

Documento de Trabajo

Working Paper

**La independencia de Kosovo
a la luz del derecho de libre determinación**

Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada

12/02/2008

Documento de Trabajo N° 7/2008

La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación

Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada

Resumen

La situación política se ha ido complicando en Kosovo a medida que se acercó la fecha para definir el futuro estatuto kosovar. Primero, Serbia y Rusia consiguieron demorar su entrega de noviembre de 2006 a febrero de 2007, alegando su posible impacto en las elecciones serbias de enero de 2007. Pero una vez presentando el texto del enviado especial del secretario general de Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, el 2 de febrero de 2007, tanto el nuevo parlamento serbio como Rusia expresaron su rechazo frontal a la propuesta, porque otorgaba una independencia *de facto* a Kosovo mientras que el resto de los actores implicados se dividían al respecto. Mientras la mediación diplomática de una “troika” compuesta por EEUU, Rusia y la UE trataba de aproximar a las partes serbia y albanesa de Kosovo a una interpretación compartida de las propuestas de Ahtisaari, se han ido radicalizando las posturas. El debate está servido porque la solución que se de al estatuto kosovar sentará un precedente para otros casos similares tanto en Europa como fuera de ella.

Por un lado, la oposición de Rusia impide el progreso de una decisión en el seno del Consejo de Seguridad, el Grupo de Contacto y el G-8, que jugaron un papel mediador en 1999. Por otro, Serbia se niega a perder una provincia que el Derecho internacional le reconoce como propia a pesar de que los miembros del Quinteto han tratado de persuadir a Serbia de que dejara de oponerse a un hecho consumado a cambio de su participación en el Partenariado para la Paz de la OTAN y el ingreso en la UE. Por su parte, y tras ganar las elecciones de noviembre de 2007, el Gobierno albanos-kosovar amagó con efectuar una declaración unilateral de independencia que satisficiera el deseo de sus bases. En la actualidad, los valedores de esa independencia –EEUU y la mayoría de los Estados miembros de la UE– tratan de elaborar una formula de declaración que permita algún tipo de encaje político y jurídico de Kosovo en la comunidad internacional y la “supervisión” de ésta en la independencia kosovar.

Este Documento de Trabajo analiza la independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación. El problema se encuadra en el debate sobre si se puede aplicar a los pueblos nacionales un derecho pensado para los pueblos coloniales. Mientras que éstos lo tienen reconocido –autodeterminación externa–, los primeros sólo tienen reconocido el derecho a una autonomía –autodeterminación interna– que les impida ser perseguidos o excluidos del gobierno. La falta de esa autonomía fue la que provocó los bombardeos de la OTAN sobre Serbia hasta que aceptó su concesión por la fuerza. Tanto las propuestas de la Conferencia de Rambouillet, la Declaración de Kosovo y la misma resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reivindican la autonomía dentro siempre del Estado yugoslavo, ahora serbio. Sin embargo, la solución jurídica al estatuto de Kosovo es difícilmente compatible con una situación política en la que Serbia ha perdido toda capacidad de influencia en el territorio, la comunidad internacional desea perderla cuanto antes, las minorías serbias se niegan a asumirla y la inmensa mayoría albanos-kosovar se niega a otra solución que no sea la independencia sin condiciones.

El Documento de Trabajo evalúa todas las opciones jurídicas y políticas para salir de este “limbo institucional” tanto desde el Derecho internacional como desde las propuestas del enviado especial Ahtisaari. La valoración muestra la antítesis entre el Derecho, que respalda la postura de una Serbia democrática que consiente un margen de autonomía para Kosovo rayando en la independencia, y la Política, en la que percepción realista de EEUU y de la mayoría de los miembros de la UE de que los kosovares de origen albanés no soportan vivir con los serbios les inclina a ceder a las reivindicaciones secesionistas. Finalmente, se presentan las opciones que plantean la declaración y

el reconocimiento de la independencia kosovar y la aplicabilidad de la resolución 1244 a la presencia internacional en Kosovo dado que su cambio parece inviable por la oposición rusa.

El derecho de libre determinación de los pueblos

Es evidente que el principio que consagra el derecho de libre determinación de los pueblos, aplicado extensa e intensamente a los pueblos coloniales desde los años sesenta, se ha convertido en una norma de Derecho internacional positivo. Norma sí, y más en concreto consuetudinaria de carácter general, al reunir los dos elementos precisos para la conformación de una costumbre: numerosas resoluciones de las Naciones Unidas, adoptadas por unanimidad, sin votos en contra o por abrumadoras mayorías sobre casos concretos y sobre problemas o enfoques generales del tema; la práctica de los Estados con colonias, que han procedido, acatando estas resoluciones, a descolonizar sus antiguas posesiones; y la incorporación de algunas de las disposiciones derivadas del derecho a la libre determinación en tratados internacionales universalmente “consentidos”. Todos estos hechos analizados en su conjunto permiten sustentar la existencia de una práctica general, uniforme y constante (elemento material) realizada con el convencimiento de su obligatoriedad jurídica (elemento espiritual u *opinio iuris*). Una interpretación de esta naturaleza se ve considerablemente reforzada de un lado por ser sustentada por un sector doctrinal abrumadoramente mayoritario que ha analizado esta práctica y, de otro y sobre todo, porque la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha ratificado la naturaleza jurídico-consuetudinaria del derecho de los pueblos coloniales a su libre determinación.¹

Más aún, nadie pone en duda hoy que esta norma forma parte del Derecho internacional imperativo, siendo pues de fundamental importancia para la comunidad internacional en su conjunto. La CIJ y la Comisión de Derecho Internacional (CDI) lo han afirmado resueltamente,² lo que implica, entre otras consecuencias, que su violación grave supondrá para su autor el régimen de responsabilidad particular que, según el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* aprobado por la Comisión en agosto de 2001 y endosado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de ese mismo año,³ corresponde a quienes cometan hecho ilícitos de tamaño naturaleza.⁴

Claro que hay elementos recientes que plantean la interrogante de si la norma que consagra el derecho de libre determinación de los pueblos coloniales no está perdiendo impulso. La resistencia de algunos Estados, interesados al parecer (como EEUU y Francia) en que el principio de libre determinación no se aplique al caso del Sáhara Occidental del mismo modo que ha venido siéndolo desde 1960 no es la única frustración: también se puede mencionar la incongruencia de la CIJ de calificar al citado principio, en el *asunto de Timor Oriental* (1995), de obligación *erga omnes* para luego no sacar las pertinentes consecuencias procesales;⁵ y otras posiblemente, conectadas con las “modulaciones” introducidas a la postre en los Proyectos de artículos que la Comisión de Derecho

¹ Dictamen consultivo de 21 de junio de 1971, asunto de Namibia, párrafo 52 (*CIJ Recueil 1971*, p. 31); dictamen consultivo de 16 de octubre de 1975, asunto del Sahara occidental, párrafos 54-58 (*CIJ Recueil 1975*, pp. 31-33).

² Sentencia de 5 de febrero de 1970, párrafos 33-34, asunto de la Barcelona Traction, *CIJ Recueil 1970*, p. 32; sentencia de 30 de junio de 1995, párrafo 29, asunto de Timor Oriental, *CIJ Recueil 1995*, p. 102. Por lo que a la CDI se refiere, comentarios 4 y 5 al artículo 40 de su Proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Informe de la CDI sobre su 53º período de sesiones (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001)*. *Documentos oficiales de la Asamblea General, 56º período de sesiones. Suplemento nº 10 (56/10)*, Nueva York, 2001, pp. 306-307.

³ Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001.

⁴ Para un análisis detallado del mismo vid. C. Gutiérrez Espada (2005), *La responsabilidad internacional (consecuencias del hecho ilícito)*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia.

⁵ Vid. C. Gutiérrez Espada (2002), “¿Actio popularis en Derecho Internacional?”, *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, Editorial Marcos Lerner-Editora Córdoba, edición de Drnas Zlata-Lerner Marcelo y coordinación de Drnas Zlata, Córdoba (República Argentina), tomo I, pp. 568 y ss.; Id., *La responsabilidad... cit.*, pp. 155 y ss.

Internacional había aprobado en relación con los crímenes contra la paz y seguridad de la humanidad y respecto de la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.⁶

Lo que nos preguntamos, habida cuenta de lo que parece “politización” y “agotamiento” del principio, es si ello va o no a tener incidencia en la aplicación del mismo (¡porque este es el futuro de la norma!) a otros pueblos que lo reclaman.

Derecho sí, pero ¿de qué pueblos?

¿Hay otros pueblos aparte de los coloniales? Por supuesto que sí. Se trataría de aquellos colectivos que viven en el seno de un Estado soberano e independiente pero que se singularizan del resto de la población, o de sus otros pueblos en su caso, por su lengua, su historia, raza o religión, elementos aglutinadores todos que han insuflado en ese colectivo, o en una mayoría del mismo, un sentimiento “de personalidad propia”, un sentimiento “nacional”. Básicamente cabrían dividirse en dos grupos: uno que hunde sus raíces en el pasado, en la historia (son los pueblos indígenas); otro que se remite al futuro (los pueblos nacionales). No nos ocuparemos de los *pueblos indígenas*, porque su problemática es más concreta, diferente de la de los otros pueblos a los que aludiremos y, acaso, de menor importancia objetiva, pero sobre todo porque Kosovo no es uno de ellos; aunque sí podríamos recordar que España se ha vinculado muy recientemente al *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989), en el que se aborda y pone al día un estatuto jurídico básico para colectivos de esa naturaleza, respecto de los que se reconoce sus “aspiraciones... a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones”, pero siempre “dentro del marco de los Estados en que viven”.⁷

En síntesis, el Derecho internacional concede a los pueblos nacionales que viven en un Estado soberano el derecho de libre determinación, pero con un contenido diferente al de los pueblos coloniales:

- A estos, el derecho les otorga, si ese fuera su deseo, la independencia, pudiendo luchar, y pedir y recibir ayuda de Estado amigos en esa lucha, si es que se les denegara el ejercicio del mismo. Algunos lo sintetizan diciendo que el derecho de libre determinación asegura a los pueblos coloniales su *autodeterminación externa*.
- El derecho de libre determinación de los pueblos nacionales no coloniales les protege de no ser excluidos del gobierno del Estado ni perseguidos por su raza, credo o color. Por lo tanto, ni independencia⁸ ni un régimen de autonomía sino derecho a ser tratado en pie de igualdad, de estricta igualdad, con el resto de la población del Estado. Algunos, aunque los términos nos parecen equívocos en este caso, lo sintetizan afirmando que los pueblos nacionales que viven en un

⁶ P. Andrés Sáenz de Santamaría (1997), “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, I, pp. 160-165.

⁷ Párrafo quinto de su Preámbulo (Convenio número 169 de la OIT, hecho en Ginebra el 27 de junio de 1989, y ratificado por España el 29 de enero de 2007, *BOE* 8/III/1989). En relación con la actual situación de los pueblos indígenas *vid.* S. Torrecuadrada García-Lozano (2001), *Los pueblos indígenas en el orden internacional*, Dykinson, Madrid 2001; J.D. Oliva Martínez (2003), *El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*, Foro Indígena, La Paz (Bolivia); F.D. Mariño Menéndez y J.D. Oliva Martínez (eds.) (2004), *Avance en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid.

⁸ No somos los únicos: La mayoría de la doctrina, con base, repárese, en la práctica estatal, se pronuncia negativamente sobre un derecho de secesión de los pueblos no coloniales a tenor de la resolución 2625 (XXV) (*vid. ad ex.* A. Cassese (1996), *Self-determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Grotius Publications, Cambridge University Press, Cambridge, 2ª reimp., pp. 123-124; P. Andrés Sáenz de Santamaría (1997), “La libre determinación...” cit. (nota 4), p. 187; A. Remiro Brotons (2001), “Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, V, pp. 110-120; M. Eudes (2006), “Retour sur une reussite passée inaperçue: L’Accord de Belfast et la nouvelle lecture du droit à l’autodétermination”, *Révue Générale de Droit International Public*, nº 3, pp. 633 y ss.; y A. Mangas Martín (2007), “El ‘plan Ibarretxe’ se estrella contra el Derecho internacional”, *El Mundo*, 10/X2007.

Estado soberano tienen un derecho de *autodeterminación interna* pero no externa. Si el Acuerdo de paz de Belfast (1998), que busca la reconciliación de las dos Irlandas, puede decirse que ha tenido un cierto éxito se debe precisamente a que en él se consagra la plena realización del derecho de autodeterminación *interna* de Irlanda del Norte, en modo alguno el de autodeterminación externa.⁹

Dicho esto, hay que reconocer que ha habido países, en Europa, en los que pueblos que vivieron décadas en un Estado soberano (Yugoslavia) han roto por la fuerza de las armas sus lazos con él, y son hoy soberanos e independientes. Esto plantea la duda de si el Derecho internacional está cambiando en relación precisamente con esta norma y en su aplicación, a los pueblos nacionales que forman parte de un Estado. No nos parece que el reconocimiento internacional que algunos hicieron de Croacia o Eslovenia tuviera que ver con la intención de quienes con tanta rapidez lo llevaron a cabo de aplicar *jurídicamente* a esos pueblos el derecho de libre determinación puro y duro, tal cual se aplicó a los coloniales; *política* y *pragmatismo* son términos más adecuados en la búsqueda de una explicación al efecto.¹⁰

Pero sí hay, en todo caso, un fenómeno que requiere mayor atención y que aparece directamente relacionado con nuestra cuestión, porque Kosovo era –y es– uno de los pueblos de Yugoslavia y por ese pueblo y por las circunstancias que atravesaba se desencadenó en 1999 una guerra que enfrentó a la OTAN contra Yugoslavia.

El Estatuto acordado de Kosovo (1999)

La “Guerra de Kosovo” y sus corolarios constituyen un aviso importante de que la comunidad internacional no debería menospreciar la presencia de nuevo entre nosotros del fantasma del nacionalismo y plantear, acaso, la conveniencia de encontrar, de una vez, una respuesta jurídica clara y firme para el mismo, sobre la base de una reconsideración, si preciso fuera, del principio de libre determinación de los pueblos.

Y es que la “Guerra de Kosovo” arranca de un deseo de autodeterminación del pueblo kosovar reprimido por el Estado del que forma parte. Si para el profesor Ghebali el asunto de Kosovo se inicia en rigor en 1989 cuando el Gobierno de Belgrado revocó (un 23 de marzo) el estatuto de autonomía de Kosovo,¹¹ para el que fue en su día representante de la comunidad internacional para Bosnia-Herzegovina la cuestión estaba también clara:

“Kosovo está detrás de la primera represión sangrienta de una reivindicación nacionalista –la manifestación kosovar por el estatuto de República en 1981 (...) Los (otros) dos grandes actos del problema de Kosovo (son) julio de 1990 y septiembre de 1991 (supresión de las instituciones políticas de la provincia y proclamación de la ‘República de Kosovo’) y febrero de 1996 (primeros atentados del

⁹ Vid. Eudes (2006), cit., pp. 631-646.

¹⁰ “In order to try to control this new area of political instability” (E. Chadwick [1996], *Self-determination, terrorism and international humanitarian law of armed conflict*, M. Nijhoff, La Haya-Boston-Londres, 1996, p. 61); Antonio Cassese entiende que el reconocimiento de las ex-repúblicas yugoslavas es alentado por la Comunidad Europea sólo “cuando queda claro que el proceso de secesión es imparable”, pudiendo por ello “calificarse de proceso revolucionario que tuvo lugar más allá de las reglas de Derecho positivo vigentes” (*Self-determination of peoples. A...* cit. [nota 8], pp. 360 y 270); y con términos en esencia análogos F.M^a Mariño Menéndez (1996), “Naciones Unidas y el derecho de autodeterminación”, en F.M^a Mariño Menéndez (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, pp. 100-101; y a “respuestas coyunturales” se ha referido también entre nosotros P. Andrés Sáenz de Santamaría (1997), “La libre determinación...” cit. (nota 6), pp. 179-182.

¹¹ V.-Y. Ghebali (1999), “Le Kosovo entre la guerre et la paix”, *Défense Nationale*, agosto-septiembre, p. 63. Y por si hubiera duda alguna posible al respecto, nos remitimos a la afirmación escrita de un autor serbio que conectó (y justificó parece) la supresión de la autonomía del territorio con el objetivo del Gobierno yugoslavo de “reforzar sus derechos soberanos sobre la totalidad de su territorio” (R. Petkovic [1991], “Yugoslavia versus Yugoslavia”, *European Affairs*, I, febrero-marzo, p. 75).

El mismo Martti Ahtisaari, enviado especial del secretario general para Kosovo, ha reconocido en su Informe (2007) que en la génesis de este conflicto están “las políticas de opresión de Milosevic” y su “represión reforzada y brutal”.¹³

¿Y qué enseñanzas se desprenden de la “guerra de Kosovo” en relación con el principio de libre determinación de los pueblos? Partimos del dato, machaconamente repetido, de que el ataque de la OTAN a Yugoslavia obedeció al hecho de que el Gobierno yugoslavo no reconocía un amplio estatuto de autonomía para Kosovo en el seno de Yugoslavia como Estado soberano,¹⁴ hasta el punto de que se condicionó el cese de los bombardeos a que Belgrado cediera en este tema.

En la Conferencia de Rambouillet, el plan definitivo que oferta a ambas partes el Grupo de Contacto está formado por 10 principios básicos, dos de los cuales son: el respeto a la integridad territorial de Yugoslavia y un alto grado de autonomía para Kosovo.¹⁵ Con dudas y reticencias ambas partes aceptan esos principios: los albanos-kosovares quieren la independencia o, al menos, la celebración de un referéndum de autodeterminación tras la expiración de un acuerdo transitorio de tres años, pero acaban firmando el Plan de paz; el Gobierno yugoslavo acepta la autonomía de Kosovo aunque en términos siempre ambiguos. Yugoslavia, finalmente, se niega a firmar el Plan de Rambouillet, al no resignarse a algunos de sus principios (el más importante, sin duda, la presencia en Kosovo de una Fuerza internacional de seguridad).

Así las cosas, la OTAN lanzó su ataque y comunicó su decisión de proseguir hasta que Belgrado aceptara el Plan de Paz, en el que se destaca que el futuro del territorio pasa por su continuidad en el seno de Yugoslavia pero con un amplio estatuto de autonomía. La evolución posterior de los acontecimientos confirma la omnipresencia en toda la crisis de estos dos puntos:

- Así, en la Cumbre de la OTAN en Washington de abril de 1999, con los ataques en marcha, la *Declaración de Kosovo* que en ella se aprueba ofrece una aproximación de lo que será el futuro **estatus** del territorio, según el cual este se convertirá en una especie de “protectorado” bajo administración internacional y, seguidamente, quedará “como una región con una ‘sustancial autonomía’ dentro de Yugoslavia”.
- El 3 de mayo de 1999, el Gobierno de Belgrado ofrece una salida al conflicto con base en un documento de cuatro puntos, el tercero de los cuales sostenía la apertura de “un proceso político y la definición de una amplia autonomía para Kosovo en el marco de Serbia, sobre la base del principio de la igualdad de todos los ciudadanos y de la igualdad de las comunidades nacionales”.
- En la segunda semana del mes de mayo, el G-8, reunido en Bonn, presentó una propuesta para acabar con la “guerra de Kosovo”, en la que se contemplaba la adopción por el Consejo de Seguridad de la ONU, marginado absolutamente de la intervención, de una resolución que

¹² C. Westendorp (1999), “Kosovo: las lecciones de Bosnia”, *Política Exterior*, XIII, julio-agosto, nº 70, p. 45.

¹³ *Informe del Enviado especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo (S/2007/168, 26 de marzo de 2007)*, párrafo 6.

¹⁴ La preferencia por la opción *autonomista* sobre la *independentista* para Kosovo se remonta a varios años atrás, al menos desde 1994, y tanto a nivel de Naciones Unidas, como de la OSCE, el Consejo de Europa o la Unión Europea (*vid. ad ex.* las referencias y documentos que aporta J. González Vega (1999), “La protección internacional de las minorías en Europa”, *Cursos de Derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, I, Universidad del País Vasco, p. 101).

¹⁵ Los otros ocho: alto el fuego en el territorio, apertura entre ambas partes de negociaciones de paz, un acuerdo de transición sobre Kosovo de tres años, no suspensión o modificación unilateral de dicho acuerdo, respeto de los derechos de todos los grupos nacionales en Kosovo, elecciones libres en la provincia supervisadas por la OSCE, una amnistía de presos políticos y la presencia de fuerzas internacionales de seguridad (una síntesis del acuerdo se publicó en *El País* de 4/III/1999; también P.M. De La Gorce (1999), “La historia secreta de las negociaciones de Rambouillet”, *Le Monde diplomatique*, mayo, p. 16).

incluyera siete principios generales, el sexto de los cuales exigía la apertura de un “proceso político dirigido al establecimiento de un acuerdo-marco político interino, que prevea para Kosovo una autonomía considerable, que tenga en cuenta los acuerdos de Rambouillet y el *principio de soberanía e integridad territorial de Yugoslavia y de los otros países de la región* [cursiva añadida], y la desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK)”.

- El Consejo aprobó el jueves 10 de junio de 1999, por 14 votos a favor y con la única abstención de la República Popular China, su resolución 1244, en la que:

“en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, 1. Decide que la solución política a la crisis de Kosovo se basará en los principios generales manifestados en el anexo 1 y en los principios y condiciones más detalladas que figuran en el anexo”.

En el Anexo 1 se reproduce la Declaración publicada por el presidente de la reunión de ministros de Asuntos Exteriores del G-8, celebrada en el Centro de Petersberg el 6 de mayo de 1999,¹⁶ y cuyo principio sexto es el que hemos reproducido anteriormente.

La primera interrogante que surge de todo esto es la siguiente: ¿obliga el Derecho internacional a Yugoslavia, para cumplir con el principio de libre determinación de los pueblos, a conceder a uno de sus pueblos un “amplio Estatuto de autonomía”? Todos creíamos que, en el caso de los pueblos no coloniales (o no sometidos a una ocupación extranjera o un régimen racista), el derecho de los pueblos a su libre determinación solo daba a estos derecho a participar en pie de igualdad en la gestión de la *res publica*, sin discriminación por su raza, credo o color. Un Estado que respeta este mínimo cumple con el Derecho internacional en cuanto a la libre determinación de sus pueblos-minoría, en virtud del párrafo séptimo del principio de libre determinación de los pueblos de la Declaración aneja a la res. 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970,¹⁷ reproducido prácticamente por la res. 50/6, de 24 de octubre de 1995, de la Asamblea General (Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas), viendo así protegida su integridad territorial por esta cláusula de salvaguardia contra eventuales secesiones.¹⁸

Una interpretación de este naturaleza, defendida con vigor doctrinalmente,¹⁹ parece confirmada por el Tribunal Supremo de Canadá en su Declaración de 20 de agosto de 1998 a propósito del asunto de Québec; en esta decisión, y citando tanto la resolución 2625 como la 50/6 en los pasajes aquí mencionados, el Tribunal acepta que los pueblos no discriminados y que están representados sin distinción alguna respecto de los demás que integran el Estado por el Gobierno del mismo ven respetado su derecho de autodeterminación, y queda garantizada la integridad territorial del mismo, excluyéndose, pues, un derecho unilateral a la secesión o a la independencia que solo en el caso de los pueblos coloniales u oprimidos (por una ocupación militar extranjera o un régimen racista) y, acaso, los pueblos discriminados y no representados por el Gobierno del Estado sin distinción alguna...” lo tendrían.²⁰ El profesor Cassese precisa que la cláusula de salvaguardia con que se cierra el párrafo 7º

¹⁶ Sobre la misma *vid. ad ex.* “Chronique des faits internationaux”, bajo la dirección de L. Balmond y PH. Weckel, *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 739 y ss.

¹⁷ “Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén por tanto, dotados de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”.

¹⁸ En su párrafo 1 dedicado al tema de la *paz*, la Declaración reafirma el derecho de libre determinación de los pueblos y reproduce el párrafo séptimo del contenido en este principio en la Declaración de 1970 (*supra* nota anterior), alterando sólo su parte final: “de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna”.

¹⁹ Como, sin ánimo de exhaustividad, Cassese (1996), *Self-determination...* cit. (nota 8), pp. 119 ss.; Mariño (1996), “Naciones Unidas...” cit. (nota 10), p. 105; J. Castellano (2000), *International Law and Self-determination*, M. Nijhoff, La Haya-Boston-Londres, p. 40.

²⁰ Supreme Court of Canada: Reference to secession of Quebec, August 20 1998, párrafos 126-139 (en *International*

del principio sobre libre determinación detallado en la resolución 2625 (XXV) exige tres requisitos distintos para que un pueblo que vive en el seno de un Estado pueda legítimamente invocar su derecho a la secesión:

*“Thus, denial of the basic right of representation does not give per se the right of secession. In addition, there must be gross breaches of fundamental human rights, and, what is more, the exclusion of any likelihood for a possible solution within the existing State structure”.*²¹

Repárese, entonces, en que el Derecho internacional no parece exigir a los Estados ni con mucho, si esta interpretación es correcta, la concesión de “estatuto de autonomía” alguno cuanto más que este sea “amplio y considerable”; si esto es así, ¿es que está cambiando, ahora, este contenido? Debería, entonces, advertirse con claridad y, en todo caso, estar atentos a la práctica.

El caso de Kosovo y su desenlace parece, por otra parte, dar alas a las tesis reduccionistas que ponían en duda el reconocimiento de un derecho de secesión unilateral para los pueblos-minoría incluso en el caso de no verse representados sin distinción alguna en el Gobierno del Estado. El TS de Canadá considera “poco claro que esta tercera propuesta refleje actualmente un estándar bien establecido de Derecho internacional”.²² Y es que dadas las circunstancias del caso, si las medidas del régimen de Milosevic contra el pueblo kosovar no suponían una distinción clara respecto del pueblo serbio y su marginación por el Gobierno del Estado, ¿qué debe hacerse con un pueblo, entonces, para considerar el supuesto aplicable?²³ La OTAN, en caso tal, ¿no hubiera debido apoyar la independencia abierta y francamente? ¿Acaso el principio de libre determinación de los pueblos-minoría, contrariamente a lo que algunos creíamos, no permite un derecho de secesión ni siquiera en estos casos extremos?²⁴

Esta es la conclusión a la que el asunto de Kosovo lleva, en opinión de algún autor, que se sube a la grupa de este caballo para cabalgar contra la que se ha denominado hipótesis de la “secesión-remedio”, que en su opinión no era admitida por el Derecho positivo.²⁵ Hay que reconocer que muchos partíamos

Legal Materials, XXXVII, 1998, n° 6, noviembre, pp. 1.371-1.374); repárese en las dudas que el TS de Canadá tiene respecto de esta tercera excepción (*vid.* sobre todo los párrafos 135 y 138 de su declaración, *ILM* cit., p. 1.373). Sobre esta decisión *vid. ad ex.* J. Rodríguez-Zapata Pérez (1999), “Autodeterminación y Constitución”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, III época, n° 1, enero-febrero, pp. 37-38, 43 y ss; D.P. Haljan (1998), “Negotiating Québec Secession”, *Révue Belge de Droit International*, XXXI, n° 1, pp. 198-199); A.F. Bayefsky (2000), *Self-determination in International Law. Québec and Lessons Learned*, Kluwer, La Haya. Sabido es que la “doctrina” sentada por el TS de Canadá ha sido incorporada por el Gobierno en la llamada “ley de la claridad”. Las dudas sobre el derecho a la secesión de “los pueblos (que están) en Estados independientes” se manifiestan incluso en autores que han destacado cómo el derecho de “todos” los pueblos a su libre determinación es de algún modo tributario del uso de la fuerza armada emprendido por ciertos movimientos de liberación nacional (como E. Chadwick [1996], *Self-determination...* cit. [nota 10], p. 61) o que son nacionales de Estados soberanos muy jóvenes, como Croacia, que formaban parte de Yugoslavia: así para Budislav Vukas el principio de integridad territorial de los Estados soberanos e independientes debe ser en principio respetado, admitiendo que dicho principio podrá ser ignorado en determinados supuestos solamente: “si se violan los derechos humanos y libertades fundamentales, o la posición de un pueblo podría calificarse de estar bajo ‘dominación extranjera’, esto es bajo el dominio de otro pueblo” (Budislav Vukas [1999], “States, Peoples and Minorities”, *Recueil des Cours*, 231, 1999-VI, Nijhoff, Dordrecht, pp. 422-423).

²¹ E. Chadwick (1996), *Self-determination...* cit. (nota 8), pp. 119-120.

²² Declaración cit., párrafo 135 (*ILA* cit., p. 1373).

²³ C. Hillgruber sí considera que la minoría albanesa es objeto de persecución en tanto que pueblo o grupo étnico por el Gobierno del Estado, y es coherente con su conclusión, pues es de los pocos que defienden, con base en esas consideraciones, el derecho de secesión de Kosovo (C. Hillgruber [1998], “The Admission of New States to the International Community”, *European Journal of International Law*, 9, p. 509).

²⁴ *Vid. ad ex.* C. Gutiérrez Espada (1995), *Derecho internacional público*, Trotta, Madrid, pp. 212-213; B. Vukas (1999), cit. (nota 20), loc. cit.; Th. Christakis (1999), *Le droit de l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La Documentation Française, París, pp. 296 y ss; G. Abi-Saab (1987), “Cours Général de Droit International Public”, *Recueil des Cours*, 207 (VII), pp. 402-406; E. Jiménez de Aréchaga (1978), “International Law in the Past Third of Century”, *Recueil des Cours*, 159 (I), p. 110.

²⁵ O. Corten (1999), “A propos d’un désormais ‘classique’: *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, de Théodore Christakis”, *Revue Belge de Droit International*, XXXII, n° 1, pp. 340-344; de la misma

de la premisa de que una interpretación tanto de la resolución 2625 (1970) como, posteriormente, de la resolución 50/6 (1995), favorable al reconocimiento del derecho de secesión de los pueblos dentro del Estado despreciados y marginados de la vida pública o perseguidos sistemática y generalizadamente,²⁶ se ve muy duramente puesta a prueba cuando en un supuesto como el de Kosovo (Gobierno del Estado que impone un régimen absolutamente discriminatorio a uno de sus pueblos, represión feroz que linda con el genocidio, agotamiento de todo intento de solución pacífica...), los Estados que deciden reaccionar contra tal estado de cosas se enrocan en la defensa a ultranza de un estatuto de autonomía para Kosovo pero dentro siempre del Estado yugoslavo. Así las cosas, es cierto, como señala Olivier Corten, que este caso “*constitue certainement un précédent que témoigne de l’opposition des Etats à la consécration d’un nouveau droit à la ‘secession-remède’*”.²⁷

Desde estas perspectiva, conviene añadir en todo caso, que aun de admitir esta última tesis, la OTAN no hubiera podido justificar con ella fácilmente su *intervención armada directa* contra Yugoslavia, sobre la base de la que la legitimidad de la lucha y petición de ayuda militar de los pueblos se basa en el *derecho de autodeterminación* y no en la figura de la *legítima defensa*.²⁸

opinión, M.G. Kohen (1999), “L’emploi de la force et la crise de Kosovo: Vers un nouveau désordre juridique international”, *Révue Belge de Droit International*, XXXII, n° 1, pp. 127-129.

²⁶ “Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén por tanto, dotados de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”.

²⁷ Corten (1999), “A propos...”, cit. (nota 25), p. 344.

²⁸ Cuando la Asamblea General de Naciones Unidas acepta, en su resolución 1514 (XV) de 1960, el derecho inalienable de todo pueblo colonial a su libre determinación, los Estados que fueron surgiendo de ese proceso descolonizador se esforzaron tenazmente en concretar ese derecho en varios extremos. Uno de ellos consistía, a su juicio, en admitir que si el pueblo colonial tiene derecho a su libre determinación, la negativa de la Potencia administradora a hacerlo posible legítima a ese pueblo a luchar, por cualquier medio, para conseguirlo y a pedir y recibir ayuda de Estados amigos con ese propósito. *En la Declaración de Principios aneja a la resolución 2625 (XXV) de 1970*, se llegó a una fórmula de compromiso entre los Estados del Tercer Mundo y “socialistas” con los Estados del grupo “occidental” según la cual, sin precisión mayor: “Todo Estado tiene del deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos antes aludidos en la formulación del presente principio de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia. En los actos que se realicen y en la resistencia que opongan contra esa medida de fuerza con el fin de ejercer su derecho a la libre determinación, tales pueblos podrán pedir y recibir apoyo de conformidad con los propósitos de la Carta de Naciones Unidas” (principio de igualdad de derecho y libre determinación de los pueblos, párrafo quinto). *En el caso de la Definición de la Agresión, aneja a la resolución 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974*, se insiste en el tema con una disposición que, a mi entender, aporta pocos datos nuevos (“Nada de lo establecido en esta Definición, y en particular en el artículo 3, podrá perjudicar en forma alguna el derecho de libre determinación, la libertad y la independencia, tal como surge de la Carta, de pueblos privados por la fuerza de ese derecho, a los que se refiere la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en particular de los pueblos que están bajo regímenes coloniales y racistas u otras formas de dominación extranjera; ni el derecho de esos pueblos a luchar con tal fin y pedir y recibir apoyo, de acuerdo con los principios de la Carta y en conformidad con la Declaración antes mencionada [artículo 7]).

La conclusión sobre el estado de la cuestión hoy puede ser la siguiente: (1) *un sector minoritario de la sociedad internacional, en el que militan los integrantes del antiguo grupo “occidental”*, acepta que en virtud del derecho de libre determinación un pueblo colonial puede luchar contra el Estado colonialista que reprime su derecho por la fuerza e incluso a pedir y recibir ayuda de terceros Estados, pero este apoyo “extranjero” no puede ser de naturaleza militar, ni directa ni indirecta. El que fue juez, de nacionalidad estadounidense, de la Corte Internacional de Justicia, Egon Schwebel, encarna a la perfección postura tal: (“Es decir, es lícito para un Estado o movimiento extranjero prestar asistencia moral, política y humanitaria a un pueblo que lucha por su libre determinación; pero no es lícito para un movimiento o Estado extranjero intervenir en esa lucha por la fuerza o aportar armas, suministros y otro apoyo logístico durante la prosecución de la rebelión armada. Esto es cierto tanto si la lucha se proclama en prosecución del proceso de descolonización o contra la dominación colonial como si no tiene ese fin”, opinión disidente, párrafo 180, asunto sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta [fondo], *CIJ Recueil 1986*, p. 351). (2) *La mayoría de la sociedad internacional, incluido un cierto sector de la doctrinal “occidental”*, sostiene que tanto el apoyo político, financiero o humanitario como la ayuda militar indirecta (suministro de armas, facilidades en su territorio, apoyo logístico...) son conformes al Derecho internacional contemporáneo. No se admite, pues, la que era tesis más radical del Tercer Mundo, que la lucha del pueblo colonial era de legítima defensa y, por tanto en aplicación de la figura de la legítima defensa colectiva, Estados amigos podían emplear contra el Estado colonialista la fuerza armada tanto

¿Cabe, después de todo lo sucedido, otra cosa que la independencia de Kosovo?; ¿será posible un estatuto que obligue a convivir a serbios y albanos-kosovares? No es sorprendente, desde luego, que algunos sectores estadounidenses y europeos presionen a favor del reconocimiento de la independencia, porque, a fin de cuentas, ¿por qué Kosovo debe tratarse de modo radicalmente distinto a Bosnia o a Macedonia?

En todo caso, el Derecho internacional ha sido siempre reacio a la independencia de los pueblos, casi podría decirse que ha venido manifestando “una tendencia... natural”,²⁹ propia de un Ordenamiento jurídico creado por Estados soberanos, contra las ambiciones secesionistas de los nacionalismos. Un mundo de 2.000 Estados-nación no sería, seguramente, un buen lugar para vivir, porque ni sería particularmente pacífico, y por tanto gobernable, ni progresaría como lo hemos hecho durante el pasado medio siglo hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos; como la democracia tiende a florecer en la diversidad, que requiere mutuo respeto y acomodación de los diversos intereses, la disolución de los Estados plurinacionales en sus diversas unidades dificultaría alcanzar este necesario equilibrio. Esta reflexión de Franck³⁰ recuerda enormemente en su fondo a la propuesta por Carlos Westendorp³¹ cuando considera que es preciso apostar, a pesar de todo, por la autonomía y no por la independencia, y ello a fin de evitar cuidadosamente que se repita en Kosovo la división en entidades políticas “étnicas”, que sería como dar la razón a Milosevic, consagrando una separación entre serbios y albaneses como si no pudieran convivir nunca más en un mismo territorio.

Conviene apuntar en cualquier caso que la autonomía que se barajó en su día para Kosovo era muy importante. Más de un comentarista de los *medios* ha señalado, a propósito de los Acuerdos de Rambouillet, que concedían a Kosovo una autonomía “lindando con la independencia”. El mismo Consejo Europeo de la Unión llegaba a la conclusión, en 1997, de que la definición de lo que sea “un alto grado” o una autonomía “considerable” para Kosovo “debería aspirar a establecer un marco jurídico justo *que vaya más allá del respeto del derecho de las minorías*”.³²

La independencia de Montenegro es secesión (constitucionalmente prevista) y no libre determinación

El domingo 21 de mayo de 2006 tuvo lugar en Montenegro un referéndum en el que el 55,5% de los electores se decantó por la independencia del país y su separación de Serbia. La participación alcanzó nada menos que el 86,3% del censo electoral. La Comisión Electoral Central de Montenegro confirmó el martes 23 de mayo la victoria de los independentistas mediante una declaración de su presidente, el diplomático eslovaco Frantisek Lipka. El porcentaje de “Síes” alcanzado entre los votantes permitía superar el umbral mínimo de votos (55%) y de participación (superior al 50%) que la UE había fijado a fin de proceder al reconocimiento del nuevo Estado.³³

directa como indirectamente (A. Cassese [1985], “Article 51”, en J.P. Cot y A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, París-Bruselas, pp. 786-787). Prestigiosos internacionalistas provenientes de países del Tercer Mundo han reconocido al menos que la tesis de la legítima defensa colectiva en esta cuestión no está, ni mucho menos, claramente admitida: Por ejemplo, G. Abi-Saab (1987), “War of National Liberation and the Laws of War”, en F.A. Snyder y A. Satharithai (eds.), *Third World Attitude Toward International Law. An Introduction*, Dordrecht, pp. 131 y 139 (y nota 19 de esta).

²⁹ T.M. Franck (1998), “Personal Self-determination: The Next Wave in Constructing Identity”, *Legal visions of the 21st Century: Essays in Honour of Judge Christopher Weeramantry*, A. Anghi y S. Sturgess (eds.), Kluwer Law International, La Haya-Londres-Boston, p. 256.

³⁰ “Personal self-determination...”, cit., p. 255.

³¹ “Kosovo: Las lecciones de Bosnia”, cit. (nota 12), p. 55.

³² Conclusiones del Consejo Europeo de 29 de abril de 1997, *Boletín de la UE*, 1997, nº 4, p. 146 (la cursiva del texto es nuestra).

³³ Diario *El País* del martes 23/V/2006 (<http://www.elpais.es/internacional.html>), así como en su edición impresa del miércoles 24/V/2006 (pp. 32-33).

Con esta decisión, Montenegro, que formaba parte del Estado unificado de Serbia y Montenegro, accedía a la independencia como Estado soberano o, como algunos prefieren decir,³⁴ la recuperaba. Montenegro, en efecto, sometido al poder otomano y bizantino, alcanzó su independencia *de facto* a fines del siglo XVIII y formalmente en 1878, año en que con ocasión del Congreso de Berlín el pequeño principado balcánico se vio reconocido por las grandes potencias europeas de la época. En 1918, tras la primera guerra mundial, pasa a formar parte del Estado serbo-croata-esloveno y después, en 1921, del “País de los Eslavos del Sur”, esto es, Yugoslavia. Y en ella permaneció cuando a principios de la década de los noventa la República Federativa Socialista de Yugoslavia saltó en pedazos con la independencia, sucesivamente, de Eslovenia, Croacia, Macedonia y Bosnia-Herzegovina.

Con la próxima independencia de Montenegro se consuma probablemente el penúltimo acto de la desintegración de la antigua Yugoslavia.³⁵ Queda pendiente el definitivo estatuto que se otorgue a Kosovo, actualmente provincia autónoma de la extinta República y que hoy forma parte de Serbia aunque esté, desde la “Guerra de Kosovo” (1999), bajo administración internacional. No hace falta haber bebido del agua de Nostradamus para “ver” que el hecho que comentamos juega a favor de quienes, en Kosovo, desean salir de Serbia; pero volveremos sobre esto más adelante.

Montenegro llevaba ya varios años intentando alcanzar su plena independencia, pero fue a partir del 26 de octubre de 2001, con la Cumbre entre los líderes serbios y montenegrinos, cuando en ambos países se llegó al convencimiento por quienes estaban en disposición política y jurídica de lograrlo de que la postura de ambas partes no era compatible, resultando inevitable consultar mediante un referéndum la voluntad del pueblo de Montenegro sobre su permanencia en el seno del un Estado unificado. La UE intentó evitar esta nueva secesión en lo que quedaba de la antigua Yugoslavia, a cuyo proceso de desintegración quería ponerse fin ya de manera definitiva; y no tanto o no solo por la propia conveniencia del asunto habida cuenta la importancia de evitar nuevos factores de desestabilización en la zona, sino también para evitar poner en cuestión el delicado estatuto de Kosovo, nido de avispas que el apicultor internacional que lo vigila a duras penas consigue mantener entre aturrido y sedado.

El alto representante de la Unión para la PESC, Javier Solana Madariaga, se implicó decisivamente en el tema al proponer un acuerdo entre Serbia y Montenegro que mantuviese la unión federal entre ambas Repúblicas. No es extraño por ello que firmado éste, el mismísimo Consejo Europeo expresara “su satisfacción por el acuerdo que los dirigentes interesados alcanzaron en Belgrado el 14 de marzo sobre el principio de una entidad constitucional única para Serbia y Montenegro”.³⁶

El 14 de marzo de 2002, en efecto, se firma en Belgrado por el presidente de la República Federal de Yugoslavia y su viceprimer ministro, por el presidente de la República de Montenegro y los primeros ministros de Serbia y de Montenegro, figurando como testigo el alto representante de la Política Exterior y de Seguridad de la UE, un *Acuerdo de principios de las relaciones entre Serbia y Montenegro dentro de la unión del Estado*.³⁷ En él, Yugoslavia pasa a denominarse Serbia y Montenegro, estando conformado por ambos Estados, que así se califican, y por las provincias autónomas, en el territorio serbio, de Voivodina y Kosovo. Se crea una estructura institucional común muy simple, siendo destacable la importancia que en él se da a las cuestiones económicas y a la

³⁴ Para un interesante análisis del proceso que ha llevado a Montenegro a su independencia y sobre sus consecuencias *vid.* María José Cervell Hortal (2006), “Montenegro: bienvenido Estado número 192”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVIII (2006), nº 2, pp. 1057-1065.

³⁵ En el Informe del Enviado Especial para Kosovo se emplean términos muy similares (“la conclusión de este último episodio de la disolución de la exYugoslavia...”, S/2007/1968 cit. [nota 13], párrafo 15 *in fine*).

³⁶ Consejo Europeo de Barcelona (15-16/III/2002), Conclusiones de la Presidencia (Boletín UE 3-2002 [es], I.1 [http://europa.eu/bulletin/es/200203/...](http://europa.eu/bulletin/es/200203/)).

³⁷ Texto en español en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/declarations/73448.pdf. Un comentario del mismo por M^a.I. Torres Cazorla (2003), “El último cambio de Yugoslavia: de la República Federativa de Yugoslavia [Serbia y Montenegro] a la Unión de Serbia y Montenegro”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LV, nº 1, pp. 487-492.

implicación en ellas de la UE. Se prevé, así, la creación de un mercado interior entre ambos Estados que asegure la libertad de circulación entre ellos de personas, bienes, servicios y capitales; se fija como objetivo básico la adopción de “las soluciones que permitan una más rápida integración en la Unión Europea”, respecto de la que se precisa su deber de “ayudar al cumplimiento” de los objetivos económicos del Acuerdo y “supervisar el proceso de manera regular”.³⁸ El Acuerdo de Belgrado, en fin, prevé la adopción de una Carta Constitucional que será el “texto legal de mayor rango del Estado unificado de Serbia y Montenegro”.

Uno de los aspectos esenciales del Acuerdo es lo que en él se *denomina disposición sobre reconsideración*, que faculta a los Estados miembros de la Unión “a iniciar procedimientos para un cambio del estatuto del Estado, es decir, la retirada del Estado unificado... una vez expirado un período de tres años” desde su entrada en vigor, lo que se cumplió en 2006. Se especifica en la misma que si Montenegro se retira, la cuestión de Kosovo, y el territorio mismo de la provincia, serán competencia y permanecerán en el Estado sucesor, que será Serbia.

En enero del 2003 se aprobó la *Carta Constitucional de la Unión de Estados de Serbia y Montenegro* así como la *Ley de Aplicación de la Carta Constitucional de la Unión de Estados de Serbia y Montenegro*.³⁹ El artículo 60 de la Carta Constitucional recoge y precisa la *disposición sobre reconsideración* del Acuerdo de Belgrado.⁴⁰

Ya en mayo de 2005, las autoridades de Montenegro decidieron realizar el referéndum, que se celebró el día 21 de mayo de 2006, sobre su independencia de la Unión. Las mejores perspectivas de ingreso en la UE que al parecer tenía Montenegro yendo en solitario estuvieron presentes en la decisión. Algunos datos económicos podrían confirmar el presupuesto: la inflación en Montenegro llevaba años por debajo del 3% (en Serbia en torno al 15%), la tasa de paro en Montenegro (un 20%) se sitúa con todo 10 puntos por debajo de la de Serbia y el euro es la moneda montenegrina (el dinar la serbia).

Repárese, por tanto, que la “salida” de Montenegro del Estado unificado de Serbia y Montenegro ha sido pactada, al estar prevista en los textos “constitucionales” de la Unión, desarrollándose en la práctica de acuerdo con el procedimiento jurídicamente estipulado en el Derecho interno del Estado del que formaba parte. Ello explica que el presidente del Estado unificado, el serbio Boris Tadic, nada más conocer el comunicado de la Comisión electoral que anunciaba el triunfo de la opción independentista se apresurara a hacer pública una declaración en la que aceptaba los resultados y comunicaba su intención de cumplir la promesa que hizo de ser el primer mandatario que viajase a Montenegro para felicitar a los vencedores.⁴¹

³⁸ La Comisión de la Unión Europea elaboró al respecto un *working paper* en el que se concretaban las reformas que ambos Estados debían adoptar para su ingreso en la Unión (Commission Staff Working Paper [2005], *Report of the Preparedness of Serbia and Montenegro to Negotiate a Stabilization and Association Agreement with the European Union*, Bruselas, 12/IV/2005, SEC, 478 final).

³⁹ Pueden ambos textos, en serbo-croata y con una traducción al inglés, consultarse en <http://www.gov.yu/start.php?je=e8.id=34> (y link pdf size 532 Kb).

⁴⁰ Dice la Carta Constitucional: “*Upon the expiry of a 3-year period, member states shall have the right to initiate the proceedings for the change in its state status or for breaking away from the state union of Serbia and Montenegro. The decision on breaking away from the State union of Serbia and Montenegro shall be taken following a referendum. The law on referendum shall be passed by a member state bearing in mind the internationally recognized democratic standards. Should Montenegro break away from the state union of Serbia and Montenegro, the international instruments pertaining to the Federal Republic of Yugoslavia, particularly UN SC Resolution 1244, would concern and apply in their entirety to Serbia as the successor. A member state that implements this right shall not inherit the right to international personality and all disputable issues shall be separately regulated between the successor state [advértase que ya se ha dado su nombre, Serbia] and the newly independent state. Should both member states vote for a change in their respective state status or for independence in a referendum procedure, all disputable issues shall be regulated in a succession procedure just as was the case with the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia*”.

⁴¹ ABC, miércoles 24/V/2006, p. 32.

¿Y ahora qué?: ¿un Kosovo independiente?

Más allá de que la secesión de Montenegro pueda ser invocada, incorrectamente desde luego en nuestra opinión, por los “nacionalismos” militantes que en la Vieja Europa son, España incluida, como un modelo a imitar y como una especie de reconocimiento del derecho de libre determinación de todos ellos, la independencia de ese pequeño país puede convertirse en un torpedo que inevitablemente se dirija hacia la línea de flotación de Kosovo, el gran problema pendiente de una Yugoslavia menguada y aún, al parecer, menguante. Y es que Kosovo está en un “limbo institucional” desde 1999, puesto que de hecho ni es provincia de nadie, ni Estado soberano alguno, ni quieren quienes lo administran llamarlo protectorado.⁴²

Desde esta perspectiva, cuatro alternativas teóricas se han barajado fundamentalmente en una decisión sobre el estatuto jurídico de Kosovo.⁴³

- (1) Convertirse en una provincia más de Serbia. La realización de reformas administrativas de cara a una nueva regionalización del Estado permitiría, según algunos políticos o juristas (D. Cosic, A. Despic...) incluir a Kosovo, dividido en dos regiones (Kosovo y Metohija), como una provincia serbia más en la que habría instituciones especiales para la representación de la población de origen albanés. Ni Serbia ni el Kosovo actual han aceptado el planteamiento.
- (2) Conceder a Kosovo, en el seno del Estado serbio, un nuevo estatuto de autonomía con más prerrogativas de las que permitió el de 1989. Los líderes de Kosovo y sus principales fuerzas políticas han rechazado esta opción, alegando que ya tuvieron autonomía durante mucho tiempo y que ello no sirvió para que la población de origen albanés viese garantizados sus derechos fundamentales.
- (3) Se pensó hasta tiempos bien recientes, pero la idea como entenderemos enseguida es ya historia, convertir a Kosovo en un Estado soberano en el seno de la Unión de Serbia y Montenegro, que pasaría a constituir el Estado Unificado de Serbia, Montenegro y Kosovo. La solución hubiera complacido, posiblemente, a la comunidad internacional que tanto ha luchado por dejar intactas las fronteras de lo que quedó de la antigua Yugoslavia, pero, y prescindiendo de cualquier otra consideración, la ruptura de la Unión que la independencia de Montenegro supone ha derribado de un manotazo todo el castillo de naipes.
- (4) La independencia de Kosovo parece reforzarse cada vez con más nitidez en el horizonte de los días por venir. Albano-kosovares de acuerdo, Serbia claro es que no. La alternativa tiene sus riesgos sin duda: nuevas fronteras en la zona y, más al fondo, una eventual fusión de Kosovo con la Madre Patria, Albania, lo que puede llevar a una mayor desestabilización.

La reciente secesión de Montenegro, por un lado, sopla vigorosamente las velas de Kosovo alejándolo de la Madre-Madrastra Serbia; pero por otro despierta en los líderes de Belgrado deseos de ganar, perdido todo ya, la última batalla y anclar definitivamente ese territorio en el seno del Estado.

Llegados a este punto, resulta más que evidente que uno de los temas pendientes del *affaire* yugoslavo es el de Kosovo. ¿Por qué si Montenegro o Macedonia son hoy en día independientes no puede Kosovo reivindicar lo mismo cuando la disolución de Yugoslavia, y salvo en el caso de Montenegro, se ha llevado a cabo mediante guerras, presiones y otros elementos políticos y por lo tanto al margen del Derecho? Este es el triste dilema de Kosovo: ser o no ser igual que los otros pueblos y territorios de

⁴² Los términos entrecomillados son de J.F. Blanco Viñas, militar español que en Kosovo ha desempeñado función algún tiempo (J.F. Blanco Viñas (s.f.), *Kosovo, un status jurídico por resolver*, trabajo de investigación inédito, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, p. 109). El Informe del Sr Ahtisaari también entiende que el estatuto de Kosovo “no puede seguir en el limbo” (S/2007/168 cit. [nota 13], párrafo 4).

⁴³ Entre otras (*vid.* Blanco [s.f.], *Kosovo...* cit., pp. 119-124).

la antigua Yugoslavia. Así las cosas, no es de extrañar que jurídica y políticamente hablando, esta cuestión estuviera desde la famosa guerra de 1999 en el punto de mira de la actividad internacional, a pesar de que como ya hemos apuntado, la resolución 1244 del Consejo de Seguridad reconociera que dicho territorio se hallaba bajo soberanía de Belgrado.

Dadas estas circunstancias, y sin olvidar la evolución del conflicto, se puede considerar como lógica la preocupación de las Naciones Unidas al respecto. Desde esta perspectiva, no es de extrañar que en noviembre de 2005, las Naciones Unidas designaran a Martti Ahtisaari, antiguo presidente finés, y con gran experiencia en estas lides como enviado especial para Kosovo con el fin de elaborar un estatuto que pusiera fin a la crisis. Conviene poner de relieve que Ahtisaari ya tuvo un papel relevante en la independencia de Namibia, aunque esa vez con éxito, al negociar con la República de Sudáfrica esa independencia. No ha sido este el caso con Kosovo, al menos por el momento, aunque no conviene perder de vista que las circunstancias no son las mismas, ya que en este concreto asunto las espadas están en alto no sólo entre Kosovo y Serbia sino también entre Rusia y China por un lado y EEUU y determinados países de la UE por otro, incluyendo entre estos últimos a Francia y el Reino Unido.

En efecto, después de 14 meses de negociación, Ahtisaari remitió un informe al Consejo de Seguridad el 26 de marzo de 2007, en el que se recomendaba una independencia para Kosovo supervisada por la comunidad internacional. En nuestra opinión, sus puntos clave son los siguientes:

- (a) Se han agotado las posibilidades de que las negociaciones den un resultado mutuamente aceptable para las partes: “por muchas conversaciones que se celebren, cualquiera que sea el formato, no será posible salir del punto muerto”.⁴⁴
- (b) Es urgente solucionar de una manera definitiva el estatuto de Kosovo, pues la incertidumbre sobre el mismo “ha llegado a ser un importante obstáculo para el desarrollo democrático, la rendición de cuentas, la recuperación económica y la reconciliación étnica en Kosovo”.⁴⁵
- (c) Habida cuenta de lo que ocurrió con el régimen de Milosevic y de los años transcurridos desde que la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) asumió todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales en el territorio, período en el que Serbia no ha ejercido la mínima autoridad de Gobierno, el Enviado Especial cree que “una vuelta al dominio serbio en Kosovo no sería aceptable para la inmensa mayoría del pueblo de Kosovo. Belgrado no podría recuperar su autoridad sin provocar una oposición violenta. La autonomía de Kosovo dentro de las fronteras de Serbia... es simplemente indefendible”. Pero tampoco es sostenible seguir con la administración internacional, pues la UNMIK “no ha podido desarrollar una economía viable”.⁴⁶
- (d) La única opción viable es la independencia de Kosovo supervisada y apoyada por una presencia civil y una presencia militar internacionales que tengan, en uno y otro caso, competencias “considerables”.⁴⁷
 - El representante civil internacional, que al mismo tiempo será representante especial de la UE y se designará por un Grupo Directivo Internacional, no tendrá intervención directa en la administración de Kosovo pero sí importantes facultades correctoras (como “anular las decisiones legislativas... aprobadas por las autoridades de Kosovo y la facultad de sancionar o deponer a funcionarios públicos cuyos actos considere incompatibles con el Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”).

⁴⁴ S/2007/168 cit. (nota 13), párrafo 3.

⁴⁵ *Ibidem*, párrafos 4 y 5.

⁴⁶ *Ibidem*, párrafos 7 y 9.

⁴⁷ S/2007/168 cit. (nota 13), párrafo 13.

- La Presencia Militar Internacional será una misión militar dirigida por la OTAN, y se pedirá a la OSCE que preste también su asistencia en la aplicación del Acuerdo.⁴⁸

(e) Una vez que entre en vigor el Acuerdo, habrá un período de transición de 120 días y en un plazo de nueve meses desde esa entrada en vigor se celebrarán en Kosovo elecciones generales y locales.⁴⁹

Con independencia de otras consideraciones que se harán después, debe destacarse la complejidad que encierra el Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo. Basta leer atentamente cuestiones como los derechos de las comunidades, la descentralización con el fin de promover el buen gobierno, la transparencia, la eficacia y la sostenibilidad fiscal (en una región en la que el crimen organizado está lamentablemente presente), el sistema de justicia o la seguridad..., para intuir que lo que propone el Enviado Especial está más cerca del corazón que de la cabeza. El Sr Ahtisaari ha sido en su Informe –nos parece y recordando el dicho centroeuropeo según el cual los alemanes piensan con la cabeza, los austriacos con el corazón y los suizos dependiendo del bolsillo– más austriaco que alemán y desde luego nada suizo, pues todo apunta a que si se pone en funcionamiento su plan habrá que tener abierto antes todo un “euroducto” para Kosovo...

Como era de esperar, el plan elaborado por el antiguo presidente de Finlandia se atascó en el Consejo de Seguridad por la oposición de Rusia y China. Así las cosas, tuvo que tomar las riendas de las negociaciones el Grupo de Contacto,⁵⁰ nombrando una *troika* mediadora, formada por EEUU, Rusia y la UE, con el fin de proseguir las negociaciones durante otros 120 días, período que ha terminado el 27 de noviembre sin éxito. ¿Cuál será entonces el futuro de Kosovo?

No conviene olvidar que parecen ampliamente mayoritarios los analistas que tras examinar las diversas alternativas ven la independencia de Kosovo como un desenlace no sólo posible sino también como la alternativa más realista⁵¹ a la luz del contexto político que vivimos. Pero lo que también está claro es que a esa independencia puede llegarse no lanzando un brindis al sol sino mediante una declaración unilateral por parte de las autoridades kosovares; y debemos ser claros: salvo Montenegro, todos los otros países de la antigua Yugoslavia han recurrido a esta vía, lo que llevó en algunos casos a las guerras de todos conocidas. El presidente kosovar, Fatmir Sejdin, al dar por fracasadas las negociaciones con Serbia el pasado día 27 de noviembre, ha anunciado que así se hará también.⁵² Sin embargo, para las autoridades de Belgrado, ello implicaría la flagrante violación de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, que continúa siendo válida y lo seguirá siendo hasta que el Consejo adopte otra resolución. He aquí, pues, un ejemplo claro de antítesis entre la Política y el Derecho. Y hoy por hoy el Derecho estaría del lado de Belgrado, que es un Estado democrático y que ofrece a Kosovo una autonomía muy amplia como todo el mundo sabe.⁵³ Este el panorama actual de la situación, aunque habrá que esperar a que la *troika* mediadora remita su informe al secretario general de las Naciones Unidas el próximo 10 de diciembre, una semana después, por tanto, del último intento por poner de acuerdo a las partes en la visita prevista para el 3 de diciembre a Belgrado y Pristina.

⁴⁸ *Ibidem*, párrafos 11, 13-14 del Anexo (Disposiciones principales de la propuesta integral de Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo).

⁴⁹ Párrafos 15 y 18 del Anexo citado.

⁵⁰ El Grupo de Contacto está formado por EEUU, Rusia, Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia. Este grupo ha coordinado las iniciativas multilaterales en los foros de Naciones Unidas, UE, G-8 y otros donde su influencia permite transmitir sus soluciones a los miembros de esas organizaciones. La oposición de Rusia a sus compañeros del Grupo de Contacto condujo a la creación de un Quinteto que, junto con la *troika* citada han seguido liderando las negociaciones sobre Kosovo.

⁵¹ Cfr. por ejemplo, A.F. Rubio Plo (2007), “La batalla diplomática de Kosovo: posiciones irreductibles e intereses compartidos”, *ARI*, nº 46, octubre, pp. 19-25.

⁵² El presidente kosovar no ha tenido pelos en la lengua al declarar que “la independencia de Kosovo es el principio y el fin del proceso para el pueblo kosovar”, señalando además que la proclamación unilateral de la independencia se haría ‘rápidamente’”. Cfr. *Le Temps* (Ginebra), 28/XI/2007.

⁵³ Según anuncia el diario *El País* (28/XI/2007, p. 5), algunas de las propuestas que constan en ese plan de autonomía, estarían inspiradas en los estatutos de autonomía catalán y vasco.

En nuestra opinión, no sería ortodoxo desde un punto de vista estrictamente jurídico, sería injusto para el Estado afectado y desde luego constituiría un precedente peligroso el que la comunidad internacional abogue por la independencia de Kosovo de una Serbia democrática y respetuosa como el que más con el Derecho internacional (2007) cuando se negó a considerarlo siquiera precisamente en una época en la que probablemente había motivos para hacerlo, y respecto de una Yugoslavia ciega, sorda y muda ante los derechos de ese pueblo como tal (1999). La tajante afirmación del enviado especial, que intuyendo acaso lo que ha de venir desea ponerse (ponernos) la venda antes que la herida, de que Kosovo es “un caso especial que requiere una solución especial” y “no crea un precedente para otros conflictos sin resolver”,⁵⁴ no puede por la única fuerza de su deseo hacernos olvidar que si eventualmente el Consejo de Seguridad endosara este Informe, que en el fondo lo que nos dice es que Kosovo debe ser independiente porque los kosovares de origen albanés no soportan convivir con los serbios en Serbia, Naciones Unidas estaría lanzando al mundo, quiéralo o no el Sr Ahtisaari, el mensaje de que si un colectivo secesionista que vive en un Estado soberano, democrático y dispuesto a aceptar una autonomía más que razonable a los pueblos que en él viven consigue crear una situación de crisis tal que haga insoportable la convivencia, la comunidad internacional reconocerá su derecho a la independencia...

¿Y reconocido como tal?

Si, finalmente, Kosovo se proclamara independiente y ese acto fuese endosado por el Consejo de Seguridad (lo que en todo caso no está claro que sea posible), con lo que Serbia se enfrentaría de nuevo, sin mayores esperanzas de éxito que en 1999, al dilema de transigir o luchar, su consolidación como Estado soberano dependería de la reacción ajena, en suma de su reconocimiento.

Parece claro, de las circunstancias del caso, que el Consejo de Seguridad no prohibirá hacerlo, como ocurriera en 1983 con la República Turca del Norte de Chipre, pues (en la hipótesis que planteamos) si endosó su independencia no va, después, a ir contra sus propios actos, amén de que si algún otro miembro deseoso de notoriedad lo intentara, el veto de probablemente más de un miembro permanente (EEUU, pero también de Francia y el Reino Unido, están dispuestos a reconocer un Kosovo independiente, aunque se haga de forma unilateral) segaría de inmediato la hierba bajo sus pies. Y, con todo, nos preguntamos si en términos objetivos sería conforme a Derecho proceder al reconocimiento de Estado tal.

Es probable que la práctica nacida en el marco de Naciones Unidas haya traspasado sus fronteras iniciales y pueda pensarse hoy en la posible existencia de una norma de Derecho internacional general *que obligue al no reconocimiento* como Estados de entidades que han nacido en violación de normas fundamentales del Derecho internacional, como la que consagra el derecho de los pueblos coloniales a su libre determinación (el Consejo de Seguridad prohibió en 1965 el reconocimiento de Rodesia del Sur), la que prohíbe la puesta en práctica de un sistema de discriminación racial institucionalizado como el de *apartheid* (como supuso el nacimiento de Transkei, cuyo reconocimiento prohibió el Consejo en 1976), o la que prohíbe el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales (imposibilitando el reconocimiento de la República Turca del Norte de Chipre en 1983).⁵⁵

La CDI, en su *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* (2001) ha considerado que el no reconocimiento de las situaciones creadas por la violación grave de una norma imperativa de Derecho internacional (como las que consagran el derecho de libre determinación de los pueblos, la prohibición del *apartheid* y desde

⁵⁴ S/2007/168 cit. (nota 13), párrafo 15.

⁵⁵ Respectivamente, resoluciones del Consejo de Seguridad 216 (1965), de 12 de noviembre; 402 (1976), de 22 de diciembre; y 541 (1983), de 18 de noviembre.

luego de la agresión) ni asistir o ayudar a que se consoliden son una de las consecuencias de los hechos ilícitos de esta naturaleza (artículos 40-41) que “ya cuenta con apoyo en la práctica internacional y en las decisiones de la Corte Internacional de Justicia”,⁵⁶ contribuyendo así, como el que fuera último relator del tema ha defendido recientemente, a generalizar la práctica de Naciones Unidas del *no reconocimiento colectivo*.⁵⁷ Por su parte, la CIJ en su dictamen consultivo sobre el *asunto de Namibia* (1971) estimó existente la obligación para todo Estado, miembro o no de Naciones Unidas, de no reconocer la presencia ilegal de la República de Sudáfrica en Namibia ni ayudar o asistir a ese país a mantenerla,⁵⁸ pudiendo ponerse incluso ejemplos más recientes. Pero acaso podrían ponerse ejemplos más recientes en relación con estas obligaciones:

- Aunque en el asunto sobre *Timor Oriental*, como ya sabemos, el TIJ no entró en el fondo del caso, el juez Weeramantry sí apuntó, en su opinión disidente, hermosas ideas que pueden ser útiles: así, la consideración de que Australia, al concertar el tratado que disponía de los recursos de la plataforma de Timor y reconocer *de facto* su anexión por Indonesia tras la marcha de Portugal (lo que fue condenado tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, que exigieron la aplicación del principio de libre determinación), incurrió en responsabilidad internacional, puede servir como ejemplo de una situación que no debería ser reconocida por ningún Estado y respecto de la que ninguno debe asistir o ayudar a los Estados implicados para que aquella se mantenga, según propone el artículo 41 del Proyecto de la Comisión; y en cuanto a la posible duda de si sería un caso de “violación grave” del derecho de libre determinación, de atender a la definición del artículo 40.2 y en particular a su término “flagrante”, la respuesta debería ser positiva.⁵⁹
- En el asunto sobre *las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado*, la Corte, tras calificar de obligaciones *erga omnes* las violadas por Israel, mantiene que todo Estado:

“tiene la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante de la construcción del muro [y]... no prestar ayuda ni asistencia para el mantenimiento de la situación creada por tal construcción”.⁶⁰

En 1983, el Consejo de Seguridad, pues, prohibió el reconocimiento de la República Turca del Norte de Chipre nacida de la agresión que nueve años antes el ejército turco llevó a cabo contra Chipre y la sucesiva ocupación de la parte norte de la isla. ¿Puede reconocerse entonces, en el año 2007, a un Kosovo que a la postre nace de la guerra desencadenada por la OTAN contra la antigua Yugoslavia ocho años atrás? La posición del Gobierno chipriota contrario a ese reconocimiento por la UE no deja lugar a dudas de la preocupación por el precedente.

La Política, que probablemente botará el navío, acabe acaso por encontrar también, y lo afirmamos no sin desasosiego por la inocencia perdida, los vientos que habrán de insuflar sobre sus velas el impulso

⁵⁶ Comentario 6 al artículo 41 (en *Informe ... [A/56/10]* cit. [nota 2], pp. 10 y ss.)

⁵⁷ J. Crawford (2006), *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, Oxford, pp. 162 y ss., 168 y ss.

⁵⁸ Dictamen consultivo de 21 de junio de 1971, párrafos 122 ss. (*CIJ Recueil 1971*, pp. 55-56).

⁵⁹ Su conclusión fundamental fue la siguiente: “En las circunstancias del caso, la cualidad de parte en el tratado relativo al ‘Timor Gap’ parecería incompatible con el reconocimiento y el respeto del derecho del pueblo de Timor Oriental a la autodeterminación y a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales, en tanto en cuanto, el tratado: 1) Reconoce expresamente a Timor Oriental como una provincia de Indonesia, sin que el pueblo del Territorio haya ejercido su derecho; 2) trata con recursos naturales no renovables susceptibles de pertenecer a ese Territorio; 3) no hace mención de los derechos del pueblo de Timor Oriental, sino solo del mutuo beneficio de los pueblos de Australia e Indonesia en el desarrollo de los recursos del Área (Preámbulo, párrafo 6); 4) no contempla previsión alguna de que el pueblo de Timor Oriental decida denunciar el tratado cuando haya ejercido su derecho a disponer de él mismo; 5) especifica un período inicial válido de cuarenta años, una posible renovación por términos sucesivos de veinte años; y 6) crea una posibilidad real de agotamiento de estos recursos antes de que puedan ser disfrutados por el pueblo de Timor Oriental” (opinión disidente del Juez Weeramantry cit., *CIJ Recueil 1995*, pp. 196 ss., sobre todo 197, 206, 209-210 y 212).

⁶⁰ Dictamen consultivo de 9 de julio de 2004, *CIJ Recueil 2004*, 199-200 (párrafo 159 y en los párrafos 155-158 su consideración sobre el carácter *erga omnes* de las obligaciones violadas).

preciso para surcar los mares... Sí, pero habrá sido la Política, que no el Derecho.

A nuestro entender, no es ésta la mejor manera de tratar determinados asuntos a nivel internacional, ni por parte de los países occidentales ni por la de Rusia o China. Si EEUU, Francia, el Reino Unido e incluso Alemania, Dinamarca y los Países Bajos aprietan el acelerador de la independencia como una especie de mal menor, Rusia y China pisarán el freno en apoyo de Serbia, y todos por unos intereses poco claros que distorsionan apreciablemente la eventual negociación pacífica entre las partes directamente implicadas. Todo parece indicar, sí, que todos, tirios y troyanos, sitúan el problema de Kosovo más allá del Derecho. Es más, si tanto el previsible Kosovo independiente como Serbia centran sus futuras aspiraciones en entrar un día en la UE, no se entiende muy bien ese afán de Rusia por seguir apoyando a ultranza a sus aliados serbios, salvo que lo haga por intereses concretos, como los de no apoyar precedentes que podrían serle incómodos *in foro domestico* (Chechenia, Daguestán...). Más evanescente es el papel de la sutil China, por más que es ya sabido su tradicional apoyo, en ésta y otras cuestiones similares, de la posición rusa; no hay tampoco que olvidar que el Tíbet sigue dando problemas a las autoridades chinas, como se ha puesto de manifiesto últimamente con la visita del Dalai Lama al presidente Bush, haciendo al gran país asiático sumamente susceptible de su integridad territorial. Dicho esto, hay que reconocer que la opción independentista se ve reforzada políticamente por los nuevos gobiernos de Alemania y de Francia, que apoyan abiertamente las tesis americanas y muestran una firme oposición a las pretensiones rusas.

¿Y con qué Gobierno?

Si por cerrar aún está, parece, la concreción última del principio de libre determinación en su aplicación a los pueblos nacionales que forman parte de un Estado soberano, la verdadera Revolución Pendiente del mismo radica en su aplicación a la población misma del Estado, del Estado unitario incluso o sobre todo.

Propuestas reiteradas en los últimos tiempos proclaman llegada la hora del Principio Democrático, esto es, del derecho de todo pueblo a que le gobierne quien libérrimamente su voluntad designe. Todo pueblo tendría derecho a un Gobierno democrático y representativo, amén de respetuoso de los derechos fundamentales del ser humano... ¿Y si no...? ¡Aquí está el *quid* del asunto!: ¿tiene ese pueblo derecho a pedir y recibir ayuda de Estados terceros para desembarazarse de un Gobierno no democrático ni representativo de su real voluntad, pudiendo por tanto Estados amigos proporcionársela sin quebrantar el principio que prohíbe la intervención en los asuntos internos...?.⁶¹

“Guardémonos de ir deprisa” en el asunto, se ha dicho entre nosotros,⁶² porque la práctica demuestra desde mediados por lo menos del siglo XX lo fácil que es jugar con la pretendida preterición de la soberanía popular en los adversarios para buscar coberturas jurídicas a la intervención, incluso a la intervención armada...; y sí, desde luego, las coberturas propuestas serán sólo pretendidas, pero una vez atado el nudo, un nudo como el de Gordio, ¿qué haremos para desatarlo?, ¿llamar tal vez a Alejandro Magno y vuelta a empezar...?⁶³

No, aparte el caso de regímenes particulares en los que el Estado de Derecho y el Principio Democrático son *conditio sine qua non* para formar parte de ellos, como, por no mencionar sino un

⁶¹ Para todas las consecuencias que implicaría en el estado del Derecho internacional tal cual hoy es la introducción del Principio de Legitimidad Democrática *vid.* J. Salmon (2002), “Le Droit international à l'épreuve au tournant du XXI e. Siècle”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, VI, pp. 289 y ss.

⁶² A. Remiro Brotons (2001), “Desvertebración...” *cit.* (nota 8), p. 131.

⁶³ Para una valoración crítica de lo que él denomina, con referencia a las exigencias del llamado Principio Democrático, “discours irénique”, *vid.* Salmon (2002), “Le Droit international à l'épreuve...”, *cit.*, pp. 298 y ss.

solo botón de muestra, la actual UE por ejemplo⁶⁴ y en los que, no se olvide, el Sistema tiene previstos los oportunos controles para su cumplimiento tanto en la fase de entrada al Club como durante su permanencia en él,⁶⁵ no sería prudente afirmar la existencia de norma alguna de Derecho internacional general que consagre, en aplicación del principio de libre determinación del pueblo en cuestión, el derecho subjetivo de la población de todo Estado a contar con un gobierno representativo de verdad, y que establezca mecanismos e instituciones para su control y aplicación llegado el caso; no al menos todavía...⁶⁶

En consecuencia, las llamadas intervenciones pro-democráticas llevadas a cabo por un Estado o grupo de ellos sobre la base de su propia apreciación no tienen cobertura jurídica en el Derecho internacional contemporáneo.⁶⁷

Y para aquellos lectores que pudieran preguntarse a qué vienen estas últimas consideraciones y qué tienen que ver con Kosovo, diríamos que son únicamente el fruto de haber elucubrado con la hipótesis de una proclamación unilateral de independencia por el Gobierno electo de Kosovo en un contexto de desacuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, su rápido reconocimiento por un grupo dado de Estados que propicie la consolidación de la cabeza de puente establecida y la tentación, con base en argumentaciones como las debatidas en los dos párrafos precedentes, de prestar a tan sufrido pueblo la “ayuda fraterna” de un Estado amigo y aliado so capa de proteger a las minorías oprimidas por las nuevas autoridades que algunos vieron antes militar en las filas de la UCK... Y hablamos de la “fraterna” y no directamente de la “ayuda materna” serbia a su díscolo retoño, porque siendo coherentes con todo lo que antes hemos dicho no estamos seguros los autores, no, sino más bien todo lo contrario, de que el Derecho internacional contemporáneo no pudiera dar cobertura a aquellos Estados soberanos que ven rota sin causa que jurídicamente lo justifique su integridad territorial...

No parece en todo caso probable que las autoridades de Belgrado den el paso. Es cierto que Aleksander Simic, consejero del primer ministro serbio Vojislav Kostunica, amenazó el día 5 de diciembre con la posibilidad de un conflicto bélico para el caso de que la provincia kosovar declare unilateralmente su independencia, manifestando además la opinión de que un eventual recurso a la fuerza para defender la integridad territorial serbia sería lícito; también lo es, sin embargo, que esas declaraciones fueron calificadas por el partido democrático del presidente serbio, Boris Tadic, como irresponsables y peligrosas. Conviene apuntar a este respecto, que el obispo serbio-ortodoxo, Artemije, se mostró asimismo partidario de una fuerte presión militar incluso antes de la declaración de independencia, con el fin de demostrar hasta donde puede llegar Serbia. La importante presencia militar que en el Kosovo actual hay constituye seguramente un importante factor de disuasión para el que sin duda sería una de las opciones, un ataque militar serbio contra la provincia “rebelde”.

⁶⁴ Así, el Tratado de la Unión Europea tal y como quedará reformado por el Tratado de Lisboa que habrá de firmarse el 13 de diciembre de 2007 (CIG 14/07, 3/XII/2007), establece que los Estados miembros deben cumplir determinados requisitos de “pertenencia” y para la “adhesión” a la UE: respetar y comprometerse a promover “los valores mencionados en el artículo 1 bis”, a saber, “respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos” (artículos 49, 1º y 1-bis).

⁶⁵ Que pueden desembocar, para un Estado miembro que viole grave y persistentemente los valores en los que la Unión se basa, en la “suspensión” de “determinados derechos (...) incluido los derechos de voto del Estado miembro en el Consejo de Ministros” (artículo 58 en relación con el 2 del citado Tratado Constitucional).

⁶⁶ Según J. Salmon (2002), la única excepción a la situación actual (en la que el juego conjunto de los principios de igualdad soberana y no intervención nos lleva al “principio de equivalencia de los regímenes políticos”) ha sido la condena por la Asamblea General de Naciones Unidas de los regímenes “nazi y fascista” (resolución 36/162, de 16 de diciembre de 1981); ni el gobierno de África del Sur en los tiempos más duros ni el régimen de los jhemeres rojos en una llamada Kampuchea Democrática merecieron rigores tales (“Le Droit international...” cit. [nota 60], pp. 273-274).

⁶⁷ Vid. más ampliamente, A. Remiro Brotons (2001), “Desvertebración...”, cit. (nota 8), pp. 126 y ss. y la bibliografía que en ellas se cita.

Mapa 1. Región de Kosovo



Fuente Naciones Unidas

Romualdo Bermejo García

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (León)

Cesáreo Gutiérrez Espada

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Murcia)