

Cañardo, Hernando V.

Consideraciones básicas sobre el principio de autodeterminación de los pueblos frente al principio de integridad territorial

Forum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 2, 2014

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Cañardo, H. (2014). Consideraciones básicas sobre el principio de autodeterminación de los pueblos frente al principio de integridad territorial [en línea], *Forum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional*, 2.

Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/consideraciones-basicas-principio-cañardo.pdf>
[Fecha de consulta:.....]

CONSIDERACIONES BÁSICAS SOBRE EL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS FRENTE AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD TERRITORIAL

HERNANDO V. CAÑARDO¹

Cabe reseñar el camino llevado por la formación del denominado principio de autodeterminación de los pueblos, y analizar sus alcances en su tensa relación con otros principios, como los de integridad territorial de los Estados y la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

1. INTRODUCCIÓN

Acontecimientos recientes, como la situación en Crimea, el este de Ucrania, la posible secesión de Escocia y los intentos de Cataluña, en igual sentido, han vuelto a centrar la atención en el llamado principio de autodeterminación de los pueblos y su categoría o no de derecho en el ordenamiento jurídico internacional.

Este trabajo, en consecuencia, tratará algunas cuestiones fundamentales sobre el principio mencionado y su evolución, sin entrar en particularidades que excederían el marco del mismo. Si bien se tomará

1. Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Universidad Católica Argentina. Profesor Titular del Doctorado en Ciencias Jurídicas, Universidad Católica Argentina.

el caso de Yugoslavia como un ejemplo de los desvíos en la aplicación del mencionado principio.

2. EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

El derecho de autodeterminación puede definirse como el derecho de un pueblo organizado en un territorio establecido a determinar su destino colectivo, en libertad.

El mismo, históricamente, ha tenido cuatro fases. La primera, el derecho democrático a la autodeterminación con raíces en las ideas de la Ilustración, que era el derecho de todos los pueblos a decidir su destino como corolario del principio de soberanía.

La segunda fase dio lugar al derecho nacional a la autodeterminación, giro que ocurre a partir de la segunda mitad del siglo XIX, en que se desplaza de los pueblos a las Naciones, proceso que culmina en el Tratado de Versalles y otros instrumentos, tras el fin de la Primera Guerra Mundial, en línea con los movimientos nacionalistas europeos y los Estados multiétnicos. Un siglo antes, el Congreso de Viena de 1815 no había tenido en cuenta estas sensibilidades étnicas al redibujar el mapa europeo de la Europa posnapoleónica. En el nuevo esquema, Woodrow Wilson hace de la autodeterminación la nueva estrella. Checoslovaquia fue separada de Alemana y Austria, y Schleswig decidiría si era alemana o dinamarquesa, de acuerdo con los deseos de su población. Así se reconoció que en situaciones donde la existencia o extensión de la soberanía nacional o territorial es poco clara o cuando el Estado careciera de voluntad o de poder para establecer justas y efectivas garantías, los pueblos de los territorios en cuestión podrían decidir su estatus legal o a qué Estado pertenecer, en base al derecho de autodeterminación. Esta versión del principio afectó sobre todo a los Imperios Ruso, Alemán, Otomano, Austro-Húngaro y a Irlanda.

Un caso secundario de aplicación restrictiva se produjo en ocasión de la labor de la Comisión de Expertos nombrada por el Consejo de la Liga de las Naciones en 1920, en el caso de las Islas Aland, a las que se negó el pedido de unirse a Suecia y separarse de Finlandia, que a su vez se había emancipado de Rusia, con el argumento de que el re-

ferido principio carecía de estatus de derecho positivo, y que el Covenant no lo mencionaba. Hubo dos informes contradictorios de la Liga sobre las Islas Aland que sostuvieron que la autodeterminación no era regla de derecho internacional positivo, así como que el principio de autodeterminación es incompatible con la idea de Estado. El primer reporte concluyó que un grupo puede invocar este derecho en ciertas situaciones a través de una combinación de factores legales, políticos y culturales, lo que debía verificarse. El segundo reporte propuso un régimen de autonomía para las Islas, con protección de minorías.

Que ese derecho extraordinario pudiera ser reconocido a pesar de su oposición a la misma idea de Estado indicaba que había divergencias de fondo sobre el contenido del derecho internacional, y no meros problemas de forma². Durante esa etapa no fue invocado respecto de los territorios de ultramar de las potencias coloniales derrotadas. Estos, en algunos casos, fueron sujetos al sistema de protectorados; con Bélgica, Francia, el Reino Unido, Australia, Japón, Nueva Zelanda y Sud África como potencias mandatarias.

En su tercera fase aparece la concepción socialista del derecho de autodeterminación, considerado un principio fundamental del derecho internacional por la doctrina leninista y estalinista, en su lucha contra los Estados capitalistas. En esta concepción existía derecho de secesión a favor de las comunidades nacionales dentro de un Estado no socialista. Pero esta concepción solo era sostenida de modo pragmático, cuando servía o era útil a la expansión del socialismo.

El principio tomó sustancial protagonismo después de la Segunda Guerra, cuando las colonias japonesas, alemanas e italianas se convirtieron en Tutelas, con la obligación de promover su progresivo desarrollo hacia la independencia, de acuerdo con los deseos de los pueblos³. Así, la autodeterminación resultó funcional en el proceso de descolonización, legitimando la secesión de las colonias de los dominios imperiales, pero en cambio no fue admitida para convalidar

2. Report of the International Commission of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an Advisory Opinion of the Aaland Islands question. League of Nations O. J. Special Supplement 3, 6 (1920).

3. UN Charter Article 76 (b).

la secesión de las minorías dentro de una ex colonia. Por ejemplo, la Asamblea General previno contra los esfuerzos de destruir la integridad territorial de una ex colonia o territorio como Nigeria, pero no impugnó la partición de la India, realizada por el Reino Unido en 1948.

Las potencias, casi sin guerras, se deshicieron de sus imperios, salvo pocas excepciones, que no desmintieron la regla, como el del Sahara Occidental⁴. Así se desarrolló esta cuarta etapa, la del derecho de las ex colonias europeas a la autodeterminación, tutelado por la ONU, con el apoyo de las grandes potencias, tanto por los Estados Unidos, como, por supuesto, por la Unión Soviética.

Esta posición anticolonial se puede observar en la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941, en cuyo Artículo 3° se establece "the right of all peoples to choose their form of government under which they would live". Churchill pensó que este derecho de elegir la forma de gobierno se refería a Europa; Roosevelt, en cambio, lo extendía a todo el mundo. Los territorios bajo Tutela serían entregados por los Estados responsables de su gobierno, quedando finalmente reducido a los antiguos Mandatos de la Liga, entre ellos los de Japón y las colonias italianas de Eritrea, Somalia y Libia.

El Capítulo XI, en sus Artículos 73 y 74, estableció el estatus de los territorios sujetos a descolonización. Estos fueron denominados "territorios no autónomos", "*non self-governing territories*". De acuerdo con las definiciones de la ONU, el derecho a la autodeterminación incluye, en primer lugar, *el derecho de un pueblo organizado en un Estado de escoger libremente su sistema político y a determinar su desarrollo económico, social y cultural*. Este poder lo ejerce el Estado en beneficio del pueblo, pero, en lo referente a la autodeterminación interna, no va más allá que reafirmar el principio de igualdad y soberanía de los Estados en yunta con el otro principio en alza, el de la no intervención en los asuntos internos de otro Estado.

De este modo, el derecho a la autodeterminación se estableció claramente en el basamento legal de la descolonización, como consecuencia de la aplicación de los Capítulos XI a XIV de la Carta. Según afirmara la Corte en sus Opiniones sobre Namibia y el Sahara Occi-

4. FRANCK, T., *The Stealing of the Sahara*, 70 AJIL 694, 1976.

dental, este derecho era aplicable a todos los territorios no autónomos, ya fueran colonias, Tutelas o territorios bajo Mandato, reconociendo el derecho de los pueblos a decidir su futuro.

Desde el principio, sin embargo, hubo falta de acuerdo en la interpretación de su aplicación. Francia lo rechazó con respecto a Argelia, y hasta 1962 sostuvo que era parte integrante de Francia. Rusia, campeona del principio en Asia y África, adujo también respecto a sus Repúblicas que no eran parte de Rusia, pero sí de la Unión Soviética. EE UU hizo lo mismo con Puerto Rico, China con Tíbet, y Portugal con Angola, Mozambique y Guinea-Bissau.

En este proceso, los setenta y nueve territorios marcados como no autónomos vieron decididos sus destinos, ya fuera en las mesas de negociaciones o en las guerras.

El desarrollo del principio a través de Resoluciones de la ONU alcanzó su cúspide en 1960 con la "Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples", que fue adoptada con 89 votos a favor y 9 abstenciones⁵. Aquí se normativiza el derecho de autodeterminación en la Parte 2^a y luego en los Pactos Internacionales de Derechos de 1966 y en la Resolución sobre Relaciones Amistosas⁶.

El test definitorio con respecto a la autodeterminación consiste en la verificación de la capacidad de autogobierno, principal condición según la Carta de las Naciones Unidas, a la que se agregan algunas definiciones tendientes a clarificar el principio en el Anexo a la Resolución 1514⁷, comenzando por establecer si un territorio carece de gobierno de acuerdo a los términos del 73(e). De acuerdo al Principio IV de dicha Resolución, el estatus de no autonomía o dependencia se verifica *prima facie* si se trata de un territorio que está geográficamente separado y que es distinto étnica y culturalmente del país que lo administra. Además de este criterio, el Principio V agrega otros elementos que pueden entrar en consideración, incluyendo aquellos de naturaleza política, jurídica, económica o histórica. Si el territorio está sujeto a

5. GA Resol. 1514 (XV), December 14, 1960.

6. GA Resol. 2625 (XXV), October 24, 1970.

7. GA Resol. 1514, December 15, 1960.

la metrópolis en una posición de subordinación, hay una presunción de que el territorio es no autónomo⁸.

La Declaración de las Relaciones Amistosas extiende el derecho a todos los pueblos y no solo a los sujetos a dominación colonial⁹. Asimismo en la Resolución 2625, la Asamblea declaró que los territorios de este carácter tenían bajo la Carta un estatus especial diferente del territorio de la potencia colonial o administradora. Lo mismo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos¹⁰, si bien debe aclararse que esos derechos de autodeterminación no son admisibles respecto de las minorías, las cuales, aún siendo tales, carecen de derecho a secesión¹¹.

Con estos fundamentos fueron convocados plebiscitos previos a la independencia en el Camerún británico en noviembre de 1959 y febrero de 1961¹², acerca de si el Norte de Camerún deseaba ser parte de Nigeria cuando esta fuera independiente, y si el Sur de Camerún deseaba ser independiente junto a Nigeria o junto a Camerún¹³.

También debido a la violencia en 1959 entre los Tutsi y los Hutus, en la región de Rwanda-Burundi se hizo un plebiscito antes de la independencia para determinar la separación de los territorios¹⁴, y otro en Samoa Occidental, para establecer el régimen del territorio frente a Nueva Zelanda¹⁵. En 1961 la Asamblea General creó el llamado "Comité de los 24" para examinar la implementación de la Resolución 1514.

En 1975 se estableció un Consejo para Namibia que reconoció a movimientos de liberación nacional, como el SWAPO, el carácter de autoridad legal de Namibia hasta que se declaró su independencia. En dicho caso el Consejo de Seguridad estableció en 1978 ciertos parámetros previos para el desarrollo económico y el proceso hacia la independencia, pero esperó hasta 1989 para enviar al grupo que se

8. GA Resol. 1541 15 UN GAOR Supp N° 16.

9. GA Resol. 2625, 1970, Annex. Principle 4.

10. International Covenant of Civil and Political Rights Article 1°.

11. International Covenant of Civil and Political Rights Article 27.

12. GA Resol. 1350 13 UN GAOR Supp N° 18 A 2. UN Doc A/ 4090 Add 1 1959.

13. GA Resol. 1352 14 UN GAOR Supp N° 16 at 26 UN Doc. A /4354 1959.

14. GA Resol. 1579, 15 UN GAOR Supp N° 16; GA Resol. 1605, 15 UN GAOR Supp N° 16 A, at page 8. UN Doc. A/ 4684 Add 1 (1961).

15. GA Resol. 1569, 15 UN GAOR Supp N° 16.

encargaría de implementar la autodeterminación¹⁶. En 1993 se dio por concluido el conflicto interno de Angola, y Eritrea se independizó de Etiopía¹⁷.

Han ocurrido sin éxito conflictos de secesión, conexos a los procesos de descolonización, como los Ibos en Nigeria, los Somalíes en Ogaden, los habitantes del Sahara Español, los Tamiles y los Sikhs, siendo una de las pocas excepciones Bangla Desh. O sea que el derecho de autodeterminación no incluye un derecho general de secesión. Así Tíbet, Biafra y Katanga son todos ejemplos de fracaso de intentos de secesión dentro de un nuevo Estado.

Una resolución de la Asamblea General en el vigésimo aniversario de la Resolución 1514 claramente afirma que ni la posición geográfica ni el tamaño del territorio deberán demorar la implementación de esta declaración¹⁸.

Ha sido en la ex Yugoslavia, donde el principio quebrará la barrera del Estado con mayor claridad, ya que el fin de la Guerra Fría repercutió en el renacimiento de los movimientos separatistas con base étnico-cultural. Este es un caso paradigmático porque, como se analizará, el principio de autodeterminación cobró una nueva dimensión.

3. DEMOCRACIA, AUTODETERMINACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

El vínculo establecido por estas resoluciones entre derechos humanos, democracia y paz, fue invocado en 1968 en el Consejo de Seguridad, cuando se autorizó a Gran Bretaña a usar la fuerza militar en Rhodesia del Sur para imponer sanciones, procediendo sobre la base de que las violaciones a los derechos humanos y los principios democráticos podían constituir una amenaza a la paz y seguridad interna-

16. SC Resol. 435, 33 UNSCOR (Res & Dec.) S/ INF /34 (1978). SC Resol. 628, 44 UNSCOR (Res & Dec) S/ INF/ 45 1989. SC Resol. 629 44 UNSCOR (Res & Dec) S/ INF/ 45 1989.

17. Conference on Peace and Democracy in Ethiopia, Addis Adaba July 1-5 1991 UN Doc. A/C.3 /47/5 1992. GA Resol. 47/114 Dec. 16, 1992.

18. GA Resol. 35/118, December, 11, 1980.

cionales¹⁹. En dicho caso, el Artículo 2º (7) no fue una barrera frente a una situación o cuestión considerada de jurisdicción doméstica.

En la región latinoamericana, se planteó respecto de Nicaragua, cuando los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA reclamaron en 1979 el reemplazo de la dictadura de Somoza por un gobierno surgido de elecciones libres, con sustento en que la democracia era un pre requisito para la paz, la libertad y la justicia, y la dictadura configuraba una amenaza para la paz del continente²⁰. Una década más tarde, ante denuncias de fraude en las elecciones de Panamá, preparado por Manuel Noriega, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron que esta crisis de legitimidad gubernamental podría hacer peligrar la paz y seguridad internacional²¹.

Este mismo vínculo entre democracia, derechos humanos y paz también puede verse en el cese al fuego establecido y regulado por el Consejo de Seguridad entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN, que incluyó el monitoreo de las elecciones por una misión de observadores de la ONUSAL, declarando que el resguardo de los derechos humanos configura un requisito *sine qua non* para finalizar el conflicto²².

4. LA AUTODETERMINACIÓN COMO EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA

Debe advertirse, como tendencia preocupante, la admisión de que el uso de la fuerza estaría permitido en los procesos tendientes a la autodeterminación. Esto configuraría una poco fundada “excepción” a uno de los principios más importantes de la Carta, esto es, la prohibición del uso de la fuerza. Con mucho oportunismo, se ha permitido en numerosas ocasiones el uso de la fuerza, con la dudosa legitimación de la lucha interior a un Estado, provocada con el argumento de la búsqueda de alguna independencia. En un comienzo, esto se apoyó

19. SC Resol. 253, 23 UN SCOR (Res. & Dec.) 5 UN Doc. S/INF / 23 Rev. 1 .1968.

20. OEA /Ser F/II. 17 Doc. 40/79 Rev. 2.

21. Ídem.

22. Ídem.

en la simpatía por el cese de las dominaciones coloniales. Así, en 1965, la Asamblea General había reconocido la legitimidad de la lucha de los pueblos “ bajo dominación colonial” para ejercitar su derecho a la autodeterminación e independencia, urgiendo a los miembros a que prestaran ayuda material y moral a los movimientos de liberación nacional en los territorios coloniales²³. En base a esto, el 11 de diciembre de 1980, la Asamblea General estableció el “derecho inmanente de los pueblos sujetos al colonialismo en todas sus formas a luchar con todos los medios a su disposición, contra los regímenes coloniales y racistas que suprimen su libertad, autodeterminación e independencia”. No fue unánime esta declaración, pues hubo 6 votos en contra y 20 abstenciones, siendo claro para muchos que chocaba con la prohibición del uso de la fuerza.

Se establece así una nueva especie de “guerra justa”, donde se justifica recurrir a la fuerza armada. De ahí se deriva un supuesto derecho a asistir con apoyo militar a los pueblos que luchan por su derecho de autodeterminación, formulado por algunos Estados. Aunque no se lo invoca como siendo una norma consuetudinaria, más de una vez ha sido invocada, y uno de los casos más recientes ha sido la intervención indirecta de Estados Unidos en la Guerra de Afganistán.

Al respecto, Reisman fundamenta que hasta 1945 no había una prohibición consuetudinaria al uso de la fuerza, y las Naciones Unidas introdujeron el concepto de prohibición de la fuerza en las relaciones internacionales, a través del Artículo 2º (4) de la Carta. Mucha de la confusión proviene de las propias Resoluciones de la Organización, como la “Declaración de los Principios del Derecho Internacional”²⁴, que reconoce que los pueblos pueden usar la fuerza para resistir a aquellos gobiernos que desean privarlos de su autodeterminación. Esto puede leerse como reconociendo un derecho a la rebelión, lo que afectaría principios del derecho interno del Estado en cuestión, y que, por no estar vinculado al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, se encontraría fuera de las competencias propias emergentes de la Carta, en su Artículo 2º (4).

23. GA Resol. 2105 XX, December 20th, 1965.

24. GA Resol. 2625. 25 UN GAOR Supp N° 28 UN Doc A/ 8082 (1970).

Pero la resolución es aún más amplia, pues establece que los pueblos que luchan por su autodeterminación, “tienen derecho a buscar y recibir apoyo” de otros Estados, aunque se lo matiza con el resguardo de que este derecho debe ser ejercido *de acuerdo a los propósitos y principios de las Naciones Unidas*. Este último párrafo fue claramente enfatizado por distintos países, especialmente los del bloque occidental, para justificar su no contradicción con lo establecido en el referido Artículo 2º (4). Se sostuvo que la referida asistencia debe ser política y humanitaria pero no a través del uso de la fuerza²⁵. El estado de la práctica en los casos en que se ha ido interviniendo con carácter de “apoyo” en un conflicto interno, configura una variedad de situaciones que en nada han contribuido a aclarar el estado de la cuestión desde el punto de vista del derecho internacional.

La Declaración también incluye un párrafo en el sentido de que los Estados deberán abstenerse de acciones dirigidas a la parcial o total destrucción de la unidad nacional y la integridad territorial de cualquier otro Estado o Nación. Este último párrafo refleja la posición de muchos gobiernos que si bien se oponen a la dominación extranjera también se oponen a que potencias extranjeras apoyen movimientos nacionalistas, religiosos o étnicos que busquen la separación o autonomía. Puede decirse que existe una posición mayoritaria entre los Estados miembros de las Naciones Unidas en el sentido de que el principio de autodeterminación no acarree la destrucción de un Estado nacional establecido, o sea que el conflicto debe resolverse dentro de los límites del mismo Estado.

El derecho internacional ha tolerado los usos unilaterales de la coerción cuando, ante una crisis grave, haya fallado la intervención de la comunidad de naciones, en cuyo caso, podrían los Estados ejercitar sus derechos unilateralmente, al fracasar el sistema, frente a las realidades del poder. De allí que Reisman entienda que algunas intervenciones serían justificables, cumplidos ciertos recaudos, el más determinante, *sine qua non*, sería que nos fuera afectado el sistema de orden público mundial. Se pregunta, este autor, si determinada intervención

25. Ver Opinión disidente de Schwebel. Case “Concerning...Nicaragua vs. U.S.”, ICJ Report 1986, page 351, para. 180.

mejora o empeora al sistema imperante, y concluye que, dentro de este margen, puede funcionar este paradigma o principio del derecho de los pueblos a determinar sus destinos. Si bien todas las intervenciones son lamentables, algunas pueden servir a propósitos nobles, entre ellos el mencionado.

Así las normas que prohíben la guerra están inexorablemente vinculadas a la observancia de los derechos humanos y de los títulos democráticos. Reisman entiende que se debe intervenir para asegurar el sostenimiento o reimplantación de la democracia en casos donde la violación a esta conlleve una amenaza a la paz y seguridad internacional. Otros sostienen que bastaría con la acreditación de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

En consecuencia, la interpretación de los alcances del Artículo 2° (4) se ha ido modificando desde 1945, según fueran cambiando las situaciones de conflictos internos e internacionales. En su redacción originaria, estaba enfocado a impedir el daño al sistema de Estados nacionales por invasiones exteriores, de allí que una aplicación mecánica del Artículo 2° (4) olvidaría situaciones internas no cubiertas, como ocurriría en el supuesto de abusos masivos contra los derechos humanos.

La cuestión crucial se desplaza desde la mera prohibición al uso de la fuerza en los conflictos internacionales, a si resulta admisible acudir a este tipo de procedimientos con la condición justificante de procurar un fin valioso en términos comunitarios, y si se aplica en congruencia con los valores de esa comunidad. De allí que el Artículo 2° (4) ha pasado a ser leído en conjunto con la Carta y no de modo aislado.

El segundo paso de Reisman es admitir la legalidad de la invasión pro-democrática; esto es, el derecho de un Estado a intervenir y usar la fuerza para derrocar un gobierno despótico, y evitar que brutalicen a la población, buscando de este modo reinterpretar el Artículo 2° (4) en el sentido mencionado²⁶. Así, la fuerza resultaría utilizada para una buena causa, que es el principio de autodeterminación.

26. REISMAN, W. M., Article 2(4), The use of force in contemporary international law, 78th ASIL, Proceedings 74, 79 (1984).

Sin embargo, puede advertirse que en los casos prácticos de la guerra de Vietnam, así como las intervenciones militares dentro de los conflictos ocurridos en América Central, el fundamento principal consistió en la invocación de la legítima defensa colectiva, y para contrarrestar intervenciones se utilizó esta excusa o razonamiento, ya que se acudió a medidas de contra-intervenciones armadas, sostenidas dentro del marco de los conflictos de las grandes potencias en el curso de la entonces vigente “Guerra Fría”.

Los argumentos que conforman la mencionada tesis de Reisman comienzan recién a gestarse en la práctica en la invasión a Grenada durante la década del ochenta, y luego en la primera guerra del Golfo, ante la invasión a Kuwait en 1990, tomando cuerpo definitivamente en la intervención ante la invasión a Irak, 2003, la denominada segunda guerra del Golfo, a partir de 2003.

5. EL CASO DE YUGOSLAVIA

En la actualidad, hay varias regiones que buscan secesionarse, como Cataluña o Escocia, lo que aún no ha ocurrido, existiendo muchas reservas desde el punto de vista de secuelas de menor integración y baja en la productividad²⁷. Pero aún son casos hipotéticos. En cambio, la ex Yugoslavia permanece como ejemplo de desintegración, basado en parte en la autodeterminación llevada al exceso, donde las consecuencias fueron de extrema gravedad.

En 1989 Yugoslavia era un Estado Federal con seis Repúblicas: Eslovenia, Croacia, Bosnia - Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia. Diez años después solo Serbia y Montenegro quedaban en la Federación. Más tarde en 2006 también Montenegro se separó y Kosovo en 2008. O sea, en el curso de una década desapareció un Estado. Comenzó con la independencia de Eslovenia y Croacia a través de

27. David Comerford y José Vicente Rodríguez Mora, catedráticos de las universidades de Stirling y Edimburgo, respectivamente, presentaron el 9 de abril de 2014, en la conferencia de la Royal Economic Society, en la ciudad inglesa de Manchester, un estudio que analiza los efectos de la potencial independencia de Escocia, País Vasco y Cataluña.

un proceso sangriento, sobre todo en Croacia, que tenía una importante minoría serbia. En 1995 el centro del conflicto se trasladó a Bosnia Herzegovina, y a fines de la década, a Kosovo.

Originariamente las Repúblicas más desarrolladas dentro de la estructura federal impugnaron seguir subsidiando a las más pobres, o menos desarrolladas. Fue la postura de Eslovenia y Croacia respecto de Montenegro, Macedonia y Kosovo.

El gobierno central, con Tito, había otorgado más autonomía a estas Repúblicas, y en su férrea mano se había contenido el riesgo de secesión. Pero el fin de la Guerra Fría en 1989 modificó todo. Cesó el apoyo estratégico de Estados Unidos que consideraba a Yugoslavia un baluarte amortiguador del expansionismo soviético. Esto se puso de manifiesto con la suspensión de los programas de ayuda, y la negativa a su ingreso al Consejo de Europa. Aparecen con más fuerza reivindicaciones nacionalistas de los más desarrollados, que, concomitantemente, querían un vínculo mayor con Europa. Aunque Estados Unidos mantuvo su postura a favor de la integridad territorial, la matizó agregando que la misma no puede ser impuesta por la fuerza²⁸. En 1991, tras declaraciones de políticos de Austria y Alemania a favor de la independencia de Eslovenia y Croacia, estas dos Repúblicas declararon su independencia, y las acciones de las fuerzas federales yugoslavas para custodiar las fronteras internacionales fueron denunciadas como actos de "agresión". La Comunidad Europea aplicó sanciones y en una Conferencia de Paz en Brioni en julio de 1991 se reconoció el derecho a la secesión.

El problema no fue tanto en Eslovenia sino en Croacia, donde residían 600.000 serbios, que no querían la secesión. Es aquí donde entró en escena la Comisión Badinter, una Comisión de Juristas que sostuvo el derecho a la secesión a través de la autodeterminación²⁹. Alemania realizó un "reconocimiento preventivo" de ambas Repúblicas, para

28. ZIMMERMANN, W., "The last ambassador. A memoir of the collapse of Yugoslavia", *Foreign Affairs*, Volume 74, N° 2, págs. 2-20.

29. PELLET, Alain, The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A second breath for the self determination off peoples 3, *European Journal of International Law*, págs. 178-185.

permitir el accionar de fuerzas internacionales y los demás países de la Unión Europea lo apoyaron para presentarse como unidad, debido a la proximidad de las reuniones sobre el Tratado de Maastricht.

En referencia a Croacia, la Comisión Badinter afirmó que las fronteras de las Repúblicas son “inviolables”, lo cual carecía de sentido ya que las fronteras eran divisiones administrativas hechas precisamente para evitar esas secesiones étnicas, por eso un 30 % de los serbios y un 20 % de los croatas estaban fuera de sus Repúblicas³⁰.

Eran en definitiva fronteras artificiales, y Croacia no tenía el control efectivo de la totalidad de su territorio, esto sin tener en cuenta la existencia de enclaves serbios en Krajina y Eslavonia, lo cual agravaba el conflicto entre serbios y croatas, o mejor dicho, *entre las fuerzas federales y los separatistas*. La decisión alemana de reconocer a las dos Repúblicas como Estados independientes no era del agrado de los Estados Unidos ni de la Organización de las Naciones Unidas, ya que se entendía que una secesión prematura llevaría a un conflicto mucho mayor.

Pero la nueva Alemania unida decidió intervenir en los asuntos de Yugoslavia, esta vez con base en el antimilitarismo y los derechos humanos y no como en otras épocas a través de la expansión militar³¹. Para rehabilitar el poder alemán era necesario moralizar en el conflicto de Yugoslavia viéndolo no como una guerra civil por razones económicas y de mayor autonomía, sino como algo étnico y agresivo. Así se inició la campaña de demonización de los serbios y a su presidente, Slobodan Milosevic. En definitiva Serbia fue calificada como agresora, y no como titular de derecho a defender su integridad territorial. El Acuerdo de Brioni de 1991 y la política de reconocimiento de Alemania terminaron efectivamente con la soberanía del Estado de Yugoslavia, la debilitaron y consideraron los intentos del Estado Federal como actos de agresión ilegítimos. Esto se observa también en las Resoluciones del Consejo de Seguridad, que consideran la secesión como un hecho³².

30. PAVKOVIC, A., *The fragmentation of Yugoslavia*, New York, St. Martin's Press, 1997, pág. 50.

31. WOODWARD, S., *Balkan tragedy: chaos and dissolution after the Cold War*, Washington, DC, Brookings Institution, 1995, págs. 104-5.

32. Así, la United Nations Security Council Resolution 757 (Implementing trade embargo on Yugoslavia), SC Res. 757, 47 UN SCOR at 13, UN Doc S/RES/757 (1992).

Asimismo, la Comunidad Europea pasó por encima de las autoridades representativas de Yugoslavia y estableció un marco jurídico para su desintegración reconociendo la existencia de Estados con fronteras artificiales, restando toda forma de apoyo al Gobierno Federal, impulsando un proceso de mediación que legitimaba a los separatistas y debilitaba al Estado en crisis, animado a los que buscaban la fragmentación. El Estado Federal, a través de los mecanismos constitucionales, podía proteger tanto los derechos de las Repúblicas, como los de los diversos grupos nacionales en ellas, pero no podía ya jugar un rol de importancia. Eso además significaba que salvo Eslovenia los demás Estados separatistas no tenían un consenso político dentro de ellos mismos que los convirtiera en una verdadera entidad territorial.

Entre 1992 y 1995 se separó Bosnia-Herzegovina, que tenía en su territorio importantes minorías de serbios y croatas. Un 31 % de la población era serbia y un 17 % era croata, los cuales estaban hasta ese momento protegidos por el marco federal y también había una mayoría de 43 % de origen musulmán. Las encuestas realizadas en 1990 y 1991 demostraban que un 70 % de la población era contrario a la secesión, pero consumada la secesión de Croacia y Eslovenia, resurgieron las diferencias étnicas y nacionalistas.

El quiebre de la cooperación interétnica en Bosnia fue una consecuencia directa de las presiones externas, y no una invasión externa o razones solo étnicas. Estados Unidos decidió intervenir, y el Gobierno dirigido por la mayoría musulmana, a pesar de los deseos de otros sectores de la población, declaró la independencia, siendo que la in-

“Adopted by the Security Council at its 3082nd meeting, on 30 May 1992. The Security Council, Reaffirming its resolutions 713 (1991) of 25 September 1991, 721 (1991) of 27 November 1991, 724 (1991) of 15 December 1991, 727 (1992) of 8 January 1992, 740 (1992) of 7 February 1992, 743 (1992) of 21 February 1992, 749 (1992) of 7 April 1992 and 752 (1992) of 15 May,

Noting that in the very complex context of events in the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia all parties bear some responsibility for the situation,

Reaffirming its support for the Conference on Yugoslavia, including the efforts undertaken by the European Community in the framework of the discussions on constitutional arrangements for Bosnia and Herzegovina, and recalling that no territorial gains or changes brought about by violence are acceptable and that the borders of Bosnia and Herzegovina are inviolable [...].

cipiente República carecía de consenso interior y estaba fragmentada en líneas étnicas.

De allí que Europa esta vez no repitiera su previo error y sostuvo la condición de consenso entre los grupos, proponiendo a través de la Comisión Badinter, y más tarde en Lisboa, un acuerdo de independencia pero con las minorías protegidas en un sistema de cantones con gran nivel de autonomía. Los bosnios rechazaron esto y consiguieron el apoyo de Estados Unidos, que reconoció su independencia. Como en el caso de Croacia, esto llevó a agravar el conflicto, y todos los sectores reforzaron sus posiciones territoriales, lo cual resultó en una ola de muertos y refugiados y las llamadas “limpiezas étnicas” realizadas en todas las áreas bajo control de cada contendiente.

En este caso, el reconocimiento internacional no fue conducente a la estabilización, sino que agravó los conflictos, sumándose que una vez que una independencia es declarada y reconocida resulta mucho más difícil encontrar bases de negociación equitativas.

El gobierno bosnio, con su nueva legitimidad internacional, calificó a los grupos serbios y croatas como beligerantes tratando de destruir su independencia y reclamando territorio. Estado Unidos tomó una posición absolutista, mediante el apoyo a los bosnios musulmanes e impulsando la creación de un Tribunal Criminal para los serbios, interviniendo a través de la OTAN en ataques militares a las posiciones serbias. El argumento detrás de estas decisiones derivó en una mayor victimización de las poblaciones musulmanas, que se rehusaban a negociar creyendo que la OTAN y la ONU desplegarían tropas. Al quebrarse los mecanismos de composición pacífica explotaron conflictos de todo tipo entre todos los grupos, con alianzas interétnicas, buscando seguridad, llevando a una fragmentación en enclaves, mucho mayor de la que existía antes del conflicto³³. Ignorando la realidad y basándose en la retórica de los derechos humanos y la autodeterminación revivida, se apoyaba a un gobierno musulmán que solo controlaba el 12 % del territorio de la República que decía gobernar. Esta etapa del conflicto duró hasta 1994, cuando Estados

33. BOUGAREL, X., “Bosnia and Hercegovina – State and Communitarianism”, in DYKER, D. A. and VEJVODA, I. (eds.), *Yugoslavia and after: a study in fragmentation, despair and rebirth*, London, Longman, 1996, pág. 105.

Unidos logró un cese al fuego entre croatas y musulmanes y se creó una Federación Musulmana Croata. Los croatas bosnios aceptaron, contando con el apoyo de Croacia, que a su vez era apoyada por Estados Unidos, con la promesa de terminar con los enclaves serbios de Krajina y Eslavonia³⁴. En 1995 la marea de la guerra se volvió definitivamente en contra de los serbios en Bosnia, que fueron derrotados por la Federación con la ayuda de la OTAN. Así los serbios aceptaron los llamados Acuerdos de Dayton que dividen Bosnia en dos partes: la Federación Croata - Musulmana, con un 51 % del territorio y el régimen serbio de la llamada República Srpska, con el 49%. Este Acuerdo era bastante similar al de Lisboa de 1992. Lo que sí había cambiado era el número de muertos y la destrucción en Bosnia y el descrédito de las Naciones Unidas en todos los principios de neutralidad y soberanía estatal.

Los acuerdos de Dayton marcan un nuevo nivel de la intervención occidental con mandatos para la OTAN, la ONU y la OSCE (*Organization for Security and Cooperation in Europe*) reemplazando las autoridades locales con funcionarios internacionales, como si se tratara de dependencias coloniales. Es decir, se establece una especie de Protectorado a través de la OHR (*Office of the High Representative*)³⁵. Esto ha traído un debilitamiento y una desintegración aun mayor.

En definitiva, el conflicto de los Balcanes también tuvo causas externas que determinaron el colapso del Estado, evitando los acuerdos interétnicos, debilitando la autoridad estatal y aumentando las tensiones de carácter nacionalista y étnico.

Lo mismo ocurrió en Kosovo, donde la intervención occidental aumentó las demandas de las *víctimas* separatistas de origen albanés, debilitó al Estado y llevó al retiro de las fuerzas serbias y a la eventual independencia en 2008. La soberanía estatal no es necesariamente una potestad enemiga de los derechos humanos de las minorías, incluido el de autodeterminación, como muchos que apoyan estos movimientos separatistas creen, siendo la mejor opción siempre intervenir para prevenir el conflicto y establecer mecanismos de cooperación. En el

34. SILBER, L. and LITTLE, A., *The death of Yugoslavia*, 2ª edición, London, Penguin, 1996, pág. 320.

35. CHANDLER, D., *Bosnia: faking democracy after dayton*, London, Pluto Press, 1999.

caso de Yugoslavia, la intervención solo intensificó las divisiones regionales y étnicas y produjo la desintegración de manera sangrienta.

6. CONCLUSIONES

En definitiva, el derecho de autodeterminación, que tuvo cierta claridad en la posguerra, se enfrenta en la actualidad con nuevos desafíos de situaciones que no encuadran en los cánones establecidos originariamente por la Organización de Naciones Unidas.

El argumento utilizado en la etapa de la descolonización se vuelve a mencionar en la actualidad sugiriendo que la autodeterminación, en su forma más extrema, es el derecho de establecer un Estado separado. Esto quizás sea un remedio extraordinario en los casos de aquellos territorios que sufren violaciones de derechos humanos masivas por parte del Gobierno. Pero debe evitarse la creencia de que la autodeterminación en sí misma es una precondition para el goce de los derechos humanos. En primer lugar, nunca ha sido posible determinar de antemano cuáles grupos o territorios hayan sido *bendecidos* con este derecho.

Tampoco la norma ha tenido una formulación clara, resultando una proposición sumamente indeterminada, a lo que se suma una marcada incoherencia en su aplicación práctica, lo que, en un análisis desapasionado, permite concluir la muy baja legitimidad del principio. Por último, no resulta posible asegurar de ninguna manera que una progresiva fragmentación o irredentismo aseguren una mayor protección a los derechos humanos. De allí que la aplicación del principio de autodeterminación, si bien pudo tenerse por válida en la etapa de descolonización, debería ser actualmente de aplicación sumamente restrictiva y excepcional –salvo la hipótesis de colapso del Estado preexistente–, con particular énfasis en la protección preventiva de las minorías, y en la descalificación del uso de la fuerza armada³⁶.

36. KINGSBURY, Benedict, "Reconstructing self-determination: a relational approach", en *Operationalizing the right of indigenous peoples to self-determination* 23, Pekka Aikio & Martin Scheinin eds., 2000.