



© COVER

**Javier Tajadura Tejada**  
Profesor de Derecho  
Constitucional  
Universidad del País  
Vasco

# Kosovo: el peligroso precedente de la constitución de un Estado étnico

El año 2008 verá posiblemente el nacimiento de un nuevo Estado en Europa: Kosovo. Las últimas noticias confirman que en breve podría tener lugar la declaración unilateral de independencia del nuevo Estado. Los Estados Unidos alientan el proceso secesionista, y, la Unión Europea, sorprendentemente, parece que también. El Consejo Europeo celebrado el 14 de diciembre transmitió a Serbia el mensaje de que si quiere ingresar en la Unión, previamente deberá aceptar la secesión de Kosovo. Alemania y Francia ya han apostado por la independencia de la provincia; no así el Gobierno de España.

**España** quiere solucionar el conflicto de conformidad con la legalidad internacional (no en vano esta ha sido el rasgo principal de la política exterior de ésta legislatura frente a la anterior) y mediante una postura unitaria europea. Ahora bien, tal cosa parece imposible. Esto es, habrá que optar por reconocer la independencia de Kosovo, fórmula mayoritariamente aceptada por los Estados de la Unión, violando flagrantemente los principios fundamentales del Derecho Internacional vigente o desmarcarse de la postura mayoritaria europea, por ilegal e ilegítima, reconociendo la integridad territorial de Serbia.

Creo que, en este contexto, por cuestión de mínima coherencia política, habría que desmarcarse de la posición europea. Es preciso que alguien enarbore la bandera de la razón y del derecho. España puede y debe actuar en defensa de la legalidad y la legitimidad internacionales. Por cuestión de principios, España no puede aceptar que el Derecho Internacional sea violado y que se imponga en el orden internacional europeo un estado de naturaleza en el que todo vale (incluso la creación de Estados étnicos por la fuerza).

El Gobierno de España debe actuar así también en defensa del interés nacional. Como advierten constantemente fuentes diplomáticas serbias y rusas, la ruptura de la legalidad internacional creará –se quiera o no– un precedente que podría oponerse a España en el caso de que en nuestro país se planteará una situación similar, esto es, una declaración unilateral de independencia por parte de una minoría nacionalista-secesionista.

Sea de ello lo que fuere, conviene recordar en este debate que la declaración de independencia de Kosovo es manifiestamente ilegal no sólo por no contar con una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la avale, sino por su incompatibilidad con la Carta de las Naciones Unidas. Me explico.

### La necesaria subordinación del Consejo de Seguridad a la Carta de la ONU

El Consejo, –salvo que Rusia, o en su caso China, ejerciera su derecho a veto e impidiera la aprobación de una tal resolución– podría declarar la independencia de Kosovo, provincia que está in-

tegrada en la actualidad en el Estado serbio. Tal hipótesis se apoya en una determinada comprensión del Consejo como un órgano que todo lo puede, y no sujeto, por tanto, a límite jurídico material alguno. El único límite a su actuación sería formal o procedimental: la exigencia de una determinada mayoría cualificada.

En similares (y reduccionistas) términos se planteó en nuestro país, hace tres años, el debate sobre la retirada de las tropas de Iraq. Así, se dijo entonces y se repite hoy, que la guerra de Iraq fue ilegal porque no contó con el aval de la ONU, lo cual significa, a *sensu* contrario, que si el Consejo de Seguridad hubiese autorizado un ataque contra Iraq, la guerra hubiera sido legal y legítima. Fácilmente se comprende que en esa tesis subyace la idea de que el Consejo de Seguridad, en la medida en que encarna la legitimidad internacional, confiere esa legitimidad a cualquier actuación que apruebe. Esa tesis resulta jurídicamente aberrante.

El Consejo de Seguridad, por su propia naturaleza y configuración como un órgano intergubernamental donde cada uno de sus miembros actúa en defensa, principalmente, de los intereses del

*Reconocer la independencia de Kosovo constituiría un peligroso precedente de alteración por la fuerza de las fronteras de un Estado como resultado de los bombardeos de la OTAN sobre Belgrado.*

Estado al que representa, no puede encarnar la legitimidad internacional. Dicha legitimidad reside en la propia Carta de las Naciones Unidas. Así la Carta contiene los principios y valores, jurídicos y políticos, integrantes de dicha legitimidad, para cuya realización crea una serie de órganos a los que atribuye determinadas funciones. Entre esos órganos, el Consejo de Seguridad se configura como la instancia decisoria suprema. Pero lo que no se puede olvidar es que todos los órganos, incluido el propio Consejo, están sometidos o subordinados en su actuación a lo dispuesto por la Carta. Para decirlo con mayor claridad, el Consejo no podría aprobar válidamente una resolución que contradijera los principios establecidos en el Tratado fundacional de la ONU. El problema reside en que si lo hiciera no existe ninguna instancia

que pudiera anularla. Y este es el punto débil de toda la arquitectura del sistema de Naciones Unidas. El edificio legal de la ONU sólo podrá ser pensado "constitucionalmente" en términos de legitimidad cuando se atribuya a un órgano internacional el control de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Ahora bien, el que dicho control en la actualidad no exista no permite concluir sin más que todas las decisiones del Consejo resulten *per se* lícitas.

Si el Consejo aprueba una resolución que persigue avalar un ataque armado contra un país que no representa una amenaza para la paz y la seguridad del mundo (como se planteaba en el debate sobre Iraq) o que pretende amparar un atentado contra la integridad territorial de un Estado, como es el caso que nos ocupa, es preciso denunciar que dichas resoluciones contradirían abiertamente principios fundamentales de la Carta como son la prohibición de la agresión o la garantía de la integridad territorial de los Estados. Y por contradecir esos principios, dichas resoluciones, serían siempre ilegales e ilegítimas. En el Derecho Internacional, la legitimidad se identifica con los principios y valores de la Carta de San Francisco, no con las resoluciones del Consejo de Seguridad. El Consejo no puede legitimar la violación de la Carta. Esto quiere decir que si el Consejo de Seguridad decretara la independencia de Kosovo, jurídicamente estaría atentando contra los presupuestos de su propia legitimidad. Al parecer sólo Rusia y China son conscientes de esta situación. Pero ello basta para que, ante su previsible veto, en el tema que nos ocupa, Europa y Estados Unidos hayan decidido prescindir, una vez más, de las Naciones Unidas.

### El peligroso precedente de la modificación de las fronteras en Europa.

Con ser lo anterior grave, más aun lo es el hecho de que reconocer la independencia de Kosovo constituiría un peligroso precedente de alteración de las fronteras por la fuerza. El nuevo Estado de Kosovo sería el fruto maduro de los bombardeos de la OTAN sobre Belgrado. En esto y no en otro lugar, reside la peculiaridad del caso Kosovo. Pero haciendo abstracción de que el nuevo

Estado surge como consecuencia de una acción militar, su nacimiento será considerado como un precedente político en virtud del cual se sostendrá que las fronteras existentes entre los Estados europeos pueden ser modificadas, y que es posible la creación de nuevos Estados por fragmentación de otros, sin contar con la voluntad de estos últimos.

Que los Estados Unidos aprueben esta política no puede causar sorpresa alguna. No en vano fue su Presidente Wilson quien, con su formulación del derecho de autodeterminación, sembró la semilla del caos en los Balcanes en los años veinte de la pasada centuria. Lo sorprendente es que las potencias europeas (incluida España) transiten irresponsablemente por tan peligrosa senda. Europa tiene una grave responsabilidad en la crisis balcánica. Europa podía y debía haber mediado para que el conflicto se resolviera respetando el Derecho Internacional vigente. Bastaba con hacer saber a ambas partes que su adhesión a la Unión Europea exige como requisito previo un acuerdo

*La declaración de independencia de Kosovo es ilegal porque no cuenta con una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la avale y, además, es incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.*

de convivencia política de naturaleza federal. Lo que carece de sentido es que Europa aliente la fragmentación de Serbia, exigiéndole –como hizo el Consejo Europeo del pasado 14 de diciembre– como condición para su integración en la Unión Europea, su previa fragmentación en dos Estados diferentes.

Y más asombroso resulta todavía que dicha fragmentación se justifique en términos de puro racismo, esto es, en la necesidad de construir un Estado de base étnica. ¿Aprobaría Europa que los serbios que viven en Kosovo construyeran después su propio Estado? El hecho de que este interrogante no carezca de sentido nos pone de manifiesto que la destrucción de los Estados existentes –además de ser contraria al derecho internacional– no sirve para resolver los problemas de convivencia entre distintos pueblos dentro de un mismo Estado. **TEMAS**