

**EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN  
DE LOS PUEBLOS EN EL SIGLO XXI:  
ENTRE LA REALIDAD Y EL DESEO\***

**THE RIGHT TO SELF-DETERMINATION  
OF PEOPLES IN THE TWENTY-FIRST CENTURY:  
BETWEEN REALITY AND DESIRE**

por **JUAN FRANCISCO SOROETA LICERAS**  
*Profesor Titular de Derecho Internacional Público*  
*UPV-EHU*

---

\* Este estudio se ha realizado en el marco de las Ayudas del Gobierno Vasco para apoyar las actividades de Grupos de Investigación del Sistema Universitario Vasco, Grupo Consolidado IT-496-10 (IP. Francisco Javier Quel López).



## RESUMEN

Tras medio siglo desde la aprobación de la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* —Resolución 1514 (XV)—, y al hilo de los acontecimientos de finales del siglo xx, con la aparición en la escena internacional de numerosos Estados procedentes de los cadáveres de la URSS, Yugoslavia o Checoslovaquia, y de la primera década del siglo xxi, con la independencia real de Montenegro (2006) y Sudán del Sur (2011) y la virtual de Kosovo (2008), se ha reabierto el debate sobre el alcance del Derecho a la libre determinación de los pueblos: ¿quiénes son los auténticos destinatarios de este derecho? Es legítimo preguntarse si cuatro décadas después de que se pusiera el punto final a la mayor parte del proceso descolonizador este derecho sigue teniendo el mismo perfil que entonces, limitándose a los pueblos sometidos a dominación colonial u ocupación extranjera, si hoy en día cabe extender su aplicación a «todos los pueblos», o si el transcurso del tiempo lo ha convertido en un derecho obsoleto. El autor defiende que no se ha producido tal evolución, más allá de las lecturas interesadas que puedan hacerse; que el derecho a la libre determinación de los pueblos mantiene el perfil descolonizador para el que fue concebido, conserva toda su vigencia, y se limita a los casos para el que fue previsto.

## ABSTRACT

It has been a half a century since the adoption of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples —Resolution 1514 (XV)—. Following the events of the late twentieth century, with the emergence on the international scene of numerous States from the cadavers of the USSR, Yugoslavia and Czechoslovakia, and the first decade of this century, with the real independence of Montenegro (2006) and South Sudan (2011) and virtual of Kosovo (2008), the debate about the scope of the right to self-determination of peoples has been reopened. Who are the real beneficiaries of this right? Four decades after it put an end to most of the decolonization process, does this right still have the same profile as then? Is it limited to peoples under colonial or foreign occupation, extending its influence to «all peoples» or, as a result of the passage of time, has it become an obsolete right? The author argues that there has not been an evolution, that original intent of the Resolution, the right to self-determination of peoples, remains in force, and is limited to cases for which it was intended.

**Palabras clave:** Autodeterminación de los pueblos, autodeterminación interna, desmembramiento de Estados, referéndum, secesión.

**Key words:** Self-determination, internal self-determination, dismemberment of States, referendum, secession.

# SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS
  1. **Las provisiones de la Carta de la ONU**
  2. **El desarrollo del contenido de la Carta a través de las resoluciones de la Asamblea General**
    - A) *La condena del colonialismo, punto de partida*
    - B) *Contenido del derecho*
    - C) *Formas de ejercicio del derecho: autodeterminación no es sinónimo de independencia*
    - D) *¿Integridad territorial de los Estados versus autodeterminación de los pueblos? Las vertientes externa e interna del derecho de autodeterminación y alcance de la «cláusula de salvaguardia»*
- III. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN COMO DERECHO DE «TODOS LOS PUEBLOS» Y SU APLICACIÓN FUERA DEL CONTEXTO COLONIAL
  1. **El debate en los años noventa del siglo xx**
    - A) *La unificación alemana*
    - B) *La República Federativa Checa y Eslovaca*
    - C) *Las Repúblicas bálticas de Lituania, Letonia y Estonia*
    - D) *El desmembramiento de la URSS*
    - E) *El desmembramiento de Yugoslavia*
  2. **El debate en el siglo XXI**
    - A) *La nueva casuística: entre la realidad y el deseo*
      - a) *Quebec*
      - b) *Kosovo*
      - c) *Sudán del Sur*
      - d) *Montenegro*
      - e) *Irlanda del Norte*
    - B) *El problema de «las» consultas a la población*
- IV. PLENA VIGENCIA DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS SOMETIDOS A DOMINACIÓN COLONIAL U OCUPACIÓN EXTRANJERA
- V. CONCLUSIONES



## I. INTRODUCCIÓN

El 14 de diciembre de 2010 se cumplió medio siglo desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* —Resolución 1514 (XV)—, la *Carta Magna de la descolonización* en palabras del profesor Antonio Miaja de la Muela<sup>1</sup>. Al hilo de esta conmemoración ha vuelto al primer plano de la actualidad el debate sobre los perfiles de uno de los derechos sobre los que se estructura el Derecho internacional contemporáneo: la libre determinación de los pueblos.

En efecto, el surgimiento de numerosos Estados de los cadáveres de la URSS, Yugoslavia o Checoslovaquia en la última década del siglo xx, la independencia real de Montenegro (2006), la virtual de Kosovo (2008), o la «sorpresiva»<sup>2</sup> aparición del nuevo Estado de Sudán del Sur (2011) ha devuelto este derecho a un debate que parecía casi cerrado tras la descolonización de la inmensa mayoría de los territorios dependientes: ¿quiénes son los auténticos destinatarios de este derecho? Es indudable que las Naciones Unidas lo impulsaron y desarrollaron como instrumento imprescindible para llevar a cabo el que constituye su principal logro a lo largo de su historia, culminar casi en su totalidad el proceso descolonizador; pero es legítimo preguntarse si cuatro décadas después de que se pusiera el punto final a la mayor parte del proceso descolonizador este derecho sigue teniendo el mismo perfil que entonces, limitándose a los pueblos sometidos a dominación colonial u ocupación extranjera, si hoy en día cabe extender su aplicación a «todos los pueblos», o si el transcurso del tiempo lo ha convertido en un derecho obsoleto.

Un sector de la doctrina, en el que se apoyan sin disimulos los movimientos que defienden el «nacionalismo disolvente»<sup>3</sup>, reivindica que nos encontramos

---

<sup>1</sup> A. MIAJA DE LA MUELA, «La descolonización y el derecho de la descolonización en la Organización de las Naciones Unidas», *REDI*, vol. XXIV, 1-2, 1971 pp. 207-240. La Resolución 1514 (XV) de la AG fue aprobada el 14 de diciembre de 1960 por 89 votos a favor y 9 abstenciones. Aunque no hubo ningún voto en contra, entre los Estados que se abstuvieron se encontraban los que acaparaban las dependencias coloniales (Australia, Bélgica, España, Francia, Portugal, Reino Unido y Unión Sudafricana).

<sup>2</sup> O quizás no tanto: como recuerda Antonio Remiro (A. REMIRO BROTONS, «Soberanía del Estado, libre determinación de los pueblos y principio democrático», en la obra colectiva *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI: homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Trotta y Fundación Juan March, 2002, p. 9), ya en 1994 era apuntada esta posibilidad por Lloyd (A. M. LLOYD, *The Southern Sudan: a compelling case for secession*, Columbia JTL, 1994, pp. 419-454).

<sup>3</sup> A. REMIRO BROTONS (y otros), *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 112.

ante un nuevo derecho de autodeterminación de perfiles más amplios que los que tuvo cuando fue desarrollado por las resoluciones de la Asamblea General de la ONU (en adelante AG), y que, por ello, es aplicable a todos los pueblos, sin distinción por razón del contexto en el que se encuentren. Otro sector, partiendo de planteamientos diametralmente opuestos, entiende que se trata de un derecho cuyo contenido ha sido superado por el paso del tiempo y que constituye un anacronismo en pleno siglo XXI, de lo que se derivaría no la ampliación de su alcance a otros sujetos, sino su inaplicabilidad incluso a quienes eran sus destinatarios originales. En este artículo vamos a tratar de justificar que ni una ni otra versión casan con la realidad del Derecho internacional, más allá de las lecturas interesadas que puedan hacerse: que el derecho a la libre determinación de los pueblos mantiene el perfil descolonizador para el que fue concebido, conserva toda su vigencia, y se limita a los casos para el que fue previsto.

Cierto es que casi setenta años después de su aprobación, importantes pasajes de la Carta de las Naciones Unidas están hoy en día en clara contradicción con la realidad de la sociedad internacional contemporánea. Pero no lo es menos que la Carta de San Francisco no sólo no preveía la descolonización de los territorios dependientes, sino que ni siquiera preveía abiertamente el fin del proceso colonizador, y que los avances experimentados en este ámbito son deudores de los infatigables trabajos de la AG en los años sesenta y setenta. Si hoy en día el fenómeno descolonizador ha llegado *casi* a su final ha sido gracias a la progresista interpretación que ha realizado este órgano de las escasas referencias que contiene la Carta a este derecho que, en principio, sólo parecían tener un carácter programático, o incluso retórico<sup>4</sup>. Y decimos *casi* porque aún quedan territorios pendientes de descolonización, rezagados por desgraciados avatares históricos, a los que les es aplicable en su integridad la doctrina descolonizadora establecida en estas resoluciones. Tal y como veremos en las páginas que siguen, el derecho a la libre determinación de los pueblos sigue estando plenamente vigente en relación con estos territorios y sus pueblos, a los que la Historia, que es muy tozuda, tarde o temprano terminará reconociendo la condición de Estado.

Pese a este planteamiento de partida, el derecho que analizamos no debe vincularse necesaria ni exclusivamente con el nacionalismo, ya que, por ejemplo, tal y como veremos más adelante, el marxismo-leninismo llevó a incluir en las Constituciones de los Estados del *bloque socialista* una referencia a la libre determinación de los pueblos como base para la liberación del proletariado del «yugo capitalista», una concepción de este derecho que se aleja sensiblemente de la que se sirvió la ONU para poner en marcha el proceso descolonizador. Del mismo modo, la concepción wilsoniana de este derecho, pese a

---

<sup>4</sup> En este mismo sentido, véase R. LAPIDOTH, «Sovereignty in transition», *Journal of International Affairs*, vol. 45, n. 2, winter 1992.



tener su base en el principio de las nacionalidades, tenía más presente resolver los problemas étnicos que dieron lugar a la Primera Gran Guerra que las propias reivindicaciones nacionalistas.

## II. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

### 1. Las previsiones de la Carta de la ONU

El derecho a la libre determinación de los pueblos sólo se menciona de forma expresa en los artículos 1.2 y 55 de la Carta de la ONU, sin que exista a lo largo del texto una sola referencia a su contenido o formas de aplicación, por lo que, sin duda, su inclusión en su texto constitucional suponía la incorporación de un principio que habría de inspirar en el futuro la filosofía de la Organización, dejando en manos de sus órganos principales su desarrollo<sup>5</sup>. Tan sólo mencionaba la obligación de las potencias administradoras de promover el desarrollo progresivo del territorio «hacia el gobierno propio o la independencia» (art. 76) en relación con los territorios coloniales que se encontraban en la Segunda Guerra Mundial bajo control de los Estados que la perdieron, siguiendo el mismo modelo impuesto por el Pacto de la Sociedad de Naciones a los perdedores. En efecto, el sistema de mandatos instituido tras la Primera Guerra Mundial preveía tan solo la independencia de determinados territorios que habían alcanzado «un grado de desarrollo» tal que hacía posible «el reconocimiento provisional de su existencia como naciones independientes, a condición que los consejos y la ayuda de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de conducirse solas» (art. 22); se trataba «casualmente» de los territorios sometidos a los Estados que habían perdido la guerra y obviaba esta posibilidad para el resto de territorios dependientes. Esta lógica de vencedores y vencidos se repitió miméticamente en la nueva Organización. Sólo la interpretación posterior de su contenido permitiría poner fin al fenómeno colonialista.

Para garantizar el logro de los objetivos del *régimen de administración fiduciaria*, al que fueron sometidos los territorios que fueron «segregados de Estados enemigos» [art. 77.1.b) de la Carta], se estableció una batería de mecanismos de control (informes de las potencias administradoras, misiones de visita al territorio, reconocimiento del derecho de petición de los habitantes de

---

<sup>5</sup> Como señalara Thomas D. Musgrave, los Estados occidentales negaron que las referencias de los artículos 1 y 55 confirieran estatus legal al concepto de libre determinación (T. D. MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 96).

los territorios...) de tal eficacia que hoy es el día en que el Consejo de Administración Fiduciaria, órgano principal de la Organización creado para llevar a cabo la descolonización de estos territorios, carece de funciones, dado que la totalidad de los territorios coloniales situados bajo su administración han ejercido de una forma u otra —aunque no siempre de una forma transparente— su derecho a la libre determinación.

Para el caso de los denominados *territorios no autónomos*, es decir, del resto de territorios sometidos a dominación colonial, la Carta establecía únicamente una obligación de carácter casi formal: la de informar a la Organización sobre las medidas adoptadas por la potencia administradora para promover el desarrollo del territorio, sin que en ningún caso se previera el objetivo final de la independencia [art. 73.e)]. El empeño de la AG por poner fin al fenómeno colonial fue tal que consiguió que finalmente tanto los principales mecanismos de control establecidos para el Régimen de Administración Fiduciaria, como sus objetivos, fueran aplicados igualmente al régimen de territorios no autónomos, y que este inicialmente enclenque mecanismo de los informes pasara a ser realmente eficaz<sup>6</sup>. Algunos autores llegaron a cuestionar la legalidad de la creación de un sistema de control sobre los territorios no autónomos no establecido en la Carta, en la medida en que, en sus exigencias de supervisión, la AG habría llegado a «ignorar algunos de los derechos concedidos por la Carta a las potencias administradoras»<sup>7</sup>. Superado ya este debate por el paso del tiempo, lo que al menos es evidente es que esta resolución puso de relieve el «delicado equilibrio» en que coexistían en la Carta el derecho de autodeterminación y los Capítulos XI, XII y XII de la misma<sup>8</sup>.

Las razones de este cambio radical de planteamientos hay que atribuírselas, sin duda, a la acción de la AG, reforzada en esta labor con la llegada de numerosos Estados surgidos de la descolonización que, a medida que ingresaban en las Naciones Unidas, se incorporaban al grupo de los que apoyaban decididamente el fin del fenómeno colonial. Pero sería pecar de ingenuidad pensar que este logro se debe exclusivamente a los esfuerzos de este órgano de la ONU, pues es igualmente tributario de la presión ejercida por las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, que *oficialmente* no poseían colo-

---

<sup>6</sup> Así la Resolución 1514 (XV) afirmaba que «En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas».

<sup>7</sup> J. A. DE YTURRIAGA BARBERÁN, *Participación de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso de descolonización*, Madrid, 1967, p. 244.

<sup>8</sup> E. PÉREZ VERA, *Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica*, Tecnos, Madrid, 1973, p. 78.

nias<sup>9</sup>, y pretendían a toda costa el desmoronamiento de los imperios coloniales; en especial el británico y el francés, aunque también el portugués, el belga y el ya menguado imperio español.

## **2. El desarrollo del contenido de la Carta a través de las resoluciones de la Asamblea General**

### *A) La condena del colonialismo, punto de partida del derecho*

El contenido del derecho de autodeterminación fue concretándose a través de las principales resoluciones en la materia; en especial, las Resoluciones 1514 (XV), 1541 (XV) y 2625 (XXV), que supusieron un vuelco total en la actitud de las Naciones Unidas ante el problema de la descolonización, ya que, relanzada la cuestión tras el ingreso masivo de Estados en la Organización, particularmente a partir de 1960<sup>10</sup>, establecieron los criterios que debían guiar la aceleración y la conclusión del proceso descolonizador, aunque no deben olvidarse las que afirman y definen la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales, o la legitimidad de la utilización del uso de la fuerza armada por los movimientos de liberación nacional reconocidos por la Organización<sup>11</sup>. Estas resoluciones de la AG, junto a otras del Consejo de Seguridad (en adelante CS) relativas a conflictos de descolonización, y a la labor jurisprudencial de la Corte Internacional de Justicia (en especial a través de su dictamen sobre el Sahara Occidental en 1975) fueron configurando las características principales de este derecho.

---

<sup>9</sup> El denominado «Salt Water test» o «Blue Water Principle» fue la condición impuesta por la URSS para apoyar el proceso de descolonización. Así, el Principio IV de la Resolución 1541 (XV) afirmaba la presunción de la condición colonial de territorio cuando éste «está separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos o culturales». Esta ficción de no considerar como territorios dependientes a territorios geográficamente contiguos le permitió a la URSS dejar fuera del debate la condición jurídica de los territorios de actuales Estados asiáticos, como Uzbekistán, Armenia, Kirguistán..., a los que, de aplicárseles la doctrina establecida por la mencionada resolución sin el matiz de la separación geográfica difícilmente podría negárseles la condición de territorios coloniales.

<sup>10</sup> Tan sólo durante los meses de septiembre y octubre de 1960, ingresaron en las Naciones Unidas como miembros de pleno derecho los Estados de Benin (Dahomey hasta 1976), Burkina Faso, Camerún, Chad, Chipre, Costa de Marfil, Gabón, Madagascar, Malí, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Senegal, Somalia, Togo y Zaire.

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, las Resoluciones 2105 (XX), de 20 de diciembre de 1965, 2649 (XXV), de 30 de noviembre de 1970, o la más contundente Resolución 3070 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973, en la que la AG afirma literalmente «la legitimidad de la lucha de los pueblos por librarse de la dominación colonial extranjera y de la subyugación foránea por todos los medios posibles, incluida la lucha armada».

La Resolución 1514 (XV), que marcó un punto de inflexión en el proceso de descolonización, afirmaba que «la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales». El carácter «revolucionario» de esta afirmación dividió a la doctrina internacionalista de la época ya que, en opinión de algunos autores, parte de la resolución constituye un desarrollo del contenido de la Carta, mientras que otra se separa de ella «e incluso en ocasiones parece oponerse»<sup>12</sup>, ya que ésta que no sólo no condenaba el colonialismo, sino que establecía, como queda dicho, dos formas diferentes de administración de territorios sometidos a dominación colonial, lo que equivaldría al reconocimiento formal del fenómeno colonial. Hoy en día parece evidente que el sistema que establece la Carta para regular las situaciones de dominación colonial no tenía como objetivo su mantenimiento indefinido; la genérica inclusión de las referencias al derecho a la libre determinación en la Carta era la semilla para la futura descolonización de medio mundo. Es indudable que en ocasiones la evolución del Derecho pasa por fracturas importantes de la regulación anterior, y ésta es, seguramente, en el Derecho internacional la más importante entre ellas. En todo caso, si bien es cierto que no se puede negar la trascendencia de esta resolución, tampoco se le puede atribuir *toda la labor descolonizadora* de la AG, pues, como señalara De Yturriaga, más que un punto de partida, esta resolución es «la consumación lógica de todo un proceso en el que la Asamblea, dentro de los límites de la legalidad, ha sabido crear, prácticamente de la nada, un completo régimen de control internacional sobre los territorios no autónomos, y elaborar una serie de principios generales de la descolonización que han sido o están siendo aceptados por los Estados miembros de las Naciones Unidas como auténticas normas de Derecho Internacional»<sup>13</sup>.

## B) *Contenido del derecho*

Como queda dicho, la Carta de las Naciones Unidas hacía una referencia de carácter genérico al derecho a la libre determinación de los pueblos en sus artículos 1.2 y 55. Así, si el artículo 1.2 incluye entre los propósitos de la Carta el fomento entre las naciones de «relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos», por su parte, el artículo 55 hace por primera vez una referencia al contenido del derecho, en los siguientes términos:

<sup>12</sup> M. VIRALLY, «Droit International et décolonisation devant les Nations Unies», *AFDI*, vol. IX, 1963, p. 522.

<sup>13</sup> J. A. DE YTURRIAGA, «Participación de la Organización...», *op. cit.*, pp. 106 ss.

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c) el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

En este artículo se encuentra el embrión de lo que a lo largo de la vida de las Naciones Unidas, tanto a través de los instrumentos internacionales (Pactos Internacionales de 1966, etc.) como de las resoluciones que se irán adoptando en el seno de los diferentes órganos de la Organización, se configurará como el contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos, ya que por primera vez se vinculan con el mismo conceptos como los de desarrollo económico y social, cooperación internacional en el orden cultural y educativo o el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Este derecho no podría tener un contenido exclusivamente político, dado que ello supondría «parcializarlo y reducir la eminente significación que tiene y que debe tener»<sup>14</sup>. Así, la ampliación de su contenido a sus aspectos económico, social y cultural tiene por objeto asegurar que una vez culminado el proceso de libre determinación, mediante el acceso a uno de los estatus previstos en la Resolución 2625 (XXV), tales pueblos tengan a su disposición la protección necesaria para poder mantener su plena soberanía económica, social y cultural. Por ello este derecho «posee una virtualidad permanente»<sup>15</sup>, y, en consecuencia, no se agota con su puesta en práctica en su vertiente política. Una vez aclarada esta cuestión, y pese al indudable interés de los aspectos económico, social y cultural de este derecho, por razón del contexto del presente estudio, vamos a centrar nuestra atención en el aspecto político.

La Resolución 1514 (XV) dio un paso más en esa misma dirección, al afirmar que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural». Su contenido fue desarro-

---

<sup>14</sup> En esos términos se expresaba en 1973 el Grupo de expertos nombrado por la *Subcomisión de Protección de Minorías y Prevención de Discriminaciones* al analizar el contenido de este derecho (ORGA: E/CN.4/1128, párrafos 27 y 28).

<sup>15</sup> H. GROS ESPIELL, «En torno a la libre determinación de los pueblos», *ADI*, vol. III, 1976, p. 62.

llado por la Resolución 2625 (XXV), que estableció que es tanto un *deber de los Estados* («todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, la aplicación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, [...] a fin de poner fin rápidamente al colonialismo»), como un *derecho de los pueblos* «a pedir y recibir apoyo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta en los actos que se realicen y en la resistencia que opongan contra esas medidas de fuerza con el fin de ejercer su derecho a la libre determinación».

Esta resolución contribuyó además a despejar el camino hacia la descolonización de los territorios dependientes de Estados que, como España, Portugal o Francia, pretendían no poseer territorios coloniales, sino «provincias o territorios de ultramar», al afirmar que estos territorios poseen en virtud de la Carta, «una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra [...] condición que existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación». Superados los casos de Portugal y España, que, tras la *Revolución de los claveles* y el fin de la dictadura franquista, renunciaron en la década de los años setenta a mantener sus posesiones coloniales, parece que cuatro décadas más tarde las posesiones coloniales francesas pendientes aún de descolonización no gozan de esa misma protección, probablemente porque, tal y como recuerda Antonio Remiro, «a diferencia de cuarenta años atrás, no es radicalmente enfrentada, sea por el agotamiento del propio proceso, sea por el mayor poder de los titulares del dominio, sea por aceptar que ésa es, de una u otra forma, la voluntad de los habitantes del lugar»<sup>16</sup>, si bien el proceso no podrá darse por terminado hasta que la población del último de los territorios coloniales haya ejercido su derecho a la libre determinación, caso en el que, obviamente se encuentra el Sahara Occidental, al que dedicaremos la parte final de este estudio. Cierto es que en algunos pequeños territorios de ultramar sus habitantes han podido llegar a la conclusión de que les resulta más ventajoso seguir vinculados a una potencia europea que convertirse en un nuevo Estado, pero no lo es menos que casos como los de las Islas Comoras (en particular la segregación ilegal de la isla de Mayotte por parte de la potencia administradora francesa, en violación del derecho de autodeterminación y del principio *uti possidetis iuris*) claman al cielo<sup>17</sup>. Con independencia de la situación geográfica, de la densidad de población de estos pequeños territorios o del peso específico de la potencia

<sup>16</sup> A. REMIRO BROTONS, «Soberanía del Estado...», *op. cit.*, p. 2.

<sup>17</sup> Entre otras muchas, la Resolución 3291 (XXIX) pedía «al Gobierno de Francia, como Potencia Administradora, que actúe de tal forma que la unidad y la integridad del Archipiélago de las Comoras sea respetada». De forma general, en los acuerdos posteriores a la independencia de sus antiguas colonias, Francia se reservó libertad de movimientos en tales territorios y una dominación económica que persiste aún (O. U. UMOZURIKE, *Self-Determination in International Law*, Harden: Archon Books, Londres, 1972).

que pretende perpetuar su poder sobre ellos, de conformidad con el Derecho internacional no se les puede hurtar su legítimo derecho a la libre determinación, aunque ciertamente el tiempo no juega en su favor.

C) *Formas de ejercicio del derecho: autodeterminación no es sinónimo de independencia*

La Resolución 1514 (XV), probablemente por su necesaria radicalidad, ya que trazaba la línea entre colonización y descolonización, se refería en exclusiva a la independencia como vía de ejercicio del derecho de autodeterminación, aunque ya para entonces se habían utilizado otras opciones para poner punto final a la colonización en algunos territorios. La Resolución 1541 (XV)<sup>18</sup>, aprobada al día siguiente, vino a solucionar esta carencia, ampliando las opciones del ejercicio del derecho, limitado aparentemente por esta última a la independencia, con otras dos: la libre asociación con un Estado independiente y la integración en otro Estado. Sin embargo, este «olvido» no era grave, ya que siete años antes la Resolución 742 (VIII), y en relación precisamente con la problemática que planteaba la 1541 (XV), la AG se había referido ya a la libre asociación como una de las formas de ejercer el derecho<sup>19</sup>. Como queda dicho, la Resolución 1541 (XV) estableció que un territorio no autónomo ha alcanzado la plenitud del gobierno propio cuando pasa a ser un Estado independiente y soberano, cuando establece una libre asociación con un Estado independiente o cuando se integra en un Estado independiente.

Por lo que se refiere a la *libre asociación*, ésta debe ser el resultado de la libre y voluntaria elección de los habitantes de los territorios interesados expresada por procedimientos democráticos, debiendo ser respetados la individualidad y las características culturales del territorio y de sus pueblos. Se reserva expresamente a los pueblos del territorio que se asocian a un Estado independiente la libertad de modificar el estatuto de ese territorio mediante la expresión de su voluntad por medios democráticos y con arreglo a los procedimientos constitucionales.

---

<sup>18</sup> La Resolución 1541 (XV) de la AG, titulada «principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas», fue aprobada el 15 de diciembre de 1960, con 69 votos a favor, dos en contra (Unión Soviética y Portugal), y 20 abstenciones (Albania, Australia, Bélgica, Bulgaria, Bielorrusia, China, Checoslovaquia, República Dominicana, EEUU, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Polonia, Rumania, España, Ucrania y Reino Unido).

<sup>19</sup> Resolución 742 (VIII) de la AG, aprobada el 27 de noviembre de 1953, titulada «Factores que deben ser tenidos en cuenta para decidir si un territorio es o no un territorio cuyo pueblo no ha alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio».

En el caso de *integración* en un Estado independiente, el principio básico es el de la completa igualdad entre los pueblos del territorio que hasta ese momento ha sido no autónomo y *que ha alcanzado un estado avanzado de autonomía* y los del país independiente en el cual se integra, siendo la integración consecuencia de un procedimiento libre, llevado a cabo por procedimientos democráticos, aplicados imparcialmente y *fundados en el sufragio universal*.

Diez años más tarde la Resolución 2625 (XXV) terminó por añadir a las tres mencionadas una forma más de ejercicio del derecho, «la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo», una especie de *cajón de sastre* que, como señalara Eduardo Jiménez de Aréchaga, «es lo suficientemente genérica como para abarcar soluciones capaces de facilitar el arreglo de ciertos conflictos de libre determinación contemporáneos que requieren una solución distinta de la independencia o la asociación, tal como, por ejemplo, arreglos constitucionales autónomos o de carácter federal»<sup>20</sup>. A partir de ese momento deja de ser importante el tipo de solución por la que se opte a la hora de ejercer el derecho, siempre que se respete la voluntad de la población libremente expresada por medio del sufragio universal.

El contenido de estas resoluciones fue ratificado por la Corte Internacional de Justicia, que en su dictamen sobre el Sahara Occidental (1975) dejó claramente establecido que, con independencia de la vía elegida, el elemento fundamental del ejercicio de este derecho es la consulta a la población. Independencia, libre asociación, integración, incluso una autonomía dentro de un Estado descentralizado, son formas de ejercicio del derecho, siempre que la primera de ellas sea una de las opciones en la consulta popular, que deberá llevarse a cabo mediante sufragio universal.

D) *¿Integridad territorial de los Estados versus autodeterminación de los pueblos? Las vertientes externa e interna del derecho de autodeterminación y alcance de la «cláusula de salvaguardia»*

A nadie se le escapa que si, como establece la Resolución 1514 (XV) y reitera el artículo 1 común a los Pactos Internacionales de 1966, sus destinatarios son «todos los pueblos»<sup>21</sup>, este derecho colisionaría frontalmente con otro de los principios estructurales del Derecho internacional: el de la sacrosanta integridad territorial de los Estados. En efecto, la redacción de este párrafo ha hecho correr ríos de tinta sobre sus auténticos destinatarios. A estos efectos, deben recor-

<sup>20</sup> E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, 1980, p. 130.

<sup>21</sup> «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural».



darse tanto el contexto de su aprobación (la descolonización), como el expresivo título de la misma («Declaración sobre la concesión de la independencia a los *países y pueblos coloniales*») y su párrafo sexto, que, por las dudas que pudiera plantear, afirmaba que «todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Diez años más tarde, la Resolución 2625 (XXV) reiteraba el contenido del derecho en términos muy similares, si bien incorporaba en la referencia al principio de integridad territorial un último párrafo, conocido como *cláusula de salvaguardia*, que señala lo siguiente:

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, 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 descritos y estén, por tanto, dotados de un *gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color* (la cursiva es nuestra).

A partir de la aprobación de esta Resolución, la doctrina internacionalista comenzó a diferenciar dos vertientes diferentes del derecho: la interna y la externa; la primera se referiría al derecho al gobierno democrático, a la mencionada cláusula de salvaguardia, y la segunda al derecho a elegir un estatus político internacional. Pero esta idea no era nueva: incluso la concepción de Withrow Wilson estuvo desde un principio vinculada al concepto de «democracia representativa», a esa perspectiva interna, al identificarlo con la idea del «consentimiento del gobernado». Será más tarde, en el contexto de la guerra, cuando ese consentimiento del gobernado quede supeditado al aspecto externo del principio, concebido como el derecho de cada pueblo a elegir la soberanía bajo la que quiere vivir<sup>22</sup>. La intrínseca contradicción en que, en nuestra opinión, incurre la pretensión de dividir en dos vertientes el derecho que analizamos, estaba ya presente en la visión wilsoniana, puesto que confundía cuestiones como la libertad frente a la soberanía extranjera («la autodeterminación

---

<sup>22</sup> Véase M. POMERANCE, *Self-Determination in Law and Practice. The New doctrine in the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hage/Boston/London, 1982, p. 1. Como señala este autor, la ambigüedad premeditada de esta cláusula permitía a los dos bandos enfrentados en la Guerra Fría hacer su propia lectura: Estados Unidos consideraba que la autodeterminación interna era imposible bajo un régimen comunista, lo que serviría para justificar su intervención en Vietnam (y mucho más tarde en Haití), mientras que la versión leninista o estalinista del principio permitiría a la URSS excluir la autodeterminación externa de los Estados de su órbita, dado que esta posibilidad se reduciría a los Estados en los que existían diferencias de clases, lo que, supuestamente no ocurría en los Estados comunistas (*ibid.*, p. 40).

externa)), la libertad para elegir la forma propia de gobierno («la autodeterminación interna»), una forma de autogobierno (la democracia) o el principio «una nación, un Estado», lo que, en opinión de Michla Pomerance, la convertía en una «virtual cacofonía de notas discordantes, difícilmente armonizable»<sup>23</sup>.

Pese a ello, un sector mayoritario de la doctrina internacionalista interpretó que la referencia de las mencionadas resoluciones a «todos los pueblos» no era casual, y que, por ello, el derecho no podía limitarse a los pueblos sometidos a dominación colonial o a ocupación extranjera. De acuerdo con esta interpretación, la vertiente externa del derecho de autodeterminación se aplicaría a los pueblos que aún no forman parte de un Estado ya constituido (o, lo que es lo mismo, territorios bajo dominación colonial o extranjera) a decidir su futuro a través de una consulta a la población en la que, entre otra u otras opciones, se contemplara la de la independencia; la interna, que puede identificarse con el derecho al gobierno democrático, sería de aplicación al resto de pueblos que forman parte de Estados ya constituidos, pero excluiría la opción de la secesión, ya que ésta iría frontalmente contra el principio de integridad territorial<sup>24</sup>. De esta forma se salvaba la aparente contradicción entre los dos principios: las Naciones Unidas crearon el derecho de autodeterminación como instrumento para que los pueblos sometidos pudieran liberarse del yugo colonial; incluso le llegaron a dotar de un poder impensable en el momento de la aprobación de la Carta, el derecho a utilizar la fuerza armada contra las potencias coloniales. Pero cuando se trata de Estados ya constituidos, tanto los «viejos» Estados preexistentes a la Conferencia de Berlín, como los «nuevos» surgidos de la descolonización, el principio aplicable es el de integridad territorial.

En nuestra opinión, pese a que la distinción de ambas vertientes es hoy aceptada sin discusión, no aportó gran cosa al debate sobre su alcance y ha dado más problemas que los que pretendía solucionar. El contexto en que se aprobaron no sólo las resoluciones mencionadas, sino también los Pactos Internacionales de 1966, era lo suficientemente elocuente como poder afirmar sin ambages que la aplicabilidad del derecho se restringía a los pueblos sometidos a dominación colonial, extranjera o racista. No vemos la necesidad de ampliar su alcance a «todos los pueblos», para luego restringirlo en el caso de Estados ya constituidos al derecho a un gobierno democrático, máxime cuando la literalidad de la cláusula de salvaguarda o del gobierno democrático supondría que la violación de la vertiente interna del derecho legitimaría, abriría las

---

<sup>23</sup> M. POMERANCE, «The United States and Self-Determination: perspectives on the wilsonian conception», *AJIL*, 1974, vol. 70, p. 20.

<sup>24</sup> Théodore Christakis afirma que «no cabe ningún derecho de secesión excepto en las situaciones de descolonización y ocupación militar», incurriendo en el error de calificar estos dos casos de secesión, pues en ninguno de ellos es aplicable el principio de integridad territorial (T. CHRISTAKIS, «La secession: une question de simple fait?», *Working Papers of the European Society for International Law*, 2008, p. 2).

puertas a la vertiente externa. Por otra parte, tampoco deben olvidarse los peligros que se derivan del vínculo que la propia AG ha establecido entre el principio democrático y el derecho de autodeterminación<sup>25</sup>; Estados Unidos justificó sus ilegales intervenciones militares en Granada o Haití sobre la base del supuesto «derecho de autodeterminación interno» de la población.

Pese a ello, es indudable que se trata de un debate ya superado. Así, por ejemplo, la Recomendación General XXI del *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas*, relativo al derecho a la libre determinación<sup>26</sup>, recordaba el deber de los Estados de cumplir con el contenido de la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*<sup>27</sup>, derechos que vinculaba con el aspecto interno del derecho de autodeterminación, para disociarlos del aspecto externo, que vinculaba expresamente con los pueblos sometidos a «toda sujeción, dominio y explotación del extranjero», para concluir que «el Derecho internacional no ha reconocido el derecho general de los pueblos a declarar unilateralmente su secesión de un Estado», lo que no impediría «la posibilidad de llegar a acuerdos concertados libremente por todas las partes interesadas»<sup>28</sup>. Por ello no vamos a insistir más en esta cuestión<sup>29</sup>.

Pero volvamos a la cláusula de salvaguardia de la Resolución 2625 (XXV). Para comprender su sentido hay que situarse en el contexto de la descolonización en que se aprobó. Su principal objetivo era presionar a los nuevos Estados surgidos de la misma para que respetaran los derechos de numerosos pueblos que, en muchos casos, divididos por las fronteras establecidas artificialmente por las potencias coloniales, quedaron en franca minoría frente a otro grupo étnico que ostentaba el poder en el momento del acceso a la independencia, y que corrían el riesgo de ser marginados y discriminados por el nuevo Estado. Tal y como, desgraciadamente, el tiempo se encargaría de demostrar, tales temores no eran simples elucubraciones. Así, gracias a esta cláusula, pasaron a incluirse entre los destinatarios del derecho los pueblos sometidos a un régi-

---

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución 55/96 de la AG, de 28 de febrero de 2001, o las más explícitas 64/12, de 22 de diciembre de 2009, o 64/155, de 8 de marzo de 2010, que, a propósito del apoyo de la ONU «a los esfuerzos de los gobiernos para promover y consolidar las democracias nuevas o restauradas», reafirman «la necesidad de respetar debidamente la soberanía, el derecho a la libre determinación y la integridad territorial».

<sup>26</sup> Documento HRI/GEN/1/Rev.7, de 12 de mayo de 2004.

<sup>27</sup> Resolución 47/135, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1992.

<sup>28</sup> En el mismo sentido, el Consejo de Europa ha desvinculado los conceptos de secesión y autodeterminación, al señalar que si la secesión es generalmente ajena al Derecho constitucional, la autodeterminación en su aspecto interno no lo es, aunque debe ser disociada de la primera [Documento del Consejo de Europa CDL-DI (1999) 2].

<sup>29</sup> Sobre el desarrollo del concepto de autodeterminación interna, véase la completa obra de T. CHRISTAKIS, *Le Droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La Documentation Française, Paris, 1999.

men racista<sup>30</sup>. Pero el «club de los Estados» que formaba las Naciones Unidas, de los que formaban parte los nuevos Estados surgidos de la descolonización, no estaba dispuesto a alentar movimientos secesionistas que, amparados en el derecho de autodeterminación, pretendieran la separación de una parte del territorio de un Estado ya constituido, en coherencia con la práctica seguida hasta entonces por la Organización en conflictos como los de Katanga o Biafra. Por ello, como regla general, una vez que se ejerce el derecho de autodeterminación (en su vertiente externa), éste se considera agotado, consumado («one-shot affair»<sup>31</sup>), y, a partir de entonces, los principios aplicables son los de la integridad territorial de los Estados y el del gobierno democrático (autodeterminación interna). Obviamente, nada que objetar al caso de que un Estado decida libremente reconocer en su ordenamiento interno ese derecho, pero se trataría ya de una cuestión de orden interno, sobre la que nada tendría que decir el Derecho internacional.

Pese a que en la práctica las Naciones Unidas han seguido esta interpretación al pie de la letra, de la literalidad de la cláusula de salvaguardia se deriva el hecho de que los destinatarios del derecho de autodeterminación *externo* son no sólo los pueblos sometidos a dominación colonial, ocupación extranjera o un régimen racista, sino también cualquier otro al que se le impida ejercer el derecho de autodeterminación *interno*, caso en el que el principio de integridad territorial de los Estados cedería ante este derecho. Se trata de un debate aún abierto, y en el que no vamos a entrar en este estudio, aunque a raíz de la Opinión consultiva de la CIJ sobre Kosovo<sup>32</sup> ha cobrado una gran relevancia, dado que, pese a que la Corte eludió pronunciarse sobre la existencia en el Derecho internacional contemporáneo del denominado «remedial secession», fueron mayoría los Estados que, de una forma o de otra, se refirieron a él. A falta de un pronunciamiento de la CIJ, es de inexcusable referencia el ya celeberrimo dictamen del Tribunal Supremo de Canadá, de 20 de agosto de 1998, que hacía una referencia expresa a la mencionada cláusula de salvaguardia, para negar su aplicabilidad a Quebec. Aunque se trata de la opinión de un tribunal interno de un Estado, por su elocuencia y claridad, y porque la propia CIJ se llegó a referir a él, reproducimos sus pasajes más importantes:

El Derecho internacional tan solo reconoce el derecho de autodeterminación a los pueblos sometidos a dominación colonial, a los sometidos a una

---

<sup>30</sup> Esta afirmación había sido hecha previamente por la AG en el contexto de los regímenes de *apartheid*, y fue confirmada por el Relator Especial Héctor Gros en relación con los casos de Palestina, Namibia, Rodesia del Sur y Sudáfrica (cfr. H. GROS ESPIELL, «El Derecho a la libre determinación...», *op. cit.*, p. 59).

<sup>31</sup> M. POMERANCE, «Self-Determination in Law and Practice», *op. cit.*, p. 75.

<sup>32</sup> *Conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo* (Opinión consultiva de 22 de julio 2010, CIJ, *Recueil*, 2010).

ocupación extranjera, y a los que se les impide ejercer útilmente su derecho de autodeterminación en el interior de un Estado del que forman parte [...] El Estado cuyo Gobierno representa al conjunto del pueblo o de los pueblos que residen en su territorio en igualdad y sin discriminaciones, y que respeta los principios de autodeterminación en sus aspectos internos, tiene derecho al mantenimiento de su integridad territorial en virtud del Derecho internacional y al reconocimiento de esta integridad por los otros Estados.

En conclusión,

Quebec no constituye un pueblo colonizado u oprimido, y no se puede pretender tampoco que a los quebequenses se les niegue un acceso real al gobierno para asegurar su desarrollo político, económico, cultural y social [...] Por ello la Asamblea Nacional, la legislatura, o el Gobierno de Quebec no poseen, en virtud del Derecho internacional, el derecho de proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá<sup>33</sup>.

Esta interpretación, que compartimos plenamente, es, tras más de cuatro décadas desde la aprobación de la Resolución 2625 (XXV), la única referencia de cierta relevancia internacional a la cláusula de salvaguardia, y apunta a la posibilidad mencionada de que, cuando un Estado deniega el ejercicio del derecho de autodeterminación interno a un pueblo, y viola masivamente los derechos humanos de su población, abre a ese pueblo las puertas al derecho de secesión. En nuestra opinión, bien podría ser el caso de Kosovo, pero no el de otros conflictos que analizamos en este estudio.

### III. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN COMO DERECHO DE «TODOS LOS PUEBLOS» Y SU APLICACIÓN FUERA DEL CONTEXTO COLONIAL

Uno de los problemas más importantes en relación con los destinatarios de este derecho radica en la definición misma del término «pueblo». Aunque las Naciones Unidas no lo han hecho, y difícilmente lo harán, desde el punto de vista del Derecho internacional cabría clasificarlos en tres grandes grupos: pueblos sometidos a dominación colonial, pueblos como minoría dentro de un Estado y pueblos como base social de un Estado. Es en relación con el primer tipo de pueblos donde actúa el principio de libre determinación (externo), pues es en este plano donde la efectividad del mismo no cede ante la soberanía e integridad territorial, inexistente, de la potencia administradora, pues ésta es administradora, que no soberana del territorio. En este tipo de pueblos existe una

---

<sup>33</sup> Punto tercero del Dictamen de 20 de agosto de 1998 del Tribunal Supremo de Canadá.

soberanía en potencia, una «soberanía virtual», y su territorio tiene, además, una condición jurídica distinta y separada de la del Estado que lo administra. La libre determinación de los pueblos (externa) está, por tanto, íntimamente vinculada a la idea de dependencia colonial o extranjera. Esta actitud de las Naciones Unidas no debe sorprender a nadie: el Derecho internacional lo hacen los Estados, no los pueblos, y difícilmente los Estados van a aceptar un derecho que va frontalmente contra su propia integridad territorial<sup>34</sup>.

El debate sobre el presunto nuevo perfil que presenta el derecho a la libre determinación de los pueblos (en adelante nos referiremos en exclusiva a su vertiente externa) se «reabrió» en los años noventa del siglo pasado con motivo de la reestructuración de las fronteras de los Estados surgidos tras la caída del imperio soviético. Desde entonces son muchas las voces que reivindican que se trata de un derecho cuyo contenido se ha ido modificando para adaptarse a los nuevos tiempos, de forma tal que el reconocimiento del derecho a la libre determinación no se limitaría ya a los pueblos sometidos a dominación colonial, extranjera o racista, tal y como habían establecido claramente los órganos principales de las Naciones Unidas, sino que, haciendo una aplicación extensiva del contenido del artículo 1 común a los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, o del párrafo primero de la mencionada Resolución 1514 (XV), se trataría de un derecho reconocido a *todos los pueblos*.

Entre estas voces destaca la disonante de quien fuera Relator Especial de la ONU en materia de libre determinación, Gros Espiell, que plegándose a intereses que preferimos no calificar, y apoyándose parcialmente en su propio informe de 1979, aunque contradiciéndolo abiertamente, defendió el derecho de autodeterminación de pueblos que, como el vasco, forman parte de un Estado de Derecho. En efecto, el Relator afirmaba en el mencionado informe que «el derecho a la secesión, con respecto a un Estado existente miembro de las Naciones Unidas, no existe como tal en los textos y en la práctica seguida por la Organización porque, si se pretendiera invocarlo para romper la unidad territorial y la integridad territorial de un Estado, se estaría haciendo una aplicación abusiva del principio de autodeterminación, contraria a los Propósitos de la Carta». Esta afirmación encontraría una excepción en el caso de tal unidad nacional o integridad territorial fueran sólo «ficciones jurídicas que encubren una real dominación colonial y extranjera»<sup>35</sup>, lo que es difícil de mantener en

---

<sup>34</sup> El propio Consejo de Europa ha señalado que por su propia naturaleza, como norma fundamental del Estado, «la Constitución no es favorable a la secesión. Por el contrario, insiste en nociones tales como la integridad territorial, la indivisibilidad del Estado o en la unidad nacional» [Documento del Consejo de Europa CDL-DI (1999) 2].

<sup>35</sup> H. GROS ESPIELL, *El Derecho a la Libre Determinación. Aplicación de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1979, Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1, p. 14, párr. 90.

el caso de España<sup>36</sup>. De forma tajante, el otro Relator Especial, Cristescu, afirmaba en su informe que «debe evitarse toda formulación del principio que pueda ser interpretada como una ampliación de su ámbito y que lo haga aplicable a los pueblos que forman ya parte de un Estado independiente y soberano», pues cualquier otra forma de analizar el principio «sería alentar los movimientos de secesión en Estados soberanos. [...] No debe abusarse del principio de libre determinación. No debe invocarse para poner en entredicho las fronteras establecidas entre Estados. El principio no debe yuxtaponerse al principio de independencia soberana de tal modo que provoque la ruptura de la unidad nacional y de la integridad territorial. [...] Corresponde a todo Estado la obligación de abstenerse de cualquier acción que pueda tener tal consecuencia»<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Héctor Gros llegó a afirmar que «la aplicación *particularmente intensa* [sic] del derecho a la libre determinación durante el llamado *proceso de descolonización*, en especial durante los años sesenta y setenta, es un hecho histórico que no determina que ese derecho sólo habría existido en ese lapso y en esas condiciones. Por el contrario el derecho a la libre determinación de los pueblos existe, vive y debe ser reconocido siempre, sin límites temporales, ya que posee necesariamente una virtualidad permanente. Los casos posteriores al proceso político de la descolonización tradicional, como los ocurridos a la caída del imperio soviético, en la ex Unión Soviética y en varios Estados de los Balcanes y de Europa Occidental, son la mejor demostración fáctica de la vigencia general y actual de este derecho y de su posible aplicación futura en los casos en que un pueblo lo invoque y lo reclame». Centrándose ya en el caso vasco, y en manifiesta contradicción con su propio estudio como Relator de la ONU, definía el concepto de pueblo en cuanto titular del derecho a la libre determinación como «una realidad actual, la expresión de la conciencia de un querer vivir colectivo y común en base a elementos que resulta de la tradición y de la historia, de una cultura que se reconoce como propia, de la realidad presente y de la voluntad de seguir constituyendo, en el futuro, esa unidad vital, que se siente formada por elementos propios y diferenciales», para concluir que «obviamente el pueblo vasco, por su historia, su lengua, su cultura, sus tradiciones, su realidad presente y su voluntad de ser tal en el futuro, es un pueblo en el sentido que la expresión tiene —con todas sus consecuencias— en el Derecho Internacional de hoy» (cursiva añadida) (H. GROS ESPIELL, «El Derecho a la Libre Determinación en el documento titulado *Un Nuevo Pacto Político Para la Convivencia*. Un Enfoque Internacional», *Hermes: Revista de pensamiento e historia*, n.º 8, 2003, pp. 28-32). Pese a que se pueda compartir el concepto «ajurídico» de «pueblo» que defiende Gros, éste es ajeno por completo al Derecho internacional.

<sup>37</sup> A. CRISTESCU, *El Derecho a la Libre Determinación. Desarrollo histórico y actual sobre la base de los instrumentos de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/Sub. 2/404/Rev. 1, Nueva York, 1981, p. 36, párr. 209. En este sentido, entre nosotros, véanse J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, Cívitas, 6.ª ed., Madrid, 1998, p. 778; J. A. CARRILLO SALCEDO, *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 32; A. J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, *Uso de la fuerza por los Estados*, Organización sindical, Málaga, 1974, p. 272; A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 170 ss., y *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 132 ss. En la doctrina extranjera, F. CAPOTORTI, «Cours Général de Droit International Public», *Recueil des Cours*, 1994, IV, t. 248, pp. 34 ss.; J. CHARPENTIER, «Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif», *Revue Québécoise de Droit International*, pp. 199 ss.; J. CRAWFORD, *The creation of States in International Law*, Oxford, 1979, op. cit.,

En opinión de quienes defienden el «nacionalismo disolvente»<sup>38</sup>, la independencia de los nuevos Estados surgidos del desmembramiento de la URSS, los Estados bálticos, Yugoslavia, Checoslovaquia, e incluso el nuevo Estado alemán unificado, encontrarían su justificación en el derecho a la libre determinación de los pueblos. Las referencias expresas a este derecho utilizadas en la abundante documentación que dio lugar a la remodelación de las fronteras y a la creación de los nuevos Estados justificaría esta afirmación. Sin embargo, si algunas de ellas parecen apuntar al concepto del «derecho de autodeterminación interno», en otras ni siquiera parece relacionarse con él. Pero veamos la casuística.

## 1. El debate en los años noventa del siglo xx

### A) *La unificación alemana*

Pese a las referencias expresas en el propio Preámbulo del Tratado de Moscú («Acuerdo 2+4») al «derecho de autodeterminación»<sup>39</sup>, ni siquiera cabría interpretarla como la vertiente interna del derecho, ya que nos hallamos simple

---

pp. 257-266; Guilhaudis señala que «a menos que el Estado de que forma parte se lo reconozca, un “pueblo” no colonial no tiene ningún derecho de secesión ni de acceso a la independencia» (J. F. GUILHAUDIS, *Le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes*, Presses Universitaires de Grenoble, 1976, pp. 180 ss.). La misma argumentación es empleada por L. HANNIKAIEN, *Peremptory norms (ius cogens) in International Law. Historical Development, Criteria, Present Status*, La Kimiesliiton Kustannusk, Hensilki, 1988, pp. 375 ss.; Ch. ROUSSEAU, *Droit International Public*, t. II, París, 1974, p. 32; D. NGUYEN QUOC, P. DAILLIER y A. PELLET, *Droit International Public*, 3.<sup>a</sup> ed., París, 1987, p. 467; N. RONZITTI, «Resort to force in wars of national liberation», en la obra colectiva *Current Problems of International Law*, A. CASSESE (comp.), Dordrecht, 1985, p. 345; M. N. SHAW, *International Law*, 3.<sup>a</sup> ed., Cambridge, 1991, pp. 176 ss.; M. SEARA VÁZQUEZ, *Derecho Internacional Público*, México, 1991, p. 90.

<sup>38</sup> Entre otras imaginativas construcciones, es llamativa la del profesor esloveno Petric, que para salvar la contradicción existente entre el principio de integridad territorial de los Estados y el de la libre determinación de los pueblos, recurre al argumento de que el primero actúa frente a los Estados, es decir, «hacia fuera», pero no respecto de los pueblos que lo constituyen, donde actuaría el segundo (E. PETRIC, «Self-determination, security and integrity of sovereign states», en la obra colectiva *Self-determination in Europe*, Viena, 1991, pp. 23-33).

<sup>39</sup> «[...] Saludando el hecho de que el pueblo alemán, *ejerciendo libremente su derecho a la autodeterminación*, ha afirmado su voluntad de establecer la unidad estatal de Alemania para servir a la paz del mundo en tanto que miembro igual y soberano de una Europa unida [...]» (El texto completo del tratado puede consultarse en *RGDIP*, t. 93, 1989/3, pp. 1166-1170). No es ésta la única referencia que a la libre determinación del pueblo alemán hacen los textos que regulan los diferentes aspectos de la unificación. Así, por ejemplo, el artículo 4.1 del Tratado de unificación, de 31 de agosto de 1990, señala que «los alemanes de los Länder de Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia [...] y Turingia han consumado la unidad y libertad de Alemania *en libre autodeterminación*» (la cursiva es nuestra) (texto en V. ABELLÁN HONRUBIA, *Prácticas de Derecho Internacional Público*, Ed. José María Bosch, Barcelona, 1993, pp. 537 ss.).



y llanamente ante un caso de unificación de Estados: dos Estados soberanos deciden libremente unirse, para lo que no es necesario recurrir a conceptos acuñados para proteger, precisamente, a quienes carecen de tal condición: los pueblos. Precedentes como los de la República Árabe Unida, la República Unida de Tanganika o de Yemen, en cuyos procesos de unificación no se hizo alusión alguna al derecho de autodeterminación, avalan este planteamiento. En el caso alemán, la alusión al derecho de autodeterminación no debe interpretarse como una referencia amplia a la institución que estamos analizando<sup>40</sup>, pues no tiene otro objeto que el de justificar el proceso de unificación con base en la «libre expresión de la voluntad del pueblo alemán», lo que, si bien puede considerarse el objeto mismo de la institución de la libre determinación de los pueblos, no equivale exactamente a su contenido.

### B) *La República Federativa Checa y Eslovaca*

La República Federativa Checa y Eslovaca, Estado miembro fundador de las Naciones Unidas, dejó de existir el 1 de enero de 1993, creándose en esa fecha dos nuevos Estados: la República Checa y la República Eslovaca. Aunque los factores de desintegración estaban presentes ya bastante antes de la caída del régimen comunista, las elecciones de junio de 1992 supusieron el principio del fin de este Estado, ya que los líderes de los partidos checo y eslovaco vencedores en las mismas sellaron inmediatamente un acuerdo en el que, aún sin concretar sus términos, se preveía la partición de la República. El 27 de agosto se adoptó el acuerdo definitivo de partición, para finalmente, el 25 de noviembre del mismo año, aprobarse en la Asamblea surgida de las elecciones la Ley Constitucional sobre la disolución de la República Federativa Checa y Eslovaca, que preveía la misma, en su artículo 1, para el 31 de diciembre de 1992.

La Ley Constitucional de 27 de octubre de 1968 se refería ya al derecho a la autodeterminación de los pueblos, pero lo hacía de una forma realmente singular, al señalar en su Preámbulo lo siguiente:

---

<sup>40</sup> Una muestra palpable de la forma indiscriminada e incorrecta en que se ha utilizado la expresión «derecho de autodeterminación» es la definición que de este derecho hizo poco antes de que se culminara el proceso de unificación alemana Dorothee Wilms, Ministra Federal de Relaciones Intra-alemanas de la República Federal de Alemania: «el *derecho de autodeterminación nacional*, en lo que se refiere a nuestra forma política exterior y al orden interno de nuestra sociedad, constituye por ende la base a partir de la cual formulamos y enjuiciamos nuestro problema nacional. Nuestro objetivo es y seguirá siendo obtener por la vía de la autodeterminación el consenso básico de toda la nación en cuanto a su forma jurídico-constitucional y político-social» (las cursivas son nuestras) (D. WILMS, «El derecho a la autodeterminación de Alemania», *Política Exterior*, vol. II, 1988, n.º 7, p. 185).

Reconociendo la inalienabilidad del *derecho de autodeterminación, excluida la secesión*, y respetando la soberanía de cada nación y su derecho a configurar libremente el modo y forma de su vida nacional y estatal [...] Convencidos de que la libre unión estatal federal es la expresión adecuada del derecho de autodeterminación y de la igualdad de derechos, no obstante lo cual es asimismo la mejor garantía de nuestro pleno desenvolvimiento nacional interno y de la defensa de nuestra independencia y soberanía nacionales [...]»<sup>41</sup>.

Este texto reconoce, por tanto, el derecho a la autodeterminación de cada una de las Repúblicas que conforman la Federación, pero tan sólo como expresión de que la unión de ambos es fruto del ejercicio de tal derecho. La negación expresa del derecho de secesión parece indicar que se reconoce el derecho de autodeterminación (externo), pero no enfocado hacia el futuro sino hacia el pasado, o lo que es lo mismo, que este derecho se ha consumado con la creación de la Federación Checoslovaca<sup>42</sup>. Por lo que respecta a las Constituciones de los nuevos Estados, el Preámbulo de la Constitución eslovaca de 1 de septiembre de 1992 hace una referencia expresa al «derecho natural de los pueblos a la autodeterminación», mientras que la Constitución checa, de 16 de diciembre de 1992, no hace referencia alguna a este derecho. A nuestro juicio, la mención que del principio hace la Constitución eslovaca es, al igual que en el caso alemán, innecesaria, dado que de la misma forma que libremente se optó en su día por formar una república federal, de forma también libre, aunque este proceso se culminara sin llevar a cabo una consulta a la población<sup>43</sup>, en 1993 las dos repúblicas integrantes de la Federación optaron por disolver tal unión<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> El texto completo de la Ley Constitucional de 27 de octubre de 1968 sobre la Federación Checoslovaca puede consultarse en M. DARANAS PELAEZ, *Constituciones Europeas*, Editora Nacional, Madrid, 1979, pp. 459-543.

<sup>42</sup> Esta misma conclusión parece desprenderse del artículo 1.2 del mismo texto, que señala que «El fundamento de República Socialista Checoslovaca es la unión de buena voluntad de los dos Estados nacionales, iguales en derechos, de la nación checa y de la eslovaca, fundada en el derecho a la libre determinación de cada una de ellas».

<sup>43</sup> El hecho de que el proceso de disolución checoslovaco se haya llevado a cabo tras una serie de negociaciones emprendidas por los representantes electos en ambas Repúblicas no deslegitima su carácter democrático, aunque dada su trascendencia, no habría estado de más someterlo a un referéndum. En este sentido, cfr. J. ROLDÁN BARBERO, «Democracia y Derecho Internacional», *op. cit.*, p. 168, nota 409, o H. RUIZ FABRI, «Genèse et disparition...», *op. cit.*, p. 155, n. 11.

<sup>44</sup> En opinión de Malenovsky, la razón de la ausencia de referencias al derecho de autodeterminación en la Constitución checa tendría su explicación en los diferentes planteamientos de ambas Repúblicas ante la disolución de la Federación. En su opinión, no estaríamos propiamente ante un fenómeno de disolución de Estados, sino de secesión, «dado que al adoptar el Parlamento eslovaco una Constitución que ignoraba el principio fundamental del Estado federal, la República Eslovaca abandonaba aparentemente el Estado federal checoslovaco». Razones de diversa índole

### C) *Las Repúblicas bálticas de Lituania, Letonia y Estonia*

Cabe recordar que desde mucho antes de que triunfara la Revolución de 1917, ya en 1896, el Congreso Internacional Socialista había reconocido «el derecho completo de libre determinación de todas las naciones»<sup>45</sup>. Con la llegada al poder de los revolucionarios se confirmó la vigencia del principio, al ser reivindicado «el derecho de los pueblos de Rusia a disponer de sí mismos, hasta la separación y constitución de un Estado independiente»<sup>46</sup>. En aquella época, obviamente, la referencia al derecho de autodeterminación no podía ser otra que la que ahora se denomina «externa».

La Unión Soviética se estructuró a partir de cuatro regímenes diferentes bajo los cuales quedaron agrupados los territorios que hasta entonces habían formado parte del imperio zarista: Rusia, las Repúblicas federadas y aliadas, las Repúblicas autónomas y las Regiones autónomas, quedando regulada su situación en el Tratado de 30 de diciembre de 1922. De estos regímenes quedaron excluidas las Repúblicas que forzaron a las autoridades soviéticas a concluir tratados en virtud los cuales alcanzaron la independencia: Estonia, Lituania, Letonia, Finlandia y Polonia<sup>47</sup>.

La disolución del antiguo imperio zarista tuvo por tanto como consecuencia, por una parte, la creación de la URSS, y por otra el nacimiento de varios Estados en muy diferentes circunstancias. La creación de la URSS se llevó a cabo mediante el Tratado de Unión de 30 de diciembre de 1922, concluido por Rusia, Ucrania, Bielorrusia y la República Socialista Federal Transcaucásica (integrada por Georgia, Azerbaiyán y Armenia) que, aunque formalmente se

---

(políticas, económicas, geopolíticas, etc.) habrían llevado a la República Checa a aceptar la forma de disolución como forma final de la desaparición de la Federación (J. MALENOVSKY, «Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie», *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 317 ss.).

<sup>45</sup> LENIN, *Cuestiones de política nacional y el internacionalismo proletario*, Progreso, Moscú, 1979, p. 188. Resulta muy ilustrativa la opinión de Rosa Luxemburgo en el contexto prerrevolucionario de principios de siglo, cuando apuntaba que Lenin «calculó evidentemente que no existía medio más seguro para vincular las variadas nacionalidades extranjeras del Imperio Ruso a la causa de la Revolución, a la causa del proletariado socialista, que garantizarles en nombre de la Revolución y del socialismo la más ilimitada y extrema libertad de disponer de sus propios destinos» [R. LUXEMBURGO, *Textos sobre la cuestión nacional (1896-1918)*, Ed. De la Torre, Madrid, 1977, p. 179].

<sup>46</sup> II Congreso de los Soviets, de octubre de 1917 (texto citado por A. PILENGO, «La Fédération Soviétique», *RGDIP*, t. XXX, 1923, p. 226).

<sup>47</sup> Estonia había proclamado su independencia el 24 de febrero de 1918, pero ésta no sería reconocida por el Gobierno soviético hasta la firma del Tratado de 2 de febrero de 1920. La independencia de Lituania, proclamada el 16 de febrero de 1918, no sería reconocida por el Gobierno soviético hasta la firma del Tratado de 12 de julio de 1920. Letonia había proclamado su independencia el 18 de noviembre de 1918, pero ésta no sería reconocida por el Gobierno soviético hasta la firma del Tratado de 11 de agosto de 1920. Finlandia alcanzó la independencia por medio del Tratado de 14 de octubre de 1920, y Polonia por el de 18 de marzo de 1921.

basaba en el principio de la igualdad de las partes, significó en realidad la integración de las tres Repúblicas en Rusia. Respecto al nacimiento de nuevos Estados, en algunos casos habría que hablar más propiamente del «renacimiento» de un Estado (Polonia); en otros, de la promoción de un territorio autónomo a la plena soberanía (Finlandia); finalmente, mención especial merece la situación de los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), que se constituyeron en nuevos Estados soberanos<sup>48</sup>.

El territorio que comprendía esta primera configuración de la URSS no incluía por tanto más que a las Repúblicas Partes en el Tratado de Unión. Sin embargo, en los años siguientes, de forma progresiva, la URSS fue incorporando a su territorio nuevas Repúblicas. Así, en 1936 eran ya once las Repúblicas que la integraban alcanzando, tras la Segunda Guerra Mundial, el número de quince con que se mantendría hasta el momento de su disolución. El proceso de «integración» de las repúblicas bálticas en la URSS tuvo su origen en el *Pacto germano-soviético de no agresión*, concluido en Moscú el 23 de agosto de 1939 por los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania y URSS (*Pacto Ribbentrop-Molotov*), que contenía un Protocolo secreto en virtud del cual se delimitaban las «esferas de influencia» de ambos Estados, y que unos meses más tarde permitiría a la URSS llevar a cabo la ocupación de Estonia, Letonia y Lituania<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Aunque Georgia y Ucrania obtuvieron varios reconocimientos, incluso *de iure*, no llegaron a mantener entonces una vida política independiente.

<sup>49</sup> El artículo 1 del Protocolo secreto (hecho público en 1991) señalaba textualmente lo siguiente: «En el caso de que se practique una revisión territorial y política en las regiones de los Estados bálticos (Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania), la frontera septentrional de Lituania constituirá el límite de las esferas de intereses de Alemania y la URSS». Aunque en teoría este pacto preveía la independencia de las tres repúblicas bálticas, en realidad, dado que establecía la presencia de tropas soviéticas para «asegurar su zona de influencia», su objeto último era su anexión (cfr. R. KHERAD, «La reconnaissance internationale des Etats baltes», *RGDIP*, t. 96, 1992, p. 846). La respuesta de la Comunidad internacional a la anexión de estos Estados fue muy diversa. Así, frente a quienes, como Francia, la rechazaron de forma expresa, otros muchos, entre los que se encuentra España, al menos de forma tácita, la dieron por buena. Este reconocimiento implícito de la anexión obligó a España a retrasar el reconocimiento *de iure* de la independencia de los tres Estados Bálticos hasta que ésta fue reconocida por la misma URSS. Sobre esta cuestión, cfr. F. J. QUEL LÓPEZ, «La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: Problemas en presencia», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1992, pp. 74-75. En un pacto complementario germano-soviético concluido el 28 de septiembre de 1939, conocido como el *Acuerdo de delimitación y de amistad*, se estableció finalmente que la totalidad de Lituania quedaba bajo la esfera de influencia de la URSS, a cambio de lo cual la URSS aceptaba incluir en la zona de influencia de Alemania ciertos territorios de la provincia de Varsovia. Finalmente, en agosto de 1940, los territorios de Estonia, Letonia y Lituania fueron ocupados militarmente por las tropas soviéticas, produciéndose la supuesta «anexión», que fue notificada por el Gobierno de este país a los gobiernos extranjeros

Las elecciones legislativas del 24 de febrero de 1990, primeras elecciones libres celebradas en los tres Estados desde el final de la Segunda Guerra Mundial, fueron el detonante de un proceso que había comenzado con las reformas introducidas por Gorbachov y que culminaría tan sólo un par de años más tarde con su independencia. En menos de dos meses los Parlamentos surgidos de estas elecciones, en las que el triunfo de los partidos defensores de la independencia sobre los comunistas fue abrumador en las tres Repúblicas, procedieron a proclamar la independencia<sup>50</sup>. Si bien las declaraciones de independencia de los tres Parlamentos coincidían en afirmar que no se trataba ni de una secesión ni del acceso al estatuto de nuevo Estado, y en exigir al Gobierno soviético una declaración de nulidad del Pacto *Ribbentrop-Molotov* y de los actos legislativos que convalidaron la anexión practicada en 1940, en cambio, el alcance de la declaración no era el mismo en los tres casos. Así, el Parlamento lituano fue el único en pretender la independencia inmediata, lo cual tiene su explicación en la realidad étnica de cada una de las Repúblicas<sup>51</sup>.

La declaración de independencia de Lituania fue considerada ilegal por el Soviet Supremo de la URSS, que el 3 de abril de 1990 aprobó una ley que regulaba el proceso que deberían seguir a partir de entonces las Repúblicas que pretendieran separarse de la Unión. Este procedimiento imponía condiciones tan draconianas que prácticamente hacían imposible el acceso a la independencia por esta vía, por lo que su aplicabilidad fue rechazada de pleno por las tres Repúblicas<sup>52</sup>. Con el objeto de desbloquear la situación, sus respectivos Gobiernos convocaron un referéndum para dilucidar la postura de la población respecto a la independencia, que arrojó un resultado tan rotundamente favora-

---

al objeto de que retiraran sus representaciones diplomáticas de dichos territorios (el texto del acuerdo puede consultarse en R. YACKEMTCHOUK, «Les républiques baltes en Droit international. Eche d'une annexion opérée en violation du Droit des Gens», *AFDI*, XXXVII, 1991, p. 62). Para un análisis de la cuestión de los reconocimientos otorgados a la anexión y sus consecuencias jurídicas, véase *ibid.*, pp. 267-275.

<sup>50</sup> El Gobierno de Lituania proclamó la independencia del país el día 1 de marzo, el de Estonia el 30 del mismo mes y el de Letonia el 4 de mayo.

<sup>51</sup> Las declaraciones letona y estonia preveían el inicio de un período transitorio antes del acceso a la independencia. Así, mientras la proporción de lituanos en relación al resto de la población era del 79,5 por 100, en el caso letón se reducía al 61,5 por 100, y en el estonio al 52 por 100 (cfr. R. YACKEMTCHOUK, «Les Républiques baltes...», *op. cit.*, p. 276).

<sup>52</sup> Tres eran las condiciones que exigía esta Ley para la legalidad de la independencia, y que convertían el procedimiento establecido por la misma en un obstáculo prácticamente infranqueable: 1) la independencia debía ser aprobada en un referéndum por una mayoría de dos tercios de los votantes, condición que tendrían todos los habitantes, incluidos los procedentes de otras partes de la URSS; 2) posteriormente las partes interesadas debían alcanzar en el plazo de cinco años un acuerdo sobre las cuestiones inherentes a la sucesión de Estados; 3) finalmente, el acuerdo alcanzado debía recibir la aprobación del Congreso de Diputados de la URSS.

ble a esta opción que, además de sorprender enormemente a Moscú<sup>53</sup>, iba a dar una legitimidad a la independencia de las tres Repúblicas ante la Comunidad Internacional. Aunque las autoridades soviéticas no se resignaron fácilmente<sup>54</sup>, finalmente, aprovechando el vacío de poder creado por la intentona golpista llevada a cabo contra Gorbachov en agosto de 1991 y el papel cada vez más preponderante de Yeltsin, Presidente de la Federación Rusa, los Parlamentos de los tres Estados bálticos proclamaron la independencia definitiva de sus respectivos territorios, recibiendo al poco tiempo el reconocimiento de la Federación rusa y, poco más tarde, el del Soviet Supremo de la URSS<sup>55</sup>.

De esta manera, pese a que en un principio los tres Estados bálticos recurrieron a la institución de la autodeterminación, única vía prevista en la Constitución soviética para dar curso a sus ansias de independencia, una vez comprobada la imposibilidad de utilizarla con éxito, recurrieron a la proclamación de su recuperada independencia. Por ello debe insistirse en que tampoco en este caso cabe hablar de ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos<sup>56</sup>, pues en realidad se trata del restablecimiento de una soberanía estatal preexistente, «arbitrariamente confiscada por una potencia vecina»<sup>57</sup> mediante la ocupación militar. El reconocimiento posterior por parte de las autoridades soviéticas de que la anexión practicada fue nula y que, por tanto, carecía de efectos jurídicos, al margen de la cuestión de la continuidad del Estado, es un elemento más que contribuye a confirmar que cualquier referencia a la cuestión de la libre determinación en el caso de Lituania, Estonia y Letonia es incorrecta desde el punto de vista del Derecho Internacional, pues como señalara Kherad, la anexión de 1940 puso término a la independencia de estos Estados, pero «no a su existencia»<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Tanto en Lituania como en Letonia y Estonia la opción favorable a la independencia fue ampliamente mayoritaria, lo que fue especialmente significativo en las dos últimas Repúblicas, en las que gran parte de las minorías rusófonas votaron a favor de la independencia.

<sup>54</sup> Lituania sufrió sucesivamente un bloqueo energético y económico y la intervención militar protagonizada por fuerzas pro-soviéticas, en el curso de la cual murieron dieciocho personas.

<sup>55</sup> A la declaración de independencia definitiva realizada por el Parlamento de Lituania el 11 de marzo de 1990, se unían ahora las del letón (19 de agosto de 1991) y del estonio (al día siguiente). Los reconocimientos de la Federación de Rusia se produjeron el 29 de julio de 1991 (Lituania), y 24 de agosto (Estonia y Letonia). El 6 de septiembre de 1991 la URSS reconoció oficialmente a las tres repúblicas bálticas, reconociendo al mismo tiempo la ilegalidad de la anexión.

<sup>56</sup> Frente a esta opinión mayoritaria, Allison califica la ocupación soviética de las tres repúblicas de colonización, por lo que afirma el «derecho a la libre determinación de los Estados bálticos», pero es una interpretación difícilmente compatible con la doctrina de la descolonización desarrollada por la ONU [W. C. ALLISON, «Self-determination and recent developments in the Baltic States», *DJILP*, 1991, vol. 19 (3), pp. 627 y 639].

<sup>57</sup> Cfr. R. YACKEMTCHOUK, «Les Républiques baltes...», *op. cit.*, p. 260.

<sup>58</sup> Cfr. R. KHERAD, «La reconnaissance internationale des Etats baltes», *op. cit.*, p. 855. Los sesenta años transcurridos desde que se llevó a cabo la ocupación no pueden servir de pretexto para consolidar la pretendida anexión, por más que muchos Estados la hubieran reconocido de

D) *El desmembramiento de la URSS*

El proceso de los Estados bálticos abrió las puertas a la independencia al resto de repúblicas. En este camino fueron habituales las referencias a las sucesivas Constituciones soviéticas, en las que las referencias a la libre determinación eran una constante. Así, la Constitución de la URSS de 1936<sup>59</sup> señalaba en su artículo 17 que, «cada República federada conserva el derecho de separarse libremente de la URSS». Posteriormente, la Constitución de 7 de octubre de 1977 mantuvo este mismo planteamiento, al señalar en sus artículos 70 y 72 el derecho que asistía a cada República a «separarse libremente de la URSS [...] en virtud del derecho de libre autodeterminación»<sup>60</sup>. Sin embargo, el tiempo se encargaría de demostrar el carácter puramente teórico de este derecho<sup>61</sup>, y que si las diferentes Repúblicas que componían la URSS no trataron de ejercerlo hasta los años noventa del siglo pasado no fue por otra razón que por la imposibilidad real de su puesta en práctica<sup>62</sup>. Por otra parte, aunque estas refe-

---

forma implícita (W. CZAPLINSKI, «La continuité, l'identité et la succession d'Etats. Evaluation de cas récents», *RBDI*, 1993/2, pp. 386 ss.), cuando no explícita (Suecia).

<sup>59</sup> La Constitución de 10 de julio de 1918 de la República Federativa Socialista Soviética de Rusia evitaba hacer alusión alguna al derecho a la libre determinación. La Constitución de 13 de abril de 1978 se refirió expresamente a este derecho en varios pasajes, en los siguientes términos: «[...] la República Federativa Socialista Soviética de Rusia se ha unido, como consecuencia de la libre determinación de las naciones y sobre una base voluntaria y de igualdad, junto a las repúblicas socialistas soviéticas de [...] en la URSS, un Estado unido, federal y multinacional» (art. 68); las repúblicas «conservan el derecho a separarse libremente de la URSS» (art. 69) (texto en V. ABELLÁN HONRUBIA, «Prácticas de Derecho...», *op. cit.*, pp. 578 ss.).

<sup>60</sup> Además de las referencias constitucionales al principio, diferentes representantes de la URSS se han referido al mismo a lo largo de su existencia. Entre ellas merece destacarse la efectuada por el representante soviético en el marco de las discusiones previas a la aprobación de la Resolución 2625 (XXV), en las que llegó a afirmar que el derecho a la libre determinación «debe considerarse aplicable a todos los pueblos», en los siguientes términos: «Algunas delegaciones han expresado el temor de que la proclamación de este derecho constituya un peligro para la integridad territorial de los Estados. La URSS no comparte esa inquietud, y en su Constitución de 1936 reconoce ese derecho a todos los pueblos de la Unión. La delegación soviética desea afirmar que este aspecto del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, lejos de debilitar a los Estados en los que se podría aplicar, contribuiría por el contrario, a cimentar su unidad» (*ORGA*: A/AC.125/SR.106 y A/AC.125/L.32).

<sup>61</sup> A. COBBAN, *National Self-Determination*, London/New York/Toronto, 1945, p. 108.

<sup>62</sup> Como recordara Umozurike, el principal objetivo de la deportación masiva de cientos de miles de personas del Oeste soviético a Siberia durante el estalinismo era poner fin a los movimientos secesionistas (O. U. UMOZURIKE, *Self-Determination in International Law*, Harden: Archon Books, Londres, 1972, p. 167). La imposibilidad práctica de su ejercicio era ya prevista por la doctrina mucho antes de que se produjera el comienzo del proceso de desmembramiento (cfr. J. BROSSARD, «Le droit du peuple québécois de disposer de lui-même au regard du droit international», *CYIL*, t. XV, 1977, p. 105), máxime dado «el amplio acuerdo existente en la doctrina en considerar que la extinta URSS no era, aunque formalmente se autocalificara como tal, un

rencias en el Derecho interno al derecho de los pueblos a la libre determinación pudieran dar una mayor legitimidad a las repúblicas a la hora de convertirse en Estados independientes, tales referencias no pueden englobarse dentro de lo que tanto los textos como la práctica de los diferentes órganos de las Naciones Unidas han venido a considerar tal derecho.

Como es lógico, los Estados pueden, en ejercicio de su soberanía, optar por el sistema constitucional que deseen sin más cortapisas que el respeto de las normas de derecho obligatorio que establece el Derecho internacional. Sin embargo, el fruto de tal opción no puede ser considerado como una cuestión de Derecho internacional, independientemente de las repercusiones que pueda tener en la esfera internacional, pues nos hallamos en el ámbito del Derecho constitucional. Es evidente la interacción que existe en multitud de instituciones entre el Derecho interno de los Estados y el Derecho internacional, dado el «carácter potencialmente ilimitado del contenido de las normas internacionales»<sup>63</sup>, pero ello no debe llevarnos a considerar como parte del Derecho internacional todo aquello que tenga un reflejo en el mismo. El hecho de que la Ley Fundamental de 1977 de la URSS fuera una de las pocas constituciones federales que reconocían el derecho a la secesión de las Repúblicas federadas<sup>64</sup>, o de que la Ley de 3 de abril de 1990 estableciera un procedimiento para su puesta en práctica, permitiendo en el plano interno un procedimiento de acceso a la independencia para las repúblicas

---

auténtico Estado federal», apareciendo como un orden político marcadamente unitario (J. RUIPÉREZ, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 93). En efecto, desde un primer momento quedó claro que «la hegemonía del partido único y del poder central controlado por éste dejaban vacíos los principios que la Constitución había proclamado formalmente» (A. LA PERGOLA, «La Confederación. 2. La forma moderna: “El federalismo y sus contornos”», en el volumen *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, 1994, pp. 138 ss.). Como a este respecto señalaba Remiro Brotons en 1982, «consideraciones ideológicas, históricas, geográficas, étnicas y lingüísticas explican que la Unión Soviética, desde su nacimiento en 1922, se haya definido, empleando la fórmula acuñada por el artículo 72 de la Constitución de 1977, como un “Estado multinacional, federal y unido” configurando “en virtud de la libre determinación de las naciones y de la asociación voluntaria de las repúblicas socialistas soviéticas iguales en derechos”. [...] No cabe ocultar las serias dudas que suscita la viabilidad de este derecho en regímenes de partido único [...]» (A. REMIRO BROTONS, «Derecho Internacional Público, vol. I...», *op. cit.*, p. 175). Como señalaba este autor, «la auténtica libre determinación de los pueblos que desemboca en la real soberanía del Estado se confunde con la implantación del socialismo soviético» (*ibid.*, p. 167).

<sup>63</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, 5.ª ed., *op. cit.*, p. 5.

<sup>64</sup> Es indudable el carácter excepcional del contenido del artículo 72 de la Constitución soviética que, reproduciendo literalmente el artículo 17 de la Constitución de 5 de diciembre de 1936, señalaba que «cada República federada conserva el derecho a separarse libremente de la URSS». A modo de ejemplo, puede recordarse que las Constituciones federales de EEUU, Australia o Alemania prohíben el derecho de secesión de los Estados federados. Incluso, como señala Kherad, la brevedad del artículo 72 «prueba que la secesión reviste de un carácter altamente teórico para los redactores de la ley fundamental soviética» (R. KHERAD, «La reconnaissance internationale des Etats baltes», *op. cit.*, p. 851).



integrantes de la URSS, no debe llevarnos al error de aceptar tales planteamientos como propios del Derecho internacional. En estos casos no cabe referirse al derecho a la libre determinación de los pueblos, como tampoco cabe afirmar que el Derecho internacional reconozca, aunque sea sólo en este caso, el derecho de secesión. Como queda dicho, los Estados tienen la capacidad que les confiere su condición de soberanos de optar por el sistema constitucional o el estatuto jurídico que consideren más oportuno. Sin embargo es ésta una cuestión de orden interno que no afecta al Derecho internacional sino al Derecho constitucional.

El acceso a la independencia del resto de las Repúblicas que pertenecieron a la URSS, que siguieron el camino abierto por las bálticas, se plasmó en los acuerdos de Minsk y de Alma Ata<sup>65</sup>, a los que siguió la dimisión de su Presidente, Gorbachov, el 25 de diciembre de 1991, y la admisión en las Naciones Unidas de los Estados que componían la URSS, con la excepción de la Federación de Rusia, que nunca proclamó su independencia<sup>66</sup>. Pero, como queda dicho, tampoco en el proceso de descomposición y desmembramiento de la URSS tuvo sitio el derecho de autodeterminación de los pueblos; las referencias constitucionales a este derecho eran simples consignas de reconocimiento a los pueblos por su lucha «contra el yugo capitalista»; desde el punto de vista del Derecho internacional nos encontramos simple y llanamente ante el desmembramiento de un Estado Federal.

#### E) *El desmembramiento de Yugoslavia*

Aunque el origen de la República Socialista Federativa de Yugoslavia<sup>67</sup> y el complicado entramado de hechos que confluyeron en su formación bien mere-

---

<sup>65</sup> En virtud de los Acuerdos de Minsk, concluidos el 8 de diciembre de 1991, las Repúblicas de Rusia, Bielorrusia y Ucrania constituyen la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Los Acuerdos de Alma Ata, de 21 del mismo mes, en los que participaron, uniéndose a la CEI, todos los Estados que anteriormente integraron la URSS, con la excepción de Georgia, confirman la disolución de la URSS: «la URSS ya no existe como sujeto de Derecho Internacional y realidad geopolítica» (Acuerdo de creación de la CEI, *ORGA: A/46/771*, de 13 de diciembre de 1991).

<sup>66</sup> El día 2 de marzo de 1992 ingresaron en las Naciones Unidas como miembros de pleno derecho Armenia, Azerbayán, Kazajistán, Uzbekistán, la República de Moldavia, Tajikistán y Turkmenistán. Por otra parte, Georgia es miembro de las Naciones Unidas desde el 31 de julio de 1992, y Ucrania y Bielorrusia (cuyo nombre fue sustituido por el de Belarús desde el 19 de septiembre) lo eran desde el 24 de octubre de 1945. La Federación de Rusia sucedió a la URSS en el CS y en los demás órganos de la ONU, desde el 24 de diciembre de 1991, fecha en que Yeltsin informó al SG de tal sucesión, para lo que contó con el apoyo de los once Estados miembros de la CEI. Sobre la polémica de la terminología utilizada (¿sucesión o continuidad?), cfr. M. BOTTHE y C. SCHMIDT, «Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie», *RGDIP*, t. 96, 1992, pp. 826-829; W. CZAPLINSKY, «La continuité, l'identité...», *op. cit.*, pp. 385 ss.

<sup>67</sup> Constituida por las Repúblicas de Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Eslovenia, Serbia (incluidas las Provincias Autónomas de Vojvodina y Kosovo), Croacia y Montenegro.

cerían un análisis de carácter histórico, que ayudaría a entender mejor las razones de su descomposición violenta, en este apartado vamos a ceñirnos a la cuestión de si en tal proceso de desmembramiento ha tenido alguna incidencia el derecho a la libre determinación de los pueblos. La creación de un Estado multinacional tras la Primera Guerra Mundial (el *Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos*, proclamado el 1 de diciembre de 1918) no solucionó los problemas existentes entre los diferentes pueblos que lo componían, que se reprodujeron de nuevo en el curso de la Segunda Gran Guerra. Tras la victoria militar de la resistencia anti-alemana, encabezada por el Mariscal Tito, se convocaron elecciones generales, en las que se produjo la victoria del Frente Nacional, tras lo cual la nueva Asamblea proclamó la República. Sucesivas Constituciones adoptadas en 1946, 1953 y 1963 fueron modificando la situación del país hasta que el 21 de febrero de 1974 se adoptara la Constitución que reflejaría el carácter federal y autogestionario que caracterizó a la República Socialista Federativa de Yugoslavia como líder del Movimiento de Países no Alineados. Esta Constitución, vigente en el momento en que se produjo el comienzo del proceso de disolución, reconoce expresamente el «derecho de cada pueblo a la autodeterminación, comprendido el derecho a la secesión»<sup>68</sup>. Pero estas referencias no eran las primeras que se producían en la corta pero agitada vida constitucional yugoslava. Referencias similares se encuentran en los textos de 1953 y 1963.

Durante la existencia del antiguo Estado yugoslavo la doctrina constitucionalista de este país justificaba las referencias de los sucesivos textos constitucionales al derecho de secesión sobre la base de la denominada «teoría de la consumación», en virtud de la cual tanto el derecho de autodeterminación como el de secesión se habrían consumado cuando «los pueblos de la nación yugoslava» (y no las diferentes Repúblicas<sup>69</sup>) decidieron libremente la fundación de la República Popular Federativa. Esta concepción del derecho de auto-

---

<sup>68</sup> Así señala que: «Partiendo del *derecho de cada pueblo a la autodeterminación, comprendido el derecho a la secesión*, sobre la base de la voluntad de todos los pueblos y nacionalidades, expresada libremente en la lucha común durante la Guerra de Liberación Nacional y la Revolución socialista [...]. A fin de llevar a la práctica estos principios la República Socialista federativa de Yugoslavia se compromete a obrar en pro: [...] del derecho de cada pueblo a determinar y edificar libremente su sistema social y político, por la vía y con los medios que escoja libremente; [...] del derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la independencia nacional, y su derecho a la lucha de liberación para alcanzar estos objetivos» (texto en M. DARRANAS PELAEZ, «Constituciones Europeas», *op. cit.*, vol. II, pp. 2111-2283).

<sup>69</sup> Según Bothe y Schmidt, la repetición del reconocimiento del derecho de secesión en las sucesivas Constituciones yugoslavas vendría a negar la validez de la «teoría de la consumación». En la medida en que el destinatario del derecho de autodeterminación en los diferentes textos constitucionales no son las repúblicas, sino los pueblos, «sería difícil poder afirmar que el derecho de autodeterminación podría conllevar un derecho de secesión para una república determinada», por lo que este caso cabe hablar de una auténtica ruptura constitucional (M. BOTHE y C. SCHMIDT, «Sur quelques questions de succession...», *op. cit.*, pp. 825 ss.).

determinación, similar a la que inspiraba la de la antigua Checoslovaquia, se aleja abiertamente de la institución que surgió en el ámbito de las Naciones Unidas para llevar a cabo la descolonización, y, en cualquier caso, no dejaría de ser una norma de Derecho interno, ajena por tanto al Derecho internacional. Como en el caso de la URSS, estas referencias en el Derecho constitucional yugoslavo al derecho de autodeterminación y de secesión tenían más un carácter programático que real, imbuida en las corrientes ideológicas socialistas inspiradas en la Revolución de 1917, en virtud de la cual, los pueblos de las diferentes Repúblicas ejercieron el derecho a su libre determinación, liberándose «del yugo del capitalismo».

Sin embargo, la referencia a la libre determinación de los pueblos se volvió a utilizar para tratar de dotar al proceso de disolución de la antigua federación de una base jurídica. Por ello, aunque sea brevemente, vamos a hacer una referencia al mismo. La ola democratizadora surgida en el ámbito de los países de la órbita soviética tras la caída del régimen socialista alcanzó también a Yugoslavia, fruto de lo cual fue la convocatoria en el curso del año 1990 de elecciones en las diferentes Repúblicas. En ellas, mientras los comunistas consiguieron mantenerse en el poder en las Repúblicas de Serbia y Montenegro, en el resto de Repúblicas triunfaron las opciones de oposición al poder comunista. La negativa serbia a transformar la República Federal en Confederación llevó a los gobiernos de Croacia y Eslovenia surgidos de estas elecciones a proclamar la independencia de sus respectivos territorios el 25 de junio del mismo año. Las Repúblicas de Macedonia y Bosnia-Herzegovina siguieron este ejemplo proclamando su independencia el 15 de septiembre y el 15 de octubre de 1991 respectivamente. Estas declaraciones de independencia fueron contestadas por Serbia con la intervención del Ejército Federal Yugoslavo en defensa de la unidad nacional yugoslava, lo que llevó a una guerra casi generalizada en los territorios de las diferentes Repúblicas que, si en el caso de Eslovenia fue breve (27 de junio-7 de julio de 1991), en los de Croacia (iniciada a fines de junio de 1991) y Bosnia-Herzegovina (iniciada en mayo de 1992) se prolongó hasta 1995.

Entre los innumerables textos que se fueron aprobando al hilo de estos acontecimientos algunos de ellos hicieron referencia expresa al derecho de autodeterminación. Entre estos últimos, cabe referirse al Dictamen número 2 (de 11 de enero de 1992) de la Comisión de Arbitraje creada en el marco de la Conferencia de Paz convocada por la Comunidad Europea (la *Comisión Badinter*). Esta Comisión tuvo que dar respuesta a la siguiente cuestión planteada por la República de Serbia: «¿son titulares del derecho de autodeterminación las poblaciones serbias de Croacia y de Bosnia-Herzegovina, en tanto que integrantes de las naciones constitutivas de Yugoslavia?». La Comisión construyó un sorprendente artificio jurídico para salvar el difícil escollo que suponía pronunciarse sobre el contenido *actual* del derecho de autodeterminación, al señalar que, si bien «en el estado actual de desarrollo, el Derecho internacional no contempla todas las consecuencias del derecho a la autodeterminación», al menos sí puede afirmarse

que su aplicación «no puede comportar una modificación de las fronteras existentes en el momento de la independencia, salvo acuerdo en contrario de las partes implicadas» (principio del *uti possidetis iuris*). Esta referencia tan peculiar al contenido del derecho de autodeterminación refleja la inseguridad de la Comisión, y el peligro que supone intentar aplicar una institución cuyos contornos *sí* eran nítidos en el momento en que fue concebida —movimiento descolonizador— a situaciones recientes y diferentes de aquél.

Pero faltaba aún por resolver la cuestión planteada por Serbia. La Comisión, esquivando la cuestión de si una minoría étnica puede tener la condición de sujeto del derecho de autodeterminación, manifestó que «corresponde a los Estados asegurar el respeto de los derechos de las minorías», exigencia «oponible a todas las Repúblicas respecto a las minorías establecidas en sus territorios», por lo que es exigible asimismo a las Repúblicas de Croacia y Bosnia-Herzegovina respecto de las minorías serbias existentes en sus territorios respectivos.

En resumidas cuentas, la Comisión no se pronunció sobre el contenido del derecho de autodeterminación, para afirmar algo que era obvio: «las poblaciones serbias de Bosnia-Herzegovina y Croacia tienen el derecho de beneficiarse de todos los derechos reconocidos a las minorías y a los grupos étnicos por el Derecho internacional y por las disposiciones del Proyecto de Convención de la Conferencia por la Paz en Yugoslavia, de 4 de noviembre de 1991 que las Repúblicas de Bosnia-Herzegovina y Croacia están obligadas a aplicar»<sup>70</sup>. De esta forma, venía a reiterar los argumentos del dictamen que casi 75 años antes había emitido la Comisión de Juristas de la Sociedad de Naciones respecto de las islas Aaland<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Cfr. *RGDIP*, 1992, 1, pp. 266-267.

<sup>71</sup> Como es sabido, en este caso el derecho de autodeterminación había sido invocado por Suecia, que defendía el derecho de los pobladores de las islas Aaland a decidir si preferían integrarse en Suecia o permanecer dentro del Estado finlandés, derecho que éste negaba. El dictamen afirmó que «de una manera general, pertenece exclusivamente a la soberanía de todo Estado definitivamente constituido conceder o rehusar a una fracción de su población la determinación de su propia suerte política por la vía del plebiscito o de otra manera», si bien añadió que «el interés del mundo, el futuro de las relaciones cordiales entre Finlandia y Suecia [...]» requieren «que se den ciertas garantías para la protección de los habitantes de las islas», consistentes en «la preservación de la lengua sueca en las escuelas, el mantenimiento de la propiedad de las tierras en manos de los habitantes de las islas, la restricción dentro de límites razonables del ejercicio de sufragio a quienes han llegado recientemente [...]» (*Journal Officiel de la Société des Nations*, julio de 1921, suplemento n.º 5, pp. 24 ss.). El Consejo de la Sociedad de Naciones dejó libertad a Suecia y Finlandia para que, de común acuerdo, establecieran los términos de tales garantías. Fruto de las negociaciones entre ambos Estados, con fecha de 7 de mayo de 1920 se aprobó una *Ley de Autonomía para las Islas Aaland*, que contó asimismo con la aprobación del Consejo de la Sociedad de Naciones, estableciéndose la obligación de Finlandia de transmitir al Consejo cualquier petición o reclamación de los habitantes de las islas en relación con la aplicación de la Ley aprobada, que en su caso, sería a su vez transmitida por éste al Tribunal Permanente de Justicia

Un ejemplo más de utilización indebida de la institución del derecho de autodeterminación en el proceso de descomposición de la antigua Yugoslavia es la solicitud de ingreso en las Naciones Unidas efectuada por Croacia, en la que se señalaba que esta República «se ha constituido en Estado independiente en virtud del derecho de los pueblos a la libre determinación»<sup>72</sup>. Tal y como ha señalado Remiro, los mandatarios de los nuevos Estados surgidos en la última década del siglo XX confundieron «la libre determinación con la elección de un régimen u organización política y social determinada, y no con lo que justamente es: la elección en libertad de cualquier régimen u organización que la población quiera darse»<sup>73</sup>. Estas referencias a la libre determinación para justificar el carácter democrático de los procesos de disolución de Estados no nos debe hacer perder de vista el verdadero contenido del derecho. No nos encontramos ante un nuevo concepto o una redefinición del derecho de autodeterminación, sino ante una desafortunada utilización del término.

No existe base alguna en el Derecho internacional que permita afirmar que el proceso de disolución de la República Federativa de Yugoslavia haya sido fruto del ejercicio del derecho de autodeterminación por las diferentes Repúblicas. Se trata, una vez más, de un ejemplo del principio de efectividad, combinado con una cuestión que, como en los casos ya analizados de Alemania, Checoslovaquia o de la URSS, escapa del análisis del Derecho internacional: los posibles derechos que las diferentes Constituciones reconocen a sus repúblicas, pueblos o naciones, pues son una cuestión de Derecho constitucional<sup>74</sup>.

---

Internacional. Las medidas tendentes a ampliar la autonomía establecida en 1920 culminaron con la aprobación, por los Parlamentos de Finlandia y de las islas Aaland, de la Ley de Autonomía de 28 de diciembre de 1951, y fueron ampliadas mediante la aprobación, por los dos Parlamentos, de una nueva Ley de Autonomía (16 de agosto de 1991). Como señala Hannum, este caso pone de relieve, por una parte, el éxito de la propuesta patrocinada por la Sociedad de Naciones, y, por otra, que se trata de una vía pacífica de solución válida para conflictos en los que coexisten dos identidades culturales diferentes (*Documents on Autonomy and Minority Rights*, ed. H. HANNUM, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1993, p. 116; el texto de la Ley de Autonomía de 1991 puede consultarse en el mismo trabajo, pp. 117-143), aunque, obviamente, estamos refiriéndonos a conflictos fuera del marco de la colonización.

<sup>72</sup> La solicitud fue realizada por medio de una carta remitida por el Presidente de la República de Croacia al Secretario General de la Organización el 11 de febrero de 1992. En ella se señala que «de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta que el establecimiento de un Estado soberano e independiente es uno de los modos de disfrutar el derecho de la libre determinación, la República de Croacia se ha constituido en Estado independiente» (*ORGA: A/46/912*).

<sup>73</sup> A. REMIRO BROTONS, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 63; también en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Tecnos, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 36.

<sup>74</sup> Tal y como, a propósito de la protección diplomática, estableciera la CIJ en el asunto de la *Barcelona Traction*, «el legislador nacional puede imponer al Estado la obligación de pro-

## 2. El debate en el siglo XXI

### A) *La nueva casuística: entre la realidad y el deseo*

Aunque la extensión misma de este trabajo impide su análisis pormenorizado, el caso particular de algunos territorios que en los últimos tiempos han conseguido su independencia o pretenden hacerlo, tales como Kosovo, Montenegro, Sudán del Sur, Irlanda del Norte o Quebec, en los que las referencias a la libre determinación han sido constantes, merecen una reflexión, aunque por tal razón no pueda ser más que somera.

#### a) Quebec

En relación con este conflicto se han analizado ya en este estudio las principales cuestiones de Derecho internacional abordadas por el Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá, de 20 de agosto de 1998, por lo que tan sólo nos referiremos brevemente al planteamiento constitucional de la cuestión. En este ámbito interesa destacar la afirmación del alto tribunal en el sentido de que,

---

teger a sus ciudadanos en el extranjero. Puede igualmente atribuir a los ciudadanos el derecho de exigir que esta obligación sea respetada y revestir a este derecho de sanciones. *Pero todas estas cuestiones incumben al derecho interno y no modifican la situación en el plano internacional*» (*Barcelona Traction, Light and Power Company, limited, arrêt, CIJ, Recueil 1970*, p. 44, párr. 78 —la cursiva es nuestra—). En este sentido, si la Constitución de un Estado reconociera el derecho de autodeterminación a las repúblicas o a los pueblos que lo conforman, y como en el caso de la Unión Soviética, el gobierno central obstaculizara su ejercicio hasta hacerlo prácticamente irrealizable, el Derecho internacional nada tendría que decir, por tratarse de una cuestión de Derecho interno. En efecto, como señalara Rousseau, «es al Estado interesado, y a él exclusivamente, a quien corresponde, tal y como ha admitido la jurisprudencia internacional, atribuir o negar a una fracción de su población el derecho de determinar su propia suerte política por la vía de un plebiscito o por cualquier otra» (Ch. ROUSSEAU, *Derecho Internacional Público*, 3.<sup>a</sup> ed., versión castellana, Ariel, Barcelona, 1996, p. 32).

Entre los constitucionalistas españoles que han abordado el tema, Ruipérez ha afirmado que «para que el ejercicio de la autodeterminación, especialmente en su manifestación como *ius secessionis*, sea una posibilidad lícita, es absolutamente necesario que haya sido reconocida por la Constitución» (J. RUIPÉREZ, «Constitución y autodeterminación», *op. cit.*, pp. 15, 50 y 51). Sin embargo, es ésta una perspectiva de Derecho interno que no afecta al Derecho internacional, por más que, en ocasiones, incluso organizaciones internacionales como el Consejo de Europa, hayan echado mano de esta argumentación para justificar, cuando le ha interesado, sus objetivos. Así, por ejemplo, la Resolución 969 (1991) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa llegó a afirmar que, de acuerdo con los términos de la Constitución de 1974, «las Repúblicas tienen el derecho de separarse de la federación, por lo que llama a los Estados miembros para que reconozcan a las Repúblicas que han proclamado su independencia».

pese a que los dos referendos convocados hasta la fecha carecían de efectos jurídicos, por lo que una secesión unilateral que tuviera como única base los mismos sería ilegal, por el contrario «una mayoría clara en respuesta a una pregunta clara» podría avalar «la legitimidad democrática, que el resto (de los miembros de la Confederación canadiense) estaría obligado a reconocer». Compartimos plenamente esta interpretación del Tribunal, por ser perfectamente respetuosa con los valores democráticos que inspiran la Constitución como instrumento jurídico que, fruto del consenso de los pueblos que lo conforman, da vida al Estado canadiense. El Tribunal deja a un lado la cuestión de la legalidad de la consulta para abordar la de la legitimidad. No sólo no hay nada que objetar a este planteamiento, sino que nos parece una auténtica lección de democracia. Pero por lo que al presente estudio se refiere, vuelve a insistir en los planteamientos de la Comisión de Juristas en el asunto de las Islas Aaland y de la Comisión Badinter ya mencionados: se trata de una cuestión que corresponde al Derecho interno.

#### b) Kosovo

Como apuntábamos anteriormente, nuevos casos propiciados por conflictos étnicos han abierto de nuevo el viejo debate. En el caso de Kosovo, y pese a que la ortodoxia internacionalista parece indicar que no cabe referirse a él como una forma de ejercicio del derecho de autodeterminación, no vemos la razón por la que debería excluirse tal calificación, si la enmarcamos en el ámbito de la cláusula de salvaguardia de la Resolución 2625 (XXV). La discriminación extrema de que era objeto la población albano-kosovar por parte del Estado serbio, y que encendió la mecha del conflicto armado<sup>75</sup>, puede considerarse sin duda como una de las discriminaciones a las que se refería tal resolución<sup>76</sup>. Las diferentes instituciones y organizaciones internacionales, así como la mayoría de Estados que se han pronunciado sobre la cuestión, han preferido evitar calificar este proceso como de autodeterminación por temor a que pu-

---

<sup>75</sup> El Enviado Especial del SG justificaba en 2007 su propuesta de independencia para el territorio de la siguiente forma: «tras años de resistencia pacífica a las políticas de opresión de Milosevic —revocación de la autonomía de Kosovo, discriminación sistemática contra la gran mayoría albanesa en Kosovo y su exclusión efectiva de la vida pública— los albaneses de Kosovo terminaron por responder con la resistencia armada. Belgrado respondió a su vez con una represión reforzada y brutal que causó muchos muertos entre la población civil y provocó el desplazamiento y expulsión en escala masiva de albaneses de Kosovo» (S/2007168, de 26 de marzo de 2007).

<sup>76</sup> En el mismo sentido, R. BERMEJO GARCÍA y C. GUTIÉRREZ ESPADA, «La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo n.º 7/2008, p. 7.

diera convertirse en el precedente que buscan los defensores del mencionado «nacionalismo disolvente». Este temor explica la visceral oposición a la independencia de Kosovo por parte de Estados en los que, como en España, existen movimientos independentistas. Sin embargo, siguiendo la argumentación dada por el Tribunal Supremo de Canadá, no imaginamos el paralelismo del caso de Kosovo, cuya población fue sometida a un auténtico régimen de *apartheid*, con el de los pueblos que forman parte de Estados de Derecho, miembros, además, de la Unión Europea. Aunque frente a esta argumentación se ha alegado que tal discriminación se produjo una década antes de la proclamación de independencia de Kosovo (17 de febrero de 2008), es indiscutible que la situación de hecho en la que se produjo tal declaración es heredera directa de aquélla. Pese a ello, y para evitar las dudas que pudieran sugerir el hecho de que un numeroso grupo de Estados reconocieran rápidamente a Kosovo como nuevo Estado, los veintisiete Estados Partes de la Unión Europea adoptaron al día siguiente de su proclamación una Posición Común que consideraba que la declaración unilateral era «un caso *sui generis*, que no sienta ningún precedente».

### c) Sudán del Sur

El caso de Sudán del Sur, en el que además, se viola el principio *uti possidetis iuris*, al modificar las fronteras establecidas en la época colonial, constituye, éste sí, una auténtica excepción dentro del proceso de descolonización. Desde la independencia de la antigua colonia británica en 1955 los enfrentamientos armados entre el norte (de mayoría pro árabe y musulmana) y el sur (mayoría animista, no musulmana) han sido una constante, como consecuencia, principalmente, de diferencias étnicas y religiosas, pero también económicas, fomentadas por los británicos durante la colonización en favor del norte. El conflicto de Darfur (2003), que se desarrolló entre los Yanyauid y la población negra de la región (se trataba ya de un conflicto entre musulmanes), en el que se produjo la limpieza étnica de miles de personas, y que tuvo como consecuencia el desplazamiento forzoso de varios millones de personas y más de 400.000 muertos, vino a completar la esperpéntica realidad de un Estado abandonado, como tantos otros africanos, a las corruptas autoridades que se hicieron con el poder con la independencia del país.

En enero de 2011 se celebró en Sudán del Sur (y en el pequeño territorio colindante de Abyei) un referéndum en el que la población debía elegir entre dos opciones: la independencia del territorio y el mantenimiento de la unión con el vecino del norte. Las condiciones para su celebración se habían negociado ya en 2005 en los Acuerdos de Naivasha entre el Gobierno sudanés y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán. El resultado fue el clásico de la descolonización: el 98.83 por 100 de los votantes se pronunciaron a favor de la independencia, que se proclamó seis meses más tarde (9 de julio de 2011). A



nadie se le escapa la importancia de este precedente en un continente como el africano, en el que las fronteras fueron trazadas con tiralíneas por las potencias europeas, ignorando por completo las fronteras étnicas. No en vano dos de las principales potencias africanas, Nigeria y Sudáfrica, se posicionaron abiertamente en contra de este referéndum, por los mismos temores que habían puesto de manifiesto algunos Estados europeos en el caso de Kosovo: el valor del precedente. Sin embargo, el hecho de que este nuevo Estado haya surgido de un acuerdo negociado entre los representantes de la población de los dos grandes territorios enfrentados desde la independencia misma de la antigua colonia británica, como vía única para poner fin a más de medio siglo de guerra abierta, de limpieza étnica y desplazamientos de millones de personas, y de que sea considerado por la Comunidad internacional como la solución que puede llevar la estabilidad a esta región convulsa del mundo, nada tiene que ver con la institución de la libre determinación de los pueblos. Nos encontramos ante un fenómeno de separación de Estados, producto del acuerdo pactado, que refleja una vez más la importancia en las relaciones internacionales del principio de efectividad<sup>77</sup>.

Este proceso trae a la memoria las afirmaciones del Premio Nobel del Literatura, el nigeriano Wole Soyinka, cuando en 1992 reivindicaba la necesidad de denunciar el principio *uti possidetis iuris*<sup>78</sup> como posible vía de solución de los interminables conflictos que asolaban entonces y siguen asolando hoy en día el continente desde que se produjo «oficialmente» su descolonización. Aunque la Corte de La Haya ha afirmado con rotundidad que se trata de «un principio de orden general necesariamente vinculado a la descolonización»<sup>79</sup>, como una forma de mantener la estabilidad política de los nuevos Estados nacidos en la década de los años sesenta del siglo pasado<sup>80</sup>, en determinados casos en que se ha mostrado más como un problema que como una solución, que perpetúa los enfrentamientos armados entre diferentes etnias, puede ser una

---

<sup>77</sup> En este mismo sentido, véase J. VIDMAR, «South Sudan and the International Legal Framework Governing the Emergence and Delimitation», *Texas International Law Journal*, Summer 2012, p. 559.

<sup>78</sup> «Debemos sentarnos con una escuadra y un compás y diseñar de nuevo las fronteras de las naciones africanas. Aunque pensáramos que podríamos salir del paso sin esta redefinición de fronteras cuando se creó la Organización para la Unidad Africana, el ejemplo de Ruanda, sin duda, nos hace ver de forma muy brutal que no podemos esquivar este reto histórico por más tiempo. El horror de Ruanda es un precio demasiado alto por una noción muy nebulosa y caprichosa de lo que constituye una frontera territorial inviolable» (*El País*, 23 de mayo de 1994).

<sup>79</sup> *Asunto relativo a la controversia fronteriza* (Burkina Faso/República de Malí), *CIJ, Recueil 1986*, p. 566, párr. 23.

<sup>80</sup> Como señalara Brownlie, «la descolonización no debía ser una ocasión para que se plantearan nuevas causas de duda o controversia» (B. BROWNLIE, *African Boundaries. A legal and Diplomatic Encyclopedia*, Londres, C. Hurst, 1979, p. 11).

solución, siquiera parcial, para reparar las indudables injusticias que se derivan del reparto colonial entre las potencias europeas. Pese a ello, tal y como deja entrever el caso de Sudán del Sur, esta posibilidad se reserva a casos extremos en los que hay cierto consenso en la comunidad internacional.

#### d) Montenegro

El origen del «nuevo» Estado<sup>81</sup> no se encuentra en antiguas o recientes querellas entre la población montenegrina y la serbia, cuyas relaciones han sido históricamente buenas, sino, por una parte, en el acuerdo alcanzado entre los representantes de ambas repúblicas respecto de la disolución de la Federación, y, por otra, en el temor de la población, más o menos fundado, de que la compañía serbia no era la ideal en el camino hacia la integración en la Unión Europea. De esta forma, el referéndum (21 de mayo de 2006) y la proclamación del nuevo Estado montenegrino (3 de junio de ese mismo año), pusieron punto final a la efímera vida de la Federación de Serbia y Montenegro (4 de febrero de 2003).

Las condiciones para la realización del referéndum habían sido previamente pactadas por las partes, siguiendo las «recomendaciones», las pautas marcadas por la Unión Europea. Si atendemos a los criterios propuestos por el Tribunal Supremo de Canadá para una consulta de estas características, la respuesta no sería del todo satisfactoria, pues, ciertamente la pregunta fue clara —«¿Desea usted que Montenegro sea un Estado independiente con total legitimidad internacional y legal?»— (pese a que la propia pregunta parece confundir «legalidad» y «legitimidad interna»), pero la mayoría exigida no era amplia, en el sentido apuntado por el dictamen. En efecto, se exigía una participación mínima del 50 por 100 de las personas con derecho de voto, y que la respuesta favorable a la independencia superara el 55 por 100 de los votos válidamente emitidos. Ambos requisitos se cumplieron (la participación fue muy elevada —86,3 por 100—, y la victoria de la opción independentistas se produjo con un 55,4 por 100 de los votos válidamente emitidos), por lo que, pese a tratarse de una victoria pírrica, tanto desde el punto de vista internacional como del interno su resultado es válido.

La posibilidad de que se produjera la independencia de Montenegro estaba prevista en el artículo 60 de la igualmente efímera *Carta Constitucional de la Unión de Estados de Serbia y Montenegro* de 2003, que afirmaba «el derecho a iniciar procesos para el cambio de su estatus o para separarse de la Unión de

---

<sup>81</sup> Conviene no olvidar que, aunque con límites que no coinciden exactamente con los actuales, Montenegro fue reconocido como Estado independiente en el Congreso de Berlín (1878), y que no abandonó esta condición hasta su ocupación por Serbia tras la Primera Guerra Mundial.

Serbia y Montenegro» de los dos Estados tras un período de tres años, a través de un referéndum que respetara «los estándares democráticos reconocidos internacionalmente». Por ello, tampoco este caso supuso la aplicación del derecho de autodeterminación, pues el propio derecho interno preveía la posibilidad de la secesión: dos repúblicas decidieron juntarse para constituirse en un Estado, reservándose el derecho de modificar ese estatus, y posteriormente su población decidió, de acuerdo con las previsiones constitucionales, disolver tal unión<sup>82</sup>. En este sentido debe insistirse en que, si pese a la previsión constitucional, el gobierno serbio hubiera impedido de la forma que fuera la celebración del referéndum, el Derecho internacional nada hubiera podido decir al respecto por tratarse de una cuestión interna, aunque quien escribe estas líneas duda de que, en tal tesitura, la Unión Europea hubiera permanecido impasible.

e) Irlanda del Norte

Como se apuntaba anteriormente, las limitaciones que imponen un trabajo de estas características impiden desarrollar, siquiera brevemente, los elementos principales de los conflictos que se analizan. Sería muy pretencioso tratar de explicar los orígenes de un conflicto tan complejo y dilatado en el tiempo como el irlandés en unas pocas líneas, pues su origen se remonta nada menos que al siglo XII. Puede decirse que, tras siglos de colonización del territorio por parte de ingleses y escoceses<sup>83</sup>, la incorporación de Irlanda al Reino Unido en 1800 constituyó el punto de inflexión del conflicto en la era moderna. La *Catholic Relief Act* (1829), que ponía fin a las limitaciones impuestas a los nativos irlandeses desde el siglo XVI para adquirir tierras, y la *Home Rule* (1912), que establecía una limitada autonomía irlandesa, aunque su virtualidad se vio pospuesta por el comienzo de la Primera Guerra Mundial, marcaron los principales hitos del estatuto del territorio, hasta que, en 1920, la *Government of Ireland Act* sentó sus bases actuales, y siguiendo las demandas de los unionistas protestantes, dividió la isla en dos entidades autónomas: Irlanda del Norte e Irlanda del Sur, con dos Parlamentos diferentes, en Belfast y Dublín respectivamente. El tratado

---

<sup>82</sup> En el mismo sentido, véase R. BERMEJO GARCÍA y C. GUTIÉRREZ ESPADA, «La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación», *ARI, Real Instituto Elcano*, n.º 7/2008, pp. 9 ss.

<sup>83</sup> Aunque la presencia inglesa en la costa del sur irlandés con fines coloniales se remonta a mediados del siglo XVI, la colonización propiamente dicha se inició al amparo de la *Plantation of Ulster* (1609), que supuso la confiscación de las tierras de los irlandeses (católicos) y su repoblación con ciudadanos ingleses y escoceses (protestantes). Tras casi cien años de guerras, la victoria inglesa tuvo como consecuencia la consolidación de la colonización, que fue acompañada de leyes que prohibían a los irlandeses hacerse con la titularidad de las tierras y arrinconaban la libertad religiosa de quienes practicaban el catolicismo.

anglo-irlandés de 6 de diciembre de 1921 puso punto final a la guerra y estableció el Estado Libre Irlandés, aunque desencadenó el comienzo de una nueva guerra, ésta entre irlandeses (los sectores más radicales consideraron una claudicación la separación de las provincias del norte), que concluiría con la victoria de los partidarios del mencionado tratado anglo-irlandés. En 1948 el Estado Libre Irlandés se convirtió en la República de Irlanda, y el Parlamento británico confirmó a Irlanda del Norte como parte del Reino Unido. Un año más tarde (18 de abril de 1949) el Parlamento de Dublín proclamó la República de Irlanda, que en esa fecha abandonó la *Commonwealth*. El precio que pagaron los irlandeses por su independencia fue la partición del territorio.

La llegada al territorio del ejército británico (1969), concebido inicialmente como fuerza de interposición entre ambos bandos, pero percibido desde un principio por los irlandeses como fuerzas de ocupación, recrudeció el conflicto, dividiendo aún más a las dos comunidades. Aunque a lo largo de tantos siglos de colonización la dinámica entre resistencia irlandesa y represión inglesa fue una constante, a partir de esta fecha los enfrentamientos entre las comunidades protestante y católica de Irlanda del Norte, la intensificación de las acciones armadas del IRA y la represión del ejército británico, convirtieron el territorio en un sangriento escenario, que sólo a partir de los años ochenta, en especial a partir de las iniciativas del *Foro Nueva Irlanda*<sup>84</sup>, comenzó a ver tenuemente la luz de la paz, gracias, en especial a los acuerdos plasmados en la *Declaración de Downing Street y Viernes Santo*.

Pero lo que interesa destacar en este trabajo es que tanto la *Declaración de Downing Street*, de 15 de diciembre de 1993, que sentaba las bases para la resolución pacífica del conflicto, como el *Acuerdo de Viernes Santo*, de 10 de abril de 1998, reconocían de forma expresa el derecho de autodeterminación de los irlandeses, que debía ejercerse con el acuerdo y el consentimiento de la mayoría de los ciudadanos de Irlanda del Norte (el denominado «principio del consentimiento irlandés»)<sup>85</sup>. Este reconocimiento del derecho de autodetermi-

---

<sup>84</sup> Este foro, impulsado por el Gobierno de Irlanda en 1983, planteaba al Reino Unido, junto a tres posibles opciones para Irlanda del Norte (la integración en la República de Irlanda, la creación de una República Federal con los dos Estados, y un estatuto de soberanía compartida), la necesidad de abrir negociaciones sobre el futuro estatuto del territorio.

<sup>85</sup> El artículo 1.2 del Acuerdo de Viernes Santo señala lo siguiente: «The British Government agree that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland». El Acuerdo fue aprobado por la población irlandesa en mayo de 1998 a través de dos referendos: uno en Irlanda del Norte, relativo al Acuerdo mismo, y otro en la República de Irlanda, necesario para reformar su Constitución, eliminando las referencias a la reclamación territorial sobre Irlanda del Norte.

nación, realizado nada menos que por Gran Bretaña, que, por razones obvias, no ha sido precisamente su valedora durante la descolonización, podría avalar que nos encontramos ante una moderna versión del derecho, si no fuera porque, pese a la referencia a la posibilidad de unificación de «las dos Irlandas», la literalidad de los acuerdos, como han señalado Romualdo Bermejo y Cesáreo Gutiérrez Espada, no deja de ser una expresión del derecho de autodeterminación interno<sup>86</sup>, en especial por el lenguaje ambiguo que utiliza, probablemente inevitable para que fuera aceptado por las partes en conflicto<sup>87</sup>.

Aunque desde la más pura ortodoxia del Derecho internacional resulta difícil defender que este caso puede incluirse en el marco del derecho de autodeterminación reconocido en la Carta de la ONU, lo cierto es que las características del caso plantean al menos algunas dudas sobre la cuestión. Como señalara Cobban en 1945 «la historia de Irlanda debe ser vista casi como un clásico para el estudio de la autodeterminación nacional»<sup>88</sup>. Efectivamente, es difícil negar que el caso irlandés constituye un caso de colonización (llegada de colonos a principios del siglo XVII procedentes de Inglaterra y Escocia, limitaciones a la libertad religiosa de los habitantes autóctonos, prohibición de que éstos adquirieran la titularidad de las tierras, sustitución de la lengua gaélico irlandesa por el inglés con modificación de la toponimia...), pero ésta tiene tal antigüedad que resulta difícilmente equiparable a las colonizaciones practicadas por las potencias europeas en África o Asia. Tampoco es totalmente desdeñable el hecho de que la presencia del ejército inglés haya sido percibida por grandes sectores de la población irlandesa —y seguramente por cualquiera que visitara el Ulster en los años setenta-ochenta— como una auténtica ocupación militar extranjera. Por ello, en alguna medida podría ser considerado como un territorio sometido a dominación colonial y extranjera. Pero la historia del mundo es la historia de las conquistas territoriales, y el derecho que analizamos surgió en un contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, momento en el que tales conquistas territoriales dejaron de ser admitidas por la comunidad internacional. Tratar de encajar el conflicto irlandés entre los de descolonización constituye sin duda un anacronismo, dada la antigüedad de la colonización; no parece razonable considerar colona a una población —la protestante— que, en realidad, es autóctona del territorio desde siglos atrás. Pese

---

<sup>86</sup> Tal y como señalan estos autores, el acuerdo de 1998 «consagra la plena realización del derecho de autodeterminación *interna* de Irlanda del Norte, en modo alguno el de autodeterminación *externa*» (R. BERMEJO GARCÍA y C. GUTIÉRREZ ESPADA, «La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo n.º 7/2008, p. 4).

<sup>87</sup> Ch. BELL y K. CAVANAUGH, «Constructive Ambiguity' or Internal Self-Determination? Self-Determination, Group Accommodation, and the Belfast Agreement», *Fordham International Law Journal*, vol. 22, 4, 1998, pp. 1345-1371.

<sup>88</sup> A. COBBAN, *National Self-Determination*, London/New York/Toronto, 1945, p. 84.

a ello, el hecho de que el caso irlandés sea considerado como un referente por los nacionalismos con vocación estatal, hará que siga estando en el punto de mira del debate sobre el perfil del derecho que analizamos, aunque sea fuera del marco de la descolonización.

### B) *El problema de «las» consultas a la población*

Lo ajustado del resultado en Montenegro —45.000 votos—, o de los dos convocados en Quebec, dejan sobre la mesa algunas cuestiones de relevancia que no se han planteado abiertamente, ni siquiera en procesos de marcado corte democrático, como este último. Además de problemas que se han planteado en consultas como las de Estonia, tales como quiénes deberían tener derecho a participar en el referéndum (nativos del territorio, residentes y, en tal caso desde qué fecha...), podríamos preguntarnos hasta qué punto el resultado de esta decisión en el caso montenegrino, u otra parecida en el de Quebec si en un nuevo referéndum venciera la opción independentista, sería «la buena», la definitiva. Porque, ¿qué ocurriría si de unas futuras elecciones surgiera en Montenegro o Quebec un Gobierno que propugnara volver a la situación anterior?: ¿se podría volver atrás en esta decisión?, ¿estaría la comunidad internacional dispuesta a admitir la existencia de «Estados intermitentes»? Si admitiéramos que la decisión favorable a la independencia es irreversible —si es que en las relaciones internacionales hay algo irreversible— ¿por qué habría de ser esa la definitiva y no una posterior? ¿Tiene sentido convocar consultas a la población hasta conseguir una victoria de las tesis independentistas?

Por esta razón pensamos que la propuesta del Tribunal Supremo canadiense es la más ajustada a la realidad, o que, al menos, debería serlo. Una decisión tan sumamente relevante en las relaciones internacionales como la que supone la creación de un nuevo Estado, con las fracturas sociales que sin duda conlleva, no debe adoptarse, en nuestra opinión, por márgenes tan pequeños, y debe contar con una «mayoría amplia». Resulta muy preocupante que casi la mitad de la población pueda estar en contra de la decisión que se adopte en un referéndum, pues no es difícil imaginar que, si tras varios años de andadura del nuevo Estado, la población llega a la conclusión de que el cambio ha sido perjudicial, en unas nuevas elecciones pueda replantearse la cuestión.

## IV. PLENA VIGENCIA DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS SOMETIDOS A DOMINACIÓN COLONIAL U OCUPACIÓN EXTRANJERA

Si dejamos a un lado el debate suscitado sobre la aplicabilidad de este derecho fuera del contexto colonial que acabamos de analizar, lo que está fuera

de discusión desde la perspectiva del Derecho internacional es que es plenamente aplicable a los territorios pendientes de descolonización. La reiterada referencia a la vigencia de este derecho en las resoluciones que cada año aprueban la AG y el CS en relación con los territorios no autónomos no deja lugar a dudas.

En especial, el derecho está plenamente vigente en relación con el territorio no autónomo de mayor extensión, el Sahara Occidental, un territorio sometido a la doble condición de dominación colonial y ocupación extranjera. La ortodoxia del Derecho internacional en este ámbito haría innecesario volver sobre esta cuestión si no fuera porque el Estado ocupante y quienes apoyan sus pretensiones anexionistas defienden que el derecho de autodeterminación es un derecho obsoleto, superado por el paso del tiempo. En los términos utilizados por el profesor Oliván en el artículo que se incluye en esta misma publicación, se trataría de un anacronismo por ser algo propio del «nacionalismo decimonónico»: «reclamar hoy la independencia como fin último de un Estado es como instalar un fax en la oficina, una añoranza a duras penas justificable por la nostalgia»<sup>89</sup>. Dado que estas afirmaciones forman parte del ideario anexionista marroquí, vamos a concluir este trabajo refiriéndonos al conflicto saharauí.

En primer lugar deben recordarse algunas cuestiones sobre el estatus del territorio, que no admiten discusión desde la perspectiva del Derecho internacional, que sucintamente son las siguientes:

*El Sahara Occidental es un territorio no autónomo, y por tanto, pendiente de descolonización.* De acuerdo con lo establecido por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, dada su condición de territorio no autónomo, el Sahara Occidental tiene una «condición jurídica distinta y separada» del territorio metropolitano. Por esta razón España no estaba legitimada para ceder el territorio a través de los acuerdos tripartitos de Madrid (nulos de

---

<sup>89</sup> Es ésta una posición prácticamente unánime en la tribuna de defensa de la «marroquinidad» del Sahara Occidental en que se ha convertido desde hace años el diario español *El País*, en el que, por ejemplo, otro constitucionalista español subraya que «el derecho de autodeterminación también puede ejercerse mediante la *aceptación* de la integración en otro Estado con un régimen de autonomía política» (J. TAJADURA TEJADA, «Transición política en Marruecos», 24 de noviembre de 2011), olvidando, como es habitual, que esa posibilidad debe ser *aceptada* por el pueblo saharauí, y que para que se ejerza válidamente el derecho de autodeterminación debe llevarse a cabo una consulta a la población en la que, además de esa opción, se incluya la de la independencia. En el mismo sentido, Samuel J. Spector ha señalado que «Self-determination must, therefore, be reframed in the present context as a continuum of rights affording the affected populations a range of democratic entitlements and humanitarian protections within existing sovereign states. The era when self-determination was synonymous with an absolute right to political independence has passed, and more flexible and creative bases for compromise between disputing parties are presently in order» (S. J. SPECTOR, «Western Sahara and the Self-Determination Debate», *Middle East Quarterly*, Summer 2009, pp. 33-43).

pleno derecho por violar el derecho de autodeterminación, una norma de *ius cogens*), dado que era *administradora, que no soberana* de un territorio no autónomo. Debe recordarse que la Cuarta Comisión sigue examinando la cuestión del Sahara Occidental pese a los reiterados intentos de Marruecos por evitarlo<sup>90</sup>. Como señalara el Juez De Castro en el Dictamen de la CIJ, «España no podría ni reconocer el derecho de otro Estado a reivindicar el territorio, ni admitir la existencia de títulos de soberanía, ni convenir en la participación del territorio, ni decidir su explotación en común, ni adjudicarse a sí misma la soberanía»<sup>91</sup>. Entre otras, ésta es la razón por la que, después de más de tres décadas de ocupación, ningún Estado —ni siquiera Francia, su más incondicional aliada— ha reconocido la anexión del Sahara Occidental por Marruecos.

*España es de iure la potencia administradora del territorio.* La retirada española hubiera requerido el establecimiento de una administración del territorio a cargo de las Naciones Unidas, pero nunca la concertada con Marruecos y Mauritania, y seguida de la ocupación militar por parte de los mismos. Como ha afirmado reiteradamente la Asamblea General de la ONU, «a falta de una decisión de la propia Asamblea General, en el sentido de que un territorio no autónomo había alcanzado la plenitud del gobierno propio de conformidad con el Capítulo XI de la Carta, la Potencia administradora interesada debía seguir transmitiendo información en virtud del inciso e) del artículo 73 de la Carta con respecto a ese territorio». De acuerdo con esta afirmación es evidente que España sigue siendo *de iure* la potencia administradora del territorio. En este mismo sentido, tal y como señalara el informe de la Asesoría Jurídica de la ONU en 2002, «el Acuerdo de Madrid no transfirió la soberanía sobre el territorio ni confirió a ninguno de los signatarios la condición de potencia administradora, condición que España, por sí sola, no podía haber transferido unilateralmente. La transferencia de la autoridad administrativa sobre el territorio a Marruecos y Mauritania en 1975 no afectó la condición internacional del Sahara Occidental como territorio no autónomo»<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Aunque la documentación existente sobre la cuestión es lógicamente extensísima, sirva como botón de muestra la intervención del representante de Marruecos ante la Cuarta Comisión, el 30 de septiembre de 1997, en la que solicitaba que la Comisión sobreseyera el examen de la cuestión del Sahara Occidental, «por ser éste un territorio marroquí» y además temer «que un debate sobre la cuestión pudiera afectar a los miembros del Consejo de Seguridad» (CPSD/127, apartado 5, de 30 de septiembre de 1997). En otras ocasiones, ante la misma Cuarta Comisión, Marruecos ha criticado la inclusión de la cuestión del Sahara en la agenda de la Comisión de Descolonización, por entender que «el territorio se había descolonizado de una vez y para siempre, de conformidad con el Derecho Internacional» (A/C.4/34/SR. 23).

<sup>91</sup> Opinión individual del Juez DE CASTRO, *Asunto del Sahara Occidental, CIJ Recueil 1975*, p. 145.

<sup>92</sup> S/2002/161, de 12 de febrero de 2002.



*Marruecos no es ni de iure ni de facto la potencia administradora del territorio, sino la potencia ocupante del mismo.* El estatuto de Marruecos en el Sahara Occidental como potencia ocupante es similar al de Israel en los territorios ocupados palestinos. Lejos de reconocer a Marruecos la condición de potencia administradora, las Naciones Unidas han desautorizado en diferentes ocasiones la ocupación. Desde antes incluso de que ocupara el territorio por medio de la Marcha Verde, el Consejo de Seguridad le requirió para que no la llevara a cabo, y, una vez realizada, le exhortó para que se retirara de él —Resoluciones 379 (1975), de 2 de noviembre, y 380 (1975), de 6 de noviembre—. Por otra parte, resoluciones de diferentes órganos de las Naciones Unidas han calificado expresamente la situación de ocupación<sup>93</sup>. A mayor abundamiento, y como señalara el mencionado informe de la Asesoría Jurídica de la ONU, «tras la retirada de Mauritania del territorio en 1979 y la concertación del acuerdo mauritano-saharauí de 19 de agosto de 1979, Marruecos ha administrado el territorio del Sahara Occidental por sí solo. Marruecos, sin embargo, no figura como la potencia administradora del territorio en la lista de territorios no autónomos de las Naciones Unidas». Por tanto, la presencia marroquí en el territorio no admite otra calificación que la de potencia ocupante.

*El pueblo saharauí tiene derecho a su libre determinación,* que debe llevarse a cabo por medio de un referéndum en el que, junto a otra u otras, exista la opción de la independencia, y en el que participen por medio del sufragio universal todos los saharauis y sólo ellos. Infinidad de resoluciones de los órganos principales de la Organización lo han afirmado con claridad meridiana, por lo que no merece la pena insistir de nuevo sobre la cuestión, máxime cuando el Plan de Arreglo, negociado libremente por las partes, establecía la convocatoria del referéndum con las dos opciones mencionadas: independencia e integración. Nada que oponer a la pretensión marroquí de incluir en la consulta su «moderna propuesta» de autonomía, siempre que lo sea junto a la de la independencia, pues tal y como señalara el Secretario General, «la ONU no podría patrocinar un plan de paz que excluyera la independencia como una de las opciones del referéndum»<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> En este sentido, cabe recordar que, cuando tras la retirada del conflicto bélico por parte de Mauritania, Marruecos ocupó la parte del territorio que dejaba este país, la Resolución 34/37 de la AG, de 21 de noviembre de 1979, además de legitimar la lucha armada del Frente POLISARIO, deploraba profundamente «la agravación de la situación, como consecuencia de la persistente ocupación del Sahara Occidental por Marruecos, y de la ampliación de esa ocupación al territorio recientemente evacuado por Mauritania». En el mismo sentido, la Resolución 12 (XXXVII) de la Comisión de Derechos Humanos de 6 de marzo de 1981, sobre *Negación al pueblo del Sahara Occidental de su derecho a la libre determinación y de otros derechos humanos fundamentales como consecuencia de la ocupación de su territorio por Marruecos*, «deplora la persistente ocupación del Sahara Occidental por Marruecos».

<sup>94</sup> S/2006/817, del 16 de octubre de 2006.

*Hasta que se celebre el referéndum de libre determinación la explotación de los recursos naturales mediante acuerdos con Marruecos que no garanticen que sus beneficios son destinados a la población saharauí constituye una violación de la soberanía permanente de los pueblos sometidos a colonización sobre sus recursos naturales*<sup>95</sup>.

Desde que en 1988 las partes se sentaran a negociar, Marruecos ha venido utilizado sin disimulos el plan de paz para posponer indefinidamente la celebración del referéndum. El Frente POLISARIO aceptó, como queda dicho, el denominado Plan Baker<sup>96</sup>; los acuerdos de Houston, que ambas partes aceptaron y el Consejo de Seguridad aprobó, establecieron de forma pormenorizada todos los pasos que habían de ser dados hasta la proclamación de los resultados del referéndum de autodeterminación; la MINURSO culminó con éxito la confección del censo para el referéndum, aplicando los criterios libremente aceptados por las partes; todo estaba listo para la celebración del referéndum y el consecuente logro de una paz justa y duradera. Pero tal y como señalara James Baker en agosto de 2004, a la vista de que el censo confeccionado por la ONU incluía un porcentaje irrelevante de votantes marroquíes, Marruecos, conociendo el resultado de un futuro referéndum, decidió «que ya no quería seguir adelante con el proceso», y abandonó el proceso de paz. Hasta hoy. La posibilidad de celebrar el referéndum está en suspenso por la decisión unilateral de Marruecos de retirarse del Plan de Paz, pero no existen problemas técnicos de ningún tipo para llevarlo a la práctica. Es solo cuestión de voluntad política.

La intransigencia demostrada por Marruecos al rechazar el Plan Baker y obstruir la aplicación del Plan de Arreglo, los acuerdos de Houston y las anteriores rondas de negociaciones, llegó a su cénit con su «propuesta de solución única», consistente en un referéndum con una única «opción»: la autonomía, que como queda dicho no es más que una versión de la opción de la integración. Por ello, debe insistirse en que la autonomía puede ser una de las opciones, nunca la única, y que al menos debe contemplarse junto a ella la de la independencia. Si en los casos analizados anteriormente puede haber dudas sobre la posibilidad de aplicación del derecho de autodeterminación, el saharauí constituye un ejemplo de pizarra de la necesidad de su aplicación, como vía única de solución definitiva del conflicto. Los precedentes de Irán Occidental<sup>97</sup> y Eritrea muestran con elocuencia las consecuencias de dar por concluido un proceso de descolonización sin llevar a cabo la consulta a la población.

---

<sup>95</sup> Sobre este aspecto nos remitimos a la contribución de la profesora Riquelme en esta misma publicación, que desarrolla de forma amplia y rigurosa esta cuestión.

<sup>96</sup> S/1997/882, de 13 de noviembre de 1997.

<sup>97</sup> Como señalara Frank, Irán Occidental constituye un peligroso precedente en el que, al igual que en el caso del Sahara Occidental una antigua colonia es desmantelada por otra antigua colonia antes de poder ejercer su derecho a la libre determinación (cfr. *The question of Self-Determination in Western Sahara*, US government Print Office, Washington, 1977, p. 19).

## V. CONCLUSIONES

Pese a la singularidad de los casos analizados, tal y como han señalado entre otros Hannum o Musgrave, y como deja entrever la CIJ en el dictamen sobre Kosovo, el Derecho internacional ni prohíbe ni reconoce el derecho de secesión<sup>98</sup>. En las siempre elocuentes palabras del profesor Remiro, «no se trata de que el Derecho internacional condene las aspiraciones de los pueblos a separarse de este o aquel Estado o a disfrutar de una amplia autonomía, sino de permanecer neutral, y hacer que también lo sean los miembros de la sociedad internacional; se trata de mantener la cuestión como esencialmente interna y representada sólo por los actores domésticos. El Derecho internacional está, en el momento presente, dispuesto a recoger los pedazos descompuestos de un Estado, reconociendo las efectividades nacidas no ya de la Constitución, sino de la revolución, la guerra civil y hasta de una censurable intervención extranjera cuando, terminada ésta, sabe mantenerse; pero no está dispuesto a estimularlas ni a facilitarlas»<sup>99</sup>. En efecto, como en 1920 estableciera la Comisión de Juristas de la Sociedad de Naciones y décadas más tarde reiterara en términos similares la Comisión Badinter, «pertenece exclusivamente a la soberanía de todo Estado definitivamente constituido conceder o rehusar a una fracción de su población la determinación de su propia suerte política»: no es una cuestión de Derecho internacional, sino de Derecho interno. A nadie debe sorprender

---

<sup>98</sup> «Neither sovereignty nor self-determination is an absolute right. Each is limited by other rights and international obligations. Sovereignty is limited not only by the rights of other states and the innumerable political and economic ties that bind them, but also by a legitimate international interest in human rights, the environment, and other issues formerly considered the sole jurisdiction of the state. Outside of the classic context of European decolonization, the free exercise of self-determination has been constrained historically by great-power rivalry, questions about the potential economic and political viability of new states, and the overarching goal of maintaining order and stability by preserving existing territorial arrangements wherever possible. Despite continued claims to a “right” of secession by groups in Asia, Africa, Europe, and the former Soviet Union, no such right has yet been recognized by the international community. International law does not prohibit secession, whether voluntary or violent, but it has neither recognized a right to secede nor identified even tentatively the conditions that might give rise to such a right in the future» (H. HANNUM, «The Specter of Secession: Responding to Claims for Ethnic Self-Determination», *Foreign Affairs*, vol. 77, n.º 2, Mars/Apr 1998, p. 13). Como ha señalado Musgrave, «secession is a domestic matter, and therefore, a legally neutral act in international law» (MUSGRAVE, T. D., *Self-Determination and National Minorities*, op. cit., p. 210).

<sup>99</sup> A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 173 (el subrayado es nuestro). Véase también del mismo autor, *Derecho Internacional*, op. cit., 1997, p. 131. En este mismo sentido señala Akehurst que «no hay norma general de Derecho internacional que prohíba a un grupo de la población echar abajo el gobierno de un Estado, o separarse de él y formar un nuevo Estado si tienen la fuerza suficiente para ello» (M. AKEHURST, *A Modern Introduction to International Law*, 4.ª ed., George Allen and Unwin, Londres, 1982, p. 60).

esta afirmación, pues los actores principales del Derecho internacional son los Estados, que difícilmente van a admitir un derecho que vaya contra su propia razón de ser, su integridad territorial.

Frente a lecturas, muchas veces interesadas, que pretenden que los procesos que han culminado con la aparición de nuevos Estados en la comunidad internacional, surgidos de las cenizas del antiguo «bloque socialista», suponen una renovación del contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos, parece claro que las referencias a este derecho en tales procesos no dejan de ser un intento por justificar su carácter democrático; que forman parte de la «retórica política»<sup>100</sup>, pero que nada tiene que ver con la institución que analizamos. Ciertamente esta afirmación plantea algunas dudas en casos como los de Kosovo o Sudán del Sur, si bien la situación de violación masiva de los derechos humanos de los habitantes de estos territorios era razón suficiente, en nuestra opinión, para justificar la necesidad de aplicar en estos casos, y de forma excepcional<sup>101</sup>, la cláusula de salvaguardia contenida en la Resolución 2625 (XXV) de la AG, o, en cualquier caso, para justificar la necesidad de establecer nuevas fronteras ante la imposibilidad demostrada de convivir pacíficamente dentro de las fronteras anteriores.

Fuera de esta discusión quedan los casos pendientes de descolonización, a los que con independencia del tamaño del territorio, su ubicación geográfica o su densidad de población, les es aplicable la doctrina de las Naciones Unidas en materia de descolonización, de forma que su estatus sólo será definitivo tras el ejercicio por parte de su población del derecho de autodeterminación, efectuado a través de un referéndum, con sufragio universal, en el que se incluya entre las opciones posibles la de la independencia.

---

<sup>100</sup> «Self-determination has operated at the level of *political rhetoric*, as a set of *political principles* legitimizing the secession of national states from central, oppressive state structures» (A. CASSESE, *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University Press, 1995, p. 273).

<sup>101</sup> Tal y como señalara Spyros Calogeropoulos-Stratis, «la separación de una minoría del Estado del que forman parte [...] no puede ser considerada más que como una solución extrema y absolutamente excepcional, cuando este Estado no tiene voluntad de promulgar y aplicar garantías justas y eficaces» (S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Etablissements Emile Bruylant, Bruselas, 1973, p. 57).