

**Sobre el derecho de autodeterminación: ¿Una Cataluña en el Paraguay?**

About the right to self-determination: ¿Is it possible a Catalonia in Paraguay?

**Borja Javier Ormazábal Hernández<sup>1</sup>**

**RESUMEN**

El artículo, motivado por la última crisis constitucional en España y las repercusiones que pudiera tener en nuestra región, analiza el derecho de autodeterminación, su concepto, presupuestos y titulares (el pueblo o nación) desde un punto de vista jurídico, centrándose en las normativas internacional, paraguaya y española, pero repasando algunos de los antecedentes más recientes de demandas independentistas o autonomistas, tanto a nivel mundial como en nuestra región latinoamericana.

**Palabras clave:** Derecho, Autodeterminación, Norma Internacional.

**ABSTRACT**

The study, which is motivated by the latter constitutional crisis in Spain and the presumptive effects that it might have on our region, analyzes the right to self-determination, its concept, requirements and rights-holders (the people or the nation) from a legal standpoint, focusing on the International, Paraguayan and Spanish regulations, but also reviewing several recent records of pro-independence or pro-autonomy demands both in an international and in a latinamerican level.

**Keywords:** Law, Self-determination, International Standard.

---

<sup>1</sup> ORMAZÁBAL HERNÁNDEZ, Borja Javier. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a distancia, España (UNED), colegiado n° 79.862 del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, España (ICAM) y Doctor por la Facultad de CC.II. de la Universidad Complutense de Madrid (España).

## Introducción

Mucho se ha escrito en el último año y medio en los medios de comunicación sobre el intento de secesión de la comunidad autónoma de Cataluña, en España. Los motivos alegados por los secesionistas son variados, de índole político, histórico, cultural, etc., y son rebatidos por la misma diversidad de motivos con argumentos en sentido contrario por los partidarios de la unidad de España, pero el objetivo de este artículo es preguntarse si jurídicamente está justificada una hipotética independencia de Cataluña e, igualmente, si la normativa paraguaya ampara la independencia de alguno de los departamentos del país.

La inmensa mayoría de gobiernos latinoamericanos, países como México, Brasil, Chile o Bolivia reaccionaron de igual modo, manifestándose contra el secesionismo catalán, y no es ésta una simple muestra de solidaridad intergubernamental, sino que, habida cuenta de los movimientos autonomistas presentes en muchos países de la región, éstos han debido de verse reflejados en el espejo de sus propias (posibles) secesiones. En este sentido, como preliminares al desarrollo del tema veremos algunos casos de derecho comparado tanto de Europa como de América, para trazar las diferencias y similitudes de acervo normativo entre unos y otros países.

## Derecho continental vs derecho anglosajón

Algunos independentistas catalanes arguyen, desde un punto de vista político, que si en países democráticos occidentales como Canadá o el Reino Unido se convocó un referéndum para preguntar a parte de su población (la de Quebec o la de Escocia, respectivamente) si quería ser independiente, por qué no iba a hacerlo España. Este sofisma, por lo capcioso de su fin, revela una mezcla de conceptos que confunde lo político con lo jurídico, bien por desconocimiento, bien deliberadamente.

Y cuando eso se dice se está confundiendo al público, pues el sistema legal de ambos países anglosajones y el de España es radicalmente diferente. El de Canadá y Reino Unido se basa en la conocida como *Common Law*, que no es sino un sistema jurídico basado en la jurisprudencia (el precedente judicial, en términos de derecho anglosajón), principios generales, costumbre, leyes y doctrina. Sin entrar al detalle de las diferencias entre el derecho de ambos países de habla inglesa, hay que aclarar que esta *Common Law* (o “derecho anglosajón”, según otras fuentes) se diferencia del derecho continental, el caso de España, basado en una rígida jerarquía normativa en cuya cúspide se encuentra la constitución.

La consecuencia práctica de esta diferencia es que, mientras en países como Reino Unido o Canadá bastaron sendas decisiones de sus parlamentos aprobando sendas leyes (la Ley de Claridad del año 2000, que establecía las condiciones en las que una provincia canadiense podría independizarse<sup>2</sup>, en el caso canadiense, y la Ley de referéndum de independencia escocesa de 2013, promulgada específicamente para el caso de la más septentrional de las naciones británicas, en el caso del Reino Unido), en el caso de España, la celebración de un referéndum independentista requeriría de un reforma constitucional, proceso que implicaría la convocatoria de elecciones para validar tal hipotética reforma.

### **Autodeterminación en América Latina**

En América Latina la mayoría de los países se rigen por el derecho continental o de jerarquización de las fuentes del derecho, y las reclamaciones de autonomía han venido de la mano, fundamentalmente, de la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo, en sus constituciones la diversidad es máxima: desde las que no hacen mención expresa a la libre determinación y pasan de puntillas sobre los derechos de los indígenas, caso de Argentina<sup>3</sup>, las que lo hacen expresamente, pero no han establecido mecanismos de desarrollo que hagan efectiva la autonomía de los pueblos de los cuales se proclaman sus derechos, caso de México, y las que reconocen abiertamente la plurinacionalidad del estado y la libre determinación de sus pueblos y naciones, caso de Bolivia.

*Ya desde los años 80 y con especial profusión en los 90 del pasado siglo los países latinoamericanos emprendieron reformas constitucionales que reconocieron la diversidad étnico-cultural de sus estados,* (Aylwin, 2014, pp. 276,277) entre ellos el Paraguay con su Constitución de 1992 de la que hablaremos luego. Más recientemente, países como Ecuador o Bolivia han admitido directamente la plurinacionalidad de los mismos. (Aylwin, p. 278) La modificación de las constituciones, sin embargo, no parece haber frenado las demandas de autodeterminación en varios países de nuestra región, de las que queremos destacar dos por lo diametralmente opuesto del origen de sus reclamaciones: el caso mexicano y el boliviano.

---

<sup>2</sup> “The Constitution is more than a written text”, reza la sentencia de la Corte Suprema canadiense (Reference re Secession of Quebec) de 20 de agosto de 1998 en la que se inspiró la Ley de Claridad.

<sup>3</sup> En su Constitución de 1994 (art. 75) se alude a derechos indígenas no como derechos reconocidos por la Constitución, sino como susceptibles de reconocimiento por el Congreso de la nación. Es cierto que en este mismo artículo, en el número 22 hace referencia a los tratados internacionales que reconocen el derecho de autodeterminación señalando que gozan de “jerarquía constitucional”, si bien se entienden como “complementarios” de los derechos reconocidos por la constitución.

La norma suprema de México es la longeva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que data de 1917. Tras la reforma del año 2001 se consagra un estado unitario que, en su artículo dos, señala que “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. Más adelante, en este mismo artículo, indica que las leyes de las entidades federativas regularán este derecho, indicando en el punto VIII del apartado A: “así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Entiendo, en coincidencia con lo expresado por González Galván (2002, pp. 256 y 257), que este precepto es contradictorio con el ánimo que supuestamente inspiró la modificación constitucional, supuestamente para dar cumplimiento a lo dispuesto en los acuerdos de San Andrés firmados en 1996 entre el EZLN y el gobierno mexicano<sup>4</sup>, puesto que, configurando a los pueblos indígenas como entidades de interés público y no de derecho público, no les faculta como sujetos de una autonomía plena, sino como organizaciones a las que el estado podría dotar (o no) de algunos beneficios derivados de sus estatus, es decir, no constituye a los pueblos indígenas como poder del estado, que es lo que las entidades autónomas (como las comunidades autónomas de España, por ejemplo) son en otras latitudes. Hoy día, en México, se dan autonomías *de facto* que superan el marco constitucional, como la de *Los Caracoles* y las *Juntas del Buen Gobierno*. (Preciado y Uc, 2010)

En Bolivia, a diferencia de México, se produjo un movimiento contrario. Yendo mucho más allá de la reforma de los años 90 a la que nos referíamos anteriormente, el nuevo poder legislativo boliviano dominado por representantes de los pueblos indígenas aprobó la Constitución de 2009, que, aun reconociendo la unidad del estado, garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos que lo componen en su artículo primero. (Aylwin, 2014 p. 277) Además reitera esta plurinacionalidad en varios de sus preceptos, al crear una Asamblea Legislativa Plurinacional, con circunscripciones especiales indígenas y con la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) (artículos 145-147), y a través de un órgano judicial y un tribunal constitucional con el mismo carácter y composición, también con representación de estos pueblos (artículo 178). (Aylwin, p. 278)

---

<sup>4</sup> Para conocer el contenido de los acuerdos y su grado de cumplimiento se puede ver, entre otros, SÁMANO, Miguel Ángel, et al., [Los acuerdos de San Andrés Laránzar en el contexto de la declaración de los derechos de los Pueblos Americanos](#), Ed. Jurídicas UNAM, 2012, p. 105 y ss.

Decimos que se produjo un movimiento contrario al de México, pues allá la falta de concreción del derecho a la autodeterminación de los indígenas impulsó a éstos a organizar de hecho su autonomía, mientras que, en el caso boliviano, el expreso y pleno reconocimiento de este derecho ha provocado la reclamación del derecho a la autonomía de los departamentos incluidos en el área conocida como “la media luna” boliviana, con población (a diferencia del resto del país) de origen mayoritariamente europeo. Las élites dirigentes de estos departamentos (el principal, el de Santa Cruz), viendo amenazados sus intereses, especialmente los económicos, por la mayoría indígena, impulsaron un estatuto de autonomía, varios de cuyos artículos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Plurinacional del país andino, que obligó a una reformulación de los mismos. (<https://www.eldeber.com.bo/santacruz/Aprobaran-hoy-el-estatuto-reformado-sin-el-MAS-20170913-0006.html>)

### **¿Un nuevo Guairá?**

La pregunta que nos hacemos es, entonces, ¿permite la Constitución española de 1978 la independencia de uno de los entes en los que se organiza territorialmente -una comunidad autónoma, el caso de Cataluña-? En el mismo sentido, ¿permite la Constitución paraguaya de 1992 la independencia de alguno de sus departamentos, distritos o municipios?

En la misma línea que México o Bolivia, la Constitución paraguaya de 1992 reconoce, en su artículo 156, autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses a sus entidades territoriales y, en el 143, afirma ajustarse al principio de la autodeterminación de los pueblos, además de dedicar un capítulo entero (el cinco) a los pueblos indígenas a organizarse y desarrollar su identidad étnica en sus hábitats respectivos, según sus propias normas de convivencia interna, pero siempre en el marco de la Constitución.

¿Tiene derecho, por tanto, alguna región o departamento del Paraguay a la autodeterminación? ¿Existe la opción de que surja una Cataluña en el Paraguay evocando los ecos republicanos del Guairá? Hemos visto que la constitución paraguaya recoge el principio de la autodeterminación de los pueblos, ¿pero qué significa en realidad este principio?

## **Dimensiones jurídicas del derecho de autodeterminación**

El derecho autodeterminación o libre determinación tiene dos dimensiones, la interna y la externa. (Payero, 2014, p. 23) La primera se refiere a la libertad de autoorganización de los pueblos con el objetivo de mantener un mayor desarrollo socioeconómico y mantener su identidad cultural, y la externa, que en el caso español se ha denominado eufemísticamente como “derecho a decidir”, se refiere al ejercicio de soberanía por parte de un pueblo, pudiendo decidir su forma de organización política, bien independizándose del estado al que pertenecía o seguir perteneciendo mediante uno u otro tipo de asociación, pero erigiéndose siempre en sujeto de soberanía.

### **Sujetos del derecho de autodeterminación: el pueblo o la nación<sup>5</sup>**

Por otra parte, habrá que determinar qué se entiende por pueblo, pues una concepción amplia de dicho término, a efectos jurídicos, nos podría llevar a aceptar el derecho de autodeterminación casi hasta el infinito (pueblo dentro de otro pueblo que vive, a su vez, dentro de un tercer pueblo...). Está claro qué es un estado<sup>6</sup>, una persona física o una sociedad anónima, pero, ¿qué se considera pueblo? Pueblo parece evocar el pequeño y familiar lugar en el que nacimos, pero muchas veces aparece como equivalente del término nación, que parece el sujeto político al que se le atribuye soberanía y que nos transporta al origen del problema: los nacionalismos son los que reclaman el derecho de autodeterminación de las naciones cuya emancipación de un estado pretenden. Sin hacer un rastreo exhaustivo del origen de ambos vocablos y de sus similitudes y diferencias de significado, se puede decir que, desde finales del siglo XIX ambos vocablos son sinónimos, a efectos jurídicos. (Payero, 2014, p. 118)

### **Nación: el criterio de la ONU**

Es claro que en una acepción etimológica y coloquial, los términos pueblo o nación implican una serie de connotaciones como identidad cultural, sentir mayoritario, etc., pero, a falta de un concepto unívoco entiendo, por analogía con el criterio que se emplea para definir a un estado actualmente (su pertenencia o no a la ONU), que una nación debería aceptarse como tal, más allá de una homogeneidad étnica o cultural, incluso de un sentir

---

<sup>5</sup> En particular, para la definición de nación según el criterio de estatalidad de la ONU y requerimiento del reconocimiento externo, ver Payero, 2014, pp. 118, 162 y 163.

<sup>6</sup> Se puede afirmar que el criterio para decidir qué es o no un estado es la aceptación como miembro de las Naciones Unidas.

mayoritario de la población, por el reconocimiento que desde agentes externos al propio pueblo se dé al mismo. Pues, ¿de qué sirve, a efectos del derecho internacional, que un pueblo se sienta como tal si nadie le reconoce de ese modo?

### **El derecho a la libre determinación en el derecho internacional<sup>7</sup>**

Por otra parte, existe una controversia sobre si el derecho de autodeterminación es o no un derecho fundamental, resultando esta diferencia interesante en cuanto algunos autores la usan para negar la efectividad del derecho y su reconocimiento constitucional. Entiendo que, se entienda como fundamental o no, su reconocimiento y garantía no debe depender de la calificación que le demos, pero ese sería tema para otro artículo. El de este es si en la normativa paraguaya o española cabe el reconocimiento de este derecho y para llegar a este fin primero hay que conocer la legislación internacional sobre el derecho de autodeterminación, que tiene su punto de partida cronológico en la Carta de las Naciones Unidas (XXX) que de manera vaga afirma la existencia de un derecho con valor meramente programático, en sus artículos 1.2 y 55, cuando afirma que las relaciones entre las naciones deben basarse en “el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”.

La concreción de esta declaración de principios de la ONU, pasando a ser el principio de libre determinación de los pueblos una norma de *ius cogens* del derecho internacional, se dio por vez primera en la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU, la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, que, como su propio nombre indica, se centra en los países entonces colonizados (habla de pueblos “dependientes”, subyugados, dominados y sometidos a dominación extranjera). Superando los estrechos márgenes de los pueblos colonizados, por seguir el hilo temporal, tenemos, en el ámbito del derecho convencional, otras dos normas internacionales: el Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>7</sup> En la búsqueda de resoluciones y normas internacionales he acudido directamente a las fuentes primarias (<http://www.un.org/es/documents/index.html>), pero sirviéndome como guía de dos trabajos, principalmente: “Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo al derecho constitucional español”, de Gina Olcese, y las conferencias “El Derecho de Libre Determinación o Autodeterminación de los pueblos desde las perspectivas histórica, politológica, jurídica, filosófica y teológica, con especial referencia a su tratamiento en la actual crisis nacional y constitucional que atraviesa España”, impartidas por José María Ruiz Sánchez los días 9 y 30 de octubre de 2007 en el Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad San Pablo – CEU (Madrid).

Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la misma fecha. Ambas establecen, en su artículo primero, de idéntica redacción, el derecho de libre determinación e introducen un concepto que, como luego veremos, es de interesante aplicación: el derecho de subsistencia. Dicen estos Pactos en su artículo 1 que:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

En la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970, se produce un significativo matiz en la positivización del derecho de autodeterminación, pues se introduce (como párrafo consecutivo, además, al derecho objeto de este estudio) el principio de la integridad o unidad territorial de los estados, a modo de limitación; en el Preámbulo del anexo a esta declaración se afirma:

Convencida [la Asamblea General] de que el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos constituye una importante contribución al Derecho Internacional contemporáneo, y de que su aplicación efectiva es de suprema importancia para fomentar entre los Estados las relaciones de amistad basadas en el respeto del principio de la igualdad soberana,

Convencida, en consecuencia, de que todo intento de quebrantar parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un Estado o país o su independencia política es incompatible con los propósitos y principios de la Carta.

Y lo declarado en el Preámbulo lo enfatiza proclamando, por un lado, “el principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos”, delimitando, a continuación, el contenido de dicho principio, del que, señala al final: “Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o

fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”<sup>8</sup>.

### **Integridad territorial y representación de las minorías**

Esta última afirmación, conocida como **cláusula sobre el gobierno representativo** hace referencia al carácter democrático del estado, suponiendo que, en tanto en cuanto un estado da voz a sus minorías, estas están ejerciendo su derecho a la autodeterminación (interna, según la terminología a la que nos referíamos anteriormente), no habiendo derecho a la autodeterminación en sentido externo.

Existen más normas internacionales, así como resoluciones del Tribunal internacional de Justicia que no hacen sino abundar y aplicar las normas aquí expuestas. Vayamos ahora al derecho interno de nuestros dos países de referencia.

### **Autodeterminación y Constitución española**

¿Recoge la Constitución española de 1978 el derecho a la libre determinación? No de una manera expresa, pero sí implícitamente, cuando habla en su Preámbulo de “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”. Esta idea, que apunta claramente a la dimensión interna del derecho de autodeterminación, se reafirma en su artículo segundo, que afirma que: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. En efecto, en España las comunidades autónomas gozan de un amplio grado de autonomía, con competencias en materia presupuestaria o de educación y cultura, entre otras, incluso, en algunos casos, como el de Cataluña (no todas las comunidades lo tienen), en materia de seguridad, teniendo una policía propia (los Mossos d’Esquadra).

---

<sup>8</sup> Cabe precisar que este final fue modificado por la Resolución 50/6 de la Asamblea General cambiando el inciso “sin distinción por motivos de raza, credo o color” por la más genérica expresión de “sin distinción alguna”.

La literalidad del meritado artículo no es casual, pues al indiscutible principio de integridad territorial (indisoluble unidad de la nación española) acompaña un principio de autonomía de las nacionalidades, haciendo referencia a un concepto polisémico que, para unos, supone sinónimo de nación y, para otros, como el Tribunal constitucional español, no. En cualquier caso, la Constitución española deja claro en su número dos del artículo primero que la soberanía nacional es del “pueblo español”, en su conjunto; se aprecia aquí cierta contradicción, pues habla en principio de un único pueblo para luego referirse a los pueblos de España, lo que parece evocar ese concepto tan repetido últimamente en los mentideros políticos y medios de comunicación españoles como es el de “nación de naciones”, que debiéramos ser cuidadosos al formular, pues evoca estados de infausto final, como el Imperio Austrohúngaro o la antigua Yugoslavia.

### **¿Reforma constitucional o aplicación del artículo 92.1?**

La introducción de manera expresa del derecho de libre determinación en su vertiente externa requeriría, sin ánimo de ser acá exhaustivos respecto al procedimiento que conllevaría, de una reforma constitucional según el procedimiento agravado del artículo 168 de la norma fundamental española, previsto para la (como dice la propia norma) revisión de ciertas partes de la constitución, como el Título preliminar, donde se encuentran los preceptos antes mencionados (art 1.2 y 2), lo que requeriría de una aprobación de dos tercios por ambas cámaras (Congreso y Senado) seguida de la disolución de las mismas para, una vez constituidas las nuevas Cortes surgidas tras el correspondiente período electoral, aprobar otra vez por dos tercios la reforma propuesta en las dos cámaras y someter la modificación a un referéndum para ratificarla.

Algunas voces en los últimos tiempos (más políticas que jurídicas, por otra parte) han sugerido que no sería necesaria dicha reforma, pues el artículo 92.1 ampara la convocatoria de un referéndum de autodeterminación, al señalar este precepto que “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”. Pues bien, como el propio artículo señala no sería más que un sondeo consultivo, no vinculante, y “todos los ciudadanos” no parece que sea el caso de un referéndum donde solo participarían los ciudadanos de una parte del estado (Cataluña), y, además, por una cuestión de lógica política, no tendría mucho sentido consultar a la ciudadanía para que, a posteriori, la reforma constitucional que plasmara esa opinión ciudadana no saliera adelante, quedando la consulta en el ámbito meramente consultivo (valga la redundancia) que decíamos.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional (TC), máximo intérprete de la Constitución española, ha dejado claro reiteradamente que se puede modificar el orden constitucional, pero siempre “en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable” (STC 42/2014 de 25 de marzo, sobre la Resolución del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña). Ya antes en su sentencia de 11 de septiembre de 2008 (STC 103/2008), que enjuició la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de convocatoria y regulación de una consulta popular de autodeterminación, se pronunció en el mismo sentido<sup>9</sup>.

### **La libre determinación de la Constitución paraguaya**

La constitución paraguaya de 1992, por su parte, sí habla expresamente de la “autodeterminación de los pueblos” en el punto primero de su artículo 143, indicando que la república paraguaya “se ajusta” a dicho principio. Ahora bien, ¿significa esto que es aplicable en el Paraguay el derecho de autodeterminación de sus regiones o departamentos según la norma suprema del estado? Entiendo que no, puesto que la Constitución tipifica claramente que el estado paraguayo, aunque “descentralizado”, es “unitario” y, lo más importante, “indivisible” (Artículo 1).

Por otra parte, ¿qué ocurre con los pueblos indígenas a los que la máxima norma de la república se refiere en su capítulo cinco? La ley fundamental del Paraguay les reconoce una serie de derechos vinculados a la autodeterminación interna, como son mantener su identidad étnica a través de una organización sociopolítica propia (art. 63), la propiedad de tierra en cantidad suficiente para su subsistencia (art. 64), respetar su cultura (art. 66) o a estar exonerados de ciertas obligaciones legales (art. 67).

Varios pueblos indígenas han denunciado al estado paraguayo en los últimos años ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que presentó sendas demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (comunidad indígena Yakye Axa, sentencia de 17 de junio de 2005; comunidad Sawhoyamaya, sentencia de 29 de marzo de 2006; comunidad Xákmok Kásek, sentencia de 24 de agosto de 2010) por no respetar los derechos a los que aludíamos recogidos en la Constitución, principalmente el derecho a la propiedad de la tierra, de modo que, como decía la Comisión en una de las demandas

---

<sup>9</sup> Toda la jurisprudencia constitucional española se puede encontrar en <http://hj.tribunalconstitucional.es/>

(comunidad Yakye Axa), se amenaza “en forma continua la supervivencia de los miembros de la Comunidad y la integridad de la misma”.

La Corte estimó los argumentos de la demandante contra el Estado paraguayo declarando en su fallo que el estado violó, entre otros, los derechos a la propiedad y a la vida recogidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y que debía “adoptar medidas especiales para garantizar a los pueblos indígenas el goce efectivo de los derechos humanos fundamentales, consagrados en los artículos 63 y 64 de la Constitución Nacional”. En las otras dos sentencias se manifestó en el mismo sentido. ([http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf) )

Estas sentencias no se han hecho aun plenamente efectivas, en especial a lo relativo a la propiedad de la tierra, pues, pese al carácter vinculante de las resoluciones de la Corte al haber aprobado el estado paraguayo su sometimiento a la misma, no goza este órgano jurisdiccional de capacidad de *imperium*, es decir, de poder hacer ejecutar lo fallado.

El gobierno paraguayo debería reflexionar acerca de la trascendencia jurídica de estas sentencias, dado que, como decíamos antes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la misma fecha establecen el derecho de subsistencia de los pueblos como factor íntimamente ligado al derecho a la libre determinación de los mismos. De este modo, si se continúa incumpliendo lo que dispone tanto la propia Constitución de 1992 como la Convención Interamericana de Derechos Humanos respecto a la preservación de la identidad y de la existencia misma de los pueblos indígenas del Paraguay, se podría entender que, al no garantizarse este derecho de subsistencia, habría lugar al derecho de autodeterminación externa de estos pueblos como única vía para su pervivencia. Esto que jurídicamente entiendo que sería así, de facto se antoja una quimera por las dificultades geopolíticas que entrañaría la aceptación de pequeños estados indígenas dentro del estado paraguayo.

### **Reforma de la Constitución para hacer efectivo el derecho de libre determinación**

De considerar esta última posibilidad, aunque fuera a un nivel meramente dialéctico, se requeriría una reforma de la ley fundamental del ordenamiento jurídico paraguayo. Si nos ceñimos a la literalidad de su articulado, en realidad, debido a la, a mi juicio, incompleta redacción del último párrafo del artículo 290, que fija los supuestos en los que procede reforma y no enmienda (esta última, de procedimiento más rápido y sencillo), debería

bastar con una enmienda constitucional, al quedar el derecho de autodeterminación fuera de los supuestos recogidos para la reforma.

Una interpretación teleológica, no literal de dicho precepto, sin embargo, junto al método sistemático de entendimiento de la Constitución, parece indicar que una reforma sería el método adecuado. Quizás por tratarse de un aspecto (declaración fundamental del título primero de la primera parte) que parecería no sujeto a discusión, por ser la soberanía nacional la base a partir de la cual se construye todo el edificio constitucional paraguayo, se obvió su inclusión entre los aspectos susceptibles de reforma. Entiendo, sin embargo, que todo es reformable, salvo que se indique expresamente lo contrario, que no es el caso, y ello por la naturaleza de las constituciones, que más allá de ser meras normas jurídicas son instrumentos jurídicos-políticos que se instituyen, precisamente, para servir de cauce a la vida política de un pueblo que es, como la vida, cambiante y en permanente evolución<sup>10</sup>.

Aceptada la posibilidad de reforma, la vía sería la del artículo 289, es decir, mediante la aprobación de dos tercios de ambas cámaras del Congreso (de diputados y de senadores) y convocatoria a elecciones generales, de las que saldría una Convención Nacional Constituyente que habría de sancionar la nueva Constitución, se entiende, aunque no lo dice la Constitución, por la misma mayoría cualificada.

### **Conclusión**

El derecho de autodeterminación no es un derecho ilimitado, sino uno estipulado en la legislación internacional para aquellos pueblos en riesgo de subsistencia o cuyos derechos como minoría no se respete según la regla democrática de la representatividad. Así las cosas, no se puede afirmar, desde un punto de vista jurídico, el derecho a la autodeterminación (en lenguaje coloquial, a la independencia) de territorios que alegan no ya motivos étnicos o culturales, sino una discriminación financiera, como hemos oído a políticos de países vecinos como Santa Cruz respecto de Bolivia o estados del sur brasileño frente a la República federativa de Brasil. Argumentos estos (también en Cataluña, donde durante un tiempo un eslogan que hizo fortuna fue el “Espanya ens roba” -España nos roba) que poco o nada tienen de jurídicos y que las élites políticas repiten como mantras escudándose en que el acto más democrático del mundo es el voto. El voto, sí, pero la

---

<sup>10</sup> Sirva como inspirador de este argumento la distinción tan antigua entre constitución material (o real) y formal (o jurídica), entre permanencia y dinamismo, normatividad y realidad, según señala, entre otros autores, Herman Heller (Ferrero Costa, Raúl (compilador), *Derecho constitucional general*, Fondo de desarrollo editorial de la Universidad de Lima, Lima, 2004, p. 75 y ss.)

democracia también es posible gracias al respeto del Estado de derecho (en la Mongolia de Gengis Kan los notables también votaban en asamblea, un Hitler votado mayoritariamente por el pueblo alemán se situó por encima de la ley mediante la aprobación de la Ley habilitante de 1933, etc.).

Las constituciones no son mamotretos rígidos e intocables, pero exigen de un procedimiento, en ellas contemplado, para su modificación, que debe ser impulsado por los legisladores, representantes de la voluntad popular. Son los jueces los que deben velar por que se cumplan las normas, infringidas a veces por los propios gobiernos de los estados, por eso se antoja imprescindible el refuerzo de la independencia judicial en nuestros países para proteger a nuestros poderes judiciales de los vaivenes políticos que, muchas veces, no solo responden a los intereses del titular de la *res publica*, del pueblo, sino a motivaciones más espurias.

### Bibliografía

- Aylwin, J. (2014). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina: Avances Jurídicos y Brechas de Implementación, Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Manual, Red de Derechos Humanos y Educación Superior*. Disponible en: [https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhgv\\_pdf/DHGV\\_Manual.275-300.pdf](https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhgv_pdf/DHGV_Manual.275-300.pdf)
- Ferrero, R. (2004). *Derecho constitucional general*, Fondo de desarrollo editorial de la Universidad de Lima, Lima.
- González, J. (2002). *La Reforma Constitucional en Materia Indígena*, Revista Mexicana de Derechos Constitucional, 7, julio-diciembre, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500709>
- Guerra, D. (2013). *Autodeterminación y secesión en el ordenamiento internacional. Los casos de Quebec, Escocia y Cataluña*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, XI Congreso, Sevilla. Disponible en: [www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/665.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/665.pdf)
- Olcese, G. (2015). *Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo al derecho constitucional español*, *Ars iuris salmanticensis*. Estudios, 3, junio. Disponible en <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/13892>
- Payero, L. (2014) *El derecho de autodeterminación de los pueblos. Análisis crítico del marco constitucional español desde la filosofía jurídico-política* (Tesis doctoral), Universidad de Oviedo.
- Preciado, J y Uc, P. (2010). *La(s) autonomía(s) en América Latina. Una expresión socio-espacial del Estado novísimo y sus efectos en el proceso de integración regional, L'ordinaire Latinoamericain*, nº 214. Disponible en: <http://journals.openedition.org/orda/747#text>
- Ruiz, J. (2007). *El derecho de libre determinación o autodeterminación de los pueblos desde las perspectivas histórica, politológica, jurídica, filosófica y teológica, con especial referencia a su tratamiento en la actual crisis nacional y constitucional que atraviesa España. Conferencias impartidas los días 9 y 30 de octubre de 2007 en el Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad San Pablo – CEU Madrid*. Disponible en:

[http://www.uspceu.com/instituto\\_democracia/sitio\\_ID/pdf/sanchez1.pdf](http://www.uspceu.com/instituto_democracia/sitio_ID/pdf/sanchez1.pdf)

[http://www.uspceu.com/instituto\\_democracia/sitio\\_ID/pdf/sanchez2.pdf](http://www.uspceu.com/instituto_democracia/sitio_ID/pdf/sanchez2.pdf)

Sámamo, M. et al. 2012. *Los acuerdos de San Andrés Laráinzar en el contexto de la declaración de los derechos de los Pueblos Americanos*, Ed. Jurídicas UNAM. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/1/12.pdf>

<https://www.eldeber.com.bo/santacruz/Aprobaran-hoy-el-estatuto-reformado-sin-el-MAS-20170913-0006.html>