el resultado de la construcción nacional¹¹. En el transcurso del tiempo se crean, transforman y destruyen las identidades y los modos de relación de los grupos.

En suma, la naturaleza e identidad del sujeto nacional de la autodeterminación es controvertida, inestable y cambiante. No se puede negar, sin embargo, que hay una sedimentación de elementos culturales diversos, facilitada o promovida por los procesos de construcción nacional, pero al fin acogida como propia por los individuos. Esos complejos culturales son el núcleo real de las naciones para los llamados «nacionalistas liberales». Si bien estos teóricos no pueden renunciar, en tanto que liberales, a la primacía axiológica del individuo, reconocen sin embargo que las comunidades nacionales proporcionan a los individuos un marco de significados y valores esencial para la conformación de su identidad y su autorrealización. Y rehacen sobre esas premisas el argumento en favor de la autodeterminación nacional.

Algunos teóricos nacionalistas sostienen que las naciones son intrínsecamente valiosas, como espacio comunitario en el que se forja

⁹ MOORE, Margaret: op. cit., p. 213: «a los nacionalistas les gusta proclamar que están unidos por el proyecto de autodeterminación nacional, y casi siempre hablan en términos de la nación como un todo, sin rastro de división o disenso dentro de la comunidad nacional, o del territorio en su conjunto».

¹⁰ Puede verse al respecto, por ejemplo, BENHABIB, Seyla: *Las reivindicaciones de la cultura*. Katz, Buenos Aires, 2006.

¹¹ Si bien ésta se asienta sobre una base social, histórica y cultural: las naciones no son infinitamente maleables.

la identidad, la vida y el destino de las personas. Pero la mayoría de los nacionalistas liberales, sin dejar de apreciar el valor de la cultura nacional, consideran que su valor es instrumental para los individuos: les proporciona los recursos indispensables para formar su propia autonomía, el contexto para adoptar decisiones significativas. Es también condición de su propia dignidad: verse como miembros de una comunidad respetada y valiosa afecta a la percepción de sí mismos y a su capacidad de llevar una vida satisfactoria¹².

La argumentación nacionalista liberal puede resumirse así:

«El argumento se desarrolla en estos pasos: (1) la membresía de las personas en los grupos incluyentes (*encompassing groups*) es un importante aspecto de su personalidad, y su bienestar depende de darle plena expresión; (2) la expresión de la membresía incluye esencialmente su manifestación abierta en la vida pública de la comunidad; (3) eso requiere expresar la propia membresía en las actividades políticas en el seno de la comunidad; (4) por consiguiente, el autogobierno es intrínsecamente valioso, es preciso para proporcionar al grupo una dimensión política»¹³.

Dada la importancia de los grupos cuyo tamaño, concentración en un territorio y riqueza cultural los convierten en marcos incluyentes de la vida individual, es necesario que la esfera pública y sus instituciones reflejen los valores, tradición e historia de la comunidad nacional, esto es, su cultura, y la mantengan viva y activa, de manera que sus miembros puedan expresar públicamente su identidad nacional. No se trata sólo de que los miembros de la nación puedan hablar su lengua o mantener privadamente sus costumbres, sino de que su identidad comunitaria tenga expresión pública reconocida.

Y dando un último paso, los nacionalistas argumentan que la protección de la cultura nacional requiere una entidad políticamente autónoma, con instituciones de autogobierno reconocidas, porque este es el marco apropiado para garantizar que los propios afectados puedan adoptar por sí mismos las políticas necesarias para el mantenimiento de la cultura nacional. La mera integración cívica de los individuos, haciendo abstracción de la diversidad cultural y nacional,

¹² Cf. MARGALIT, Avishai y RAZ, Joseph: «National Self-Determination», en *The Journal of Philosophy* 87/9 (1990); TAMIR, Yael: op. cit.; KYMLICKA, Will: *Ciudadanía multicultural*. Paidós, Barcelona, 1996; MILLER, David: *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*. Paidós, Barcelona, 1997.

¹³ MARGALIT, AVISHAI y RAZ, Joseph: art. cit., p. 451.

conduce a políticas asimilacionistas que atentan contra la igualdad de derechos individuales¹⁴.

De nuevo advertimos cómo se presupone que las sociedades son homogéneas: se cuenta con que todos sus integrantes comparten total y exclusivamente una cultura. Pero en la práctica no todos se identifican con una nación en particular, ni menos comparten una cultura nacional. Tampoco es necesario justificar los derechos políticos sobre la base de la pertenencia cultural; basta con apelar a la ciudadanía en una sociedad política en particular para demandar el reconocimiento de los derechos inherentes a esa condición, incluidos los culturales (que no son los únicos, ni quizá siempre los más importantes). Por otra parte, es imposible trazar un mapamundi en el que las líneas de demarcación se correspondan exactamente con las identidades nacionales. Siempre hay minorías étnicas en las regiones secesionistas.

Pero en todo caso nos encontramos, como advierte Copp, ante un dilema: o bien se niega el derecho al voto en el proceso de autodeterminación a quienes no pertenecen al grupo nacional, aunque sean residentes y miembros de la sociedad política, lo cual sería antidemocrático, o bien se niega que el derecho de autodeterminación corresponda a los grupos incluyentes (es decir, a las naciones culturales)¹⁵.

Ahora bien, aun si aceptáramos que los individuos necesitan crecer y vivir en un contexto cultural específico y floreciente, y que ése es la nación cultural, quedaría por resolver la cuestión de si esa comunidad debe forzosamente institucionalizarse políticamente como Estado. Se podría sostener que otras soluciones políticas pueden satisfacer el mismo propósito de protección cultural y capacidad de decisión sobre cuestiones relativas a la identidad nacional: autonomía para los territorios en que se asientan las minorías nacionales, un estado federal multinacional, u otras soluciones análogas. Es discu-

¹⁴ MOORE, Margaret: op. cit., p. 133: «De hecho, es difícil ver cómo un estado multinacional comprometido con la libertad de expresión y asociación, y con el gobierno democrático, puede evitar afrontar el tipo de demandas de autogobierno político que caracterizan típicamente a las comunidades nacionales».

¹⁵ COPP, David: «La democracia y la autodeterminación comunal», en MCKIM, R. y McMAHAN, J.: , op. cit., vol. II, pp. 137-138: «Básicamente, las mismas consideraciones que creen Margalit y Raz que apoyan el derecho de autodeterminación de los grupos incluyentes (mayoritarios) mostrarían que las poblaciones de las sociedades plurales tienen ese derecho» (...) «Los grupos incluyentes no tienen derecho a la autodeterminación: son más bien las sociedades las que tienen ese derecho, sean o no culturalmente plurales».

tible que baste la defensa de una identidad cultural para justificar la secesión¹⁶.

Hay que tener en cuenta además que, sea cual sea el nivel de autonomía que se reconozca a una nación, a las demás les correspondería el mismo, por lo que allí donde haya una pluralidad de identidades en competencia (e incompatibles) seguramente la solución viable es el mutuo reconocimiento y acomodación.

Los nacionalistas suelen replicar a las propuestas de autonomía o federación que sólo un Estado soberano goza de autonomía política plena, de un control político sin interferencia e intrusiones ajenas en sus propios asuntos, y puede obtener un reconocimiento pleno por parte de la comunidad internacional, con los efectos consiguientes para la autoestima y conciencia de identidad de los miembros de la comunidad nacional: en eso es irremplazable. Pero aún si se acepta esta tesis, hay que tener en cuenta que el derecho de una comunidad nacional a un Estado no equivale al derecho a que las fronteras de éste coincidan con las de la comunidad nacional. Habría que contraponer el interés de la máxima protección cultural a otros intereses, consecuencias y riesgos –del mismo modo que la protección de las creencias religiosas no da derecho a un estado confesional–¹⁷.

Por lo demás, también cabe matizar el argumento de la necesidad de una cultura. Las personas necesitan una cultura para su realización y su autonomía, pero no una cultura en particular; y lo cierto es que las culturas se modifican continuamente en contacto con otras culturas: ninguna se preserva sin cambios. Por otra parte, no todo rasgo cultural es benigno, ni las políticas basadas en la identidad carecen de consecuencias problemáticas; una política fundada en la identidad adscriptiva es difícilmente compatible con el reconocimiento de la diversidad y la tolerancia que requiere la democracia.

Por último, la autodeterminación nacional se refiere a la preservación de una identidad colectiva que tiene su núcleo en una cultura propia y específica del grupo, por medio de instituciones y políticas que preserven y promuevan su presencia vigorosa en el espacio público. Pero por importante que esto sea para la configuración de un marco de autorrealización de los individuos, hay que advertir de que no supone por sí mismo un incremento de autonomía individual.

¹⁶ Como advierte Buchanan en *Secesión*, p. 116: «La fuerza del argumento de la preservación cultural para justificar la secesión es limitada». Volveremos más adelante sobre las condiciones que pueden justificar la secesión.

¹⁷ Como argumenta HSIN-WEN, Lee: «The Identity Argument for National Self-Determination», en *Public Affairs Quarterly* 26/2 (2012), pp. 123-140.

Como reconoce Tamir, aunque tanto autogobierno como autodeterminación hacen referencia a la autonomía individual y al derecho a tener parte en las decisiones sobre asuntos fundamentales de la propia vida, «mientras en el derecho de autogobierno este aspecto se refiere al derecho de los individuos a gobernar sus vidas sin estar sujetos a dictados externos, en el caso de la autodeterminación concierne al modo en que los individuos definen su identidad personal y nacional»¹⁸. Por eso advierte que puede darse el caso de un Estado que no conceda a sus miembros el derecho de autogobernarse y sin embargo admita un derecho de autodeterminación nacional, reconociendo y promoviendo sus señas de identidad. En otras palabras, que cabe autodeterminación sin democracia.

La conclusión es que, en la medida en que la base objetiva de la demanda de autodeterminación –la identidad nacional– resulta controvertida, el eje de la argumentación ha de desplazarse hacia el fundamento subjetivo: lo que cuenta, se dirá, son los sentimientos de la gente, que ha desarrollado un sentimiento de afecto y pertenencia a la «comunidad imaginada» nacional; y sobre todo, su voluntad. La autodeterminación se justificará entonces sobre la voluntad expresada por los ciudadanos de constituirse en un Estado nacional independiente.

2. La autonomía individual como base de la autodeterminación

En efecto, otros teóricos fundamentan la demanda de autodeterminación nacional en el principio de la autonomía individual, indiscutible desde una perspectiva liberal, y base de la legitimidad democrática: lo que justifica cualquier ordenamiento o norma legal es el acuerdo procedente de la voluntad política de los ciudadanos asociados. Por consiguiente, algunos, como Philpott, sostienen que:

«Un grupo de individuos en un territorio delimitado que desee gobernarse a sí mismo de manera más independiente, goza de un derecho de autodeterminación *prima facie*»¹⁹.

Es decir, cualquier conjunto de individuos que decida separarse de otro conjunto en el que estaba anteriormente integrado, está

¹⁸ TAMIR, Yael: op. cit., p. 70.

¹⁹ PHILPOTT, Daniel: «In Defense of Self-Determination», en *Ethics*, 105/2 (1995), p. 353. Por cierto, deja abierta la forma de la autodeterminación, sea un Estado independiente o una mayor autonomía dentro de un Estado federal.

justificado en principio, sin necesidad de aducir otra razón que su voluntad de hacerlo, expresada de acuerdo con los procedimientos y garantías característicos de las democracias liberales.

Es éste el llamado «argumento plebiscitario» o «teoría de la elección» (*Choice theory*)²⁰. El derecho de autodeterminación arraiga, según esta doctrina, en la autonomía moral del individuo y en los principios del liberalismo político. La autodeterminación, que es inseparable de la democracia, «fue inventada por demócratas liberales, y su historia intelectual es una discusión entre ellos»²¹. Autonomía implica que la ley proteja los derechos inviolables de libertad negativa; pero también que los individuos tengan control sobre su propio destino, gobernándose a sí mismos junto con sus conciudadanos autónomos (mediante participación directa o representación) a través de las correspondientes instituciones y leyes, según principios de justicia distributiva.

La autodeterminación sería entonces un tipo particular de institución democrática, por la que un grupo cuyos miembros comparten una identidad a efectos políticos –que no es su única identidad– pretenden un gobierno separado. Una demanda de autodeterminación es una demanda de autogobierno²².

Para explicar su tesis, imagina Philpott una comunidad ficticia, la de los «utópicos», que habita en un territorio cuyos límites incluyen a todos los que comparten esa identidad y sólo a ellos. Lo que los utópicos desean es gobernarse a sí mismos, crear su propio destino «utópico», no ver su voluntad política diluida en una masa que los englobe, decidir sin interferencias ajenas sobre sus asuntos: en suma, modelar su marco político y ser en consecuencia más autónomos. Pueden tener otras razones para pretender la autodeterminación (di-

²⁰ Se atribuye la primera formulación a Harry Beran, quien afirma en *The Consent Theory of Political Obligation*, Croom Helm Publishers, 1987, p. 36: «Si las personas tienen derecho a la autodeterminación personal y política, entonces la secesión debe ser permitida si es deseada efectivamente por un grupo concentrado territorialmente y si es moral y prácticamente posible». Citado de WELLMAN, Christopher H.: «A Defense of Secession and Political Self-Determination», en *Philosophy and Public Affairs* 24/2 (1995), pp. 142-171.

²¹ PHILPOTT, Daniel: art. cit., p. 355.

²² Dicho sea de paso, quizá se podría explicar sobre esta base que haya personas o partidos que apoyan demandas de secesión al tiempo que declaran no ser nacionalistas, o que otros sostengan que debe incorporarse necesariamente a los textos constitucionales un derecho a la autodeterminación, fundado en la soberanía irrenunciable de los ciudadanos.

fundir su lengua, preservar su religión, oponerse a la persecución o a la marginación económica, etc.), pero ninguna de ellas es necesaria.

No importa tampoco cuál sea el contenido de esa identidad. La voluntad democrática de los demandantes es justificación suficiente para su reivindicación, a la que no podría oponerse nadie que se considere demócrata²³. No es preciso que el grupo secesionista demuestre que es objeto de injusticia por el Estado restante, aunque quepa establecer condiciones que maten o restrinjan ese derecho.

Así, Wellman considera que para que se justifique la secesión ha de añadirse al consenso de los asociados un requisito que denomina «teleológico»²⁴: tanto el grupo secesionista como el que forma el Estado restante han de tener el tamaño suficiente para cumplir satisfactoriamente las funciones necesarias para legitimar su derecho al territorio; de lo contrario cualquier grupo podría separarse de los estados existentes²⁵. El requisito teleológico permite a los secesionistas fundar adicionalmente su derecho en la eficiencia: pueden cumplir mejor las funciones políticas que el Estado actual²⁶. Wellman propone en consecuencia un modelo híbrido, que establece un derecho limitado de secesión: ésta es permisible siempre y cuando se descarten las posibles consecuencias nocivas derivadas de ella: la inseguridad o la falta de protección de los derechos de los ciudadanos.

En segundo lugar, es condición para que la secesión esté justificada el respeto de los derechos humanos. Philpott considera que el nuevo Estado debe proteger los derechos humanos al menos en la misma medida que el Estado del cual se separa. Es una condición bien comprensible desde una perspectiva individualista.

Pero además, el grupo que se separa debe atender a obligaciones de justicia: los derechos terminan allí donde empieza el perjuicio a otros, y la decisión de los separatistas puede afectar negativamente a los habitantes del Estado restante: quizá deban pagar indemnizaciones, o mantener obligaciones económicas respecto al Estado

²³ «A un grupo con una identidad particular le corresponde un derecho de autodeterminación *prima facie*». PHILPOTT, Daniel: art. cit., pp. 360-361.

²⁴ WELLMAN, Christopher H.: art. cit., pp. 156-160.

²⁵ Se podría argumentar que si el derecho de autodeterminación se basa en la autonomía individual, ésta no puede ser limitada por razones de conveniencia. Pero la autonomía justificaría el derecho de uno o más individuos a exiliarse, no a constituir un nuevo Estado.

²⁶ Pero también podría serle negada la autodeterminación a un conjunto de secesionistas siguiendo el mismo criterio. Es más, un modelo teleológico puro permitiría justificar la anexión aun contra el consenso de los habitantes de un territorio.

que abandonan. No obstante, los defensores de la teoría plebiscitaria coinciden en que el deber de compensación no puede anular el derecho a la separación: el hecho de que la secesión implique ciertos perjuicios para el Estado restante puede limitar las condiciones de la secesión, pero no suprime el derecho justificado a ella²⁷. Los derechos de unos a constituir un grupo no pueden impedir la libertad de asociación de otros, forzándoles a permanecer en una sociedad política contra su voluntad; por eso no pueden reclamar un derecho a votar contra la separación del grupo secesionista²⁸.

El examen crítico de esta teoría ha de centrarse de nuevo en el sujeto de la autodeterminación y en su entorno. La clave del argumento es la soberanía individual: se apela a una decisión que no tiene por qué estar fundada en un hecho o criterio objetivo independiente de la voluntad arbitraria de un conjunto de sujetos. «Si lo decisivo es la preferencia expresada por el autogobierno, no las características que identifican al grupo, entonces se evita el problema de encontrar criterios objetivos, al menos en teoría»²⁹.

Por consiguiente, cualquier conjunto de personas podría ser en principio titular de un derecho de autodeterminación, sin invocar justificación alguna. Sin embargo, parece irreal la hipótesis de una convergencia de voluntades sostenida tan sólo en la casualidad, o en ciertos rasgos adoptados arbitrariamente como criterio de identificación³⁰. Tampoco parece suficiente la coincidencia en una determinada reivindicación de personas situadas en territorios distantes (los veganos, por ejemplo), o el hecho de compartir circunstancialmente un objetivo (como la oposición a la energía nuclear). Como el mismo Philpott admite: ¿podemos concebir una colección aleatoria de individuos que anhelan gobernarse a sí mismos? ¿Por qué querrían eso? Aunque en principio cualquiera podría ejercer justificadamente un derecho a la autodeterminación, lo cierto es que los defensores de esta teoría limitan sus ejemplos a grupos nacionales³¹. De hecho, los grupos que buscan la autodeterminación son naciones, cuyos miembros comparten ciertos rasgos, y aspiran a la autodeterminación no únicamente con el fin de autogobernarse, sino como vía para obtener el mantenimiento y la prosperidad del grupo nacional.

²⁷ WELLMAN, Christopher H.: art. cit., p. 145.

²⁸ Cf. PHILPOTT, Daniel: art. cit., pp. 362-363.

²⁹ PHILPOTT, Daniel: op. cit., p. 365.

³⁰ Como ser zurdo, o residir en el espacio comprendido entre dos paralelos o dos meridianos.

³¹ Cf. PHILPOTT, Daniel: op. cit., pp. 365-366.

En último término, las demandas de secesión reales remiten a un fundamento aparentemente objetivo que las justifique. De manera que el planteamiento individualista sitúa la voluntad de autodeterminación en el vacío, y peca por tanto de falta de realismo, o acaba remitiéndonos de nuevo a la identidad nacional³². Quien aspira a ejercer la autodeterminación lo hace casi siempre invocando una identidad nacional no suficientemente reconocida.

Pero ya hemos visto que la demanda de autodeterminación nacional se plantea en sociedades en las que a menudo los grupos étnicos, lingüísticos o de otro tipo viven entremezclados, sin que haya una limpia separación espacial entre ellos. Un proceso de secesión no divide limpiamente comunidades estancas, y no se resuelve simplemente con acuerdos de indemnización: tiene graves repercusiones en el seno de las sociedades afectadas, y crea fracturas internas de difícil reparación. Aunque también es cierto que a veces impedir la secesión tiene malas consecuencias, en la medida en que se extiende en un grupo un sentimiento de injusticia ligado a la frustración de sus aspiraciones de autogobierno.

En este punto hemos de aludir brevemente a la importancia del territorio. Los estados son territoriales: de lo contrario no podrían ejercer las funciones que les corresponden. Y los grupos susceptibles de autodeterminación habitan un territorio; por lo que una demanda secesionista implica una reclamación territorial, no sólo el reconocimiento de una nación. Por tanto, un grupo secesionista debe demostrar que tiene una demanda legítima respecto a un territorio; no basta la voluntad mayoritaria de ocuparlo³³. ¿Cómo puede justificar dicho grupo su derecho a un determinado territorio? ¿Qué criterio se puede invocar a la hora de trazar fronteras? Se han aducido diferentes varios: ser el pueblo elegido, tener la condición de aborígenes, ser portadores de una cultura superior, la ocupación histórica, la ocupa-

³² Véase, por ejemplo, MOORE, MARGARET: «Lo que queda claro en este debate es la total ignorancia de la dinámica de la mayoría de los movimientos secesionistas. En casi todos los casos de secesión, y en todos los movimientos de secesión serios, la gente que quiere separarse es cultural y/o lingüísticamente distinta de la población mayoritaria, con una historia de algún modo diferente, y diferente relación con el grupo mayoritario y el estado, y están situados en un territorio ancestral: no son emigrantes recientes. La secesión no es simplemente una cuestión de legitimidad política o de cumplir las funciones de un estado, sino que está estrechamente ligada al nacionalismo subestatal, y la relación entre el estado y la cultura, símbolos e identidad de la comunidad». Op. cit., p. 174.

³³ Cf. BRILMAYER, Lea: art. cit; BUCHANAN, ALLAN: *Secesión*, *passim*.

ción actual³⁴. No podemos entrar aquí en esta cuestión; baste con hacer presente la importancia del marco territorial, que muestra la insuficiencia de la mera declaración de voluntad para justificar la autodeterminación.

Por otra parte, los estudiosos del tema suelen llamar la atención, incluso cuando sostienen que hay un derecho de autodeterminación *prima facie*, sobre las consecuencias indeseables que se pueden seguir de su reconocimiento en la práctica, como estimular demandas constantes de secesión, desencadenar procesos de secesión indefinidos (puesto que dentro de cada grupo secesionista, el proceso plebiscitario de autodeterminación creará una minoría que podrá reclamar un derecho de autodeterminación que a su vez habrá de reconocer a una minoría dentro de la minoría, y así indefinidamente), estimular procesos de limpieza étnica, o recurrir a la amenaza de secesión en defensa de privilegios o ventajas económicas. Además de que, como se ha dicho, los procesos de autodeterminación no redundan por sí mismos en una mayor autonomía individual. De ahí que los mismos teóricos que defienden un derecho de secesión suelen concluir por recomendar soluciones que permitan acomodar a los diferentes grupos dentro de Estados con instituciones adecuadas.

En suma, el enfoque individualista del problema de la autodeterminación tiene su talón de Aquiles en una consideración de la autonomía de la voluntad individual como un deseo arbitrario que no necesita justificación ni se concibe ligado a un contexto material determinado. No tiene en cuenta (o al menos no suficientemente) que en las sociedades reales las posiciones respecto a la cuestión nacional no son la única línea divisoria, por importante que ésta sea, sino que los individuos se agrupan simultáneamente respecto a otras cuestiones de modo diferente. Una sociedad es un entramado sumamente complejo de necesidades e intereses, en el que los componentes tienen múltiples y diversos vínculos. Es inevitable que haya mayorías y minorías estables respecto a ciertos rasgos adscriptivos, y situaciones de desventaja que en cambio pueden corregirse. Pero es discutible que la solución adecuada para obtener satisfacción o reconocimiento sea obtener un nuevo Estado en el que quienes se agrupan en torno a esos rasgos o buscan esas ventajas vivan sin obstáculo, disfrutando de una sociedad homogénea y espléndidamente aislada.

³⁴ Cf. KOLERS, Avery: *Land, Conflict and Justice. A Political Theory of Territory*. Cambridge University Press, Nueva York, 2009.

3. *Ciudadanía democrática, interdependencia y justicia.*

Hemos visto cómo la apelación comunitarista a la identidad nacional pasa por alto que la identidad colectiva está formada por el entretrejimiento continuo de variadas y cambiantes relaciones entre individuos, mientras que la justificación individualista de la autodeterminación no tiene en cuenta que ésta no se ejerce en un espacio vacío y un momento original, sino en un contexto social previamente dado, que condiciona la formación y el ejercicio de la voluntad política. Las demandas de autodeterminación de los individuos se producen en el marco de sociedades políticas de las que ellos forman parte junto con sus conciudadanos, con cuyas prácticas se entretrejen las suyas en una red de decisiones, obligaciones y beneficios compartidos que se ha consolidado históricamente y se prolonga en la configuración del presente, en una trama formada por diversos hilos de identidad e interés de distinta procedencia.

En una palabra, lo que caracteriza a las sociedades reales no es una suma accidental de voluntades individuales, ni una identidad colectiva homogénea e inmutable, sino una interdependencia consolidada y renovada en la vida en común a lo largo del tiempo.

Esto no significa negar que los miembros de esas sociedades tengan el derecho de acordar cambios en su modo y espacios de convivencia. Es bien conocida la paradoja democrática de que no se puede determinar democráticamente quiénes constituyen el «demos»³⁵. Tampoco dónde deben trazarse las fronteras. No hay fronteras naturales, ni grupos que puedan arrogarse un derecho indiscutible y exclusivo a la soberanía: todas las sociedades políticas son el resultado de contingencias históricas, y por tanto todas pueden surgir, cambiar y desaparecer de la misma manera.

Pero eso no significa que las fronteras puedan rectificarse a capricho: una vez consolidadas, su modificación entraña problemas morales. Es problemático introducir cambios que afectan a espacios de intereses y afectos consolidados por las relaciones efectivas a lo largo de mucho tiempo. Pues toda decisión y toda acción política son forzosamente interdependientes. Lo que cada uno quiere ha de conjugarse con lo que quieran los demás; y sus pretensiones afectan inevitablemente a los derechos, intereses y aspiraciones de muchos otros. En muchas sociedades, siglos de convivencia han dado lugar a

³⁵ Véase DAHL, Robert A.: *La democracia y sus críticos*. Paidós, Barcelona, 1992, pp. 250-253.

un entramado institucional que no es meramente una superestructura administrativa, ni pertenece en exclusiva a un grupo cultural o social. Es un Estado, es decir una sociedad política constituida por ciudadanos que conforman solidariamente (y en una democracia, por igual) una voluntad política, y que conjuntamente establecen el elenco de derechos que sostienen su autonomía.

Desde el nacionalismo se objeta a esta concepción que al considerar a los miembros de la comunidad política sólo como ciudadanos, se lleva a cabo una abstracción que no tiene en cuenta los hechos tal como son, la realidad de los grupos tribales, étnicos y nacionales³⁶. Pero se puede replicar a esto que hay que tener en cuenta *todos* los hechos: también la globalización –que erosiona las identidades culturales–, la pluralidad cultural en el seno de las sociedades, y sobre todo la creciente interdependencia entre sociedades, que hace inviable el aislamiento autárquico y la pureza de la identidad, e indispensables la convivencia y la colaboración.

Puesto que los argumentos en favor de la autodeterminación no pueden fundarse en supuestas identidades nacionales que son en la práctica controvertidas y cambiantes, ni en la proclamación arbitraria de voluntad de muchos, no queda sino invocar consideraciones de justicia para fundamentarla. La cuestión no es tanto quién puede ser sujeto de autodeterminación, como qué justifica una decisión semejante, teniendo en cuenta tanto los hechos antecedentes como las posibles consecuencias de la secesión.

Es lo que plantean las teorías llamadas del derecho de reparación o rectificación (*Remedial Right Only Theories*). Según ellas, la secesión unilateral sólo sería legítima como último recurso para remediar graves y persistentes injusticias, como la ocupación injusta de un territorio sobre el que el grupo secesionista ejerció soberanía en el pasado (como, por ejemplo, los Estados bálticos) o una continua y generalizada violación de los derechos humanos básicos (dentro de la cual se podría incluir la violación grave o revocación de los acuerdos que conceden a un grupo minoritario un autogobierno limitado en el seno del Estado)³⁷.

³⁶ Véase, por ejemplo MARGALIT, Avishai y RAZ, Joseph: op. cit., p. 440.

³⁷ Cf. BUCHANAN, Allan: «Secession», en *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2013); ZALTA, Edward N. (ed.): URL=<http://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/secession>. En algunos de sus trabajos Buchanan se ha referido también a una «redistribución discriminatoria continuada y grave» (cf. BUCHANAN: *Secesión*, p. 17).

Pero si se acepta el argumento de la injusticia, el derecho de autodeterminación sería un derecho derivado, fundado en la reparación de una injusticia, y no en un principio de autonomía. Como advierte Buchanan, cuando la autodeterminación es un instrumento para conseguir otros valores más básicos, «el argumento de la autodeterminación puede abandonarse en favor de los argumentos a los que se reduce»³⁸.

Una justificación adicional para la secesión podría ser la «condición de la falta de reconocimiento», entendida como carencia de disposiciones y e instituciones constitucionales que garanticen políticamente el reconocimiento de la identidad nacional de los grupos allí donde hay un pluralismo de identidades³⁹. Pero en ese caso la justificación quedaría invalidada allí donde existen instituciones de autogobierno y normas que garantizan la pluralidad cultural en el seno del Estado.

A decir verdad, son numerosos los teóricos que consideran que el derecho de autodeterminación no es absoluto⁴⁰, ni implica siempre la secesión. Teniendo en cuenta la complejidad y pluralidad cultural de las sociedades actuales, y las dramáticas consecuencias que a menudo han tenido los procesos de secesión, incluso quienes defienden la existencia de un derecho de secesión recomiendan, como se ha dicho, recurrir a fórmulas de reconocimiento institucional de la diversidad como las federaciones, el reconocimiento de derechos de anulación o veto a las minorías, el establecimiento de derechos de grupo, etcétera⁴¹.

Si se concibe la autodeterminación en el sentido de autonomía política democrática (esto es, igualitaria e incluyente) de los ciudadanos, su ejercicio no tiene por qué orientarse forzosamente a la demanda de creación de un grupo aparte, definido por rasgos de identidad excluyentes, sino que puede orientarse mejor a demandar condiciones que hagan real la participación de todos en la forma-

³⁸ BUCHANAN, A.: *Secesión*, p. 104.

³⁹ PATTEN, Allen: «Democratic Secession from a Multinational State», en *Ethics* 112 (2002), pp. 558-586.

⁴⁰ Como por ejemplo COPP, David: op. cit., p. 129.

⁴¹ No entraré aquí en las dificultades prácticas que llevaría consigo cualquier proceso de secesión, incluso si se considera justificado, como la de establecer la indemnización justa al Estado restante, cuya viabilidad económica podría quedar seriamente dañada por la separación, la de determinar el alcance de los agravios históricos que podrían legitimar la demanda de autodeterminación, o la de establecer un arbitraje aceptado por las partes para el desarrollo del proceso de secesión.

ción de la voluntad política y el reconocimiento de los derechos que hacen posible la inclusión efectiva⁴². Si algo caracteriza al proceso democrático es la permanente exigencia de inclusión de las minorías hasta ahora excluidas, y por tanto de reconstitución igualitaria del «demos»⁴³.

En suma, el autogobierno democrático no se funda en la representación imaginaria de una sociedad dotada de una identidad homogénea e inalterable, ni tampoco se justifica por la simple expresión del deseo de una suma de individuos, sino sobre un ejercicio continuado de toma de decisiones, creación de normas y acción conjunta de ciudadanos que actúan, tanto en un contexto de derechos individuales que no pueden ser cercenados o suprimidos en nombre de un macro-sujeto colectivo, como en un marco político común que incorpore compromisos y obligaciones con la sociedad política conformada y continuamente reformada por la cooperación y las luchas de generaciones. Corresponderá a quienes pretendan formar una sociedad aparte aportar la carga de la prueba de la injusticia de la organización existente, y demostrar que la única esperanza de reparación reside en la escisión de la comunidad actual.

Solicitado el 3 de enero de 2015
Aprobado el 2 de abril de 2016

Javier Peña Echeverría
Universidad de Valladolid
javierp@fyl.uva.es

⁴² Cf. BRILMAYER, Lea: art. cit., p. 185.

⁴³ Que, por cierto, no se limita al interior de las comunidades. Como apunta Iñaki Arteta: «... *de cara al interior* la democracia exige una inclusividad que nunca se agota (...) y que siempre será deudora de luchas por el reconocimiento que no deberían perder la perspectiva individual y la búsqueda de igualdad. Y esa misma inclusividad que pretende hacer efectivo el autogobierno, debe conducirnos, *de cara al exterior*, al movimiento opuesto a la fragmentación del demos: hacia su ampliación». ARTETA, Iñaki: «Por qué es antidemocrática la secesión», en *Revista de Filosofía* 40/1 (2015), p. 178.