

CICLO DE CONFERENCIAS ORGANIZADO POR EL DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL SOBRE EL TEMA

«EL PRINCIPIO DE LA LIBRE DETERMINACION DE LOS PUEBLOS»

La libre determinación de los pueblos es uno de los principios de Derecho internacional que más tímidamente enunciado apareció en la Carta de las Naciones Unidas¹ y que, sin embargo, en los últimos veinte años, y sobre todo a raíz de la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 (llamada la Carta Magna de la Descolonización), ha dado lugar al gran fenómeno histórico de la descolonización, proceso que ha sido tan rápido y efectivo que ya podemos decir estamos asistiendo a sus últimas manifestaciones, pues aparte del lacerante problema de Namibia, Rhodesia del Sur, Palestina, Sahara español, Puerto Rico y algunos otros, los territorios en la actualidad colonizados —llamados «territorios no autónomos» en Naciones Unidas— son pocos y de escasa entidad.

Sin embargo, y a pesar de que el proceso descolonizador esté dando sus últimos coletazos, el principio de libre determinación es hoy de gran importancia y transcendencia en el seno de la comunidad internacional, importancia que se proyecta sobre el mismo territorio español como uno de los problemas más incómodos de resolver por nuestra política exterior.

Si decimos que el tema de la libre determinación tiene especial relieve para los intereses españoles es, en primer lugar, por la soberanía que España ostenta sobre las plazas del Norte de Africa —Ceuta y Melilla—, cuya reivindicación por Marruecos podría resurgir una vez que

¹ Véanse los artículos 1.2, 73 y 74 de la Carta.



Gibraltar retornara a nuestro territorio —o incluso antes ya que el afán expansionista del Jefe del Estado alahuita no tiene límites—, y, en segundo lugar, pero no por ello de menor incidencia, por la reciente resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Organización para la Unidad Africana declarando la africanidad del archipiélago canario, calificación que, de prosperar en el seno de la cumbre de Jefes de Estado africanos y, posteriormente, en Naciones Unidas, implicaría la inclusión de las Islas Canarias entre los territorios colonizados por una potencia extranjera, que no es otra que la española, y, por consiguiente, con derecho a que sus habitantes se determinen libremente.

Es por la importancia, ya destacada, del tema por lo que el Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de Murcia organizó, en los días comprendidos entre el 27 de febrero a 3 de marzo, un breve cursillo, dedicado al análisis del principio de la libre determinación de los pueblos, cursillo que fue desarrollado en tres sesiones, de las cuales las dos primeras corrieron a cargo del profesor REMIRO BROTONS y la última del profesor HÉCTOR GROS ESPIELL, Secretario General de la Organización para la prohibición de las armas nucleares en América Latina y relator especial en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el tema de la libre determinación de los pueblos, quien acababa de presentar en Ginebra un informe sobre el mismo.

El profesor REMIRO abordó el tema de la libre determinación desde una doble perspectiva: 1) en el marco general de la comunidad internacional; 2) en la práctica descolonizadora española.

La operatividad del principio de la libre determinación de los pueblos está en relación con el contenido que demos al término pueblo: a) pueblo colonial; b) pueblo minoría dentro de un Estado; c) pueblo base social del Estado.

Es en los *pueblos coloniales*, señaló REMIRO, donde el principio de libre determinación tiene su marco de acción característico, pues es en este plano donde la efectividad del mismo no cede ante la soberanía e integridad territorial de la potencia administradora.

Haciendo un rápido examen de la descolonización llevada a cabo por Portugal, de las colonias aún subsistentes y de la resolución de la OUA sobre las Islas Canarias, pasó al examen, más minucioso, de la relación existente entre el principio de libre determinación y el de Soberanía del Estado.



Desde un punto de vista jurídico, dijo, la libre determinación no suplantaba, no se impone, sobre la soberanía del Estado, sino que se sintetiza con ella, síntesis que se logra por dos caminos; en primer lugar, porque la libre determinación se ha presentado como la defensora de los pueblos sometidos a una potencia extranjera, pueblos coloniales en los que existe una soberanía en potencia, «soberanía virtual» que trata de hacerse efectiva; y, en segundo lugar, porque una cosa es el territorio metropolitano y otra el colonial —éste tiene una condición jurídica distinta y separada del territorio del Estado que lo administra—;

Es esta síntesis la que ha impedido que los países colonialistas pudieran utilizar, amparándose en el uso de la fuerza y la injerencia en sus asuntos internos, el principio de soberanía como freno a la libre determinación, ya que el Derecho internacional vigente entiende que quien está utilizando la fuerza y ocupando un territorio que no es el suyo es la potencia colonialista. Dentro de los esquemas de la descolonización el pueblo colonial es un Estado en potencia que disfruta del derecho a la resistencia frente al Estado opresor de su libertad, justificándose así las manifestaciones de fuerza en pro de la liberación de los territorios calificados como no autónomos, ya provengan de la misma colonia o de terceros Estados.

Seguidamente, estudió el principio de integridad territorial como correctivo al principio de libre determinación. Desde este punto de vista, la integridad territorial aparece como condición indispensable de la libre determinación del pueblo colonial; esto es, la potencia colonialista al conceder la independencia no puede fraccionar el territorio, ha de ajustarse a las fronteras preestablecidas para la colonia.

Por otra parte, la integridad territorial también puede ser un freno a la libre determinación de un pueblo artificial llevado a un territorio por la potencia colonialista, como es, por ejemplo, el caso de Gibraltar.

En cuanto a los *pueblos minoría* dentro de un Estado, dijo que la aplicación del principio a la libre determinación no puede llevarse a sus últimas consecuencias internacionales porque contra él se alza el principio de la integridad territorial del Estado soberano e independiente. Así lo estableció, en uno de sus apartados, la Resolución 2.625 (XXV), al afirmar que a pesar del reconocimiento y defensa que en Naciones Unidas se hace del principio de la libre determinación, éste no puede emplearse para quebrantar la integridad territorial del Estado. En la Declaración política de la Liga de Derechos de los pueblos, adoptada en Argel en 1976, también se puso de relieve que las naciones dentro de un Estado no tienen derecho a la autodeterminación, a la secesión.



La operatividad del principio a la libre determinación como vía para la independencia, se agota en los pueblos coloniales. Lo que al pueblo minoría se le reconoce a nivel internacional es el derecho a que su lengua, cultura, religión... sea respetada, así como a participar en la cosa pública en igualdad de condiciones con los otros pueblos que integran el Estado.

En tercer y último lugar, aludió a la libre determinación de los *pueblos* como libre determinación de la *base social del Estado*. Este principio, íntimamente ligado a la filosofía de los derechos humanos y recogido en el artículo 1.º de los Pactos Universales de Derechos Humanos, no puede confundirse, como han hecho algunos representantes de partidos políticos españoles, con un histórico derecho de las minorías a determinarse por la independencia, sino que hace referencia al derecho del pueblo entendido en su totalidad, como la población toda del Estado a decidir libremente su destino.

En la segunda parte de su exposición trató el profesor REMIRO de la incidencia del principio de la *libre determinación en la práctica descolonizadora de España*. Calificando a la misma de tardía y poco consistente, se refirió al proceso histórico por el cual se habían incorporado a nuestro territorio Ifni, Sahara, Río Muni y Fernando Poo, pasando posteriormente al examen más detenido de su descolonización.

Dichos territorios, primeramente considerados como colonias, fueron, con posterioridad al ingreso de España en Naciones Unidas —1945—, objeto de una política de asimilación al territorio nacional a través de la llamada «provincialización» que, inspirada en la seguida por el Portugal Salazarista, tenía por finalidad evitar el proceso descolonizador animado por Naciones Unidas. Al negar la existencia de territorios no autónomos, desviábamos la obligación de dar información sobre los mismos, levantando así el principio de integridad territorial como una barrera insalvable a la libre determinación de los pueblos que los habitaban. La maniobra de la provincialización —leyes de 1959 y 1961 para Guinea y Sahara, respectivamente— no podía ser más desfavorable para la imagen española en Naciones Unidas.

Imponiéndose un cambio de rumbo, a partir de 1960 empezamos a suministrar información sobre los territorios bajo nuestra soberanía calificados de no autónomos, información que propiciada por el Ministerio de Asuntos Exteriores no fue acompañada de una actuación paralela por parte del Ministerio de la Presidencia, empeñado en su actitud asimilacionista.

Al margen de esta falta de armonía entre uno y otro Ministerio



—que dio lugar en la década de los 60 a una política contradictoria y poco eficaz—, una vez decidida la descolonización la tesis de la provincialización ponía al Gobierno en un callejón de difícil salida constitucional: actuar la libre determinación de pueblos asentados en el territorio *nacional*, ¿no daba pie a futuras reivindicaciones de independencia por parte de cualquier región española? Era, pues, necesario desenganchar a las provincias africanas del territorio nacional, lo que, en gran parte se consiguió gracias al Consejo de Estado que, en dictámenes de 20 de junio y 7 de noviembre de 1968, calificó a la provincialización como una etapa previa en el camino hacia la autodeterminación y negó que las provincias africanas hubieran adquirido la condición de españolas. De esta forma la operación descolonizadora no afectaría a nuestra integridad territorial.

La descolonización de *Guinea* se realizó de acuerdo con las previsiones constitucionales. El Pleno de las Cortes aprobó el 27 de julio de 1968 una ley autorizando al Gobierno para conceder la descolonización, pero concretando que la descolonización debía conducir a la independencia del pueblo guineano, concreción que ya no aparece en la ley que autorizó la descolonización del Sahara. Guinea se determinó libremente por su independencia, incorporándose a la comunidad internacional el 12 de octubre de 1968.

Ifni, por su parte, retornó a Marruecos en virtud del Tratado de 4 de enero de 1969. El Tratado tuvo, desde un punto de vista constitucional, un tratamiento irregular, pues afectando a la integridad territorial, o al menos a la soberanía española, el Gobierno debía solicitar de las Cortes su aprobación para ratificarlo —arts. 9 a) LOE y 14-I L.C.— y no, como hizo, la emisión de un dictamen no vinculante. El Tratado fue dictaminado favorablemente, aunque con una gran minoría opositora raras veces presente en las Cortes de Franco —69 votos en contra, 25 abstenciones y más de un centenar de ausencias.

A cambio de la retrocesión, firmamos con Marruecos un Tratado de pesca sumamente beneficioso para los intereses españoles, pero que fue denunciado tres años después por Marruecos.

Por último, se refirió a la *descolonización tardía del Sahara*. Ante el territorio saharauí el Gobierno español tenía una doble opción: 1) o acometer un proceso de autodeterminación; 2) ó reconocer las reivindicaciones territoriales de Marruecos y Mauritania. *A priori*, ambas opciones eran posibles y ningún problema planteaba la aceptación de la segunda solución —falta de fronteras naturales, culturales, religiosas... Sin embargo, se siguió la primera, proyectada a conceder al Sahara la



independencia mediante la libre determinación de sus habitantes, decisión fuertemente influida por la creencia de que a través del partido único propiciado por el Gobierno español —PUNS— podríamos controlar políticamente al nuevo Estado. Imagen desengañada al comprobarse que no era el PUNS, sino el Frente Polisario, en la órbita de Argelia, el partido mayoritario.

A este motivo se sumaron otros que, sin querer justificarlos, dieron al traste con la política descolonizadora e hicieron que el Gobierno español diera un giro de 180 grados en su actuación respecto al Sahara.

Estos motivos son: a) desde una perspectiva internacional: 1. Marruecos se movió con gran agilidad diplomática para conseguir la petición al Tribunal Internacional de La Haya de un dictamen consultivo sobre el territorio, lo que supuso un aplazamiento en el proceso descolonizador; 2. Las asistencias esperadas de Naciones Unidas y otros organismos como la OUA y la Liga Árabe no se produjeron con la fuerza deseada; 3. Argelia también se mantuvo al margen en una postura que podemos calificar de oportunista; 4. Presiones de USA y Francia a favor de Marruecos. b) Y desde un punto de vista interno, la inminente muerte del General Franco influyó decisivamente en la trayectoria de los acontecimientos, dando lugar a una total confusión que finalizó con la nefasta firma del llamado Acuerdo de Madrid, el 14 de noviembre de 1975.

Finalizó el cursillo con la conferencia que, el viernes 3 de febrero, en la Facultad de Derecho impartió el profesor HÉCTOR GROS ESPIELL.

El profesor uruguayo no realizó un análisis exhaustivo de todas las cuestiones que puedan interesar al principio de la libre determinación de los pueblos, sino que concretó su disertación en dos fundamentales: 1) relación libre determinación-integridad territorial; 2) si la libre determinación es una norma de *ius cogens* internacional.

Previo al desarrollo de estos puntos, hizo una breve introducción conceptual de la evolución jurídica del principio, evolución que podemos concretar en los siguientes hitos:

a) La Carta de Naciones Unidas —1945— hace referencia a los territorios no autónomos sin identificarlos con el colonialismo ni el principios de libre determinación. Tampoco se alude a la libre determinación —como derecho— en la Declaración de derechos humanos (1948).

b) Es ya en 1960, en la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea General, cuando el derecho a la libre determinación queda plenamente consagrado como principio jurídico.

c) Como consecuencia de una Resolución de la Asamblea General



de 1952, aprobada por una escasa mayoría, los Pactos de derechos económicos, sociales y culturales y derechos civiles y políticos de 1966 recogen, en su artículo 1.º, el derecho a la libre determinación de los pueblos.

d) Declaración de Teherán de 1968: el derecho a la libre determinación constituye la base ineludible para el reconocimiento de los demás derechos humanos.

e) De las resoluciones emanadas de Naciones Unidas se pueden extraer, en cuanto al principio de libre determinación, las siguientes concepciones:

1. Como derecho de la persona humana.
2. Como requisito para la existencia de los demás derechos políticos, económicos, civiles, etc.
3. Como derecho de los pueblos sometidos a dominación.
4. Como principio fundamental del Derecho internacional.

Pasando al examen de la primera cuestión —*libre determinación-integridad territorial*—, el profesor GROS ESPIELL señaló que el principio de la libre determinación se basa y sólo es operativo en los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera —no juega dentro del marco de las fronteras de un Estado como medio de desintegración o secesión—, entendiéndose por dominación colonial y extranjera cualquier forma de dominación que el pueblo considere como tal y suponga una intervención exterior.

No se da esta clase de dominación y, por tanto, no cabe el derecho a la libre determinación en aquellos pueblos ya organizados libremente bajo una forma estatal, siempre y cuando esta organización no sea ficticia sino real, esto es, organización jurídica basada en el consenso de la comunidad. En este sentido, la política de asimilación de las colonias al territorio nacional, utilizada en otro tiempo por Portugal y España, es un claro ejemplo de organización territorial ficticia que no tenía otra finalidad que desviar el proceso descolonizador animado por Naciones Unidas.

Respecto a la presunta africanidad del archipiélago canario, puesta de actualidad a raíz de la reciente Resolución adoptada por los ministros de Asuntos Exteriores de la OUA, el profesor GROS ESPIELL señaló que es éste un caso en el que claramente no se da dominación colonial extranjera: Razones de índole política, étnica, cultural e histórica se oponen a este tratamiento y, además, la dispersión geográfica no empuja al principio de unidad e integridad territorial del Estado.

En la actualidad sólo son 28 los supuestos calificados en Naciones

Unidas como territorios no autónomos, de los que señaló, por su mayor gravedad política: Rhodesia, Sudáfrica, Palestina, Namibia, y Sahara. Se ha intentado incluir a otros territorios, pero sin éxito, como, por ejemplo, ocurrió con Ceuta y Melilla, cuya inclusión en la lista reclama Marruecos.

En cuanto a la segunda y última cuestión —*si el principio de libre determinación puede hoy considerarse como una norma de «ius cogens» internacional*— el profesor Gros apuntó los siguientes datos:

En primer lugar, destacó que la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados de 23 de mayo de 1969, en dos de sus artículos —53 y 64—, establece la nulidad o terminación de todo tratado violatorio de una norma de Derecho internacional general cuando el tratado atente contra una norma vigente de *ius cogens* o cuando dicha norma surge con posterioridad a la entrada en vigor del mismo; sin embargo, no se enumeran qué normas internacionales merecen el calificativo de *ius cogens*. Ahora bien, y a pesar de que del texto no pueda extraerse que la libre determinación es una norma imperativa, tiene especial importancia el hecho de que durante la elaboración de la Convención surgieran distintas propuestas dirigidas a la enumeración de las normas de *ius cogens*, entre las que se incluía reiteradamente a la libre determinación.

Por su parte, la doctrina soviética y tercermundista aceptan el criterio de que la libre determinación es *ius cogens* internacional y sólo un sector de la doctrina francesa parece hoy mostrarse reacia a la aceptación de esta afirmación mayoritaria en la doctrina occidental y de la que participa también la española.

Igualmente, en la Jurisprudencia el tema está empezando a abrirse camino, ya sea directamente, mediante la afirmación de que la libre determinación es *ius cogens*, ya indirectamente, a través de su inclusión en los derechos humanos. Pueden citarse, al respecto, algunas manifestaciones incidentales del Tribunal Internacional de Justicia en el caso de la «Barcelona Traction». Asimismo, en la completa documentación que sobre el caso del Sahara presentó España al Tribunal se invoca claramente la naturaleza imperativa del principio.

Dentro de la práctica internacional, hay que resaltar las ideas sustentadas por el relator especial profesor Ago y aprobadas por la Comisión de Derecho Internacional en materia de «la responsabilidad internacional de los Estados», en las que se distingue entre *crimen* y *delito* y se califica a la violación del principio de la libre determinación como *crimen* del Estado al Derecho internacional.



Terminó su exposición el profesor GROS ESPIELL destacando la importancia que para el Derecho internacional tendría la calificación de *ius cogens* del derecho a la autodeterminación, ya que una de las consecuencias de esta afirmación —y según lo establecido en la Convención de Viena— sería la nulidad de todo tratado contrario al citado principio; por ejemplo, podría considerarse nulo por violar el principio de libre determinación el Acuerdo de Madrid firmado por España, Marruecos y Mauritania.

ROSA M.^a RIQUELME CORTADO



