

# La secesión unilateral de Crimea y el derecho internacional

*Rafael Tamayo Álvarez\**

## Resumen

El derecho internacional no admite ni prohíbe las declaraciones unilaterales de independencia. Estas son, por lo tanto, hechos políticos que deben valorarse según su efectividad. Por su parte, el derecho a la libre determinación de los pueblos debe ser ejercido internamente, de manera compatible con el principio de integridad territorial. Solo cuando esto no sea posible, puede darse, por vía de excepción, una secesión unilateral como remedio. El reconocimiento de la comunidad internacional le confiere legitimidad al acto secesionista, no porque aquel tenga un efecto atributivo de la condición de Estado, sino porque propicia la generación de un ambiente político idóneo que facilite la inserción del nuevo ente a la comunidad internacional. Sin embargo, cuando la secesión ocurre en medio de violaciones graves al derecho internacional, nace una obligación colectiva de no reconocimiento. Este artículo aborda la forma en que los anteriores conceptos son aplicables a la secesión de Crimea. En particular, se analiza la legalidad del referéndum separatista, el impacto de la intervención rusa y el estatus de la península en el derecho internacional.

*Palabras clave:* derecho internacional, secesión, integridad territorial, Crimea.

---

\* Abogado de la Universidad de Medellín, especialista en Derecho de los Negocios de la Universidad Externado de Colombia y Master of Laws in International Law (LL.M. Int.) de las universidades de Heidelberg y Chile (doble titulación). En la actualidad se desempeña como consultor independiente y es profesor catedrático en la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: rafaeltamayo@outlook.com

## Abstract

Under International Law, unilateral declarations of independence are not an entitlement neither are prohibited. Hence, these are political events that shall appraised according to their effectiveness. For its part, a people's right to self-determination should be exercised internally, in manner compatible with the principle of territorial integrity. Only when this is not possible, a remedial unilateral secession may exceptionally take place. International recognition confers legitimacy to a secessionist act, not as a constituting factor of statehood, but rather as it creates a favorable political environment that facilitates the insertion of the new entity into the international community. However, when secession comes along with a serious breach of peremptory norms of international law, a collective non-recognition obligation arises. This article assesses the manner how the above-mentioned concepts are present in the case of Crimea. Particularly, it analyzes the legality of the separatist referendum, the impact of the Russian intervention, and the current status of the peninsula under international law.

*Keywords:* international law, secession, territorial integrity, Crimea.

## Introducción

El 11 de marzo de 2014, el Parlamento de la Región Autónoma de Crimea, administrativamente perteneciente a Ucrania, aprobó una declaración unilateral de independencia<sup>1</sup> con base en el precedente de Kosovo<sup>2</sup>. Después, el 16 de marzo, se llevó a cabo un referéndum en el que la mayoría de los votantes estuvo a favor de la reunificación con **Rusia**<sup>3</sup>. Al día siguiente, el gobierno de Vladimir Putin reconoció a Crimea como Estado soberano e independiente para, acto seguido, suscribir con las autoridades secesionistas un tratado por el que la península fue anexada a la Federación Rusa.

- 
- 1 Para acceder a una traducción no oficial de la declaración de independencia por parte del Parlamento de Crimea, véase: [http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Independencia\\_de\\_Crimea\\_y\\_Sebastopol](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Independencia_de_Crimea_y_Sebastopol)
  - 2 El 17 de febrero de 2008, el Parlamento kosovar declaró a Kosovo como un territorio independiente de Serbia. Un sector de la comunidad internacional decidió apoyar la declaración unilateral de independencia de los albanokosovares, no obstante, Serbia se opuso al acto de secesión unilateral de la misma forma en que Ucrania se opone hoy a la pérdida de Crimea y posiblemente también de otras regiones al este del país. Con el aval de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el gobierno serbio llevó el caso a la Corte Internacional de Justicia, órgano que profirió una opinión consultiva en el 2010. Véase: *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo* (advisory opinion) 22 July 2010, ICJ Rep 2010.
  - 3 La región de Crimea fue transferida de Rusia a Ucrania en 1954 por el entonces líder de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) Nikita Jrushchov. En ese momento tanto Rusia como Ucrania eran solo dos de las Repúblicas federadas que componían la URSS. La transferencia se acompañó de una fuerte migración de rusos hacia la península. En parte, como resultado de este proceso, hoy los habitantes de Crimea son de origen étnico mayoritariamente ruso. Al respecto, véase: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/Crimea/>

Con el auspicio proveniente de Moscú, las aspiraciones separatistas se extendieron hacia otras ciudades del este de Ucrania en las que, como en Crimea, la población es mayoritariamente rusoparlante y, por ende, aspira a una independencia superior, bien sea desde un régimen federal o mediante una futura anexión a Rusia. En estas ciudades, grupos de activistas prorrusos tomaron control de varios edificios gubernamentales y, en abierto desafío a la autoridad de Kiev, proclamaron la existencia de la República Popular de Donetsk. El 11 de mayo se realizó otro referéndum en varias regiones del este del país, con el fin de darle legitimidad al nuevo intento secesionista<sup>4</sup>.

Lo narrado pone en evidencia el conflicto entre dos aspectos cardinales del derecho internacional contemporáneo: por un lado, la integridad territorial de los Estados, que está unida al concepto mismo de soberanía y, por otro, el derecho de los pueblos a la libre determinación. El propósito de este texto consiste en analizar las declaraciones unilaterales de independencia desde la perspectiva del derecho internacional, estableciendo si son intrínsecamente ilegales como lo sugieren los gobiernos de los Estados Unidos y la Unión Europea, quienes a través de distintos portavoces manifiestan que el referéndum de Crimea es contrario al derecho. Como cuestión complementaria, se estudiará la situación de los territorios que, a partir de un acto de secesión unilateral, pretenden ser reconocidos como Estados; así como el rol que en estos casos desempeña la comunidad internacional, bien legitimando u objetando el acto de secesión.

En consecuencia, primero se abordará lo relativo a las declaraciones unilaterales de independencia en virtud del derecho internacional general, para luego examinar de forma específica el caso de la declaración de independencia y posterior anexión de Crimea, haciendo énfasis en cómo el gobierno ruso ha propiciado los actos separatistas que tienen lugar en Ucrania, y la manera como esta particularidad define la lectura del caso. Por último se analizará el estatus de la península desde la perspectiva del derecho internacional.

## **Las declaraciones unilaterales de independencia ante el derecho internacional**

En el ámbito del derecho internacional, las declaraciones unilaterales de independencia, que pueden conducir a que un Estado pierda una porción de su territorio por vía de secesión, no son objeto de prohibición expresa, pero tampoco constituyen una prerrogativa. Esta neutralidad significa que no existe un derecho inherente que faculte a los habitantes de un territorio a declararse independientes del Estado de su nacionalidad, ni se

---

4 De nuevo el voto popular apoyó en su mayoría el proyecto de escisión. Empero, es necesario advertir que estos referéndums se han efectuado sin la presencia de observadores internacionales independientes y, por tanto, la veracidad de los resultados es ampliamente cuestionada.

encuentra una norma expresa, de derecho internacional<sup>5</sup>, que se los prohíba. Es decir, las declaraciones unilaterales de independencia no constituyen, per se, una potestad ni un acto ilegal. Por el contrario, más que cuestiones de derecho, son hechos o sucesos políticos que pueden revestir o carecer de efectividad, según como el ente secesionista consiga interactuar con otros Estados y, así, consolidar su inserción a la comunidad internacional como un Estado independiente.

Mientras que para los grupos étnicos que buscan una autonomía superior, la autodeterminación es un derecho absoluto, los Estados que, a raíz de una declaración unilateral de independencia enfrentan una posible secesión y el consecuente riesgo de pérdida de una porción de su territorio, optan por reivindicar la importancia de la integridad territorial y del derecho a disponer del territorio nacional como atribuciones propias de su soberanía. En orden de ideas, el que no exista un derecho inmanente en razón del cual un grupo étnico, por la mera expresión de su voluntad, pueda separarse o declararse independiente del Estado en el que habita, refleja que, en la práctica, hay una mayor deferencia por el principio de integridad territorial.

Como lo manifestó la Comisión Internacional de Juristas que tuvo a su cargo la controversia relativa a las Islas Åland<sup>6</sup>, conceder o denegar a una parte de la población el derecho a que defina su propio futuro político, mediante plebiscito, referéndum, o cualquier otro mecanismo de participación popular, constituye una atribución exclusiva de cada Estado. Por tanto, la autodeterminación pasa a ser un asunto más de derecho interno que de derecho internacional, que se rige principalmente por las disposiciones de cada Constitución nacional. Asumir una postura contraria conllevaría erosionar el concepto de soberanía y supondría una inseguridad jurídica que haría habitual la ocurrencia de declaraciones de independencia que, como la de Crimea, producen alteraciones al orden dentro de la comunidad internacional.

No obstante lo anterior, es imposible desconocer que la formación de los Estados es un proceso complejo que, en ocasiones, supone un cambio en las fronteras de un país como consecuencia de revoluciones, guerras civiles y otros conflictos de origen interno. Así, en la práctica, las aspiraciones de los grupos étnicos (o culturalmente uniformes) de obtener una más alta autonomía, pueden, como situación de facto, producir reajustes en el estatus legal de un territorio otrora perteneciente a un Estado. Es en este escenario donde adquiere relevancia el derecho a la libre determinación de los pueblos como factor que, en circunstancias excepcionales, podría legitimar o justificar el intento de secesión llevado a

5 Lo que no implica que la Constitución y las leyes internas de un Estado no prohíban las manifestaciones unilaterales de independencia que pongan en riesgo la soberanía e integridad territorial del país. Así, siendo Ucrania un Estado unitario centralizado, no existe un marco legal que le permita reconocer internamente la validez de referéndums como el realizado en Crimea y en otros lugares del este de la nación como Donetsk y Lugansk.

6 Véase: *Report of the International Commission of Jurist* (1920) LNOJ Spec. Supp. 3, p. 5.

cabo por un grupo o minoría étnica. ¿Cuál es la naturaleza y el alcance del derecho de un pueblo a la autodeterminación?

A pesar de los distintos antecedentes históricos en los que se le atribuye a un pueblo el derecho a determinarse libremente<sup>7</sup>, fue solo a partir del final de la Primera Guerra Mundial que el concepto adquirió preponderancia en la política y el derecho internacionales. En su declaración de los Catorce Puntos de 1918, el entonces presidente de los Estados Unidos Woodrow Wilson<sup>8</sup>, resaltó la importancia de garantizar a las minorías el derecho a la autodeterminación. Décadas más tarde, el concepto fue un componente esencial de la Carta del Atlántico, documento del que luego emanó la Declaración de las Naciones Unidas. Desde entonces, la existencia de un derecho a la libre determinación ha sido grandemente reconocida por diversos instrumentos internacionales<sup>9</sup> y, de esta forma, ha adquirido el carácter de *ius cogens*<sup>10</sup>.

En este contexto, la jurisprudencia y la doctrina hoy por hoy reconocen que el derecho a la autodeterminación tiene cabida en tres circunstancias, a saber<sup>11</sup>: a) frente a los pueblos sometidos a un dominio colonial, quienes tienen la potestad de independizarse del Estado colonial y convertirse en un Estado soberano; b) cuando un pueblo está sujeto a la subyugación, dominación o explotación extranjera por fuera de un ámbito colonial; evento en el que la autodeterminación significa el derecho de ese pueblo a no ser sujeto de injerencias externas en la búsqueda de sus objetivos políticos, económicos y sociales; y c) cuando de manera sistemática se le impide a un grupo el ejercicio significativo de su

7 A manera de ejemplos, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

8 Declaración disponible en: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp)

9 Por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 1, apartado 2, señala como uno de los propósitos de la Organización: “El desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos (...)”. Así mismo, el artículo 55 de la Carta resalta la relevancia de promover relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones basadas “en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”. Por su parte, el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Finalmente, la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas dispone que “todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural (...)”.

10 El artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, define al *ius cogens* como “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Se trata, en consecuencia, de normas perentorias de cuyo efecto vinculante ningún sujeto del derecho internacional puede sustraerse, ya que reflejan lo que vendría a ser una suerte de orden público internacional. Además, las normas de *ius cogens* siempre tienen un efecto *erga omnes*, es decir, son una obligación frente a la comunidad internacional en su conjunto.

11 Para un completo recuento teórico sobre el alcance que en el presente se le atribuye al derecho a la autodeterminación, véase: *Reference re secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217.

derecho a la libre determinación dentro del marco institucional de un Estado, o cuando la supervivencia física de un grupo es amenazada por acciones del Estado, como es el caso de los actos de “limpieza étnica”, o si las personas que integran el grupo sufren habitualmente violaciones a sus derechos humanos básicos, de forma tal que el grupo se vea forzado a la secesión unilateral como remedio, propiciándose así el surgimiento de una entidad territorial independiente, aun en contra de la voluntad del Estado predecesor.

De la evolución y estado actual de implementación del derecho a la libre determinación de los pueblos, y dejando de lado los contextos colonial y de dominación extranjera, no aplicables al caso de Crimea, se infiere la existencia de una obligación con carácter *erga omnes*<sup>12</sup> en cabeza del Estado: procurar que los grupos que residen en el territorio nacional, en especial los que constituyen minorías étnicas, gocen de garantías suficientes para una adecuada participación política, dispongan de mecanismos eficaces de participación ciudadana, y cuenten con espacio para lograr su desarrollo social, económico y cultural. Sin embargo, de esta obligación también se desprende la existencia de una prerrogativa a favor de los Estados que, con su proceder, contribuyen a salvaguardar el derecho de sus habitantes a la autodeterminación. Dicha prerrogativa no es otra que el derecho a mantener la plena integridad del territorio nacional y la posibilidad de oponerse ante cualquier situación que suponga la pérdida o menoscabo, total o parcial, del mismo.

Así lo expresó la Corte Suprema de Canadá en el caso sobre la secesión de Quebec, al decir que el mantenimiento de la integridad del territorio de un Estado, no es necesariamente incompatible con el derecho a que un pueblo o grupo étnico logre alcanzar la plenitud de su autodeterminación<sup>13</sup>. En efecto, cuando un gobierno es con suficiencia representativo de la totalidad de las personas residentes en su territorio, dándoles un trato en condiciones de igualdad y sin discriminación de ningún tipo, el Estado al que dicho gobierno representa tiene el derecho a que se respete la integridad de su territorio<sup>14</sup>.

Lo precedente equivale a formular que el derecho internacional prevé, idealmente, que la libre determinación de los pueblos se obtenga dentro del marco institucional de los Estados soberanos ya existentes, y en armonía con el principio de integridad territorial. Solo cuando esto no sea posible, podría justificarse, por vía de excepción, una posible secesión unilateral como remedio. Se espera entonces que los diversos grupos que habitan un Estado soberano, ejerzan el derecho a la autodeterminación internamente y de modo compatible con la Constitución y las leyes del respectivo país.

En consecuencia, si lo que reclama la población de origen ruso en Crimea es contar con una mayor independencia frente al gobierno central de Kiev, debe obtenerla con apego a la Constitución y las leyes de Ucrania. En efecto, que el derecho internacional no prohíba ni promueva las declaraciones unilaterales de independencia, significa que el

12 Véase: *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, I. C. J. Reports 1995, p. 102, para. 29.

13 Véase Supra n. 11, para. 130.

14 Véase Supra n. 11, para. 130.

derecho a la autodeterminación debe ejecutarse de forma compatible con el principio de integridad territorial. Solo si el gobierno ucraniano cometiera vejámenes en contra de la población rusoparlante de Crimea o, de manera sistemática y significativa, le impidiera agenciar su desarrollo político, social, económico y cultural; sería posible entrar a discutir, por vía de excepción y como último recurso, la procedencia de una secesión unilateral basada en el derecho de los pueblos a la libre determinación y encaminada a remediar la situación de esa población.

Al respecto, hay que advertir que, antes de la declaración unilateral de independencia, la península gozaba de un estatus especial como provincia autónoma dentro de Ucrania, lo que le confería cierto grado de autonomía. Por ende, la pregunta que debe hacerse es si ese estatus era suficiente para garantizarle a la población de origen ruso, así como a la minoría tártara que también habita en la península<sup>15</sup>, un acceso significativo al gobierno para procurar su desarrollo. Además, es necesario evaluar si la población rusoparlante se hallaba en riesgo de ser discriminada o de padecer violaciones a los derechos humanos perpetradas por el gobierno central y, en general, si contaba con mecanismos alternativos que le permitieran hacer efectivo su derecho a la autodeterminación sin tener que apelar a la secesión con la consecuente afectación de la soberanía de Ucrania. Piénsese, por ejemplo, en una forma más profunda de federalismo como solución en términos de mutua conveniencia.

Valorar si en verdad estaban servidas las condiciones para una secesión como remedio, es una tarea compleja que sobrepasa el alcance de este texto. Lo que sí es cierto, como se demostró en la presente sección, es que desde la perspectiva del derecho internacional, y contrario a lo que aducen los medios de comunicación y algunos gobiernos, resulta inexacto manifestar que el referéndum llevado a cabo en Crimea es ilegal por sí solo. De hecho, el derecho internacional no autoriza ni prohíbe las declaraciones unilaterales de independencia, incluso si estas conducen a la secesión unilateral de una porción del territorio de un Estado.

Por el contrario, estas manifestaciones son hechos políticos y, como tales, deben apreciarse con base en un criterio de eficacia más que de juridicidad. Así, si el nuevo ente resultante del acto de secesión logra convertirse en expresión de una realidad política, por ejemplo, controlando efectivamente su territorio, es probable que obtenga el reconocimiento internacional. Más aún, en ciertos casos, el derecho a la libre determinación de los pueblos justifica la secesión unilateral como último recurso que se orienta a remediar la situación de los grupos étnicos a los que se les niega, de forma sistemática y significativa, su derecho a la autodeterminación.

No obstante, es posible que mediante una declaración unilateral de independencia se llegue a violar el derecho internacional, no por su carácter unilateral propiamente, sino

---

15 Los tártaros suponen en la actualidad entre el 18 % y el 20 % de la población de Crimea.

por las circunstancias que rodean su ocurrencia. Así lo consignó la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva referente al caso de Kosovo, al advertir que, en situaciones en que la declaración unilateral de independencia se liga al uso ilegal de la fuerza u a otras graves violaciones del derecho internacional, en particular de normas con carácter de *ius cogens*<sup>16</sup>, aquella deviene en contraria al derecho internacional<sup>17</sup>. Por ende, en el siguiente apartado se estudiará cómo se produjo la declaración unilateral de independencia de Crimea con el propósito de identificar si, por las circunstancias que le antecedieron, se configuró una violación de normas imperativas.

## El contexto en que se dio la secesión de Crimea

Además de razones históricas, el interés ruso por Crimea obedece a motivos estratégicos: la península es un corredor que le permite acceder al Mediterráneo a través del mar Negro. Por ello, tras la caída de la URSS, los gobiernos de Rusia y Ucrania celebraron un acuerdo que fijó los términos y condiciones para mantener la presencia de la flota militar rusa en Crimea. En contraprestación, el gobierno ruso se obligó a respetar la soberanía y abstenerse de intervenir en los asuntos internos de Ucrania<sup>18</sup>.

Luego de que el presidente Yanukóvich huyera hacia Rusia tras haber sido depuesto por el Parlamento ucraniano, comandos armados que no portaban insignias ni signos distintivos, tomaron control de las calles y principales edificios gubernamentales de Crimea. A esto se sumó la presión por parte de los activistas prorrusos, es decir, ciudadanos que, obrando como voluntarios, contribuyen a desestabilizar el control de Kiev sobre la península. En la medida en que estos actos son atribuibles al gobierno ruso y comprometen su responsabilidad internacional<sup>19</sup>, es evidente que Rusia ha incurrido en una clara violación del tratado que le permitía mantener la presencia de su flota en Crimea. Esto no solo es configurativo de un posible acto de agresión<sup>20</sup>, sino también es una violación al artículo

16 Véase Supra n. 10.

17 *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo* (advisory opinion) 22 July 2010, ICJ Rep 2010, para. 81. Aquí la Corte Internacional de Justicia también cita ejemplos de declaraciones unilaterales de independencia que repudió la comunidad internacional por haberse materializado en situaciones constitutivas de violación a normas de *ius cogens*, como los casos de Rodesia del Sur, Chipre del Norte y República Srpska.

18 Para acceder a la traducción al inglés de los apartes más relevantes de este tratado, véase: <http://ericposner.com/the-1997-black-sea-fleet-agreement-between-russia-and-ukraine/>

19 Para lo cual es necesario que los comandos armados y los grupos de activistas prorrusos hayan actuado por cuenta de las instrucciones o dirección del gobierno ruso (es decir, como órganos de facto). Siendo preciso, además, que exista dependencia o control total de parte del gobierno ruso sobre las operaciones llevadas a cabo tanto por comandos como por los activistas.

20 De acuerdo con la resolución 3314/1974, que profirió la Asamblea General de las Naciones Unidas, el acto de agresión constituye “la forma más grave y peligrosa de uso ilegítimo de la fuerza”. Por ello, para que el actuar del gobierno

2(4) de la Carta de las Naciones Unidas, el cual proscribe la amenaza o el uso de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de un Estado.

La administración rusa pretende justificar su intervención en Crimea desde diferentes ángulos. Por ejemplo, aduce que se trata de un acto de legítima defensa, ya que el cambio de gobierno en Ucrania implica un riesgo para la integridad de la población de origen ruso que habita en la península. Otra justificación es la que se denomina “intervención por invitación”. Para la autoridad rusa, el presidente Yanukóvich todavía representa al legítimo gobierno de Ucrania en condición de exilio<sup>21</sup>. Por lo tanto, conserva la obligación de proteger a sus nacionales y, por ende, puede consentir una eventual intervención armada extranjera por razones de tipo humanitario o para hacer frente a una situación de grave ruptura institucional.

Ninguno de estos argumentos es imbatible. Por un lado, no están dadas las condiciones para el ejercicio de una legítima defensa en los términos del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ni hay evidencia que sugiriera, previo al despliegue de los comandos, un peligro inminente para la población rusa o la posible violación de sus derechos humanos. Además, puesto que la legítima defensa funciona como último recurso, el gobierno ruso dispone de alternativas diplomáticas para salvaguardar la integridad de sus ciudadanos en Crimea.

En cuanto a la segunda justificación, si bien la legalidad en el cambio de un gobierno por otro suele ser un asunto de derecho interno<sup>22</sup>, y no obstante que, desde el derecho internacional, el gobierno ruso no está obligado a reconocer la legitimidad de la administración interina de Ucrania<sup>23</sup>, lo cierto es que el presidente Yanukóvich tenía sus días

---

ruso configure un acto de agresión, se requiere que exista un elemento de particular gravedad. Al respecto, el haber desplegado comandos armados y haber promovido actos de desestabilización en contra del gobierno interino de Ucrania, equivale al incumplimiento esencial del tratado que regula la presencia de la flota rusa en el mar Negro. Esto, según el artículo 60 (3b) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, constituiría una violación con gravedad suficiente para configurar el acto de agresión.

- 21 Rusia alega que lo sucedido el 22 de febrero de 2014 fue en realidad un golpe de Estado. Para ello se basa en que la votación con la que se destituyó a Yanukóvich fue de 328 votos contra cero, pero la Constitución de Ucrania exigía una mayoría calificada de tres cuartos de los miembros del Parlamento. Al estar compuesto este Parlamento por 449 miembros, el número requerido para remover válidamente a Yanukóvich sería de 337 votos.
- 22 Para un completo análisis de cómo funciona el reconocimiento a los gobiernos desde la perspectiva del derecho internacional, véase: Wolfrum y Philipp (2002): *The status of the taliban: their obligations and rights under international law*. *Max Planck yearbook of United Nations law*, vol. 6. (pp. 559-601).
- 23 Si un gobierno reciente logra consolidar un control efectivo sobre el territorio de un Estado, el reconocimiento internacional llegará tarde o temprano. Sin embargo, nuevamente lo político se sobrepone a lo jurídico y, por ello, más que una cuestión sujeta al derecho internacional, lo que más cuenta son las simpatías que el nuevo gobierno consiga despertar. Por ejemplo, el de los talibanes en Afganistán nunca alcanzó reconocimiento internacional no obstante que ejerció control sobre el territorio afgano, mientras que Occidente fue menos reacio a reconocer a los rebeldes libios que se alzaron en contra del régimen de Muamar el Gadafi.

contados por falta de gobernabilidad<sup>24</sup>. Por su parte, la administración interina que en el presente gobierna a Ucrania cuenta con la simpatía de un sector preponderante de la comunidad internacional y, además, ha mantenido el control sobre el gran porcentaje del territorio nacional<sup>25</sup>. Estos factores le confieren efectividad y contrarrestan la tesis rusa de una intervención por invitación del depuesto, pero supuestamente legítimo, gobierno ucraniano en el exilio.

Del recuento de cómo el gobierno ruso tuvo injerencia en los acontecimientos de Crimea, se desprende que la declaración unilateral de independencia hubiera sido ineficaz sin el decidido apoyo ruso. Esto supone una indebida intervención en los asuntos internos de Ucrania. Así, a pesar de que la presencia militar era, en principio, legal desde el acuerdo militar suscrito con Ucrania, las actividades rusas en la península sobrepasaron los límites de dicho tratado, al punto de configurar, por lo menos, una amenaza del uso de la fuerza y un posible acto de agresión.

Es aquí donde termina la neutralidad del derecho internacional frente a las declaraciones unilaterales de independencia (Vidmar, 2014), como se infiere de la Opinión Consultiva de Kosovo. De hecho, en circunstancias como la de Crimea, no se está en presencia de una simple declaración unilateral de independencia, entendida como la más pura expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos, sino ante un intento de cambio de la situación jurídica de un territorio mediante la coerción y la violación de normas imperativas del derecho internacional.

Como la indebida intervención rusa configura una serie de violaciones al *ius cogens*, y dado que la secesión unilateral no hubiera sido posible sin este apoyo, la declaración de independencia de Crimea deviene en ilegal, no por su propia naturaleza, sino como resultado de las coyunturas en que se materializó. En este sentido, la escisión de Crimea no podría hallar justificación aún en razón del derecho a la libre determinación de los pueblos.

24 Desde finales de 2013 se intensificaron las protestas por parte de un sector de la población ucraniana que aboga por la inserción de su país a la Unión Europea y por el fortalecimiento de las relaciones con Occidente. La presión ciudadana consiguió minar la legitimidad del gobierno de Yanukóvich, al punto de abonar el terreno político para su posterior destitución. Hay que advertir, sin embargo, que el apoyo al depuesto presidente se mantuvo fuerte en varias regiones al este del país. Para un completo análisis sobre la división por la que atraviesa Ucrania y sobre los orígenes históricos de la misma, véase: Figes (2013): Is there one Ukraine? The problem with ukrainian nationalism. *Foreign Affairs*. Recuperado de: [http://www.foreignaffairs.com/articles/140560/orlando-figes/is-there-one-ukraine?cid=soc-twitter-in-snapshots-is\\_there\\_one\\_ukraine-022314](http://www.foreignaffairs.com/articles/140560/orlando-figes/is-there-one-ukraine?cid=soc-twitter-in-snapshots-is_there_one_ukraine-022314)

25 En el momento en que se escribe este artículo, Ucrania se encuentra al borde de la guerra civil. Luego de que la península de Crimea declarara su independencia y fuera anexionada a Rusia, grupos de activistas prorrusos han apelado al uso de las armas para tomar control sobre distintas ciudades como Donetsk o Lugansk. *El gobierno interino de Ucrania ha respondido con una "operación antiterrorista" con la que solo ha conseguido acrecentar la polarización y la violencia entre la población civil, ampliamente dividida entre simpatizantes prorrusos y quienes se mantienen fieles a Kiev. Esta escala de violencia pone en entredicho la capacidad del gobierno interino de sostener el control sobre la totalidad del territorio de Ucrania, de cara a las elecciones presidenciales previstas para el 25 de mayo.*

En consecuencia surge, finalmente, la cuestión de cuál es el actual estatus de Crimea y qué futuro se avizora para la península desde la perspectiva del derecho internacional. Esto se analiza a continuación.

## El presente y futuro del estatus de Crimea desde el derecho internacional

Por las circunstancias en que se materializó la declaración unilateral de independencia de Crimea y su posterior anexión a Rusia, cabe preguntarse qué posición debe asumir la comunidad internacional frente a este acto de secesión. Aunque una entidad territorial se separe de su Estado predecesor de forma extraconstitucional y sin su consentimiento, ello no es óbice para que, con el tiempo, este hecho adquiera eficacia si el resto de los Estados están dispuestos a reconocer al territorio separatista como un ente independiente y autónomo. De ahí la relevancia de identificar cómo debe responder la comunidad internacional frente a los hechos de Crimea<sup>26</sup>, toda vez que la combinación entre aquiescencia y transcurso del tiempo es lo que, finalmente, determina el éxito o el fracaso de todo proceso de creación de un nuevo Estado.

Lo dicho no significa suscribir la tesis del carácter constitutivo del reconocimiento<sup>27</sup>. Por el contrario, es sabido que esta teoría adolece de problemas de tipo práctico que erosionan su viabilidad. Por ejemplo, si la existencia de un nuevo Estado dependiera del reconocimiento por parte de otros Estados, ¿cuántos de ellos deben proporcionar tal reconocimiento?, ¿tiene más peso el reconocimiento emitido por Estados que son actores estratégicos en el contexto de la comunidad internacional?, y ¿qué relevancia tiene la manifiesta y continua oposición del Estado predecesor contra cuya voluntad se efectúa el intento separatista?

La imposibilidad de responder de forma consistente a estos interrogantes, hace que la posición más aceptada hoy día sea que, en el proceso de creación de un nuevo Estado, el reconocimiento de otros Estados tiene un carácter meramente declarativo. Por ende, no representa un requisito formal para que el nuevo ente, resultante del acto separatista, pueda adquirir la condición de Estado. En este sentido, el reconocimiento de otros Estados

26 Y frente al intento separatista de Donetsk y Lugansk, entre otras ciudades al este del país.

27 La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, que también se conoce como Convención de Montevideo, establece los requisitos que debe satisfacer un Estado como sujeto de derecho internacional. Estos son: tener una población permanente, un territorio determinado, un gobierno, y la capacidad de entrar en relaciones con otros Estados. Con respecto a la última condición, existe un debate sobre si el reconocimiento por parte de otros gobiernos es lo que le confiere al ente reconocido la atribución legal como Estado —la denominada teoría constitutiva— o si, por el contrario, el reconocimiento se limita a constatar, como hecho de previa ocurrencia, el estatus como Estado de cierto territorio, es decir, la llamada teoría declarativa.

no implica un otorgamiento de legalidad, sino la simple comprobación de la ocurrencia de hechos empíricos, como que se ejerza un control efectivo sobre el territorio declarado independiente.

Sin embargo, en la práctica entre Estados, los efectos políticos del reconocimiento son contingentes al modo en que se lleva a cabo el intento de creación de un Estado. En efecto, mientras que ciertos episodios no generan mayor controversia<sup>28</sup>, en parte porque es posible inferir que el Estado predecesor ha consentido, de alguna manera, el acto de secesión y, por ende, renuncia a la prerrogativa que le confiere el principio de integridad territorial (Vidmar, 2012); en otros casos, como los de Crimea o Kosovo<sup>29</sup>, pareciera que el reconocimiento cumple un papel más determinante, puesto que de ello depende el éxito de la causa separatista, incluso sobreponiéndose a la voluntad del Estado predecesor.

En algunos casos el reconocimiento masivo de la comunidad internacional tiene cierto efecto constitutivo, no en el sentido de conferirle personalidad jurídica a un territorio, sino en el de contribuir a que se den las condiciones políticas propicias que le permitan a la entidad políticamente reconocida consolidar su eficacia (Vidmar, 2012). En otras palabras, cuando el reconocimiento es generalizado y proviene de distintos actores de la comunidad internacional, es más probable que el ente resultante de la escisión adquiera su estatus como Estado en tanto que se le facilita su inserción a la comunidad internacional.

Si para que una entidad territorial irrumpa con éxito en calidad de nuevo Estado soberano, a pesar de la oposición del predecesor, se necesita, en buena medida, que la causa separatista en cuestión tenga el suficiente apoyo y el reconocimiento internacional, ¿cuál será entonces la condición de Crimea, dado que, salvo Rusia, solo un reducido número de países ha reconocido el referéndum y avalado la declaración unilateral de independencia?<sup>30</sup>. ¿Es posible avizorar que, paulatinamente, la secesión de Crimea irá ganando adeptos entre los países miembros de la comunidad internacional?

Para responder a esto, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el “Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, que elaboró la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, y que refleja la costumbre internacional en la materia<sup>31</sup>. El capítulo III de la segunda parte de este instrumento trata sobre violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas del derecho internacional general. Es decir, cuando la violación implica el incumplimiento flagrante

28 Por ejemplo, la desmembración de la URSS o la separación de Checoslovaquia. Un caso más reciente es el referéndum independentista que este año se llevará a cabo en Escocia con el consentimiento del gobierno británico.

29 Ambos son ejemplos de secesiones unilaterales contra la voluntad del Estado predecesor.

30 A la fecha, la secesión de Crimea ha sido reconocida por países como Nicaragua, Siria y Venezuela.

31 “Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos” disponible en: [http://legal.un.org/ilc/texts/9\\_6.htm](http://legal.un.org/ilc/texts/9_6.htm)

o sistemático de una obligación de *ius cogens* a cargo del Estado responsable. Dentro de las consecuencias particulares que se derivan de este tipo de violaciones graves, se encuentran, por un lado, el deber que tienen todos los Estados de cooperar para poner fin a la violación y, por otro, el compromiso de abstenerse de reconocer como lícita una situación creada como resultado de una violación grave, así como no prestar ayuda o asistencia para el mantenimiento de dicha situación<sup>32</sup>.

De allí se desprende cierto tipo de obligación colectiva de no reconocimiento, que procede cuando el acto de secesión unilateral ocurre en conexidad con actos constitutivos de violaciones graves a las normas imperativas del derecho internacional general. Este es el panorama de la declaración unilateral de independencia y posterior anexión de Crimea, que fue posible solo debido a la injerencia del gobierno ruso, la cual, a su vez, significó la comisión de serias violaciones a la Carta de las Naciones Unidas y a otras disposiciones que componen el *ius cogens*.

Lo anterior no solo permite establecer una clara diferencia entre Crimea y otras declaraciones unilaterales de independencia como la de Kosovo<sup>33</sup>, sino que también configura un sólido argumento que se funda en el derecho internacional, para que otros países se abstengan de reconocer la secesión unilateral. De lo contrario, estarían contribuyendo a perpetrar una violación al derecho internacional y, de contera, comprometiendo su propia responsabilidad internacional.

Parece entonces que el estatus de Crimea se mantendrá en suspenso, en una suerte de limbo legal, tal como actualmente sucede con Taiwán<sup>34</sup> y Osetia del Sur<sup>35</sup>. Así, desde el punto de vista legal, la península le pertenece a Ucrania, porque la declaración unilateral de independencia solo fue posible debido a la violación de normas perentorias del derecho

32 Véase artículo 41 del "Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos".

33 Quienes simpatizan con la causa independentista de Kosovo, suelen presentarla como un asunto de legitimidad y no solo de legalidad. En verdad, sería moralmente inaceptable que los albanokosovares continuaran viviendo bajo la soberanía del mismo Estado que, una década atrás, trató de exterminarlos. Al respecto, véase: Goldsmith (2014): *The precedential value of the Kosovo non-precedent precedent for Crimea*. Recuperado de: <http://www.lawfareblog.com/2014/03/the-precedential-value-of-the-kosovo-non-precedent-precendent-for-crimea/>

34 Aunque algunas naciones mantienen relaciones con Taiwán, se abstienen de reconocer de manera formal su condición como Estado, debido a la presión que ejerce el gobierno chino; de ahí, la incertidumbre que persiste frente al estatus de Taiwán. Para conocer más acerca de esta situación sui generis, véase: Pasha (2007): *An unrecognized State in foreign and international courts: the case of the Republic of China on Taiwan*. *Michigan Journal of International Law*, vol. 28 (pp. 765-813).

35 Osetia del Sur es un territorio que, con el apoyo e intervención de Rusia, se declaró independiente de Georgia. Desde entonces, subsiste como una República independiente de facto ya que, contrario a Kosovo, no cuenta con el suficiente reconocimiento internacional, por lo que no puede presumir de haber consolidado políticamente su inserción a la comunidad internacional. Para un análisis más detallado acerca del porqué la comunidad internacional se niega a reconocer a Osetia del Sur, véase: Borgen (2009): *The language of law and the practice of politics: great powers and the rhetoric of self-determination in the cases of Kosovo and South Ossetia*. *Legal Studies Research Paper Series, Paper 09-0176*. St. John's University.

internacional. Pero, como expresión de una realidad política, es ahora parte de Rusia, país que ejerce eficazmente un control de hecho sobre su territorio tras anexionársela.

Distinto a lo que gradualmente ha venido sucediendo con respecto al estatus de Kosovo<sup>36</sup>, los países de la comunidad internacional no deberían reconocer la independencia de Crimea, dadas las circunstancias en que se materializó su secesión, es decir, mediante una flagrante violación de normas imperativas del derecho internacional, a causa de la intervención rusa. Por lo tanto, tal reconocimiento supondría la responsabilidad internacional de los Estados que lo confieran.

El mecanismo más idóneo para aclarar la cuestión del estatus legal de Crimea, consiste en la celebración de un acuerdo entre Rusia y Ucrania, el cual contemple el reconocimiento del referéndum. Empero, el hecho de que la oleada independentista se haya extendido hacia otras partes del territorio de Ucrania, hace improbable dicho acuerdo, sin mencionar que su suscripción supondría, en cierta forma, legitimar el indebido comportamiento del gobierno ruso.

Por otro lado, para evitar seguir perdiendo el control efectivo sobre las regiones al este, en donde ha ido ganando fuerza la causa independentista, Ucrania debe acoger la estrategia de replantear su modelo de Estado. Así, superada la fase del gobierno interino con la celebración de las elecciones presidenciales, la nueva administración debe impulsar la adopción de un modelo inédito de Estado federal, que le otorgue una amplia autonomía a las regiones, pero a la vez las mantenga bajo la soberanía de Ucrania. De esta forma, no cabrían dudas con respecto a que la población rusoparlante del país dispone de medios eficientes para alcanzar internamente su derecho a la libre determinación, es decir, de manera compatible con la Constitución y las leyes del Estado federal, y sin perturbar la integridad territorial de la nación. Así se conseguiría deslegitimar el uso del derecho a la autodeterminación como pretexto independentista.

## Conclusiones

A modo de conclusiones generales, además de las que ya se expresaron en el texto, pueden señalarse las siguientes:

- a) El derecho internacional aborda con neutralidad el tema de las declaraciones unilaterales de independencia. En consecuencia, no es técnicamente correcto manifestar que el referéndum separatista realizado en Crimea es ilegal por el mero hecho de su ocurrencia.

---

36 La independencia de Kosovo que, como se manifestó, guarda cierta similitud con la secesión de Crimea, ha sido reconocida por 108 de los 193 miembros de las Naciones Unidas, no obstante la oposición por parte de Serbia, en su condición de Estado predecesor. Para conocer cuáles países han reconocido a Kosovo, véase: [www.kosovothanksyou.com](http://www.kosovothanksyou.com)

- b) Cuando a un pueblo se le niega, de modo sistemático y significativo, el derecho a la libre autodeterminación, es factible que dicho pueblo recurra a la secesión unilateral como último recurso para remediar la situación a la que está siendo sometido. Además, cuando por actos atribuibles al Estado de nacionalidad o predecesor, la integridad de las personas que componen el grupo o minoría étnica se encuentre en riesgo, por acciones de exterminio o que entrañen la violación de los derechos humanos, es más probable que la comunidad internacional se apreste a legitimar el acto de secesión mediante un reconocimiento colectivo.
- c) No obstante, cuando una secesión unilateral se relaciona con la violación de normas imperativas del derecho internacional, se torna en ilegal, mas no por su naturaleza, sino en razón de las circunstancias que rodearon su ocurrencia. En estos casos, surge una obligación colectiva de no reconocimiento, puesto que, como principio del derecho internacional, todo Estado tiene la responsabilidad de cooperar para ponerle fin a cualquier violación grave de normas imperativas y, además, debe abstenerse de reconocer como lícita la situación creada como resultado de este tipo de violaciones.
- d) La secesión unilateral de Crimea no hubiera sido posible sin el apoyo de Rusia. A su vez, mediante este apoyo se configuró una serie de violaciones graves a disposiciones contenidas en el tratado entre Ucrania y Rusia con respecto a la Flota del Mar Negro, la Carta de las Naciones Unidas y otras normas constitutivas de *ius cogens*.
- e) Más que clasificarlas como legales o ilegales, las declaraciones unilaterales de independencia deben analizarse como hechos políticos que tienen o carecen de eficacia. La cuestión sobre la legitimidad de la escisión de Crimea es un asunto más de efectividad que de derecho, ya que el hecho político se impone al aspecto jurídico.

## Referencias bibliográficas

- BORGEN, C. J. (2009). The language of law and the practice of politics: great powers and the rhetoric of self-determination in the cases of Kosovo and South Ossetia. *Legal Studies Research Paper Series, Paper 09-0176*. St. John's University.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. (2001). Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Versión electrónica: [http://legal.un.org/ilc/texts/9\\_6.htm](http://legal.un.org/ilc/texts/9_6.htm)
- FIGES, O. (2013). Is there one Ukraine? The problem with ukrainian nationalism. *Foreign Affairs*. Versión electrónica: [http://www.foreignaffairs.com/articles/140560/orlando-figes/is-there-one-ukraine?cid=soc-twitter-in-snapshots-is\\_there\\_one\\_ukraine-022314](http://www.foreignaffairs.com/articles/140560/orlando-figes/is-there-one-ukraine?cid=soc-twitter-in-snapshots-is_there_one_ukraine-022314)

- GOLDSMITH, J. (2014). The precedential value of the Kosovo non-precedent precedent for Crimea. *Lawfare blog*. Versión electrónica: <http://www.lawfareblog.com/2014/03/the-precedential-value-of-the-kosovo-non-precedent-precedent-for-crimea/>
- PASHA L, H. (2007). An unrecognized State in foreign and international courts: the case of the Republic of China on Taiwan. *Michigan Journal of International Law*, vol. 28, pp. 765-813.
- POSNER, E. (2014). The 1997 Black Sea Fleet Agreement between Russia and Ukraine. Versión electrónica: <http://ericposner.com/the-1997-black-sea-fleet-agreement-between-russia-and-ukraine/>
- VIDMAR, J. (2012). Explaining the legal effects of recognition. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 61, pp. 361-387.
- \_\_\_\_\_. (2014). Crimea's referendum and secession: why it resembles northern Cyprus more than Kosovo. *Blog of the European Journal of International Law*. Versión electrónica: <http://www.ejiltalk.org/crimeas-referendum-and-secession-why-it-resembles-northern-cyprus-more-than-kosovo/>
- WOLFRUM, R. y PHILIPP, C. (2002). The status of the taliban: their obligations and rights under international law. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, pp. 559-601.

## Jurisprudencia

### Internacional

- ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW OF THE UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE IN RESPECT OF KOSOVO. (2010). Advisory opinion. *ICJ Reports*.
- EAST TIMOR. (1995). Portugal *vs.* Australia, judgment. *ICJ Reports*.
- REPORT OF THE INTERNATIONAL COMMISSION OF JURIST. (1920). LNOJ Spec. Supp. 3, p. 5.

### Instrumentos internacionales

- Carta de las Naciones Unidas.
- Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados.
- Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.