

# **LAS NACIONES UNIDAS Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN**

Julio Jorge Urbina\*

Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. Consideraciones generales. II. El principio de autodeterminación en un contexto colonial. A. El principio de autodeterminación en la Carta de las Naciones Unidas. B. La autodeterminación como un derecho a la independencia. III. El principio de autodeterminación en un contexto poscolonial. A. El principio de autodeterminación como un derecho de todos los pueblos. B. Autodeterminación y secesión. Una difícil coexistencia. C. Autodeterminación y protección de grupos vulnerables: minorías y pueblos indígenas. D. Un supuesto controvertido de la práctica reciente: La desintegración de la antigua Yugoslavia. IV. Consideraciones finales.

## **I. Consideraciones generales**

Cuando hablamos del principio de autodeterminación de los pueblos nos referimos a un principio cuyos perfiles jurídicos resultan aún vagos, pese a que su alcance se haya desarrollado en alguno de sus aspectos. Esta falta de concreción, sin duda, se debe a su potencial revolucionario dentro del orden jurídico internacional, ya que atenta contra uno de sus conceptos esenciales, la soberanía del Estado y su integridad territorial, así como contra la estructura interestatal de la sociedad internacional. Por eso, pese a su reconocimiento se le ha tratado de someter a una serie de restricciones para evitar que pudiera llegar a legitimar una miríada de reivindicaciones de grupos de muy distinto carácter que aspiran a redefinir su estatuto político y que constituyen una fuente constante de tensiones y conflictos en el seno de numerosos Estados, con dramáticas repercusiones, como hemos podido

---

\* Profesor Titular Interino de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

constatar a lo largo de esta última década del siglo XX. A la vista de estas posibles consecuencias, los propios Estados promotores de este principio, al mismo tiempo que lo utilizaban como fundamento jurídico del proceso descolonizador, se mostraban firmes partidarios de la defensa de la integridad territorial de los nuevos Estados y rechazaban las pretensiones de posibles grupos en su interior<sup>1</sup>.

Es precisamente esta capacidad potencial de legitimar las aspiraciones de numerosos grupos humanos diferenciados dentro de los Estados lo que ha llevado a éstos a mirar con recelo este principio y a tratar de controlar su alcance, máxime cuando el proceso de descolonización está llegando a su punto final. Estas reticencias resultan por otro lado lógicas a la vista de que puede llegar a poner en peligro la existencia de los propios Estados que han contribuido a su creación.

Por ello, el alcance y contenido de este principio es controvertido. Los problemas surgen, en primer lugar, a la hora de determinar quien es el titular del mismo, es decir, qué es un "pueblo", así como las consecuencias que se derivan de esta noción. Así, podríamos decir que este principio atribuye a todo pueblo, constituido o no en Estado, el derecho de "determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural". Una cuestión diferente y bastante espinosa es si de este derecho se deriva posibilidad de decidir libremente la creación de un nuevo Estado soberano. En este punto el principio de autodeterminación puede entrar en colisión con otros principios como el de integridad territorial de los Estados y de respeto de los derechos humanos.

Este principio ha contribuido de forma decisiva a la condena y progresiva desaparición del colonialismo y, con ello, al desarrollo de las relaciones pacíficas y a la disminución de las tensiones; así como a la necesidad de preservar los derechos humanos de los distintos pueblos que puedan coexistir dentro de un Estado. Ahora bien, también puede tener efectos desestabilizadores si se ejerce de modo incontrolado por cualquier grupo humano con aspiraciones independentistas, ya que en este caso podría acarrear el debilitamiento de los Estados por la proliferación de movimientos secesionistas

---

<sup>1</sup> Vid. Thomas M. FRANCK: "Postmodern tribalism and the right to secession", en BRÖLMANN, C.; LEFEBER, R.; ZIECK, M. (eds.): *Peoples and Minorities in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, p. 10.

en su seno y la multiplicación de situaciones de violencia a través de las que estos grupos, amparados en consideraciones de carácter étnico, religioso o cultural, tratarían de conseguir sus propósitos amparándose en una pretendida legitimidad internacional. En los últimos años hemos asistido al estallido de numerosos conflictos armados de carácter secesionista en los que la radicalización de la violencia ha causado innumerables consecuencias.

A este respecto, las Naciones Unidas han jugado un papel esencial en el origen y desarrollo de este principio, pues el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos como un principio jurídico dentro del Derecho internacional se produce en la Carta de las Naciones Unidas<sup>2</sup>, pues con anterioridad se le consideraba como un mero postulado moral o político. Asimismo, es la Organización mundial la que ha impulsado su desarrollo a través de la acción de sus órganos –sobre todo, de la Asamblea General–, proyectándolo más allá de los estrechos márgenes en los que había quedado confinado en la Carta hasta convertirlo en el fundamento ético y jurídico de todo el proceso de descolonización a partir de los años 60, que condujo a trascendentales cambios en la sociedad internacional que se han reflejado en su ordenamiento jurídico y que han causado profundas transformaciones en el orden interestatal clásico. Así, tendencias como las de universalización, humanización o socialización que se aprecian en la sociedad y en el Derecho internacional son fruto en buena medida de este proceso descolonizador que introdujo la necesidad de recoger las aspiraciones e intereses de estos nuevos Estados de reciente independencia.

No obstante, si la acción de las Naciones Unidas se ha conducido con notable éxito en el marco de la descolonización, desembocando en el acceso a la independencia de la casi totalidad de los llamados “territorios no autónomos”, salvo excepciones como Timor Oriental o Sahara Occidental, por citar, quizá, los más relevantes; cuando salimos de este contexto y pretendemos configurar el principio de autodeterminación como un derecho de todos los pueblos tropezamos con dudas y problemas y donde el papel de la ONU ha resultado menos significativo por las posturas contradictorias de sus miembros.

---

<sup>2</sup> En esta línea, *vid.* W. OFUATEY-KODJOE: “Self-determination”, en SCHACHTER, O.; JOYNER, C. (eds.): *United Nations Legal Order*, vol. I, ASIL/Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 350-351.

Por ello, trataremos de examinar el principio de autodeterminación tanto en el contexto de la descolonización, donde se concibe como un derecho a la independencia, como en un entorno poscolonial como el actual, en el que la autodeterminación se concebiría como un derecho de todos los pueblos, aunque, como tendremos oportunidad de ver, las consecuencias de este principio no ha sido las mismas en ambas situaciones y el tratamiento dado por las Naciones Unidas no es idéntico. Para ello, partiremos de que es posible discernir dentro de este principio dos dimensiones, externa e interna, referidas respectivamente a la capacidad de un pueblo para determinar su estatuto jurídico internacional –que puede conllevar el acceso a la independencia- y a la determinación de su condición política, económica y social dentro del Estado. A este respecto, como ha apuntado MARIÑO MENÉNDEZ, “[a]mbas perspectivas, ‘externa’ e ‘interna’, se mantienen normalmente separadas. Sin embargo, se interfieren y aún se confunden cuando se considera el hecho realmente existente, de que un ‘pueblo’ (auto) organizado en Estado integra en su seno a otros ‘grupos subestatales’ diferenciados, cuya reivindicación (por sectores o ‘representantes’ determinados) del nombre y condición de ‘pueblo’ puede estar orientada a exigir, incluso *en la perspectiva del Derecho Internacional, alguna forma de autoorganización política*, hasta el punto de que tales exigencias o reivindicaciones lleguen a entrar en conflicto con la soberanía del ‘pueblo estatal’”<sup>3</sup>.

## II. El principio de autodeterminación en un contexto colonial

### A. El principio de autodeterminación en la Carta de las Naciones Unidas

El principio de autodeterminación aparece recogido de forma imprecisa y ambigua en los arts. 1, 2 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas donde, según sus redactores, el respeto del principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos contribuye a crear las condiciones de bienestar necesarias para el establecimiento de relaciones de amistad entre los Estados y al fortalecimiento de la paz. Ahora bien, aunque se menciona

---

<sup>3</sup> “Naciones Unidas y el derecho de autodeterminación”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (ed.): *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III/BOE, Madrid, 1996, pp. 78-79.

expresamente este principio no resulta tan claro cual es su contenido exacto, ya que no se define el significado de “autodeterminación” y de “pueblo”. Así, KELSEN interpretó estos preceptos de forma restringida, entendiendo que el nexo establecido entre “igualdad de derechos” y “libre determinación” implicaba que ésta última debía referirse a la soberanía del Estado y que, por tanto, la fórmula contenida en el art. 1, 2 se equiparaba al art. 2, 1, es decir, al principio de igualdad soberana<sup>4</sup>.

Frente a esta postura restrictiva hay que entender que los principios de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos se refieren al derecho que tienen éstos a definir su propio sistema político, económico o social<sup>5</sup>. En principio se referiría a aquellos que están constituidos en Estados, pero también se refiere a los a grupos humanos diferentes de los Estados e incluye, al menos, los territorios no autónomos y los sometidos a administración fiduciaria<sup>6</sup>. Así, según CASSESE, los redactores de la Carta partieron de un principio de igualdad de derechos –distinto del principio de igualdad soberana– para reafirmar que no existe ningún pueblo que sea superior a otros<sup>7</sup>. Ahora bien, tal y como está concebido en la Carta, lo que sí parece claro es que este principio no presupone la concesión de un derecho a la independencia o a la secesión a todos los pueblos no constituidos en Estados, ni siquiera a los sometidos a dominación colonial<sup>8</sup>.

En efecto, la Carta no contiene una condena expresa del colonialismo, aunque contempla estas situaciones bajo una doble regulación: territorios no autónomos (Capítulo XI) y territorios sometidos a administración fiduciaria (Capítulos XII y XIII. En esta reglamentación no se menciona expresamente

<sup>4</sup> Vid. *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons Limited, London, 1951, pp. 51-52.

<sup>5</sup> Así, en la UNCIO (United Nations Conference on International Organization) en el Informe del Relator del Comité I/1 a la Comisión I se señaló que “an essential element of the principle in question is a free and genuine expression of the will of the peoples”. DEPARTMENT OF STATE: *The United Nations Conference on International Organization. Selected Documents*, Government Printing Office, Washington, 1946, p. 495.

<sup>6</sup> Vid. Hurst HANNUM: “Rethinking self-determination”, *V.J.I.L.*, vol. 34, 1993, n° 1, p. 11.

<sup>7</sup> “Article 1, Paragraph 2”, en COT, J.-P.; PELLET, A. (eds.): *La Charte des Nations Unies*, 2e édition, Economica, Paris, 1991, p. 43.

<sup>8</sup> Vid. L.M. GOODRICH; E. HAMBRO: *The Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, second and revised edition, Stevens & Sons Limited, London, 1949, pp. 95-96; Rosalyn HIGGINS: *Problems and Process. International Law and How We Use It*, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 111; Antonio CASSESE: *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 42.

el principio de autodeterminación, aunque se encuentra de forma implícita, ya que según el art. 73, b) las Potencias administradoras se comprometen “a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto”. Asimismo, el art. 76, b) establece como uno de los objetivos del régimen de administración fiduciaria “promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados”.

Así, la Carta parte de la transitoriedad de estas situaciones, que concluirán inexcusablemente en la libre manifestación de voluntad de los pueblos de estos territorios cuando se encuentren en condiciones de hacerlo. De ello no se puede deducir que se busque de manera inmediata el acceso a la independencia de los pueblos de estos territorios, ni que se impongan obligaciones en este sentido a los Estados administradores, sino únicamente crear las condiciones necesarias para un futuro autogobierno<sup>9</sup>. En definitiva, en la Carta no se contiene una condena del colonialismo –aunque implícitamente se admite que debe ponerse fin-, sino que se limitó a regular estas situaciones con un blando talante reformista<sup>10</sup>. Ello podría evidenciar nuevamente que el principio de autodeterminación, tal y como está concebido en

<sup>9</sup> A este respecto, el representante británico en la UNCIO manifestó: “We are all of us in favor of freedom, but freedom for many of these territories means assistance and guidance and protection. They cannot all afford the risks of independence for which they are ill-equipped. Many are small, poor, and defenseless. They could not stand on their own feet unassisted. Many of them are extremely backward. Many need a helping hand to build roads and communications, to set up modern health systems, to introduce scientific methods of agriculture, and to encourage the spread of education, which is fundamental to all progress, and assistance in a hundred other ways. Were we to take away that helping hand such territories would rapidly lose what they have gained. What we can give them is liberty and free institutions. We can gradually train them in the management of their own affairs, so that, should independence ultimately come, they will be ready for it”. (DEPARTMENT OF STATE: *The United ...*, cit., p. 694). Por tanto no se excluye la independencia, aunque ésta sería el punto final de un proceso más o menos largo en función de las circunstancias de cada territorio.

<sup>10</sup> Antonio REMIRO BROTONS y Rosa M. RIQUELME CORTADO; Javier DÍEZ-HOCHLEITNER; Esperanza ORIHUELA CALATAYUD; Luis PÉREZ-PRAT DURBÁN: *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 108.

la Carta, no ha adquirido aún el carácter anticolonialista a adoptará en los años siguientes.

Por otra parte, este principio se proclama en la Carta como uno de los propósitos de la Organización, de modo que tiene un carácter programático sin que de él se puedan derivar directa e inmediatamente derechos para los pueblos u obligaciones para los Estados miembros<sup>11</sup>. Eso sí, su inclusión en este texto hace de él un auténtico principio jurídico, como pondrá de manifiesto la práctica derivada de los órganos de las Naciones Unidas<sup>12</sup>. Ahora bien, esta misma práctica va a producir, en palabras de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, “un fenómeno sin parangón en la historia de las NU mediante el cual el principio de libre determinación de los pueblos pasará de ser programático a convertirse en un principio estructural del derecho internacional, informador del contenido de una norma de *ius cogens*”<sup>13</sup>.

Asimismo, se establece en la Carta una conexión entre el derecho de autodeterminación y el establecimiento de relaciones pacíficas, esto es, con el mantenimiento de la paz, que se verá confirmada en la Resolución 1514 (XV) donde se afirma que “[l]a 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 en la Resolución 1541 (XV) en la que de un modo más contundente se señala que la negación de este derecho constituía “una amenaza al bienestar de la Humanidad y a la paz internacional”<sup>14</sup>. De este modo el ejercicio de este derecho de autodeterminación contribuirá al mantenimiento de la paz al disminuir las tensiones derivadas de las situaciones de injusticia generadas por el colonialismo.

Esta confusa y hasta cierto punto contradictoria regulación del principio de autodeterminación en la Carta llevó a interpretaciones divergentes del mismo, que a su vez habían sido la causa de la ambigüedad que

---

<sup>11</sup> CASSESE, “Article ...”, *cit.*, p. 43; Georges ABI-SAAB: “Cours général de droit international public”, *R.C.A.D.I.*, vol. 207, 1987-VII, p. 393.

<sup>12</sup> Al respecto, *vid.* Karl DOEHRING: “Self-Determination”, en SIMMA, B. (ed.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 57-58.

<sup>13</sup> “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, *C.E.B.D.I.*, vol. I, 1997, p. 128.

<sup>14</sup> En este sentido, ya en la Resolución 545 (VI) se afirmaba que “la violación de este derecho ha originado en el pasado derramamientos de sangre y guerras, y que es considerada como una amenaza permanente a la paz”.

rodea a este principio<sup>15</sup>. Así, los países occidentales, muy reticentes en un principio a aceptarlo, lo entendieron en su dimensión interna, es decir, como un criterio fundamental para la legitimación democrática de los gobiernos y como un principio de aplicación universal y estrechamente ligado al respeto de los derechos humanos<sup>16</sup>. Frente a ella, los Estados socialistas y del Tercer Mundo interpretaron este principio como un postulado anticolonialista, poniendo así el énfasis en la dimensión externa de la autodeterminación, ignorando la interna y equiparándolo a un derecho a la independencia, aunque limitado a determinados pueblos, aquellos sometidos a dominación colonial o a ocupación extranjera<sup>17</sup>. Esta última interpretación es la que va a acabar imponiéndose, aunque la dimensión interna no va a quedar definitivamente arrumbada, pues en el nuevo contexto de la posguerra fría, una vez que la descolonización esté a punto de culminarse, volverá a cobrar nuevos bríos.

## **B. La autodeterminación como un derecho a la independencia**

Pese a que en la Carta, como acabamos de ver, no se atribuye a este principio un carácter anticolonialista, enseguida fue utilizado por los Estados socialistas y del Tercer Mundo como justificación para promover la descolonización de los territorios no autónomos, al margen de las obligaciones

---

<sup>15</sup> Sobre las diferentes concepciones políticas del principio de autodeterminación, *vid.* CASSESE, "Article ...", *cit.*, pp. 45-46; Jorri C. DUURSMA: *Fragmentation and the International Relations of Micro-States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 12. De todas formas, como señala ABI-SAAB, "l'ambiguïté, notamment dans le instruments constitutifs, n'est pas nécessairement un vice, car en laissant une grande marge d'interprétation elle facilite le développement de leur contenu normative en réponse aux demandes sociales". ABI-SAAB, *op. cit.*, pp. 393-394.

<sup>16</sup> Sobre el punto de vista occidental en relación con el principio de autodeterminación, *vid.* Hermann RASCHHOFER: "The right of self-determination from the western viewpoint", *Internationales Recht und Diplomatie*, 1962, pp. 35-36. A esta dimensión interna de la autodeterminación se hizo referencia con ocasión de la invasión soviética de Hungría donde la Asamblea General sin mencionar expresamente este principio hizo referencia en la Resolución 1004 (ES-II), de 4 de noviembre de 1956, al derecho del pueblo húngaro a un gobierno que respondiera a sus intereses nacionales y a la celebración de elecciones libres bajo los auspicios de las Naciones Unidas. *Cfr. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas*, Suplemento Nº 2, Volumen I, Naciones Unidas, Nueva York, 1974, pp. 51-52.

<sup>17</sup> Sobre la concepción soviética del principio de autodeterminación, *vid.* G.I. TUNKIN: *Droit international public. Problèmes théoriques*, Pédone, Paris, 1965, pp. 42-55.

contendidas en los Capítulos XI, XII y XIII de la Carta, acelerando este proceso y equiparando el principio de autodeterminación con un derecho a la independencia<sup>18</sup>. Para ello utilizaron como instrumento las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en cuyo seno ostentaban la mayoría, que se vería progresivamente incrementada porque la mayor parte de los nuevos Estados miembros habían accedido a la independencia recientemente.

En este sentido, desempeñan un papel esencial en la configuración y desarrollo normativo del principio de autodeterminación la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y a los pueblos coloniales*, contenida en la Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, también calificada por su trascendencia *Carta Magna de la Descolonización*<sup>19</sup>; los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y la *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, recogida en la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970<sup>20</sup>.

En la Resolución 1514 (XV) se contiene una condena sin paliativos del colonialismo, siguiendo la huella de la Conferencia de Bandung de 1950, pues se proclama que este fenómeno constituye una denegación de los derechos

---

<sup>18</sup> Vid. Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *El Derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1980, p. 125.

<sup>19</sup> Esta resolución, según el T.I.J., desempeña un papel destacado en el desarrollo del principio de autodeterminación. Cfr. *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil*, 1971, párr. 52, p. 31.

<sup>20</sup> Estas resoluciones han puesto de manifiesto además la obligación que incumbe a los Estados de poner fin a las situaciones coloniales. Con ello, se refuerza el control por parte de la Asamblea General del proceso de descolonización, para lo cual creó, a través de la Resolución 1654 (XVI), el *Comité especial para la aplicación de la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y a los pueblos coloniales*, comúnmente denominado *Comité de los 24*. A este respecto, es tal la importancia que ha tenido este órgano que, según ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "[a] su actitud tenazmente militante a favor de la libre determinación, manifestada principalmente mediante el riguroso seguimiento de cada caso y la concienciación de la opinión pública se debe el acceso a la independencia de la inmensa mayoría de territorios sometidos a dominación colonial" (*op. cit.*, p. 129); hasta el punto de que en la actualidad son 17 los territorios considerados como no autónomos: Anguila, Bermudas, Gibraltar, Guam, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Turcas y Caicos, Islas Virgenes Británicas, Islas Virgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Nueva Caledonia, Pitcairn, Sáhara Occidental, Samoa Americana, Santa Elena, Timor Oriental y Tokelau.

humanos fundamentales, es contrario a la Carta y constituye una grave amenaza a la paz mundial, pues el hecho de negar la libertad a esos pueblos es causa de conflictos armados.

En consecuencia, se evidenció claramente la concepción anticolonialista del principio de autodeterminación, ya que frente al gradualismo que caracterizaba las disposiciones relativas a los territorios no autónomos o bajo administración fiduciaria, la Declaración proclamó solemnemente “la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones”. Además para destacar más aún la urgencia de terminar con las situaciones coloniales afirmó que “[l]a falta de reparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia”. De este modo las Potencias coloniales no podrían alegar ninguna excusa para obstaculizar el ejercicio del derecho a la autodeterminación, que deja de ser un mero principio programático para entrañar auténticas obligaciones jurídicas para los Estados.

Así, en la Resolución 1514 (XV) se atribuye a todos los pueblos sometidos a dominación colonial el derecho a definir libremente su propio estatuto internacional, incluido el acceso a la independencia<sup>21</sup>, como se deriva del párrafo 5 de la Resolución 1514 (XV), en la que se señala que “[e]n 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”.

Ahora bien, esta resolución se refiere con carácter general a pueblos sometidos a una subyugación, dominación o explotación extranjeras. Ello permite asimilar al colonialismo clásico otras situaciones en las que una minoría de la población asentada en un territorio no dependiente decide

---

<sup>21</sup> Vid. HANNUM, *op. cit.*, p. 12. Así se deduce, además, del Documento Final de la Decimotercera Conferencia Ministerial del Movimiento de los Países No Alineados, en el que se contraponen el derecho de todos los pueblos a la autodeterminación al derecho inalienable de los pueblos de los territorios no autónomos a la autodeterminación y la independencia, de modo que sólo se contempla esta opción para las situaciones coloniales. Vid. *Documento Final de la Decimotercera Conferencia Ministerial del Movimiento de los Países No Alineados*, Doc. A/54/917-S/2000/580, 16 de junio de 2000, párrs. 61-62, pp. 16-17.

hacerse con el control político, rompe sus lazos con la metrópoli y niega a la mayoría de la población autóctona –étnicamente diferente– la igualdad de derechos y les someten a un trato discriminatorio, como ocurrió en los casos de Rodesia o Sudáfrica<sup>22</sup>; o supuestos de ocupación militar de un territorio correspondiente a un pueblo o a un Estado preexistente por parte de una Potencia extranjera, como se deduce de la Resolución 44/80, de 8 de diciembre de 1989, sobre la realización universal del derecho de los pueblos a la libre determinación<sup>23</sup>. Así, el reconocimiento del principio de autodeterminación como derecho a la independencia se extiende también a los pueblos sometidos a dominación extranjera y a regímenes racistas. En esta situación se encontraba, entre otros, Timor Oriental tras la invasión de Indonesia, pues el Consejo de Seguridad condenó esta acción y no reconoció la anexión de este territorio en sus Resoluciones 384 (1975) y 389 (1976).

Así, la opción de la independencia es la más habitualmente utilizada como modo de ejercicio del derecho a la autodeterminación y la única a la que se refiere la Resolución 1514 (XV), lo que pone de manifiesto la preferencia mostrada por la Asamblea General hacia ella. Con todo, la Resolución 1541 (XV) no excluye otras posibilidades, como la libre asociación con otro Estado o su integración en otro Estado, aunque estas dos últimas posibilidades se contemplan con desconfianza, pues se deben de cumplir una serie de condiciones contenidas en los principios VII, VIII y IX de la citada resolución cuando los territorios coloniales opten por cualquiera de ellas, cosa que no ocurre cuando eligen constituirse en un Estado soberano e independiente. En nuestra opinión estas prevenciones irían dirigidas a evitar que se conviertan en formas de neocolonialismo encubierto. Por ello, entre otras cosas, se exige la libre expresión de la voluntad de estos pueblos manifestada a través de métodos democráticos y bajo la supervisión de las Naciones Unidas<sup>24</sup>. A

---

<sup>22</sup> Vid. ABI-SAAB, *op. cit.*, pp. 401-402.

<sup>23</sup> Vid. HANNUM, *op. cit.*, p. 34.

<sup>24</sup> Así, la decisión unilateral de Sudáfrica de organizar unas elecciones en Namibia frente a las resoluciones del Consejo de Seguridad fue condenada por este órgano a través de su Resolución 439 (1978), en la que destacó que dichas elecciones eran ilegales y que sus resultados serían nulos y carentes de validez y que ni las Naciones Unidas ni ningún Estado miembro reconocerían a ningún representante u órgano designado o establecido por ese proceso. Todo ello pone de manifiesto el interés de las Naciones Unidas por que la voluntad del pueblo sea libremente expresada, insistiendo que ha de ser ella la que supervise y controle los procesos electorales y no las Potencias administradoras.

este respecto, la Resolución 2625 (XXV) estas tres posibilidades de ejercicio del derecho de autodeterminación y añadió una cuarta: "la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo". En el caso de Timor Oriental se observa claramente que el ejercicio del derecho de autodeterminación admite varias posibilidades, pues en el Acuerdo firmado en Portugal e Indonesia de 5 de mayo de 1999 se contempla la integración de este territorio en Indonesia con una amplia autonomía o, en caso de que la población rechace en referéndum esta opción, la independencia. Ambas posturas son igualmente válidas como ejercicio del derecho de autodeterminación por las Naciones Unidas<sup>25</sup>

En consecuencia, se considera que el ejercicio del derecho de autodeterminación debe derivar de la libre expresión de la voluntad del pueblo en cuestión, como se deduce de la Resolución 2625 (XXV) y ha reconocido el T.I.J.<sup>26</sup>. No obstante, cuando la opción elegida era la independencia la Asamblea General no ha dudado, en ciertas ocasiones, en prescindir de la consulta a la población, a diferencia de lo que ocurría cuando se optaba por otras posibles salidas<sup>27</sup>. Ahora bien, la tendencia más reciente es a favor de la exigencia de un referéndum, como se ha puesto de manifiesto en Namibia, Sahara Occidental o Timor Oriental.

En la práctica reciente, observamos que la Asamblea General continúa destacando la independencia como modo de ejercicio del derecho de autodeterminación, aunque a la vista de las peculiares características de los territorios que aún quedan por descolonizar parece existir un cambio de tendencia, abogando por otras posibles alternativas<sup>28</sup>. Así, el Comité de Descolonización se ha mostrado en la actualidad más flexible sobre los modos de ejercicio del derecho de autodeterminación de los pequeños territorios no autónomos restantes, insistiendo en la voluntad del pueblo libremente

---

<sup>25</sup> Cfr. *Cuestión de Timor Oriental. Informe del Secretario General*, Doc. A/53/951-S/1999/513, de 5 de mayo de 1999.

<sup>26</sup> Vid. *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil, 1975, párr. 55, p. 32

<sup>27</sup> Vid. Théodore CHRISTAKIS: *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La documentation française, Paris, 1999, pp. 42-43.

<sup>28</sup> Vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, pp. 144-145. No obstante, el Movimiento de los Países No Alineados se ha reafirmado que la situación geográfica, población o recursos naturales limitados no pueden constituir factores para limitar el derecho inalienable de los pueblos de los territorios no autónomos a la autodeterminación y la independencia (A/54/917-S/2000/580, párr. 62, p. 17).

expresada, sea cual sea la opción elegida<sup>29</sup>. Ligado a ello comienza a mostrar su preocupación por los problemas económicos o medioambientales con los que tendrán que enfrentarse los nuevos micro-estados, en su mayoría inestables y poco viables<sup>30</sup>, como se pone de manifiesto en la Resolución 54/85, donde, además, se destaca que “la legitimidad de la aspiración de los pueblos de los territorios no autónomos a ejercer su derecho a la libre determinación entraña necesariamente la prestación de toda la asistencia apropiada a esos pueblos” para paliar los problemas de desarrollo sostenible que se les plantean a estos pequeños territorios insulares no autónomos.

No obstante el importante desarrollo experimentado por este principio, sus perfiles resultan aún imprecisos, ya que, por ejemplo, no se contiene una noción de “pueblo” en la Resolución 1514 (XV) como titular del derecho a la autodeterminación. A este respecto, para definir lo que se entiende por pueblo en este contexto se ha utilizado un criterio territorial, de modo que se identificaría pueblo con población colonial<sup>31</sup>. En efecto, se atribuye este derecho a la población del territorio no autónomo en su conjunto sin tener en cuenta su composición étnica o la heterogeneidad de la misma, lo que significa que no se reconoce este derecho a los posibles grupos existentes dentro de un territorio colonial, ni, en principio, a otros pueblos o grupos humanos fuera de este contexto. Así parece deducirse, con ciertas excepciones, de la práctica

---

<sup>29</sup> Cfr. Resolución aprobada por el Comité Especial en su 5ª sesión celebrada el 5 de julio de 2000, sobre “Difusión de información sobre descolonización” (A/AC.109/2000/20).

<sup>30</sup> Vid. CHRISTAKIS, *op. cit.*, p. 47. Esta situación de debilidad deriva, según el Comité de Descolonización de una serie de factores que afectan específicamente a estos territorios: “además de los problemas de tipo general con que se enfrentan los países en desarrollo, esos Territorios insulares sufren asimismo desventajas a causa de la interacción de factores como su superficie, su lejanía, su dispersión geográfica, su vulnerabilidad a los desastres naturales, la fragilidad de sus ecosistemas, las limitaciones en materia de transportes y comunicaciones, la gran distancia que les separa de los centros comerciales, un mercado interno sumamente limitado, la falta de recursos naturales, la escasa capacidad tecnológica autóctona, el agudo problema del suministro de agua potable, su profunda dependencia de las importaciones y de un pequeño número de productos básicos, el agotamiento de los recursos no renovables, la migración, en particular del personal muy capacitado, la escasez de personal administrativo y las pesadas cargas financieras”. *Informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales sobre la labor realizada en 1999*, Asamblea General, Documentos Oficiales, Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 23 (A/54/23), Naciones Unidas, Nueva York, 1999, párr. 90, p. 14.

<sup>31</sup> Vid. Jean-François GUILHAUDIS: *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1976, p. 46.

de las Naciones Unidas<sup>32</sup>. Con ello, sin duda, se trata de dar estabilidad a los nuevos Estados que surjan y desalentar las aspiraciones secesionistas que pudieran debilitarlos, pese a que la heterogeneidad de la población es una de las características más destacables de la mayoría de los Estados que surgen de la descolonización. De este modo, el principio de autodeterminación en el contexto colonial no tiene un componente de identidad (étnica, religiosa, lingüística, ...).

Asimismo, en la medida que la noción de pueblo se delimita sobre la base de un criterio territorial, se suscita la necesidad de determinar cuándo nos encontramos ante un territorio no autónomo. A este respecto, en la Resolución 1541 (XV) se establece para su identificación el llamado criterio del *agua salada*, en virtud del cual se presume que es no autónomo el territorio geográficamente separado y étnica o culturalmente distinto del país que lo administra (principio IV). Esta presunción se refuerza si el territorio se encuentra arbitrariamente subordinado a la metrópoli (principio V), es decir, cuando no exista una igualdad de trato entre los habitantes del territorio no autónomo y los del territorio metropolitano<sup>33</sup>. Aunque esta última referencia se podría aplicar a todos pueblos con derecho a la autodeterminación, el requisito de la separación geográfica eliminaría cualquier consideración a los movimientos secesionistas dentro de un Estado<sup>34</sup> y lo limitan así a un contexto colonial.

En consecuencia, se hace necesario establecer las fronteras de los territorios cuyos pueblos tienen derecho a acceder a la independencia, en la medida en que la integridad territorial es un principio fundamental que, como veremos, constituye un límite esencial del principio de autodeterminación. A este respecto, las Naciones Unidas, en consonancia con el criterio territorial empleado para definir los pueblos, han promovido el respeto de las fronteras establecidas por las Potencias coloniales, rechazando los intentos de secesión de partes de un territorio colonial, como ocurrió con el caso de Katanga o

---

<sup>32</sup> Helen QUANE: "The United Nations and the evolving right to self-determination", *I.C.L.Q.*, vol. 47, 1998, n.º 3, p. 550. Una expresión de ello podríamos encontrarla en el Documento Final de la Decimotercera Conferencia Ministerial del Movimiento de los Países No Alineados, donde se habla del derecho a la autodeterminación de los pueblos de los territorios no autónomos. *Vid.* A/54/917-S/2000/580, párr. 62, p. 17.

<sup>33</sup> *Vid.* ABI-SAAB, *op. cit.*, p. 396.

<sup>34</sup> *Vid.* HANNUM, *op. cit.*, pp. 13-14.

de Biafra<sup>35</sup>. Para ello, se va a aplicar el principio del *uti possidetis iuris* a los nuevos Estados, lo que implica la inamovilidad de las fronteras coloniales, que en su mayor parte se trazaron sin tener en cuenta la composición étnica de los territorios, sino los intereses de las Potencias colonizadoras. Esta circunstancia, si bien iba encaminada a evitar las tensiones que podría generar una sucesión interminable de reivindicaciones territoriales<sup>36</sup> y a dejar claro que no se permitía a las minorías étnicas la secesión o el ajuste de las fronteras, colocaba a muchos de los nuevos Estados en una situación de debilidad interna que en algunos casos ha terminado estallando y ha causado la aparición del fenómeno de los llamados *Estados fallidos*<sup>37</sup>. Así, el Secretario General ha señalado que una de las causas de los conflictos armados en África se encuentra en su pasado colonial<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Este intento de secesión fue condenado por el Consejo de Seguridad en su Resolución 161 (1961), de 21 de febrero de 1961. Asimismo, la Asamblea General ha reafirmado en la Resolución 34/91 "la necesidad de respetar escrupulosamente la unidad nacional y la integridad territorial de un territorio colonial en el momento de obtener su independencia". En la misma línea se ha pronunciado en relación con la segregación por Francia de la isla de Mayote del archipiélago de las Comoras en la Resolución 34/69. Al respecto, *vid. OFUATEY-KODJOE, op. cit.*, p. 374.

<sup>36</sup> Así lo ha señalado el T.I.J. en su sentencia de 22 de diciembre de 1986 en el asunto de la *controversia fronteriza entre Burkina Faso y la República de Mali*: "A première vue en effet ce principe en heurte de front un autre, celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais en réalité le maintien du *statu quo* territorial en Afrique apparaît souvent comme une solution de sagesse visant à préserver les acquis des peuples qui ont lutté pour leur indépendance et à éviter la rupture d'un équilibre qui ferait perdre au continent africain le bénéfice de tant de sacrifices. C'est le besoin vital de stabilité pour survivre, se développer et consolider progressivement leur indépendance dans tous les domaines qui a amené les Etats africains à consentir au respect des frontières coloniales, et à en tenir compte dans l'interprétation du principe de l'autodétermination des peuples". *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali), arrêt, C.I.J. Recueil*, 1986, párr. 25, p. 567. Entre la doctrina, entre otros, *vid. J. KLABBERS; R. LEFEBER*: "Africa: Lost between self-determination and *uti possidetis*", en BRÖLMANN; LEFEBER; ZIECK, *op. cit.*, pp. 57-58; Steven R. RATNER: "Drawing a better line: *uti possidetis* and the borders of new states", *A.J.I.L.*, vol. 90, 1996, nº 4, pp. 595-596.

<sup>37</sup> En este sentido, se ha citado la forma de llevar a cabo la descolonización como una de las causas de desintegración de la autoridad estatal. En este sentido, *vid. Dietrich SCHINDLER*: "Protección de los derechos humanos en caso de desintegración o de incapacidad de la autoridad estatal", en VILLARRAGA SARMIENTO, A. (ed.): *Derecho internacional humanitario aplicado. Los casos de Colombia, Guatemala, El Salvador, Yugoslavia y Ruanda*, CICR, Bogotá, 1998, pp. 114-115.

<sup>38</sup> En concreto ha apuntado: "En el Congreso de Berlín de 1885, las Potencias coloniales partieron África en unidades territoriales. Reinos, Estados y comunidades africanos fueron divididos arbitrariamente. Se juntaron arbitrariamente regiones y pueblos que no tenían nada en común. En el decenio de 1960, los Estados africanos recién independizados

Sin embargo, ya en la Resolución 1514 (XV) se apunta un límite esencial a este principio: el respeto de la integridad territorial. En este caso, se refiere a los territorios que acceden a la independencia, de manera que los grupos humanos que se encuentren en su seno no verían, a su vez, reconocido el derecho a la autodeterminación, ni las Potencias coloniales podrían fraccionarlo<sup>39</sup>; y a Estados ya existentes que tienen reivindicaciones territoriales en relación con enclaves coloniales, de forma que la descolonización no podría llevar a su independencia, sino a la integración en el Estado al que pertenecían con anterioridad. A este respecto, hemos de referirnos a la situación de Gibraltar o las Islas Malvinas<sup>40</sup>. En todo caso, para evitar que una Potencia administradora alegara este principio para evitar un proceso descolonizador, la Resolución 2625 (XXV) insiste en que el territorio no autónomo tiene una "condición jurídica distinta y separada del territorio del Estado que lo administra", que permanecerá hasta tanto haya ejercido su derecho a la autodeterminación de conformidad con los principios y propósitos de la Carta, lo que significa que si no optan por la independencia, sino, por ejemplo, por la integración, sí quedarían sometidos al principio de la integridad territorial del Estado y para poder volver a ejercitar este derecho tendrían que incumplirse las condiciones previstas en los principios VII, VIII y IX de la Resolución 1541 (XV).

---

heredaron esas fronteras coloniales, junto con los problemas que ese legado suponía para su integridad territorial y para sus intentos de lograr la unidad nacional. Complicaba el problema el hecho de que el marco jurídico e institucional colonial que heredaban algunos nuevos Estados se había diseñado para explotar las divisiones locales y no para superarlas. Es comprensible, pues, que las tareas simultáneas de creación de un Estado y de creación de una nación preocuparan a muchos de los Estados de reciente independencia". *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. Informe del Secretario General*, Doc. A/52/871-S/1998/318, 13 de abril de 1998, párr. 8, p. 4.

<sup>39</sup> En este sentido, el Movimiento de los Países No Alineados manifestó, en relación con el archipiélago de Chagos, que forma parte integrante del territorio de la República de Mauricio y, por tanto, la necesidad de que la antigua Potencia colonial proceda a su restitución. *Vid.* A/54/917-S/2000/580, párr. 133, pp. 33-34. En la misma línea se manifestó en relación con la restitución de la isla de Mayote a la República Federal Islámica de las Comoras, de conformidad con la Resolución 49/18 de la AGNU. *Vid. Documento Final de la Duodécima Conferencia Ministerial del Movimiento de los Países No Alineados*, Doc. A/51/912-S/1997/406, 12 de Julio de 1997, párr. 132, p. 35.

<sup>40</sup> En el primer supuesto hemos de mencionar la Resolución 2353 (XXII), de 19 de diciembre de 1967, donde se reconoce que toda situación colonial que destruye parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un Estado es incompatible con el párrafo 6 de la Resolución 1514 (XV). Asimismo, en el mismo sentido hemos de mencionar la declaración interpretativa de la República Argentina en relación con la Declaración del Milenio (A/55/371, 12 de septiembre de 2000).

Por tanto, nos encontramos ante un principio que en este contexto colonial se aplica únicamente a determinadas categorías de pueblos, a los que les atribuye el derecho a determinar libremente su estatuto político, incluida la independencia. Ello implica que se agota con su ejercicio, es decir, que los pueblos son titulares del derecho a la autodeterminación en tanto permanezcan en una situación colonial, de modo que cuando accedan a la independencia –o a cualquiera otra de las opciones contempladas– este derecho desaparecería, al menos, en su dimensión externa<sup>41</sup>. Así, según FRANCK, el principio de autodeterminación se podría interpretar en este contexto como “the right of peoples of color not to be ruled by whites”<sup>42</sup>.

De esta forma, el reconocimiento del derecho de los pueblos a la autodeterminación no pondría en tela de juicio el carácter esencial de los Estados como sujetos principales y característicos del Derecho internacional, pues los Estados a través de las Naciones Unidas se van a encargar de disciplinar el ejercicio de este derecho para evitar que suponga una fragmentación de los nuevos Estados, con su consiguiente debilitamiento. Así lo ponen de manifiesto la aplicación de los principios de integridad territorial y *uti possidetis iuris*.

Esta concepción del principio de autodeterminación se ha visto confirmada con su inclusión en el art. 1, 3 de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en los que se garantiza a los pueblos de los territorios dependientes (territorios no autónomos o en fideicomiso) el derecho a decidir libremente su estatuto internacional. De este modo, los Estados partes en ambos Pactos que sean Potencias administradoras están obligados a promover el ejercicio del derecho de autodeterminación y a respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Así se desarrollan las disposiciones de la Carta al afirmarse expresamente que los pueblos que habitan en dichos territorios tienen atribuido este derecho<sup>43</sup> y se fortalece el carácter jurídico de este principio y de los derechos y obligaciones que de él se derivan.

En la misma línea, la Resolución 2625 (XXV) juega un papel trascendental en la clarificación del contenido normativo del principio y de su ámbito

---

<sup>41</sup> En este sentido, *vid.* CASSESE, *Self-Determination ...*, *cit.*, p. 73.

<sup>42</sup> *Op. cit.*, p. 10.

<sup>43</sup> *Vid.* CASSESE, *Self-Determination ...*, *cit.*, pp. 57-58.

de aplicación, pues se le incluye entre los principios constitucionales de la Carta, lo que significa atribuirle un estatuto jurídico especial dentro del Derecho internacional. Esta percepción se ha visto confirmada por la sentencia del T.I.J. en el asunto de *Timor Oriental*, en la que se considera que el derecho de autodeterminación tiene un carácter *erga omnes* y constituye uno de los principios esenciales del Derecho internacional contemporáneo<sup>44</sup>. Por tanto, finalmente, todos los Estados, incluidos los occidentales, reconocen que el principio de autodeterminación entrañaba derechos a favor de los pueblos y su negación constituía una violación de la Carta<sup>45</sup>, que podría entrañar responsabilidad internacional<sup>46</sup>. Todo ello ha llevado a considerar que el principio de autodeterminación constituye una norma de *ius cogens*, al menos en el contexto colonial<sup>47</sup>.

### III. El principio de autodeterminación en un contexto poscolonial

Inevitablemente, en un contexto en el que el proceso descolonizador ha llegado prácticamente a su fin se suscita la cuestión de la relevancia de este principio fuera del marco colonial. Evidentemente ello ha planteado la cuestión de si este principio se aplica a otros pueblos y si entraña con carácter general un derecho de secesión. Nos encontramos ante cuestiones que no resultan novedosas, pues ya surgieron durante la propia redacción de la Carta, pero que se han suscitado de nuevo en la actualidad con renovada virulencia en el convulso contexto de la llamada *posguerra fría*. En efecto, lo largo de la última década hemos asistido, como consecuencia de la desaparición de sistema bipolar, a una avalancha de reivindicaciones de numerosos grupos humanos que por razones étnicas, religiosas, culturales o históricas no aceptan su propio encaje dentro de un Estado y aspiran a constituir uno propio sobre una base étnica, empleando como fundamento –o como excusa-

<sup>44</sup> *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil, 1995, párr. 29, p. 102.

<sup>45</sup> Vid. ABI-SAAB, *op.cit.*, p. 398.

<sup>46</sup> Así, pese a que esta noción actualmente está en fase de revisión, en el proyecto de responsabilidad de los Estados aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en primera lectura en 1996 se incluyó como crimen internacional en el art. 19 la "violación grave de una obligación esencial para la salvaguardia del derecho a la libre determinación de los pueblos, como la que prohíbe el establecimiento o el mantenimiento por la fuerza de una dominación colonial".

<sup>47</sup> Al respecto, vid. Pierre Marie DUPUY: *Droit international public*, 5e édition, Dalloz, Paris, 1992, p. 126; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 161.

el principio de autodeterminación. Es lo que FRANCK ha denominado *postmodern tribalism*. Este fenómeno global “seeks to promote both a political and a legal environment conducive to breakup of existing sovereign states. It promotes the transfer of defined parts of the populations and territories of existing multinational or multicultural states in order to constitute new uninational and unicultural states”<sup>48</sup>. No podemos olvidar que las consecuencias de esta actitud han sido dramáticas y hasta desestabilizadoras: el estallido de una multiplicidad de conflictos armados que inevitablemente han conducido a la práctica de la *limpieza étnica*. Esta política se ha traducido, con mayor o menor intensidad, en violaciones masivas y reiteradas de los derechos humanos, con graves repercusiones para la estabilidad de los Estados y para el mantenimiento de la paz.

A la vista de todo ello, nos planteamos si en este contexto poscolonial el principio de autodeterminación se puede predicar respecto de todos los pueblos, estén o no constituidos en Estados, y si la consecuencia que se deriva de ello es la atribución de un derecho de secesión, que legitimaría las pretensiones independentistas de cualquier grupo humano diferenciado.

### **A. El principio de autodeterminación como un derecho de todos los pueblos**

Una de las cuestiones más controvertidas en relación con el principio de autodeterminación continúa siendo su atribución a otros pueblos al margen de los sometidos a dominación colonial, subyugación u ocupación extranjera o regímenes racistas. En particular, si son titulares de este derecho los distintos grupos humanos diferenciados con base territorial que pueden coexistir dentro de un Estado.

A este respecto, si bien la Resolución 1514 (XV) podría plantearnos dudas, tanto el art. 1 de los Pactos Internacionales sobre derechos humanos de 1966<sup>49</sup>, como la Resolución 2625 (XXV), la *Declaración y Programa de Acción*

<sup>48</sup> *Op. cit.*, p. 4.

<sup>49</sup> La inclusión de ambos preceptos en los citados instrumentos convencionales deja claro que nos encontramos ante un derecho que no se limita a un contexto colonial, sino que se hace extensible a todos los pueblos; otra cosa es cual sea su contenido fuera de la descolonización. En este sentido, *vid.* FRANCK, *op. cit.*, p. 11.

de Viena (A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993) o la Resolución 50/6, de 24 de octubre de 1995, en la que se contiene la *Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas*, manifiestan expresamente: "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"<sup>50</sup>.

De todos los textos mencionados se puede deducir que el principio de autodeterminación se aplica a todos los pueblos. Esto resulta evidente en el caso de pueblos constituidos en Estados y de pueblos coloniales, pero resulta más problemático si se aplica a otras categorías. Estas dificultades derivan de la inexistencia de una noción de pueblo en este contexto -algo que no se hizo durante la negociación de los dos Pactos Internacionales-, y de la falta de reglas claras para el ejercicio de este derecho fuera del contexto colonial<sup>51</sup>, lo que podría inducirnos a pensar que también se extiende a los grupos humanos diferenciados dentro de un Estado<sup>52</sup>. Sin embargo, ciertos Estados han sostenido que este principio se limita a los pueblos coloniales, lo que sin duda se debe a la identificación excesiva entre autodeterminación e independencia que se dio en el entorno colonial, simbiosis que, como veremos, no se producirá fuera de este ámbito<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Sin embargo, más recientemente, en la *Declaración del Milenio*, aprobada por la Asamblea General a través de la Resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000, se menciona únicamente el "principio de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera".

<sup>51</sup> Esta situación llevó a la Comisión de Arbitraje creada en el marco de la Conferencia de Paz para Yugoslavia (Comisión Badinter) a afirmar que "dans l'état actuel de son développement, le droit international ne précise pas toutes les conséquences du droit à l'autodétermination". Cfr. Dictamen n.º 2, de 11 de enero de 1992. Texto contenido en *R.G.D.I.P.*, vol. 96, 1992, n.º 1, pp. 266-267.

<sup>52</sup> Algunos Estados así lo han reconocido en su legislación interna, como Rusia (CCPR/C/84/Add.2, 22 de febrero de 1995, párr. 1). No obstante, aun en estos casos no se admite un derecho de secesión unilateral. En esta línea se ha pronunciado Suiza (CCPR/C/81/Add.8, 26 de mayo de 1995, párr. 1).

<sup>53</sup> A este respecto, es de destacar que la India hizo una declaración en este sentido con ocasión de su adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966: "With reference to article 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and article 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights, the Government of the Republic of India declares that the words 'the right of self-determination' appearing in [this article] apply only to the peoples under foreign domination and that these words do not apply to sovereign independent States or to a section of a people or nation—which is the essence of national integrity". Por su parte, Bangladesh, país surgido de su secesión de Pakistán, no ha dudado en negar este derecho a otros pueblos. Así, en

En este nuevo contexto, el principio de autodeterminación seguiría consistiendo en el derecho de todo pueblo a determinar su propio desarrollo político, económico, social y cultural en el marco de un Estado existente, es decir, lo que denominamos la dimensión interna de este principio. Esto significaría el derecho de todo pueblo a elegir su gobierno y el de todos los grupos diferenciados a no ser discriminados en su acceso a los órganos de gobierno, así como a que se respete su identidad cultural; una cuestión distinta es si podrían segregarse del Estado del que forman parte<sup>54</sup>.

De este modo, entendemos que, como muestra la práctica internacional, derivada, sobre todo, de la acción de las Naciones Unidas, el principio de autodeterminación tiene un alcance general y, por tanto, es aplicable a todos los pueblos, constituidos en Estados o no. Sin embargo, no acarrea en todas las situaciones las mismas consecuencias y su ejercicio no siempre conlleva la independencia del pueblo en cuestión (dimensión externa), sino determinar su propia condición política dentro del Estado (dimensión interna). Por tanto, el reconocimiento de que el principio de autodeterminación es aplicable a todos los pueblos no conlleva necesariamente la atribución de un derecho a la secesión con carácter general –salvo, como veremos, en determinadas circunstancias excepcionales–, sino que su ejercicio en el caso de grupos humanos diferenciados dentro de un Estado revestirá formas menos radicales, consistentes en la adquisición y ejercicio de una autonomía más o menos profunda, es decir, la autodeterminación en su dimensión interna<sup>55</sup>.

---

el mismo contexto hizo una declaración en el mismo sentido que la India. No obstante, estas declaraciones fueron objetadas por otros Estados, como Francia, Alemania, Holanda o Suecia, que sostuvieron que se trataba de un derecho reconocido a todos los pueblos.

<sup>54</sup> En este sentido, *vid.* DOEHRING, *op. cit.*, pp. 64-65; Antonio CASSESE: "Self-determination revisited", en RAMA-MONTALDO, M. (ed.): *El Derecho internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, vol. I, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, p. 233.

<sup>55</sup> En esta línea, *vid.* CASSESE, "Self-determination ...", *cit.*, p. 232; Ian BROWNLIE: "The rights of peoples in international law", en CRAWFORD, J. (ed.): *The rights of peoples*, Oxford University Press, Oxford, 1988, p. 6; MARIÑO MÉNENDEZ, *op. cit.*, pp. 79-80. Esta ha sido la postura adoptada por el Tribunal Supremo de Canadá en su decisión de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Québec. *Cfr. Renvoi relatif à la secesión du Québec, Recueil des arrêts de la Cour Suprême*, 1998, vol. II, párr. 154 (Documento disponible en Internet: <URL: [http://www.lexum.umontreal.ca/csc-ccc/fr/pub/1998/vol2/html/1998rcs2\\_0217.html](http://www.lexum.umontreal.ca/csc-ccc/fr/pub/1998/vol2/html/1998rcs2_0217.html)>, 27 de noviembre de 2000).

## B. Autodeterminación y secesión. Una difícil coexistencia

A este respecto, es preciso partir de la afirmación de que el reconocimiento del principio de autodeterminación como un derecho de todos los pueblos no supone la concesión a éstos con carácter general –y no limitado a las situaciones coloniales– un derecho a la secesión. Por tanto, no existe un derecho a la independencia fuera del contexto de la descolonización, e incluso se dejó claro que los distintos grupos humanos diferenciados dentro de un territorio colonial no podían ejercerlo para constituir su propio Estado<sup>56</sup>. Esta es una posición que se ha visto reiterada por la práctica de los órganos de las Naciones Unidas<sup>57</sup>. Además, este es uno de los pocos aspectos donde prácticamente todos los Estados han estado de acuerdo a la hora de interpretar el principio de autodeterminación<sup>58</sup>, como lo ha puesto

---

<sup>56</sup> Vid. HANNUM, *op. cit.*, p. 32. En este sentido se pronunció el Secretario General en relación con la secesión de Biafra: “Así pues, en cuanto se refiere a la cuestión de la separación de un sector determinado de un Estado Miembro, la actitud de las Naciones Unidas es inequívoca. Como organización internacional, las Naciones Unidas nunca han aceptado ni aceptan, ni creo que aceptarán, el principio de separación de una parte de un Estado Miembro”. *ONU Crónica mensual*, vol. II, 1970, n.º 2, p. 38.

<sup>57</sup> Así lo ha puesto en evidencia Héctor Gros Espiell, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías: “El derecho a la libre determinación de los pueblos, tal como resulta del sistema de las Naciones Unidas, existe para los pueblos sometidos a la dominación colonial y extranjera, es decir, que no viven bajo la forma jurídica estatal. 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 nacional y la integridad territorial de un Estado, se estaría haciendo una aplicación abusiva del principio de la libre determinación, contraria a los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas”. Héctor GROS ESPIELL: *El derecho a la libre determinación. Aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1979, párr. 90, p. 14.

<sup>58</sup> Así, en respuesta a una cuestión parlamentaria presentada en relación con la cuestión de la autodeterminación de los somalíes en Etiopía, el Ministro de Asuntos Exteriores británico afirmó: “it has been widely accepted at the United Nations that the right of self-determination does not give every distinct group or territorial sub-division within a state the right to secede from it and thereby dismember the territorial integrity or political unity of sovereign independent states”. Cfr. Geoffrey MARSTON: “United Kingdom materials on international law 1983”, *B.Y.I.L.*, vol. LIV, 1983, p. 409. En el mismo sentido hemos de mencionar la Nota del Gobierno de los Países Bajos en relación con la cuestión de la minoría de las islas Molucas (Cfr. R.C.R. SIEKMANN: “Netherlands state practice for the parliamentary year 1977-1978”, *N.Y.I.L.*, vol. 10, 1979, pp. 324-325); o la Carta del Servicio Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá de 15 de diciembre de 1977 (Cfr. M.D. COPITHORNE: “Canadian practice in international law during 1977 as reflected mainly in public correspondence and statements of the Department of External Affairs”, *C.Y.I.L.*, vol. 16, 1978, p. 371. Por otra parte, la representante norteamericana en la Tercera Comisión de la AGNU se expresó en

en evidencia la decisión de 20 de agosto de 1998 del Tribunal Supremo de Canadá en relación con la secesión de Québec<sup>59</sup>. Los Estados de reciente independencia fueron los que con más ahínco defendieron esta posición, aunque ellos mismos hubieran surgido como consecuencia de la desmembración de un Estado<sup>60</sup>.

Esta preocupación mostrada por la mayor parte de los Estados y reflejada en la práctica de las Naciones Unidas por evitar que el principio de autodeterminación conllevara un derecho de secesión se ha traducido en la afirmación de que el ejercicio del mismo se debe realizar con pleno respeto de la integridad territorial de los Estados<sup>61</sup>. Así se recoge en las Resoluciones 1514 (XV), 2625 (XXV) o 50/6. En todas ellas, ya sea dentro o fuera de un

---

el mismo sentido: "Es, pues, evidente, que el derecho a la libre determinación de los pueblos no debe asimilarse al derecho de secesión y no puede justificar una fragmentación de las naciones". Doc. A/C.3/SR.447, 18 de noviembre de 1952, párr. 27.

<sup>59</sup> Cfr. *Renvoi relatif à la secesión du Québec ...*, cit., párr. 111. Entre la doctrina, *vid.* HANNUM, *op. cit.*, p. 16; OFUATEY-KODJOE, *op. cit.*, p. 357.

<sup>60</sup> En este sentido, podemos mencionar la posición de Azerbaiyán en el Informe presentado en virtud de los arts. 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "El ejercicio en la práctica del derecho de libre determinación no debe servir para menoscabar la integridad territorial, la unidad nacional y la armonía étnica de un Estado independiente. La República de Azerbaiyán es partidaria de que se dé su significado primigenio y auténtico al derecho de los pueblos a la libre determinación, el cual no socava, sino que por el contrario fortalece, la independencia nacional, la soberanía y la integridad territorial de aquellos Estados cuyo gobierno está al servicio de los intereses de toda la población, sin discriminación alguna" (E/1990/5/Add.30, 17 de junio de 1996, párr. 8). En la misma línea se han expresado Kirguistán (CCPR/C/113/Add.1, 3 de diciembre de 1999, párr. 79, p. 16); Georgia (CCPR/C/100/Add.1, 5 de noviembre de 1996, p. 8); Sri Lanka (CCPR/C/70/Add.6, 27 de septiembre de 1994, p. 2); o India (CCPR/C/76/Add.6, 17 de julio de 1996, párr. 32).

<sup>61</sup> No obstante, la postura de alguno de los Estados surgidos de la desmembración de la antigua Yugoslavia resulta equívoca y contraria a la práctica de las Naciones Unidas, aunque podemos entenderla como una legitimación de su proceso de independencia. En este sentido, Macedonia, en su Informe dirigido a la Comisión de Derechos Humanos en virtud del art. 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señaló: "De conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas acerca del derecho de todas las naciones a la libre determinación, los ciudadanos de la República de Macedonia manifestaron su voluntad y dieron su voto a la fundación de la República de Macedonia como Estado soberano e independiente en el referéndum que se celebró el 8 de septiembre de 1991, confirmando mediante plebiscito la condición de Estado y la soberanía de la República de Macedonia" (CCPR/C/74/Add.4, 18 de mayo de 1998, párr. 1). Resulta sorprendente esta afirmación, pues si algo se deriva de la práctica de las Naciones Unidas en relación con el principio de autodeterminación es precisamente que no entraña un derecho a la independencia fuera del contexto colonial.

contexto colonial, se admite que la integridad territorial de los Estados constituye un límite en el ejercicio del derecho de autodeterminación, salvo en los supuestos expresamente previstos, como es el caso de los pueblos coloniales o los sometidos a explotación o dominación extranjera. Sin embargo, estas situaciones no constituyen auténticas excepciones al principio de la integridad territorial, pues dichos territorios, como sabemos, tienen “una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra”, de modo que su integridad territorial no se vería comprometida y, al mismo tiempo, los territorios coloniales que accedan a la independencia van a tener derecho al respeto de su integridad territorial frente a la Potencia colonial u ocupante y frente a las posibles aspiraciones de los grupos humanos diferenciados que coexistan dentro del nuevo Estado<sup>62</sup>.

Además, la Resolución 2625 (XXV) prohíbe a los Estados emprender cualquier “acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado”, como, por ejemplo, el empleo de la fuerza<sup>63</sup>. Con esta cláusula se proscribe toda acción directa o indirecta que vaya encaminada a promover la secesión en el territorio de otro Estado, como apoyar o financiar a grupos que luchan por obtener la independencia o alentar de una u otra manera movimientos irredentistas<sup>64</sup>.

Por tanto, no existe un derecho de secesión de alcance general, como lo prueba la afirmación del carácter esencial del principio de integridad territorial, que actúa como límite del principio de autodeterminación. No obstante, tampoco se puede afirmar que esté prohibido por el Derecho internacional<sup>65</sup>, pues en aquellos casos en que, como ocurrió con Eritrea<sup>66</sup>, Checos-

---

<sup>62</sup> Al respecto, *vid.* CASSESE, *Self-Determination ...*, *cit.*, p. 334; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 187.

<sup>63</sup> En este sentido podemos mencionar la ocupación de una parte de la isla de Chipre por parte de tropas turcas en apoyo de la minoría turcochipriota, lo que mereció la condena del Consejo de Seguridad en las Resoluciones 353 (1974) ó 367 (1975), por atentar contra la integridad territorial de Chipre.

<sup>64</sup> Al respecto, *vid.* CHRISTAKIS, *op. cit.*, p. 189.

<sup>65</sup> *Vid.* HANNUM, *op. cit.*, p. 42.

<sup>66</sup> Pese a que la secesión de Eritrea había dado lugar a un largo conflicto armado con el gobierno etíope, el proceso que culminó en el acceso a la independencia de Eritrea se desarrolló a partir de un acuerdo alcanzado entre las partes implicadas en virtud del cual el pueblo de este territorio determinaría su estatuto político a través de un referéndum internacionalmente supervisado. Sobre la base de este acuerdo, las Naciones Unidas aceptaron contribuir a su supervisión con el envío de una misión de observadores (UNOVER), aprobada por la

lovaquia o la Unión Soviética, la secesión o desintegración de un Estado se produzca de forma pacífica o por un acuerdo entre los distintos grupos, las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general no han puesto obstáculos, sino que rápidamente han reconocido a los nuevos Estados<sup>67</sup>. En estos casos, nos encontraríamos más bien ante el ejercicio del derecho de autodeterminación por parte del conjunto de la población de esos Estados, que deciden disolverlo o separar una parte del mismo<sup>68</sup>.

Una situación diferente es cuando la secesión deriva una pretensión unilateral de uno de los grupos humanos que coexisten dentro del Estado de alcanzar la independencia, incluso por la fuerza, en contra de las aspiraciones de la mayoría. En este caso, el Derecho internacional no garantiza a estos grupos un derecho de autodeterminación que entrañe la secesión, sino que primaria el principio de integridad territorial. Pero, en caso de que se consolidase la secesión los Estados, sobre la base del principio de efectividad, no han dudado en reconocer finalmente a la nueva entidad una vez constatada la concurrencia de los elementos constitutivos del Estado, máxime cuando se considere que ello contribuye a restablecer la paz<sup>69</sup>. Con todo, la relevancia del principio de efectividad en materia de secesión –esto es, el reconocimiento

---

Resolución 47/114. En este caso, es de destacar que el consentimiento previo de las partes implicadas ha jugado un papel esencial de cara a la participación de las Naciones Unidas en el referéndum que condujo a la independencia de Eritrea, que fue rápidamente reconocida internacionalmente y admitida como miembro de las Naciones Unidas. *Cfr. Misión de observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el referéndum de Eritrea (UNOVER). Informe del Secretario General, Doc. A/48/283, 11 de agosto de 1993.*

<sup>67</sup> *Vid. FRANCK, op. cit., p. 12; Christian TOMUSCHAT: "Self-determination in a post-colonial world", en TOMUSCHAT, C.: Modern Law of Self-Determination, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, p. 7. En el caso de las repúblicas bálticas, éstas han sostenido el ejercicio del derecho de autodeterminación lo llevaron a cabo cuando se constituyeron en Estados en los años 20, de modo que en los años 90 no han llevado a cabo ningún proceso de secesión de la URSS, sino que han acabado con una situación de ocupación ilegal a la que habían estado sometidos estos territorios desde los años 40 y que no había sido reconocida por muchos Estados. Por tanto, en este caso más que de producirse una secesión de la URSS, se trata de restablecer la personalidad jurídica perdida. Así se expresaron tanto Letonia (CCPR/C/81/Add.1/Rev.1, 19 de octubre de 1994, párrs. 59-63) como Estonia (CCPR/C/81/Add.5, 7 de octubre de 1994, párr. 10) o Lituania (CCPR/C/Add.10, 10 de septiembre de 1997, párrs. 13-16). Esta postura se ha visto refrendada por la Declaración de los Doce sobre los países bálticos de 27 de agosto de 1991. *Cfr. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1991, pp. 881-882.**

<sup>68</sup> Al respecto, *vid. QUANE, op. cit., p. 566.*

<sup>69</sup> En este sentido, *vid. CHRISTAKIS, op. cit., p. 84.*

de la nueva realidad una vez consolidada- tiene consecuencias extraordinariamente peligrosas, pues como apunta CHRISTAKIS, “[l]a théorie de l’effectivité donne ainsi ‘carte blanche’ aux mouvements sécessionnistes qui penseront probablement à raison, que plus leurs actions seront vigoureuses et plus ils augmenteront leurs chances de mettre en place une autorité étatique effective”<sup>70</sup>, lo que indudablemente desembocará en el estallido de violentos conflictos armados con graves consecuencias humanitarias y masivas violaciones de los derechos humanos, ya que los movimientos secesionistas van a buscar alcanzar a toda costa una determinada situación de hecho que luego sea reconocida por la comunidad internacional. Por esta misma razón, los Estados también reprimirán de forma violenta a estos grupos para evitar que sus aspiraciones se consoliden.

Esto significa que los grupos minoritarios dentro de un Estado no podrían pretender su fragmentación alegando el derecho de autodeterminación, a la vista de la preponderancia concedida a la integridad territorial de los Estados. Así, ésta se convierte en un compañero de viaje inseparable del derecho de autodeterminación, ya que nunca encontraremos el reconocimiento de éste sin la afirmación de aquella para controlar los posibles efectos desestabilizadores que podría ocasionar la posible extensión de este principio y evitar un debilitamiento de los Estados como consecuencia de su fragmentación<sup>71</sup>. En esta línea, el Secretario General de las Naciones Unidas ha manifestado: “Some peoples are trying, in tragic spurts of history, to make the rationality of the State appear compatible with the impulses of micro-nationalism. Serious thought needs to be given to the position the international community should take. It is possible to respect minorities, to

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 107. En la misma línea, *vid.* Antonio REMIRO BROTONS: “Un nuevo orden contra el Derecho internacional: El caso de Kosovo”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (on line)*, 2000, n.º 1, p. 10 (Documento disponible en Internet: <URL: <http://www.reei.org/Remiro.reei.PDF>>, 20 de octubre de 2000).

<sup>71</sup> En este sentido, se ha pronunciado la India en su Tercer Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos en virtud del art. 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Hoy en día, la mayoría de los Estados están compuestos de más de un grupo étnico y, si tales grupos tuviesen el derecho de separarse, se desmoronaría la comunidad internacional como la conocemos. Si se intenta promover una teoría que favorezca el desmembramiento de los Estados por motivos étnicos o religiosos, como ha advertido el Secretario General de las Naciones Unidas en Un programa de paz, la fragmentación no tendría fin, con lo que serían aún más difíciles de alcanzar la paz, la seguridad y el bienestar económico para todos” (CCPR/C/76/Add.6, 17 de julio de 1996, párr. 32).

embrace those having a different sense of identify, and to accept diversity, without going so far as to back break-up and fragmentation. To suggest that any social or ethnic entity which decides that –often for reasons which are ambiguous and sometimes reprehensible- it is different from its neighbours, should be recognized as a State would be a very perverse way of interpreting the right of peoples to self-determination”<sup>72</sup>.

Por tanto, el Derecho internacional no garantiza a ningún grupo humano el derecho a constituir un Estado sobre una base étnica, pues la homogeneidad étnica de un territorio no es condición suficiente para ejercer el derecho de autodeterminación en su dimensión externa. Así, las Naciones Unidas no ha reconocido las pretensiones independentistas sobre esta base<sup>73</sup>, como ha ocurrido en los casos de la República Turca de Chipre del Norte, de Abjasia (Georgia), de la República de Srpska (Bosnia-Herzegovina, la República de Krajina (Croacia) o la República de Transnistria (Moldavia)<sup>74</sup>. En tales casos se ha hecho prevalecer la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras internacionalmente reconocidas.

Ahora bien, pese a la proclamación de la obligación de respetar la integridad territorial de los Estados, en la Resolución 2625 (XXV) –y reiterado en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 y en la Resolución 50/6- se contiene una cláusula según la cual esta preeminencia está sometida a una condición: la existencia de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color. En este contexto, el derecho de autodeterminación en su dimensión externa no se agotaría con su ejercicio, sino que permanecería latente hasta tanto no se diesen las circunstancias previstas en dicha cláusula, es decir, la discriminación sistemática ejercida sobre uno de los pueblos que habitan en el seno del Estado<sup>75</sup>. De esta forma, la violación de la dimensión interna de la autodeterminación podría hacer resurgir ésta en su dimensión externa.

---

<sup>72</sup> Press Release SG/SM/5583/Rev.1, 17 March 1995.

<sup>73</sup> Vid. OFUATEY-KODJOE, *op. cit.*, p. 376.

<sup>74</sup> Así, el Consejo de Seguridad se ha negado a reconocer dichas repúblicas, afirmando que atentaban contra el principio de integridad territorial de los Estados, en las Resoluciones 1146 (1997) ó 1251 (1999) sobre Chipre; 1036 (1996) en relación con Georgia; 787 (1992) con respecto a Bosnia-Herzegovina; o 981 (1995) sobre Croacia.

<sup>75</sup> Gozarían además de este derecho aquellos pueblos sometidos a dominación colonial que no optaron en su día por la independencia, sino por la integración o la asociación con otro Estado, si éste incumple las condiciones previstas en los principios VII, VIII y IX de la Resolución 1541 (XV).

La “cláusula del gobierno representativo” contenida en la Resolución 2625 (XXV) podría significar que los grupos humanos diferenciados que conviven dentro de un Estado tendrían un derecho de secesión cuando se vulnerase su derecho de autodeterminación interna, lo que quiere decir, *a sensu contrario*, que cuando se produzca ese respeto dichos grupos no podrían aspirar a la secesión unilateral, amparándose en el principio de autodeterminación<sup>76</sup>. De esta forma, actuaría como freno de las pretensiones de numerosos grupos que pese a tener reconocido su derecho a la autodeterminación interna aspiran a independizarse basándose en un elemento étnico, religioso, lingüístico o cultural a partir de esa equiparación que se ha querido realizar entre Estado y nación, de modo que éste se asentaría sobre una población homogénea.

En cualquier caso, el principio de autodeterminación va a estar íntimamente relacionado con el respeto de los derechos humanos, especialmente, de aquellos grupos diferenciados que convivan dentro del Estado, cuya salvaguardia constituye la garantía de respeto de la integridad territorial, ya que si la mayor parte de los Estados se asientan sobre la convivencia entre los distintos grupos humanos que coexisten en su interior, cuando ésta se quiebra por la comisión de graves violaciones de los derechos humanos –que pueden traducirse en una política de “limpieza étnica” o en actos de genocidio– el Estado no podría recurrir al argumento de la integridad territorial para evitar cualquier intervención de la comunidad internacional y surgiría la posibilidad de secesión, que en este caso se construiría como una medida encaminada a preservar los derechos, la identidad cultural o incluso la propia existencia de un grupo humano.

Por ello, entendemos que esta cláusula implica que un grupo humano no puede invocar el derecho de secesión cuando se encuentra en un Estado con un gobierno representativo, es decir, mientras no reciba un trato discriminatorio y vea reconocida y protegida su identidad colectiva en el marco estatal. A este respecto, Canadá entendió que ésta disposición no alentaba los movimientos secesionistas, sino que era conforme con los propósitos de la Carta y con las normas del Derecho internacional y, además, tenía un efecto clarificador al “indicar claramente en dicho principio, primero, quién debía

---

<sup>76</sup> En este sentido, *vid.* CHRISTAKIS, *op. cit.*, p. 192.

gozar de los derechos de libre determinación y, segundo, frente a quién y en qué condiciones podían invocarse, así como en qué condiciones no podían ser invocados<sup>77</sup>.

Pese a estas formulaciones, existe un recelo natural entre los Estados a aceptar cualquier excusa que justifique la segregación de parte de su territorio y aun esta "cláusula del gobierno representativo" será interpretada de forma muy restrictiva, en la medida en que la secesión no será la respuesta adecuada para poner fin a las violaciones de los derechos humanos, ya que nada garantiza, como nos ha puesto de manifiesto de una forma dramática la práctica reciente, que los nuevos Estados estén más predispuestos a hacer valer esos derechos en relación con las minorías que ahora se asientan en su territorio<sup>78</sup>. Por ello, sólo en el caso de que el grupo sea lo bastante importante y tenga una implantación territorial y se constate una negación de su identidad o una discriminación sistemática, que dé lugar a graves y masivas violaciones de los derechos humanos que llegasen a poner en peligro su propia existencia, el ejercicio del derecho de autodeterminación podría conducir a la independencia<sup>79</sup>. En el resto de los supuestos, éste sólo podría ejercitarse en su dimensión interna<sup>80</sup>, es decir, tratando de preservar los derechos de estos grupos dentro del Estado, como se ha puesto de manifiesto en el caso de Kosovo<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Informe del Comité Especial de los Principios del Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, Asamblea General, Documentos Oficiales: Vigésimo quinto periodo de sesiones, Suplemento Nº 18 (A/8018), Naciones Unidas, Nueva York, 1970, párr. 177, p. 102.

<sup>78</sup> Al respecto, *vid.* HANNUM, *op.cit.*, p. 45; Antonio REMIRO BROTONS: *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 82.

<sup>79</sup> Aun en estos casos la opción por la independencia tendría que ser considerada como una solución extrema para luchar contra la discriminación o la violación de los derechos humanos que sufra un determinado grupo. Al respecto, *vid.* HANNUM, *op. cit.*, p. 45; TOMUSCHAT, *op. cit.*, pp. 9-10; CHRISTAKIS, *op. cit.*, p. 316.

<sup>80</sup> *Vid.* ABI-SAAB, *op. cit.*, p. 407.

<sup>81</sup> Así, la OSCE en la *Declaración de la Cumbre de Estambul (19 de noviembre de 1999)* ha señalado: "Tras largos años de represión, intolerancia y violencia en Kosovo, el desafío consiste en edificar una sociedad multiétnica sobre la base de una extensa autonomía, respetando la soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia, en espera de una solución definitiva que sea conforme a la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas". En la misma línea se ha pronunciado el Consejo de Europa. *Cfr.* ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE. CONSEIL DE L'EUROPE: *Statut politique futur du Kosovo*, Doc. 8371, 12 abril 1999 (Documento disponible en Internet: <URL: <http://stars.coe.fr/doc/doc99/fdoc8371.htm>>, 6 de diciembre de 2000).

En este contexto, la identificación del “pueblo” titular de este derecho ha de hacerse atendiendo a dos elementos: objetivo y subjetivo. Sin embargo, de ello no se puede deducir que se garantice este derecho a todo grupo humano objetivamente diferenciado dentro de un Estado y subjetivamente consciente de su identidad colectiva<sup>82</sup>, pues, además, es necesario que exista un trato discriminatorio y sus derechos se vean gravemente vulnerados por las autoridades estatales. Por tanto, el elemento esencial para que ese grupo minoritario pueda convertirse en un pueblo con derecho a ejercer la autodeterminación en su dimensión externa es preciso que el gobierno no sea representativo.

Por tanto, en estos casos este principio no buscaría tanto promover la independencia de estos grupos, como ocurrió con los pueblos coloniales, sino garantizar el respeto de los derechos de los grupos humanos y la preservación de su identidad cultural<sup>83</sup>; de ahí que la independencia sólo podría ser contemplada como una solución extrema.

### **C. Autodeterminación y protección de grupos vulnerables: minorías y pueblos indígenas**

Así, no se reconoce el derecho de autodeterminación externa a ciertos grupos considerados especialmente vulnerables y que, por tanto, son merecedores de protección internacional, como las minorías o los pueblos indígenas. En estos casos se buscan opciones distintas de la independencia para el ejercicio de la autodeterminación, máxime cuando en muchos casos estos grupos no cumplen los mínimos criterios objetivos para constituir un Estado<sup>84</sup>. Por ello, en estos supuestos la interacción entre el principio de autodeterminación y el principio que obliga a los Estados a respetar los derechos y libertades fundamentales de la persona va a dar como resultado la obligación de preservar los derechos y la identidad cultural de estos grupos humanos, que en todo caso deberá garantizarse dentro del marco estatal<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Vid. ABI-SAAB, *op. cit.*, p. 405.

<sup>83</sup> Vid. HANNUM, *op. cit.*, p. 34.

<sup>84</sup> En este sentido, *vid.* ABI-SAAB, *op. cit.* p. 406.

<sup>85</sup> Al respecto, *vid.* MARINO MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 87.

Con respecto a las minorías, en el seno de las Naciones Unidas inicialmente se desligó su protección del principio de autodeterminación, pues no se les reconoce este derecho<sup>86</sup>. Así, mientras éste aparece regulado en el art. 1 común a los dos Pactos Internacionales sobre derechos humanos de 1966, aquellas son protegidas en el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que les garantiza el derecho a mantener su identidad cultural, lingüística y religiosa. Esta diferente regulación venía justificada por el deseo de no fomentar secesiones entre estos grupos invocando el principio de autodeterminación, que tendrían en cualquier caso que ejercer este derecho con el conjunto de la población del Estado<sup>87</sup>.

Este mismo planteamiento se ha reiterado en otros intentos de reglamentación por la vía de reafirmar que la atribución de derechos a las minorías nacionales no atenta contra el principio de integridad territorial y la independencia política de los Estados, como en el art. 8, 4 de la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992. Además, ya en el art. 1 se afirma que la protección de la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías se realizará dentro del territorio de los Estados, lo que en principio excluye otras alternativas para salvaguardar estos derechos<sup>88</sup>.

En el contexto europeo, la OSCE ha mantenido esta postura, sin duda alguna, acuciada por la experiencia pasada de que la constitución de nuevos Estados para proteger a las minorías no ha resultado la mejor solución, sino que ha multiplicado los problemas. Así se ha reflejado en la *Carta sobre la Seguridad Europea (19 de noviembre de 1999)*, aprobada en la Cumbre de Estambul<sup>89</sup>. Además, en el Convenio-Marco para la protección de las minorías

---

<sup>86</sup> Vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 191.

<sup>87</sup> En este sentido, *vid.* Rein MULLERSON: "Self-determination of peoples and the dissolution of the URSS", en MACDONALD, R.S.St. (ed.): *Essays in Honour of Wang Teyia*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, p. 576.

<sup>88</sup> Al respecto, *vid.* Alain PELLET: "Quel avenir pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes?", en RAMA-MONTALDO, *op. cit.*, p. 271.

<sup>89</sup> En ella, los Estados miembros afirman: "El pleno respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, además de constituir una finalidad en sí, lejos de debilitar, puede fortalecer la integridad y soberanía territorial de los Estados. Existen diversos conceptos de autonomía, así como otras soluciones descritas

nacionales de 1995, elaborado en el seno del Consejo de Europa, se reconoce en el art. 21 que ninguna de las disposiciones de este instrumento podrán ser interpretadas en el sentido de que atenten contra los principios fundamentales del Derecho internacional, como los de igualdad soberana, integridad territorial e independencia política de los Estados.

Ahora bien, la interacción entre el principio de autodeterminación y el de respeto de los derechos humanos, reflejado en la Resolución 2625 (XXV), ha llevado, como sabemos, a que se haya incluido entre sus beneficiarios a los grupos humanos diferenciados en el interior de un Estado, entre los que se encuentran las minorías, lo que no significa que se les conceda ningún derecho de secesión, sino únicamente a definir su condición política como parte del pueblo estatal.

Esta vinculación entre el respeto de los derechos de las minorías y el principio de autodeterminación se ha puesto de manifiesto durante la desintegración de Yugoslavia donde la Comisión Badinter y la Comunidad Europea ligan el reconocimiento de las nuevas entidades al respeto de los derechos de las minorías<sup>90</sup>. De este modo se supera la distinción entre minorías y pueblos que se derivaba de la regulación contenida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Pero ello no supone en ningún caso que se les reconozca un derecho de secesión.

No obstante, la protección de estos grupos, como sabemos, se realiza dentro del marco estatal, de modo que siempre y cuando el Estado sea plenamente respetuoso con los derechos de las minorías integradas dentro del pueblo estatal, el ejercicio de la autodeterminación se producirá en el ámbito interno. Sólo podría surgir ésta en su dimensión externa cuando los derechos de un grupo humano se vieran reiteradamente vulnerados hasta el punto de

---

en los documentos anteriormente mencionados, que son conformes a los principios de la OSCE y constituyen formas de preservar y promover la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales en el seno de un Estado existente. Condenamos la violencia dirigida contra cualquier minoría. Nos comprometemos a tomar medidas para promover la tolerancia y edificar sociedades pluralistas en las que toda persona, cualquiera que sea su origen étnico, goce de una plena igualdad de oportunidades. Insistimos en que las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo podrán resolverse satisfactoriamente en el interior de un marco político democrático basado en el Estado de derecho".

<sup>90</sup> Declaración de los Doce de 6 de octubre de 1991, sobre Yugoslavia y Dictamen n.º 2, de 11 de enero de 1992, de la Comisión Badinter. En esta línea, *vid.* ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 192.

que su existencia se viera amenazada<sup>91</sup>, aunque los Estados han mostrado un enorme empeño por excluir toda posible referencia directa o indirecta a la secesión en los instrumentos sobre protección de las minorías<sup>92</sup>. En efecto, como la práctica reciente nos pone de manifiesto, la mayor parte de las veces la secesión no resulta la solución más idónea, pues entraña nuevos problemas, como la fragmentación de los Estados o el estallido de conflictos étnicos que son causa de graves y masivas violaciones de los derechos humanos y que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales<sup>93</sup>. Con todo, si es importante preservar la integridad territorial de los Estados como un elemento esencial para la estabilidad en las relaciones internacionales, también lo es la protección de aquellos grupos minoritarios que continúan sufriendo opresión y discriminación<sup>94</sup>. Por tanto, se hace necesario promover la elaboración de un instrumento internacional de carácter obligatorio y de alcance universal –en la actualidad inexistente– que permita garantizar a las minorías su derecho a la existencia y al mantenimiento de su identidad cultural, así como su participación en la gestión de los asuntos públicos dentro del Estado<sup>95</sup>. En esta línea, la exigencia del principio de autodeterminación de que los Estados posean un gobierno representativo y no discriminatorio contribuiría en buena medida a garantizar sus derechos a todos los grupos minoritarios, haciéndolo compatible con la integridad territorial de los Estados<sup>96</sup>.

<sup>91</sup> Al respecto, *vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>92</sup> Así, según FROWEIN no se encuentra ninguna base jurídica para esta posibilidad, pues todos los instrumentos internacionales relativos a la protección de las minorías expresan que los derechos conferidos a éstas no pueden ser ejercidos en violación de la integridad territorial de los Estados. “Le droit des minorités entre les droits de l’homme et le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes”, en BEN ACHOUR, R.; LAGHMANI, S. (eds.): *Les nouveaux aspects du droit international*, Pedone, Paris, 1994, p. 135.

<sup>93</sup> En este sentido, *vid.* MULLERSON, *op. cit.*, p. 580. A este respecto, la Asamblea General destacó que la desintegración violenta de los Estados puede constituir una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales en su Resolución 51/55, de 10 de diciembre de 1996.

<sup>94</sup> Al respecto, *vid.* CASSESE, “Self-determination ...”, *cit.*, pp. 235-236.

<sup>95</sup> No obstante, ello no significa que los Estados tengan la obligación de conceder a las minorías una autonomía de base territorial. *Vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 93.

<sup>96</sup> En esta línea, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE ha señalado: “There are ways of finding a synthesis between the claims for self-determination on the one hand and the interest in preserving the territorial integrity of States on the other. In my opinion, a good place to start is to focus more attention on so-called “internal” self-determination whereby self-government is arranged in such a way as to respond to the desire by a significant minority group to have a considerable amount of control over its own administration. . . without challenging the sovereignty and integrity of the State”. Max van der STOEL: *Minority Rights, Participation and Bilateral Agreements*, Address to an

En relación con los pueblos o poblaciones indígenas<sup>97</sup> se establece una vinculación más clara entre la protección de sus derechos y el principio de autodeterminación. Así, en el plano universal, el *Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, aprobada por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías a través de su Resolución 1994/45, de 26 de agosto de 1994, reconoce en su art. 3: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". La redacción de este precepto, que coincide con la contenida en el art. 1, 1 común a los dos Pactos Internacionales de 1966, no precisa el alcance de este derecho en relación con los pueblos indígenas. A este respecto, los arts. 31 y 45 lo circunscriben a su dimensión interna, pues el primero establece que en el caso de estos grupos el derecho a la libre determinación consiste en el derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales y el segundo proclama indirectamente la necesidad de respetar la integridad territorial de los Estados al establecer que el ejercicio de estos derechos no puede implicar la realización de actos contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.

En consecuencia, a los pueblos indígenas se les reconoce el derecho a la autodeterminación en su dimensión interna, lo que significa que debe ejercerse dentro del marco estatal y debe ser plenamente respetuoso con la integridad territorial y la soberanía de los Estados<sup>98</sup>.

---

international seminar on Legal Aspects of Minority Rights: Participation in Decision-Making Processes and Bilateral Agreements on Minority Rights, Zagreb, 4 December 2000, p. 4 (Documento disponible en Internet: <URL: [http://www.osce.org/hcnm/speeches/2000/hcnm\\_speech2000\\_8.pdf](http://www.osce.org/hcnm/speeches/2000/hcnm_speech2000_8.pdf)>, 14 de diciembre de 2000).

<sup>97</sup> En este caso se ha planteado si resulta idóneo el empleo del término "pueblo" por el temor entre ciertos Estados a que la utilización de esta expresión ligada a la autodeterminación implicase la atribución a estos grupos de un derecho de secesión, como quedó reflejado en el Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 14º periodo de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1996/21, 16 de agosto de 1996, párr. 41). Por ello, en el art. 1, 3 del Convenio nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989 se precisa que "[l]a utilización del término 'pueblos' en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional".

<sup>98</sup> En este sentido, *vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 97; Rüdiger WOLFRUM: "The protection of indigenous peoples in international law", *Z.a.ö.R.V.*, vol. 59, 1999, nº 2, p. 381.

Este mismo planteamiento aparece reflejado de forma más clara en el ámbito regional en el *Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas*, cuyo art. II se refiere al derecho de los pueblos indígenas a ejercer libremente sus formas de organización política, económica, social y cultural en un marco de autonomía o de autogobierno compatible con la unidad del Estado, lo que significa reconocerles el derecho de autodeterminación en su dimensión interna<sup>99</sup>.

En definitiva, se atribuye a ambos grupos, aunque de una manera menos clara a las minorías, el derecho de autodeterminación, pero únicamente en su dimensión interna. Ello significa que estos grupos van a gozar dentro del marco estatal de una serie de derechos que tratan de salvaguardar su existencia e identidad cultural, así como evitar un trato discriminatorio. De este modo los Estados tendrían la obligación de asegurar el respeto de esos derechos. Por tanto, en estos casos el principio de autodeterminación no contribuye a la fragmentación de los Estados, sino que constituye un instrumento para promover la protección de los derechos humanos, asegurando con ello la estabilidad política y social en el contexto de las relaciones internacionales y previniendo el estallido de conflictos armados.

#### **D. Un supuesto controvertido de la práctica reciente: La desintegración de la antigua Yugoslavia**

Frente a otros supuestos en los que la comunidad internacional no ha reconocido las aspiraciones secesionistas o la desintegración de un Estado producida de forma violenta, el caso de la antigua Yugoslavia presenta unos

---

<sup>99</sup> A este respecto, por una parte, diversos representantes estatales insistieron en que la autodeterminación debía referirse a su dimensión interna y que no podía suponer un atentado contra la integridad territorial de los Estados; y, por otra, representantes de las poblaciones indígenas señalaron que no se pretendía la concesión de un derecho de secesión. Al respecto, *vid. Informe del Presidente de la Reunión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas*, OEA/Ser.K/XVI, Doc. GT/DADIN/doc.5/99, 1 de diciembre de 1999. En esta misma línea, EE.UU. propuso la introducción de una cláusula similar a la contenida en el art. 8, 4 de la Declaración relativa a los derechos de las minorías en relación con la necesidad de respetar los propósitos y principios de la Carta, incluidas la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados. *Cfr. Observaciones y recomendaciones de los EE.UU. al "Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas"*, OEA/Ser.K/XVI, Doc. RECIDIN/INF.7/99, 2 de febrero de 1999.

perfiles propios, tanto por el tratamiento que se ha hecho del mismo, como por sus consecuencias, sobre todo, humanitarias. Todo ello ha servido para poner en evidencia de forma dramática las consecuencias de las aspiraciones independentistas del nacionalismo étnico y de la necesidad de que la comunidad internacional muestre su firmeza frente a las pretensiones de índole secesionista de grupos étnicos, que no contribuyen a un mayor respeto de los derechos humanos y de la democracia.

En el caso de la antigua Yugoslavia, no se ha hablado de una sucesión de secesiones unilaterales, sino de desmembración de un Estado federal por la voluntad de la mayor parte de las repúblicas que la integraban<sup>100</sup>. Así, la Comisión de Arbitraje establecida en 1991 en el marco de la Conferencia de Paz en Yugoslavia (Comisión Badinter) reconoció en su dictamen nº 1 que “la République socialiste fédérative de Yougoslavie est engagée dans un processus de dissolution”<sup>101</sup>. El elemento determinante para el reconocimiento de la nueva situación sería la voluntad concurrente de la mayor parte de las repúblicas integrantes de la federación yugoslava a favor de la disolución de ésta. No obstante, aunque esta sea la valoración que se ha hecho con carácter general de este supuesto es necesario hacer ciertas precisiones en relación con la proclamación de la independencia de Eslovenia y Croacia, ya que nos planteamos si ésta es consecuencia de la desintegración progresiva de la federación yugoslava o, al contrario, desencadenan el proceso que condujo a su desaparición..

Estas dos repúblicas fueron las primeras en decidir separarse de la federación yugoslava cuando aún no existía una voluntad mayoritaria a favor de su disolución –pero sí un deterioro progresivo de las instituciones federales-, de modo que cuando se producen el 25 de junio de 1991 poseen un carácter secesionista. A este respecto, la ambigua respuesta dada por la Comunidad Europea parecía confirmar estas pretensiones, ya que si bien

---

<sup>100</sup> Vid. CHRISTAKIS, *op. cit.*, pp. 204-205.

<sup>101</sup> Por tanto, no se ha admitido que Serbia y Montenegro fuesen continuadores de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, como ha reconocido la Comunidad Europea en la Declaración de los Doce de 20 de julio de 1992 o la propia Comisión Badinter en su dictamen nº 9, así como el Consejo de Seguridad en la Resolución 777 (1992) donde tras afirmar la extinción de la personalidad jurídica internacional de la antigua Yugoslavia y, por tanto, la nueva República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no puede seguir ocupando el puesto que ocupaba aquella como miembro de las Naciones Unidas.

inicialmente había abogado por el mantenimiento de la unidad de Yugoslavia en la Declaración de los Doce de 26 de marzo de 1991, varió rápidamente su posición y se limitó a pedir la suspensión de dichas declaraciones de independencia –no su retirada– y se condenó el uso de la fuerza por parte del ejército federal, pero no encontramos ninguna referencia a la integridad territorial de Yugoslavia. En esta línea, en la Declaración de los Doce de 5 de julio de 1991 se hace referencia a la necesidad de establecer un diálogo entre las partes sobre el futuro de Yugoslavia “basado en los principios del Acta Final de Helsinki y de la Carta de París por una nueva Europa, en particular el respeto a los derechos humanos, incluyendo los derechos de las minorías y el derecho de los pueblos a la autodeterminación de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las disposiciones pertinentes del Derecho internacional, inclusive las relativas a la integridad territorial de los Estados”. Asimismo, es especialmente significativa la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de julio de 1991, ya que en ella se afirma el derecho a la autodeterminación y de secesión de las repúblicas en aplicación de lo dispuesto por la Constitución, pero al mismo tiempo reconoce que “cada república tiene una responsabilidad absoluta de recurrir únicamente a medios pacíficos y democráticos para conseguir un cambio constitucional”<sup>102</sup>. Esto, en nuestra opinión, significa que se estaría admitiendo que la secesión de estas repúblicas constituye un hecho que no tiene vuelta atrás, pero se busca que ésta se realice de forma pacífica y consensuada, no unilateralmente. Por ello, se pide la suspensión de las declaraciones de independencia y el establecimiento de negociaciones entre todas las repúblicas.

En consecuencia, parece existir un reconocimiento de que se ha producido una nueva situación en Yugoslavia de la que es consecuencia la secesión de Croacia y Eslovenia, ya que ninguna de las iniciativas emprendidas por la CE, la CSCE o más tarde la ONU pone en duda las declaraciones de independencia. En efecto, estos actos no se condenan, sino que se pide el cese de la fuerza por parte del ejército federal y, sobre todo, se afirma el respeto de las fronteras interiores y exteriores y se condena cualquier modificación de las mismas o adquisición de territorio por la fuerza. Estas afirmaciones sólo serían explicable si admitimos que han surgido nuevas entidades en el territorio de la antigua Yugoslavia, pues de lo contrario el ejército federal sólo

---

<sup>102</sup> DOCE, C, n° 240, 16 de septiembre de 1991, pp. 137-138.

estaría tratando de preservar la integridad territorial en cumplimiento de lo establecido en la Constitución. Todo ello pone de manifiesto, según algunos autores, que nos encontramos ante un supuesto de secesión<sup>103</sup>.

No obstante, hay que afirmar que estamos ante un caso aislado del que no se puede deducir que exista un reconocimiento en el ordenamiento jurídico internacional de un derecho de secesión de grupos minoritarios de carácter étnico dentro de un Estado<sup>104</sup>. A la hora de valorar este supuesto y destacar su singularidad frente a otros hay que tener en cuenta que el principio de efectividad, en nuestra opinión, ha desempeñado un gran papel<sup>105</sup>, aunque dichas repúblicas utilizaron el principio de autodeterminación como instrumento de legitimación política de sus pretensiones secesionistas<sup>106</sup>. Sin embargo, la Comisión Badinter no reconoce en ningún momento a las citadas repúblicas un derecho de secesión, sino que se limita a constatar los hechos según se le presentan, uno de los cuales es la desintegración de Yugoslavia, y trata de plantear soluciones a los problemas que ello plantea<sup>107</sup>.

Además, como factor añadido en la consolidación de las pretensiones independentistas de estas repúblicas hemos de tener en cuenta la actuación bastante aséptica de la comunidad internacional –sobre todo de la Comunidad Europea–, que no ha querido tomar partido por ninguna de las partes implicadas. A ello ha contribuido el intento de las autoridades serbias y montenegrinas, que seguían manteniendo un régimen comunista, de hacerse con el control de las instituciones federales marginando a las demás repúblicas, que habían iniciado ya procesos democratizadores; la celebración de sucesivos referendos en los que los pueblos de dichas repúblicas manifestaron mayoritariamente su voluntad a favor de la independencia; y, asimismo, el interés especial de algún Estado, como Alemania, de ver reconocidas a las nuevas entidades<sup>108</sup>.

<sup>103</sup> Vid. Thomas D. MUSGRAVE: *Self-Determination and National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 203; CHRISTAKIS, *op. cit.*, p. 207.

<sup>104</sup> Al respecto, *vid.* PELLET, *op. cit.*, p. 263; MULLERSON, *op. cit.*, p. 578.

<sup>105</sup> En esta misma línea, *vid.* FROWEIN, *op. cit.*, p. 134.

<sup>106</sup> Vid. CASSESE, *Self-Determination ...*, *cit.*, p. 273. Esta ha sido la posición mantenida ante la Comisión de Derechos Humanos por Croacia (CCPR/C/HRV/99/1, 7 de marzo de 2000, párrs. 4-6), Macedonia (CCPR/C/74/Add.4, 18 de mayo de 1998, párr. 1) o Eslovenia (CCPR/C/74/Add.1, 1 de octubre de 1993, párr. 6).

<sup>107</sup> Al respecto, *vid.* PELLET, *op. cit.*, p. 263; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 188; Milan\_AHOVI\_: "Le droit international et la crise en ex-Yougoslavie", *C.E.B.D.I.*, vol. III, 1999, p. 379.

<sup>108</sup> Vid. MARIÑO, *op. cit.*, p. 100; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, pp. 179-180.

Todo ello ha llevado a que se siguiese una política de hechos consumados, en la que las consideraciones políticas han primado en la acción de la CE, más que el reconocimiento o no de un derecho a la autodeterminación a las repúblicas yugoslavas<sup>109</sup>. En efecto, la acción internacional ha ido más bien dirigida a poner fin a la escalada de violencia que la progresiva desintegración de la federación yugoslava había desencadenado. Para ello, sus objetivos se centraron en poner fin al conflicto armado que se estaba desarrollando, lo que pudo inducir atendiendo a la coyuntura política del momento a aceptar la independencia de estas repúblicas como una medida que contribuiría al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la región más que la conservación de la unidad de Yugoslavia, que ya parecía ficticia por el deterioro de las instituciones federales<sup>110</sup>.

Ahora bien, se han tratado de limitar las posibles consecuencias desestabilizadoras derivadas de la aceptación de la secesión en este caso. Por ello, la independencia se reconoce a las distintas repúblicas que componían la federación yugoslava, no a los grupos étnicos integrados en ella, lo que significa que se adopta un enfoque territorial que nuevamente identifica pueblo con población de estas divisiones administrativas. De este modo, se evita cualquier tipo de reconocimiento de un posible derecho de autodeterminación a dichos grupos<sup>111</sup>. Por ello, se afirma la inviolabilidad de las fronteras exteriores e interiores, que en todo caso deberán respetar las divisiones administrativas preexistentes, encontrando aquí nuevamente aplicado el principio *uti possidetis iuris*, pero ahora fuera de un contexto colonial, como reconoce la Comisión Badinter en su dictamen n.º 2<sup>112</sup>. Asimismo, se afirma el principio de integridad territorial de los nuevos Estados, lo que significa rechazar las posibles aspiraciones secesionistas unilaterales de los grupos

---

<sup>109</sup> No obstante, en la Declaración de los Doce sobre Yugoslavia de 6 de octubre de 1991 se hace referencia expresamente al "derecho de autodeterminación de todos los pueblos de Yugoslavia".

<sup>110</sup> Al respecto, *vid.* PELLET, *op. cit.*, p. 263; MULLERSON, *op. cit.*, p. 578; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, pp. 180-181.

<sup>111</sup> En este sentido, *vid.* HANNUM, *op. cit.*, pp. 37-38; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 177.

<sup>112</sup> *Vid.* ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, pp. 178-179. La formulación de este principio va ligada al rechazo a reconocer a las comunidades serbias en Bosnia-Herzegovina y Croacia el derecho de autodeterminación en su dimensión externa. Con ello se trataba de proteger los intereses de los nuevos Estados frente a las pretensiones de estos grupos étnicos de integrarse en Serbia.

étnicos que los componen, como se ha puesto en evidencia especialmente en relación con Bosnia-Herzegovina<sup>113</sup>.

Este deseo de limitar los riesgos de una escalada de reclamaciones de independencia de carácter étnico llevó a la CE a establecer una serie de condiciones para el reconocimiento de los nuevos Estados en su *Declaración de los Doce sobre las directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa Oriental y Unión Soviética de 16 de diciembre de 1991*. En ella se desataca la especial atención prestada a la dimensión interna de la autodeterminación, ya que se ha vinculado el reconocimiento de los nuevos Estados al respeto del Estado de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos; a la garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales, así como de las minorías; y al respeto de la inviolabilidad de los límites territoriales, que sólo pueden ser modificados por medios pacíficos. Esto supone, como señala CASSESE, que se ha establecido un estrecho lazo entre las dimensiones interna y externa de la autodeterminación<sup>114</sup>.

El carácter aislado de este supuesto se pone de manifiesto en relación con la situación de Kosovo donde no se ha reconocido el derecho de la población de origen albanés a separarse de Yugoslavia, a pesar de las violaciones de los derechos humanos cometidos contra ella por parte de las autoridades serbias. A este respecto, se ha barajado como única solución posible la de dotar a esta región de una mayor autonomía dentro de una Yugoslavia más democrática, como se recoge en los Acuerdos de Rambouillet<sup>115</sup> y se ha reiterado en el acuerdo sobre los principios para llegar a una solución de la crisis de Kosovo, que tras su aceptación por Yugoslavia puso fin a la acción militar de la OTAN<sup>116</sup>. Además, el Consejo de Seguridad ha destacado de forma reiterada la necesidad de respetar la soberanía y la integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y del resto de los Estados de la región<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> Así lo enuncia con carácter general el Consejo de Seguridad en su Resolución 947 (1994).

<sup>114</sup> *Self-Determination ...*, cit., p. 268.

<sup>115</sup> En este acuerdo se contiene, además, un proyecto de Constitución que garantizaría el establecimiento de un gobierno autónomo democrático en Kosovo, basado en el respeto de la integridad territorial y la soberanía de Yugoslavia. Cfr. *Acuerdos de Rambouillet: Acuerdo provisional de paz y gobierno autónomo en Kosovo*. Doc. S/1999/648, 7 de junio de 1999.

<sup>116</sup> Cfr. Doc. S/1999/649, 7 de junio de 1999.

<sup>117</sup> Así se pone de manifiesto en las Resoluciones 1160 (1998), 1199 (1998), 1239 (1999) ó 1244 (1999). Asimismo, entre la doctrina, vid. Marcelo KOHEN: "L'emploi de la force et la crise du Kosovo", *R.B.D.I.*, vol. XXXII, 1999, n.º 1, pp. 128-129.

Por su parte, el Consejo de Europa se mostró contrario a la secesión de Kosovo por entender que la concesión de la independencia a este territorio podría tener consecuencias desestabilizadoras para otros Estados de la región por la proliferación de nuevas demandas secesionistas en Macedonia o Bosnia-Herzegovina<sup>118</sup>.

Sin embargo, los resultados de la acción militar de la OTAN contra Yugoslavia y el desarrollo de la administración internacional de la provincia parecen arrojar ciertas sombras sobre el futuro. A este respecto, REMIRO BROTONS afirma que “la construcción de una *autonomía sustancial* en un Kosovo multiétnico dentro de una Yugoslavia unida parece cada día más lejos de la realidad”<sup>119</sup>. Coincidimos con esta postura pesimista que se ve avalada por los ataques sufridos por las minorías de origen no albanés, pues *de facto* las medidas adoptadas por la Misión de Administración Interina de la ONU en Kosovo (UNMIK) parecen más encaminadas a preparar la independencia de este territorio que a reintegrarlo en Yugoslavia.

#### IV. Consideraciones finales

A la luz de análisis realizado del principio de autodeterminación de los pueblos, la primera idea que surge es que nos encontramos ante un principio jurídico que continúa rodeado en buena medida de ambigüedades en cuanto a sus titulares y modos de ejercicio; pero que de la mano de las Naciones Unidas se ha desarrollado hasta convertirse en una norma de *ius cogens* que ha desencadenado profundas transformaciones en la sociedad internacional, vinculándose en un principio a la descolonización.

---

<sup>118</sup> *Crise au Kosovo et situation dans la République Fédérale de Yougoslavie*, Doc. 8204, 22 septembre 1998 (Documento disponible en Internet: <URL: <http://stars.coe.fr/doc/doc98/fdoc8204.htm>>, 6 de diciembre de 2000). Más recientemente ha señalado: “L’Assemblée considère que le statut politique du Kosovo doit respecter l’intégrité territoriale de la RFY et être fondé sur un degré d’autonomie substantiel, comprenant une large autonomie dans les domaines législatif, exécutif, judiciaire, relatif à l’ordre public, économique, relatif à l’éducation et culturel, le respect des droits des Serbes et d’autres minorités et une représentation directe du Kosovo au niveau fédéral”. ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE. CONSEIL DE L’EUROPE: *Statut politique futur du Kosovo*, Doc. 8371, 12 avril 1999 (Documento disponible en Internet: <URL: <http://stars.coe.fr/doc/doc99/fdoc8371.htm>>, 6 de diciembre de 2000).

<sup>119</sup> “Un nuevo ...”, *cit.*, p. 9

Sin duda, la necesidad de acelerar el proceso descolonizador, fenómeno considerado como fuente de injusticias y violación de los derechos humanos, contribuyó a que la ONU optase por promover el acceso a la independencia de los territorios no autónomos y en fideicomiso de la forma más rápida posible. No obstante, ello no ha causado consecuencias desestabilizadoras en la sociedad internacional, sino más bien importantes desarrollos en la misma y en su ordenamiento jurídico. Frente a ello, los efectos que ocasionaría la admisión de un derecho de secesión de alcance general serían desastrosos si se tuvieran que admitir todas las pretensiones de los distintos grupos étnicos que por razones más o menos confesables se creen con derecho a constituir un Estado independiente.

Por ello, si el principio de autodeterminación en su dimensión externa se pone al servicio de los grupos étnicos puede convertirse en una fuente de inestabilidad que atentaría contra los sujetos primarios del Derecho internacional, pero que, además, constituiría una fuente de masivas y graves violaciones de los derechos humanos, pues desencadenaría violentos conflictos armados de carácter étnico que acarrearían grandes sufrimientos, lo que resulta contrario a la propia esencia de este principio, que siempre se consideró como un instrumento para promover el respeto de los derechos humanos y luchar contra situaciones de injusticia y opresión, como el colonialismo. Así aparece reflejado en las Resoluciones 1514 (XV), 2625 (XXV) o 51/84. A este respecto, la experiencia de la antigua Yugoslavia ha puesto de manifiesto la necesidad de hacer frente a todas estas pretensiones.

En consecuencia, de cara al futuro, una vez que el proceso de descolonización está llegando a su punto final, desde las Naciones Unidas y las organizaciones regionales se debe poner el acento en la dimensión interna del principio de autodeterminación como medio para contrarrestar las tendencias centrífugas que se aprecian en numerosos Estados, en la medida en que promueve el respeto de los derechos de todos los grupos humanos, como las minorías nacionales o los pueblos indígenas sin que ello conlleve la fragmentación y el debilitamiento de los Estados. En nuestra opinión, el principio de autodeterminación se debe convertir en un instrumento de promoción de los derechos humanos de todos los grupos que coexisten dentro de los Estados, quedando reducida la dimensión externa del mismo a su mínima expresión, pues la proliferación de nuevos Estados étnicamente homogéneos no constituye una opción deseable para un desarrollo pacífico

y armonioso de las relaciones internacionales. Sólo en situaciones muy excepcionales se podría plantear esta posibilidad: cuando se produjeran graves y masivas violaciones de los derechos de un grupo humano que pusiesen en peligro su propia existencia por parte de las autoridades gubernamentales y la creación de un nuevo Estado fuese una solución que contribuyese a restablecer la paz en la región, siempre y cuando se garantice plenamente el respeto de los derechos humanos y de las minorías que se encuentren dentro del nuevo Estado.