ARTÍCULOS CENTRALES

Desacuerdo radical y disputas por la autodeterminación

Christine Bell

Catedrática de Derecho Consituticonal, School of Law, Universidad de Edimburgo

Los conflictos de autodeterminación suelen afectar a una parte del país donde una minoría étnica y/o nacional desea la secesión del territorio en el que se concentra dicho grupo, a fin de separarse del Estado central. Normalmente, la secesión suscita una resistencia feroz del Estado central y los partidarios de la “unidad” del país. Bajo las reivindicaciones de autodeterminación subyacen dos elementos: por un lado, el sentimiento de que el Estado central no responde a los intereses de todas sus partes y pueblos con la misma buena fe; y, de otro lado, la preocupación de que los grupos minoritarios no sean realmente leales al Estado y aspiren a su plena destrucción y desintegración. Es decir, subyacente a las disputas por la autodeterminación hay un desacuerdo radical sobre la legitimidad del Estado, su naturaleza, a quién pertenece, su compromiso con la equidad y su capacidad para reformarse a fin de incluir a todos los grupos en pie de igualdad.

El desacuerdo suele ser más radical dentro de la región secesionista, porque hay más en juego para sus habitantes que para el resto del país. Ninguna región es homogénea: una parte de la población mostrará un gran empeño por la secesión como vía para proteger sus derechos; sin embargo, los que corren el riesgo de convertirse en una minoría en un Estado nuevo (y que quizás pertenecen a la mayoría en el conjunto del Estado actual), pueden temer que un nuevo Estado les niegue sus derechos. En ocasiones, el desacuerdo se plantea como si un grupo le dijera a otro “¿por qué nosotros deberíamos ser una minoría en vuestro Estado, cuando vosotros podéis ser una minoría en el nuestro?”.

Las disputas por la autodeterminación son difíciles de resolver, porque no hay modo alguno de conciliar el deseo de secesión con el deseo de preservar la unidad del Estado. Esta es la razón por la que el desacuerdo es “radical”: no hay manera de “cuadrar el círculo”. ¿O sí? Si analizamos el posicionamiento de las partes respecto del Estado, ¿se puede buscar un acomodo entre los intereses que subyacen a dichas posturas?

“ Las disputas por la autodeterminación son difíciles de resolver porque no hay modo alguno de conciliar el deseo de secesión con el deseo de preservar la unidad del Estado ”

En teoría, no debería de importar ser minoría en el Estado de otro grupo, siempre que su identidad y sus aspiraciones políticas fueran irrelevantes para el tratamiento que recibiese. De hecho, si echamos la vista atrás, muchas disputas de autodeterminación se centran más en la igualdad y no tanto en la secesión. En Irlanda del Norte, aunque la aspiración de una Irlanda unida existe desde la partición de 1920, la fase del conflicto que comenzó a finales de la década de 1960 y culminó en el Acuerdo de Viernes Santo (o de Belfast) estuvo precedida por campañas de derechos civiles contra los elevados niveles de discriminación, en sus diversas formas, que sufría la minoría católica en Irlanda del Norte. No fue hasta que estas protestas fueron reprimidas o se ralentizó el progreso en la cuestión, cuando cristalizó la violencia estructural alrededor de la permanencia de Irlanda del Norte en el Reino Unido o su integración en una Irlanda unida. De modo análogo, en Sri Lanka el conflicto secesionista de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (TLET) se desarrolló lentamente, a medida que los políticos nacionalistas cingaleses eliminaron las salvaguardas para los derechos de las minorías tamiles (establecidas en el acuerdo político postindependencia) y establecieron una constitución favorable a la mayoría y basada en una visión nacional cingalesa. Cataluña también se centró más en la independencia detrás la reforma del Estatuto de 2010, ante la negativa a ulteriores reformas, una profundización de la autonomía y una intensificación de las protecciones nacionales y de la lengua propia.

Entonces, ¿cómo se resuelven estas reivindicaciones de autodeterminación en las situaciones más enconadas y conflictivas? Cuatro elementos interrelacionados suelen ser claves.

Mayor descentralización. Para resolver el conflicto violento, los Estados a menudo tienen que reconciliar su concepto de “unidad” con un gran nivel de descentralización y dotar al país de un nivel de autogobierno significativo. En Escocia se respondió al ascenso del nacionalismo escocés con medidas sucesivas de traspaso de competencias; en España, la autonomía fue una respuesta clave al conflicto vasco, aunque luego cosechara un apoyo más amplio. En Sri Lanka nunca se llegó a un acuerdo, pero todas las propuestas serias para abordar el conflicto con los tamiles incluían la cesión de poder a las regiones del norte y el este. En Bougainville, Papúa Nueva Guinea, se abordó una disputa secesionista mediante la creación de una autonomía amplia. Los ejemplos son incontables. La descentralización pretende cuadrar el círculo unidad-secesionismo al otorgar autogobierno sin por ello eliminar la unidad formal y la soberanía del Estado. Los unionistas a menudo sostienen que la descentralización es parte del problema, no la solución. Sin embargo, con frecuencia la descentralización es el único mecanismo de acomodo político que permita estabilizar un Estado unido.

“ Crear un Estado plurinacional requiere un lenguaje creativo que reconozca que lo que reivindican las minorías nacionales no es solo la igualdad dentro del Estado, sino también un giro copernicano del Estado y el concepto de lo “nacional” ”

Una nueva visión plurinacional. Con frecuencia, los Estados tienen que dar respuesta a la reivindicación simbólica de estatalidad de las minorías etnonacionales, mediante la promesa de una visión más “plurinacional” del Estado, que no acomode a una sola

identidad nacional, sino a varias. Recrear el Estado como entidad plurinacional implica rehacer el acuerdo político sobre el que se asienta para que sea más inclusivo con las minorías nacionales. Implica contar con instituciones políticas y jurídicas comprometidas a honrar dicha visión del Estado. Crear un Estado plurinacional requiere un lenguaje creativo que reconozca que lo que reivindican las minorías nacionales no es solo la igualdad dentro del Estado, sino también un giro copernicano del Estado y el concepto de lo “nacional”. En Escocia, tras el referéndum de 2014, se revisó el marco de descentralización para ratificar la “soberanía” del parlamento escocés. Por su parte, la transición española desembocó en una constitución que en su artículo 2 afirmaba la unidad de España, pero también reconocía las regiones y nacionalidades. En Irlanda del Norte, tras un conflicto violento, el Acuerdo de Belfast establecía que dos objetivos contrapuestos, la aspiración a una Irlanda unida y a la Unión con el Reino Unido, eran “igual de legítimos” y creaba una forma de binacionalismo, con el derecho a ser irlandés, británico o de ambas naciones.

Igualdad radical para los individuos y los grupos. Para resolver las disputas de autodeterminación, los Estados a menudo profundizan en la igualdad y se toman más en serio las acusaciones de discriminación y opresión. De este modo, en lugar de una mera “igualdad dentro de la ley”, es frecuente que se introduzcan medidas que consoliden los derechos de los grupos a la participación política y a una protección equitativa de los derechos culturales o religiosos. El derecho a la igualdad se vincula con la idea del plurinacionalismo, ya que a menudo se otorgan derechos colectivos relacionados con la religión, la cultura o, incluso, la autodeterminación. Es habitual que también tengan un papel importante el reconocimiento de unos derechos sólidos y la adopción de compromisos con la distribución equitativa de los recursos socioeconómicos y el desarrollo regional.

Indefinición. Como vía quizás más controvertida, es frecuente que los Estados aborden el desacuerdo radical dando una “interpretación abierta” a un acuerdo determinado. Se encuentran, pues, vías para difuminar en parte la definición simbólica del Estado y “lo nacional”. Si se transmite a las personas que la naturaleza del Estado no está resuelta definitivamente, sino que se puede revisar periódicamente, se reduce considerablemente lo que está en juego en un momento determinado. Se trata de iniciativas como: poner las bases para futuros referendos de secesión, como en Irlanda

del Norte o Bougainville (Papúa Nueva Guinea); abrir la posibilidad de una mayor transferencia de competencias en una etapa posterior; o permitir una revisión periódica de los acuerdos. Todos estos mecanismos pueden ser muy importantes para permitir que todo el mundo asuma el compromiso en un momento dado. Sin embargo, ello requiere que los partidarios de la configuración actual del Estado revisen su postura y sean conscientes de que la inestabilidad propia de dejar la cuestión abierta crea, en realidad, una forma de estabilidad “flexible”, una forma mejor. El Estado central se fortalece al reconocer que no siempre puede dar por sentada su propia existencia, sino que siempre depende del consentimiento de los diversos grupos y de las opiniones políticas de sus habitantes. Requiere que las personas entiendan el Estado no como un acuerdo político definitivo, sino como un conjunto de procesos mediante los cuales las personas pueden continuar resolviendo sus desacuerdos de manera pacífica.

“ Cuando las reivindicaciones de igualdad dentro del Estado se intensifican y se convierten en una exigencia de secesión en toda regla, puede ser muy difícil frenarlas con la promesa de una mayor igualdad ”

Estas no son, por supuesto, las únicas salidas para los conflictos de autodeterminación, que pueden desembocar en otros escenarios, como el mantenimiento del *statu quo* del actual Estado por medio de la coerción y la negación de otras aspiraciones, aunque a menudo esta solución conduce a un cierto nivel de conflicto violento. Por otra parte, algunas regiones subestatales alcanzan la condición de Estado, aunque raramente y, en general, no sin pasar antes por un alto nivel de violencia. Sin embargo, ni siquiera estos dos desenlaces extremos resuelven necesariamente el conflicto: son soluciones con un solo bando ganador y que tienden a perpetuar nuevos ciclos de agravio y conflicto.

En cuanto a las soluciones negociadas, el *quid* de la cuestión es: ¿cómo llegan a un compromiso de este tipo los bandos enfrentados en un conflicto de autodeterminación? Muy a menudo la zona de compromiso es bastante fácil de identificar. Lo más difícil de dirimir es cómo lograr que todos estén de acuerdo, en especial cuando “imponerse al contrincante” sigue pareciendo una opción viable. ¿Cómo llegan las partes a un compromiso? Lentamente y con mucha dificultad. En muchos contextos la historia nos ha enseñado que el genio de la autodeterminación es más fácil de liberar que de volver a encerrar en su lámpara. No en vano, para las partes puede ser mucho más difícil comprometerse después de años de violencia por la “estatalidad”. Asimismo, una vez que las reivindicaciones de igualdad dentro del Estado se intensifican y se convierten en una exigencia de secesión en toda regla, puede ser muy difícil frenarlas con la promesa de una mayor igualdad –pese a que esta, de haber sido planteada al principio, hubiera podido detener de raíz la escalada reivindicativa.

No hay respuesta fácil. Únicamente trabajar duro para lograr un acuerdo político creativo, nuevo e inclusivo, que preste atención no solo a los aspectos sustanciales, sino también a la importancia del simbolismo sobre a quién “pertenece” el Estado. Cada bando debe tratar de crear un lenguaje que permita desarrollar una nueva confianza en las instituciones estatales, que pueda fundamentar el desarrollo de la confianza cívica horizontal entre pueblos divididos. Las instituciones judiciales del Estado deben reconocer que no es permisible que una de las partes “incumpla” el acuerdo y recaiga en su visión exclusivista del Estado, pues acabaría con el compromiso de una visión plurinacional del Estado, es decir, con el proyecto de construcción continua de un acuerdo sobre un proyecto común de comunidad política.

SOBRE LA AUTORA

Chirstine Bell es catedrática de Derecho Constitucional (School of Law, Universidad de Edimburgo), codirectora de la Global Justice Academy, miembro de la British Academy y directora de Political Settlements Research Programme. Su investigación se centra en la interfaz entre el derecho constitucional y el derecho internacional, género y conflicto, teoría jurídica, y con un interés particular en los procesos y los acuerdos de paz.

Fotografía de Yiran Ding

© Generalitat de Catalunya