

Secesión, derecho de libre determinación y referéndums en los territorios ocupados de Ucrania

Secession, the right to self-determination and referendums in the occupied territories of Ukraine

Yolanda GAMARRA

Catedrática de Derecho internacional público

Universidad de Zaragoza

gamarra@unizar.es

<https://orcid.org/0000-0002-6307-2365>

RECIBIDO: 14 DE ENERO DE 2024 / ACEPTADO: 20 DE MARZO DE 2024

Resumen: En la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania está en juego no solo el control efectivo de una parte del territorio, sino también la legitimación que los ciudadanos confieren a los gobiernos en virtud de su capacidad para hacer valer la ley como garantía de paz. El gobierno ruso apoya movimientos secesionistas y promueve el ejercicio del derecho de libre determinación a través de la celebración de referéndums con el propósito de legitimar la secesión de territorios y su posterior integración a la Federación Rusa. Se trata aquí de determinar si los referéndums coordinados celebrados en las provincias ocupadas *de facto* de Ucrania por militares rusos suponen una modificación del contenido del derecho de libre determinación y, de ser el caso, si entrañan cambios en el estatuto jurídico de los territorios.

Palabras clave: secesión; referéndum; derecho de libre determinación; usos de la fuerza; democracia; ocupación; soberanía; integridad territorial; responsabilidad; imperialismo.

Abstract: In the Russia's war of aggression against Ukraine, at stake is not only the effective control of a part of the territory, but also the legitimization that citizens confer on governments by virtue of their ability to enforce the law as the guarantee of peace. The Russian government supports secessionist movements and promotes the exercise of the right to self-determination through the holding of referendums with the purpose of legitimizing the secession of the territory and its subsequent integration to the Russian Federation. This article attempts to determine whether the coordinated referendums held in the *de facto* occupied provinces of Ukraine by the Russian military represent a modification of the content of the right of self-determination and whether this entails changes in the legal status of the territories.

Keywords: secession; referendum; right of self-determination; uses of force; democracy; occupation; sovereignty; territorial integrity; liability; imperialism.

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. II. LA PRÁCTICA DE CELEBRAR REFERÉNDUMS EN TERRITORIOS OCUPADOS O EN DISPUTA EN EL ESTE EUROPEO. II.1. Argumentos de Rusia para convocar referéndums como ejercicio válido del derecho de libre determinación. II.2. Referéndum y derecho de libre determinación: el caso de Crimea. II.3. Referéndums coordinados y derecho de libre determinación en los territorios ocupados de Ucrania. III. CONFLICTOS TERRITORIALES Y DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN: OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN RUSA. III.1. Respeto de las leyes internas sobre la celebración de consultas populares. III.2. Libre expresión de la voluntad de los ciudadanos. IV. ENTRE LA POLÍTICA IMPERIALISTA DE RUSIA Y LOS PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL. IV.1. Uso de la fuerza armada *v.* Integridad territorial. IV.2. Libre determinación *v.* Soberanía. IV.3. Ocupación militar *v.* democracia. V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

* Este trabajo se elabora en el marco del proyecto de investigación *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: funcionalidad y posibilidades de incorporación al ordenamiento constitucional español*, PID2020-113216RB-I00, cuyos IP son C. Garrido López y E. Cebrián Zazurca. Las webs del trabajo fueron consultadas, por última vez, el 5 de marzo de 2024. Este trabajo sigue la senda iniciada en el capítulo de libro que lleva por título «Política y Derecho en los referéndums celebrados en los territorios ucranianos ocupados *de facto* por el ejército ruso», en *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*, Carlos Garrido López, Enrique Cebrián Zazurca, (dirs.), 2023, pp. 483-510.

I. INTRODUCCIÓN

El 30 de septiembre de 2023, Vladimir Putin celebró el Día de la Reunificación con las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk (región del Dombás) y las provincias de Zaporíyia y Jersón (Novorrosia) en una solemne ceremonia en el Kremlin¹. Un año antes, el presidente Putin y las autoridades *de facto* de los cuatro Óblastos firmaron sendos tratados sobre su integración a la Federación Rusa². Ello se justificó en la voluntad de la población de estos territorios expresada, entre el 23 y 27 de septiembre de 2022, a través de las urnas. La Federación Rusa apoyó a los líderes prorrusos en la programación de referéndums en las cuatro provincias de Ucrania, como ejercicio del derecho de libre determinación, con el propósito de legitimar la secesión de estos territorios³, y su posterior integración a Rusia. Se plantea así la secesión unilateral

¹ Tras años de guerra en Ucrania la literatura sobre esta cuestión es abundante. Sin ánimo de exhaustividad véanse los trabajos de HILPOLD, P., «Justifying the Unjustifiable: Russia's Aggression against Ukraine, International Law, and Carl Schmitt's 'Theory of Greater Space'», *Chinese Journal of International Law*, vol. 22, 2023, pp. 409-433; LICHTERMAN, A., «The Peace Movement and the Ukraine War: Where to Now?», *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2022, vol. 5/1, pp. 185-197. <https://doi.org/10.1080/25751654.2022.2060634>; ROGSTAD, A., «When Stigmatization Fails: Russia and Aggression in Ukraine», *Journal of Global Security Studies*, 2022, vol. 7/4, pp. 1-19. En la doctrina española véanse los trabajos de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M^a P., «La guerra de Ucrania y el orden internacional global: las Naciones Unidas vuelven a la casilla de salida», *Temas para el Debate*, 2022, vol. 329, pp. 28-31; DEZCALLAR, J., «La guerra de Ucrania, en su tercer año», *Política Exterior*, 2024, vol. 38, pp. 108-121; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «De la guerra en Ucrania», *Anuario Español de Derecho internacional*, 2023, pp. 81-99; PONS RAFOLS, X., «La guerra de Ucrania, las Naciones Unidas y el Derecho internacional: algunas certezas sistemáticas insostenibles», *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, 2022, vol. 43, y TÓMÁS ORTIZ DE LA TORRE, J. A., «La guerra y el derecho internacional: a propósito de la agresión de Rusia a Ucrania», *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, 2022, vol. 7/1, pp. 93-112.

² Véase más amplia información sobre la firma de estos tratados en la web recuperada de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69465> Los tratados podrían considerarse nulos conforme al derecho de los tratados (art. 52 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo 1969). Sobre la nulidad de tratados contrarios a normas y obligaciones internacionales véanse CAHIER, Ph., «Les caractéristiques de la nullité en droit international et tout particulièrement dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités», *RGDIP*, 1972, pp. 645-691; GUGGENHEIM, P., «La validité et la nullité des actes juridiques internationaux», *RCADI*, 1949-I, vol. 74, pp. 191-268; MERON, T., «Article 46 of the Vienna Convention on the Law of treaties (*ultra vires* treaties): some recent cases», *BYBIL*, 1978, pp. 175-199; NAPOLETANO, G., *Violenza e trattati nel diritto internazionale*, Milano, 1977; NICOLOUDIS, E.P., *La nullité de jus cogens et le développement contemporain du droit international public*, Atenas, 1974.

³ El proceso de secesión, por el que parte del territorio de un Estado alcanza la independencia, está muy vivo en la práctica y en la teoría del derecho internacional. Sobre el concepto de secesión (interna y externa), el derecho de libre determinación (dimensión externa e interna), la independencia, y el reconocimiento (constitutivo y declarativo), véanse los trabajos de

de una parte del territorio de un Estado (Ucrania) haciendo valer el derecho de libre determinación a través de la convocatoria de referéndums⁴.

En un contexto de guerra entre dos cosmovisiones⁵, no sólo se juega el control efectivo de una parte del territorio de Ucrania, sino también la legitimación que los ciudadanos le confieren en virtud de su capacidad para hacer valer la ley como garantía de paz. La ocupación por la fuerza de un territorio resulta una violación grave del derecho internacional y conforme al artículo 41 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, todos ellos están obligados a cooperar para poner fin, por medios lícitos, a esta situación y a no reconocerla como lícita⁶. Interesa aquí explorar las consecuencias de la responsabilidad internacional de Rusia por la violación grave de obligaciones fundamentales para la salvaguardia de intereses esenciales de la sociedad internacional. Trazar los límites a las consultas populares, la legalidad y la legitimidad de las mismas cuando se convocan en situaciones de ocupación militar y sus efectos en el derecho internacional es el objeto de este trabajo.

Rusia viene invocando el derecho de libre determinación de los pueblos en territorios de su interés desde hace décadas⁷. Los argumentos utilizados

KOHEN, M., *Secession: International law perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; SETEIRO, M., *Secession in International law*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2018. Véanse asimismo los estudios de CRAWFORD, J., *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1979, y Brownlie's, *Principles of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 9ª ed. 2019. Entre los trabajos españoles sobre las instituciones de secesión y derecho de libre determinación consultar las aportaciones de JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Secession and self-determination», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 22, 2018, pp. 233-250.

⁴ Véase el artículo de YOUNGS, R., «Democracia, orden internacional y guerra en Ucrania», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 134, septiembre 2023, pp. 37-50 (<https://doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.37>)

⁵ Simplificando, las dos cosmovisiones son la liberal y la autoritaria, en la que en las diversas perspectivas hay una cierta unidad. Sobre la incidencia del conflicto Ucrania y Rusia en el sistema internacional, véase BRUNK, I. y HAKIMI, M., «Russia, Ukraine and the future World Order», *American Journal of International Law*, 2022, vol. 116, pp. 687-697.

⁶ Este artículo es relevante porque enuncia las consecuencias particulares de la violación grave por el Estado de una obligación que emane de una norma imperativa de derecho internacional general. La violación es grave si implica el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación por el Estado responsable. Véase el comentario al artículo en el Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53.º período de sesiones (23 de abril a 1.º de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001), A/56/10, pp. 121-124, https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

⁷ Sobre la evolución del derecho de libre determinación y la idea de vincular la secesión con el resultado de un referéndum, véase KAGRAMANOV, A., «Towards a Draft Declaration on the Right

para proceder de este modo se justifican en intereses geopolíticos y títulos territoriales históricos⁸. Así, la particular visión del Kremlin, y el lugar que Rusia ocupa en ella se asocia con los argumentos de la identidad (y etnicidad), ideología, cultura y de política internacional⁹. Esta perspectiva se apoya en un sentimiento de derecho al estatus de gran potencia, que va de la mano de una identidad de sí misma como país, que se extiende más allá de las fronteras de la Federación Rusa¹⁰.

La política desarrollada en los territorios ocupados *de facto* de Ucrania encuentra ciertos paralelismos con las promovidas por los Estados occidentales, en los años noventa en el centro y este de Europa¹¹. El modelo de diseñar la democracia a través de las urnas y la «desobediencia civil» se implementó en Serbia, Georgia y Bielorrusia en la década de los noventa¹², casi al mismo tiempo que la OTAN incorporaba en sus estructuras a antiguos Estados del Pacto de Varsovia. En 1999, ingresaban los Estados de Europa central: Chequia, Hungría y Polonia; en 2004, los Estados bálticos, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia; en 2009, Albania y Croacia y, más recién-

of Peoples to Self-determination and Forms of Its Realization», *Russian Journal of World Politics and Law of Nations*, vol 1/3, 2022, pp. 122 y ss., en particular p. 126 (<https://doi.org/10.24833/RJWPLN-2022-3-122-137>)

⁸ KRANZ, J., «Imperialism, the Highest Stage of Sovereign Democracy: Some Remarks on the Annexation of Crimea by Russia», *Archiv. Des Völkerrechts*, 2014, p. 205 (<https://doi.org/10.16287000389214X684285>)

⁹ Siguiendo a Tom Casier para comprender la invasión de Ucrania se requiere conocer la particular visión del mundo del Kremlin y del lugar que Rusia ocupa en ella. Para este autor, lo que hace que esta posición sea única es que los argumentos geopolíticos y de identidad son inseparables: en la visión del mundo del Kremlin, Rusia sólo puede ser una gran potencia si también existe como una gran Rusia. Véase CASIER, R., «No Great Russia without Greater Russia: The Kremlin's Thinking behind the Invasion of Ukraine», *Canadian Journal of European and Russian Studies*, vol. 16/2, 2023, pp. 14-29 (<https://ojs.library.carleton.ca/index.php/CJERS/article/view/4148/3389>)

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Esta estrategia se asemeja, para algunos autores, a la política imperialista desarrollada por la propia Rusia en el pasado y por otros Estados. Véanse KOTOVA, A. y TZOUVALA, T., «In defense of comparisons: Russia and the Transmutations of Imperialism in International law», *American Journal of International Law*, vol. 116/4, 2022, pp. 710-719; y ANGHIE, A., «Rethinking International Law: A TWAIL Retrospective», *EJIL*, vol. 34/1, 2023. Véase también el trabajo y la bibliografía allí citada de FERNÁNDEZ LIESA, C.R., «Relations between the European Union and Russia in the Light of the Notion of Empire», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 41-55 (<https://doi.org/10.17103/sybil.21.3>)

¹² La promoción de la democracia occidental combinando la condicionalidad política y los intereses económicos y políticos ha sido analizada por POP-ELCHES, G., «Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration: Democratic Conditionality after Communism», *East European Politics and Societies*, vol. 21/1, 2007, pp. 142-161.

temente, se mantienen abiertas negociaciones para incorporar a Georgia y a Ucrania¹³.

El artículo, construido sobre tres pilares, sigue una metodología pragmática o interdisciplinar con una aproximación inductiva y crítica con el propósito de determinar si los referéndums celebrados en los territorios ocupados de Ucrania por militares rusos suponen una modificación del contenido del derecho de libre determinación y si los resultados de un referéndum, en una situación de ocupación militar, son elemento suficiente para ello. La estrategia del gobierno ruso de apoyar consultas populares en territorios ocupados o en discusión como cauce del ejercicio del derecho de libre determinación y su posterior secesión choca con el derecho internacional, y cuenta con el enérgico rechazo de los Estados occidentales y las organizaciones internacionales. En este marco, se analiza, a su vez, la relación entre democracia y referéndums, y la erosión de los valores democráticos por los usos que los poderes públicos realizan de dicha institución.

La primera parte expone la argumentación utilizada por Rusia para promover referéndums como ejercicio del derecho de libre determinación. Se expone la práctica reciente promovida por la Federación Rusa en Chechenia, Abjasia, Osetia del Sur, o Transnitria, al margen de otros casos como el de Nagorno-Karabaj, así como de Crimea y de los territorios ocupados *de facto* de Ucrania¹⁴. Se analizan, en particular, los referéndums promovidos por los líderes prorrusos con el apoyo de los poderes públicos (rusos) en una situación de ocupación del territorio de Ucrania, o en discusión, con el fin de legitimar la secesión y la integración de nuevos territorios. Estas guerras iniciadas y/o apoyadas por Rusia en las últimas décadas son consideradas como un rechazo contra las organizaciones internacionales, la internacionalización y la globalización¹⁵.

Seguidamente se abordan las normas del derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos que imperan en caso

¹³ Véase la atinada visión de HASKELL, J., «Cold Comforters and Hot Law: What International Lawyers are Getting Wrong About the Ukraine Conflict», *Opinio Juris*, 13/12/2022 (<http://opiniojuris.org/2022/12/13/cold-comforters-and-hot-law-what-international-lawyers-are-getting-wrong-about-the-ukraine-conflict>)

¹⁴ Véanse las aportaciones de BELLAMY, A.J., *Warmonger: Vladimir Putin's Imperial Wars*, Newcastle, Agenda Publishing, 2023, pp. 37 y ss.; y PURI, S., *Russia's Road to War with Ukraine: Invasion Amidst the Ashes of Empire*, Biteback, Londres, 2022.

¹⁵ Véase el trabajo de WASINSKI, M.J., «Three Lives of International Lawyers and the War Unleashed», *Political Thought*, vol. 17, 2023, pp. 8 y ss.

de ocupación de un territorio. En este punto cabe señalar que el presidente de Ucrania, Volodímir Zelenski, declaró la Ley marcial el 24 de febrero de 2022, el mismo día del inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, por la que se prohibió la celebración de elecciones nacionales, regionales y locales. Pese a esta situación, los líderes prorrusos convocaron referéndums en las cuatro provincias ucranianas. Las normas del derecho internacional humanitario actualmente ofrecen protección directa e indirecta¹⁶, sin embargo, observamos que tienen importantes lagunas y deficiencias. Ciertos autores consideran, de hecho, que la protección existente es insuficiente para hacer frente a los nuevos retos y a las amenazas contemporáneas¹⁷.

A continuación, se examinan los principios y las normas básicas del derecho internacional transgredidas por la Federación Rusa en su ataque armado a Ucrania mostrando su *vis* imperialista¹⁸. En este apartado, se aborda el uso de la fuerza armada para atentar contra la integridad territorial y la independencia de un Estado, al mismo tiempo que se analiza el derecho de libre determinación de los pueblos¹⁹, en especial la perspectiva rusa del mismo, y las excepciones a su ejercicio, y el difícil encaje de los referéndums en situación de ocupación militar. Se incide en la relación entre referéndums y democracia en territorios ocupados. Es aquí dónde se presenta la colisión entre la política desarrollada por Rusia y los principios nucleares del derecho internacional previstos en la Carta de las Naciones Unidas y en otros instrumentos internacionales²⁰.

¹⁶ MERON, T., «Contemporary conflicts and minimum humanitarian standards», en K. WELLENS (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, Brill, La Haya, 1998, pp. 623-628.

¹⁷ Véanse, entre la abundante bibliografía sobre el derecho de la guerra, los trabajos de DETTER, I., *The Law of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; LEVIE, H. S., *The Code of International Armed Conflict*, Dobbs Ferry, 1984; o LUPIS, I. D. de, *The law of war*, Cambridge, 1987, entre otros.

¹⁸ La guerra de agresión tiene unos efectos que van más allá del propio conflicto entre Rusia y Ucrania. Véase la aportación de BERMEJO GARCÍA, R., «La crisis ucraniana: algo más que un conflicto entre Rusia y Ucrania», *Anuario Español de Derecho internacional*, 2023, pp. 9-80.

¹⁹ Véase SHIKOVA, N., *Self-Determination and Secession: In Between the Law, Theory and Practice*, Springer Nature, 2023, pp. 253 y ss.

²⁰ Entre otros, la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1960) que contiene la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y a los pueblos coloniales; la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1970), que contiene la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y el Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Helsinki, de 1 de agosto de 1975.

Se cierra este trabajo con una serie de reflexiones sobre el futuro de la institución del referéndum, su incidencia en los valores democráticos y sus efectos en el derecho internacional. La sociedad internacional contemporánea es más compleja de lo que podría deducirse de las tensiones geopolíticas y geoestratégicas y conflictos fruto de los nacionalismos, y ello porque junto a las personas que se asocian a esos movimientos nacionalistas, hay otras que se identifican con grupos distintos como son los mercenarios, las sectas, las mafias, las actividades religiosas, las culturales o las deportivas, entre otras. Esto incide en los juegos de poder de las potencias y en la utilización que las mismas puedan realizar de la institución del referéndum para legalizar y/o legitimar ciertas actuaciones limitadas o prohibidas por el derecho internacional²¹.

II. LA PRÁCTICA DE CELEBRAR REFERÉNDUMS EN TERRITORIOS OCUPADOS O EN DISPUTA EN EL ESTE EUROPEO

II.1. *Argumentos de Rusia para convocar referéndums como ejercicio válido del derecho de libre determinación*

La celebración de referéndums en territorios ocupados o en disputa, y la secesión y posterior integración a la Federación Rusa, o el control efectivo sobre ellos, es una práctica desarrollada desde hace años en territorios bajo su órbita de influencia²². Rusia motiva su estrategia en el derecho de libre determinación para integrarse territorios considerados como parte de la «tierra santa rusa»²³. Combina así elementos políticos, económicos, étnicos y militares con instituciones jurídicas que afectan, en particular, a los derechos fundamentales²⁴.

²¹ Este caso es una muestra más de cómo los poderosos se valen del derecho internacional para imponer sus intereses en una sociedad cada vez más desigual, véanse las ideas expuestas por KOSKENNIEMI, M., *La política del derecho internacional*, Trotta, Madrid, 2020; KENNEDY, D. y KOSKENNIEMI, M., *Of law and the world. Critical conversation on power, history, and political economy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2023.

²² Sobre el derecho libre determinación desde la perspectiva de Rusia, véase MÄLSKÖO, L., «The Soviet Approach to the Right of People to Self-determination: Russia's Farewell to *jus publicum europaeum*», *The Journal of the History of International Law*, vol. 19/2, 2017, pp. 200-218.

²³ Véase la aportación crítica de KOTOVA, A. y TZOUVALA, T., «In defense of comparisons: Russia and the Transmutations of Imperialism in International law», *cit.*, pp. 710-719.

²⁴ Véase la aportación de GNAP, D., *Human Rights violation in territory of occupied Crimea and Donbas and during the war in Ukraine*, 2022 (ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/297723)

Tras la desintegración de la Unión Soviética y su declive internacional, el gobierno ruso comenzó a desarrollar una estrategia para reposicionarse en la geopolítica internacional y europea²⁵. Con los años, la política exterior de Rusia, en general, y su perspectiva hacia Occidente, en particular, cambiaron de manera significativa. El rechazo de Rusia a la extensión de la democracia occidental se hizo cada vez más evidente. El gobierno ruso promocionó, entonces, la idea de una democracia soberana como respuesta a la democracia liberal impulsada desde Occidente²⁶.

El Acuerdo de Belavezha (1991) y la Declaración de Alma-Ata (1991) supusieron la extinción de la antigua Unión Soviética como Estado (en derecho internacional) y la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), respectivamente. En la Declaración de Alma-Ata se recogió expresamente el reconocimiento y el respeto de la integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras de los Estados firmantes, entre ellos Rusia, Ucrania, Georgia o Bielorrusia²⁷. Esta posición de respeto de los principios nucleares del derecho internacional de la Carta de las Naciones Unidas experimentó cambios notables desde que Putin accedió al gobierno²⁸.

Rusia apoya movimientos secesionistas en Chechenia, Transnistria, Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur o Abjasia, en provincias de Ucrania y en otros enclaves de su interés desde años ha. El conflicto ruso-checheno es un conflicto enquistado desde hace décadas y décadas²⁹. En tiempos recientes,

²⁵ De ello se trata en los apartados siguientes. Véase sobre la política interna y externa en la era Putin para reposicionar a la Federación Rusa en la escena internacional el trabajo de LEIVA VAN DE MAELE, D., «Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la ‘era Putin’», *Estudios internacionales*, 2017, vol. 49, n° 187 (https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692017000200009)

²⁶ Véase la aportación sobre este concepto de CHATTERJEE, A., «Sovereign Democracy: Russian Response to Western Democracy Promotion in the Post-Soviet Space», *Jadavpur Journal of International Relations*, vol. 27/2, 2023, pp. 143-168 (<https://doi.org/10.1177/09735984231179257>)

²⁷ Bien es cierto que Rusia no reconoció a ninguna de las cuatro repúblicas separatistas como Estados independientes que habían surgido durante el proceso de disolución de la antigua Unión Soviética: Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán, Transnistria en Moldavia, y Abjasia y Osetia del Sur en Georgia. Véanse los trabajos del libro colectivo de EISEMANN, P.-M. & KOSKENNIEMI, M. (eds.), *Le succession d'États: la codification à l'épreuve des faits/ State Succession: Codification Tested Against the Facts*, Kluwer International Law, La Haya, 2000.

²⁸ Véase sobre las relaciones de Rusia con Occidente desde posiciones prooccidentales a la confrontación SÁNCHEZ ORTEGA, A., «La política exterior rusa con occidente. Una visión desde el realismo neoclásico», *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 17/1, 2020, pp. 163-186 (<http://dx.doi.org/10.17103/redi.72.1.2020.1.07>)

²⁹ Sobre este conflicto véase SEELY, R., *The Russian-Chechen Conflict 1800-2000: A deadly embrace*, Routledge, Londres, 2012.

más concretamente en los comienzos de los años noventa con la desintegración de la antigua Unión Soviética, los secesionistas chechenos declararon su independencia; y pocos años más tarde, a finales de 1994, estalló la guerra entre Rusia y los nacionalistas chechenos e islamistas radicales. En 1999, el conflicto se reinició hasta que las fuerzas militares rusas lograron establecer un control efectivo sobre Chechenia³⁰. En 2003, el presidente Putin, encomendó a la Comisión Electoral Central de Rusia prestar todo tipo de ayuda a las autoridades chechenas leales para la celebración de un referéndum bajo la idea de impulsar un plan para la resolución política del conflicto con la preparación de: i) un proyecto de Constitución de Chechenia; ii) un proyecto de ley para la elección de presidente, y iii) un proyecto de ley para la elección del Parlamento checheno³¹. El Congreso Nacional del Pueblo Checheno recalcó, en ese momento, la necesidad de acelerar la adopción de una nueva Constitución³². El resultado del referéndum, o más propiamente hablando del seudoreferéndum, sobre su nueva Constitución y su permanencia en la Federación Rusa fue concluyente dado que el 95% de los votantes apoyó seguir siendo parte de Rusia³³.

La tensión con Georgia con el objeto de mantener el control efectivo sobre Osetia del Sur y Abjasia se remonta a la década de los noventa³⁴. El Kremlin empleó como excusa el derecho de libre determinación del pueblo georgiano para justificar su intervención en Georgia en apoyo de los secesionistas prorrusos en las regiones de Abjasia y Osetia del Sur. Entonces, los poderes rusos argumentaron que la celebración del referéndum y la posterior integración de estos territorios eran un ejercicio válido del derecho de libre determinación del pueblo de Abjasia y Osetia del Sur. Una misión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) promovió negociaciones entre las partes en el conflicto entre Georgia y Osetia (1992) y apoyó el proceso de paz liderado por las Naciones Unidas entre Georgia y Abjasia (1993). Partici-

³⁰ Véase VACAS FERNÁNDEZ, F. y CALVO ALBERO, J.L., *El conflicto de Chechenia*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

³¹ *Ibid.*, pp. 58 y ss.

³² *Ibid.*, p. 61.

³³ Si bien, los resultados del referéndum no dejaron de generar dudas por la situación de guerra que se estaba viviendo en el momento de celebrarse las votaciones.

³⁴ Véanse sobre tales pretensiones MÄLKSOO, M., «The Postcolonial Moment in Russia's War Against Ukraine», *Journal of Genocide Research*, 2022 (<https://doi.org/10.1080/14623528.2022.2074947>); y KRANZ, J., «Imperialism, the Highest Stage of Sovereign Democracy: Some Remarks on the Annexation of Crimea by Russia», *cit.*, pp. 205 y ss.

pó en la Comisión Conjunta de Control copresidida por las partes de Georgia, la Federación Rusa, Osetia del Norte y Osetia del Sur y supervisó las Fuerzas Conjuntas de Mantenimiento de la Paz (JPKF) en la zona del conflicto. En agosto de 2008, tras el estallido de hostilidades en Osetia del Sur, la Misión reorientó su trabajo hacia la estabilización y la ayuda humanitaria³⁵. Desde 2012, revitalizó, más si cabe, el proceso secesionista cuyo momento culminante fue la convocatoria de un nuevo referéndum en julio de 2022, y finalmente suspendido *sine die*, con el lema «¿Apoya la unificación de la República de Osetia del Sur y Rusia?» Un lema que contraviene normas y obligaciones internacionales al atentar contra los principios nucleares de la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales, en particular la integridad territorial de un Estado y su unidad nacional. Esta política desarrollada por la Federación Rusa en Georgia tiene una arista que afecta a los derechos humanos como han reconocido tribunales y órganos internacionales. En 2021, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sentenció que Rusia mantenía un «control efectivo» sobre las regiones separatistas de Georgia y era responsable de graves abusos contra los derechos humanos que tenían lugar allí³⁶. Por su parte, en 2022, la Corte Penal Internacional emitió órdenes de arresto contra tres ciudadanos rusos por la comisión de crímenes de guerra contra personas de etnia georgiana durante el conflicto³⁷. En un informe de abril de 2023, la Secretaria General del Consejo de Europa incidió en los escasos avances en materia de derechos humanos y en la preocupante situación humanitaria de la población de estas zonas afectadas por el conflicto entre Rusia y Georgia pese a los intentos de esta última por resolver de manera pacífica las diferencias entre ambos Estados³⁸.

Situaciones similares se experimentan en Transnistria o en Nagorno-Karabaj. En el primer caso, el 17 de septiembre de 2006, las autoridades locales promovieron un referéndum para consultar a la población si aprobaban

³⁵ Más información recuperada de <https://www.osce.org/georgia-closed/43383>

³⁶ Véase, entre otros asuntos, *Affaire Géorgie c. Russie (II)*. Requête n° 38263/08. Gran Chambre, Arrêt (Fond), 21 janvier 2021, pár. 174 ([dehttps://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207757](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207757))

³⁷ Véanse las órdenes de arresto emitidas por la Corte Penal Internacional contra 1) Gamlet Guchmazov (https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2022_05215.PDF), 2) Mikhail Mayramovich Mindzaev (https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2022_05214.PDF), y 3) David Georgiyevich Sanakoev (https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2022_05216.PDF)

³⁸ Véase *Consolidated report on the conflict in Georgia* (November 2022-March 2023), 3 April 2023. SG/Inf (2023) 15 (<http://rm.coe.int/0900001680aad12f>)

una posible renuncia a su independencia, votada en referéndum en 1991, y su integración en Moldavia, o, alternativamente, a la independencia y a una posible futura integración en Rusia. El resultado de la consulta fue rotundo, dado que un 97% de los votantes apoyaron la renuncia a la independencia y a la integración en Rusia. Las reivindicaciones de Transnistria, la franja del independentismo moldavo, están congeladas, si bien los últimos movimientos en Crimea y en las cuatro provincias ucranianas azotan el imaginario de la población de convertirse en Estado independiente. En el segundo, ni el referéndum de independencia de 1991 ni el celebrado en 2006 fueron reconocidos como legítimos por los Estados y organizaciones internacionales. La región de Nagorno-Karabaj sigue siendo considerada como parte de *iure* de Azerbaiyán³⁹.

II.2. *Referéndum y derecho de libre determinación: el caso de Crimea*

En 2014, Rusia se integró Crimea invocando argumentos idénticos a los utilizados en los casos anteriores. El presidente ruso expuso que el referéndum y su posterior integración fueron un ejercicio válido del derecho de libre determinación del pueblo de Crimea. Se trata, como ya he indicado, de una práctica que el Kremlin viene promoviendo desde años ha en territorios de especial importancia para Rusia con el objeto de recomponer la «Gran Rusia» y de reposicionarse en el espacio europeo e internacional⁴⁰.

Después de la ocupación de partes de la región del Dombás y de la totalidad de la península de Crimea, el gobierno de Rusia nombró a funcionarios prorrusos para que desempeñaran funciones de liderazgo municipal y regional en los territorios de Ucrania bajo el control de la Federación Rusa o de los grupos secesionistas aliados. Los líderes secesionistas organizaron con cierta celeridad un referéndum para mostrar el apoyo local a la independencia de

³⁹ Sobre la situación en Nagorno-Karabaj véase MILOSEVICH-JUARISTI, M., «Nagorno-Karabaj: la guerra local y las rivalidades regionales y locales», Real Instituto Elcano, 25 de septiembre de 2023 (<https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/nagorno-karabaj-la-guerra-local-y-las-rivalidades-regionales-y-globales/>)

⁴⁰ Sobre la situación particular de Ucrania y también de Bielorrusia en sus relaciones con la Federación Rusa y el proceso especial como Estados sucesores de la Unión Soviética véase, GAMARRA, Y., «Current questions of State succession relating to multilateral treaties», en *Le succession d'États: la codification à l'épreuve des faits/ State Succession: Codification Tested Against the Facts*, Pierre Michel Eisemann, Martti Koskenniemi (eds.), *cit.*, pp. 411-414.

Ucrania como un primer paso para integrarse a Rusia⁴¹. El 6 de marzo de 2014, el Consejo (Rada) Supremo de la República Autónoma de Crimea adoptó una resolución, «Sobre el referéndum en toda Crimea», en la que se recogieron las dos alternativas para que el electorado pudiera expresar su sentido del voto: «1) ¿Apoya la reunificación de Crimea con Rusia como parte de la Federación Rusa?, 2) ¿Apoya la restauración de la Constitución de la República de Crimea a partir de 1992 y el estatuto de Crimea como parte de Ucrania?» Ambos lemas carecían de la requerida imparcialidad y claridad establecida en los estándares europeos sobre referéndums, y colisionaban con los principios básicos del derecho internacional recogidos en la Carta de las Naciones Unidas y el resto de instrumentos internacionales ya citados.

El referéndum se diseñó para demostrar que la mayoría de los votantes, un 95,5%, estaban a favor de la independencia política de Ucrania y con ello legitimar la integración de Crimea a Rusia⁴². El 17 de marzo de 2014, Crimea declaró su independencia de Ucrania y un día después, los responsables políticos de Rusia, Crimea y la ciudad de Sebastopol firmaron un tratado por el que estos dos últimos territorios se integraban en la Federación Rusa⁴³. Esta integración no estuvo exenta de condenas y hasta la adopción de sanciones y medidas restrictivas por parte, entre otros, de Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Australia, y de Organizaciones internacionales, como la Unión Europea⁴⁴.

La Comisión de Venecia, órgano del Consejo de Europa con funciones para examinar cuestiones relacionadas con el procedimiento democrático y el estado de derecho, examinó la legalidad del referéndum de Crimea sobre la integración a Rusia⁴⁵. En su informe, la Comisión de Venecia determinó que el

⁴¹ Véase D'ANIERI, P., «Gerrymandering Ukraine? Electoral Consequences of Occupation», *East European Politics and Societies*, vol. 33/1, 2019, pp. 89-108.

⁴² Resulta de interés la aportación de FABRY, F., «How to Uphold the Territorial Integrity of Ukraine», *German Law Review*, vol. 16/3, 2015, pp. 416 y ss. El autor apunta lo importante que resulta recurrir al no reconocimiento, una de las contramedidas ampliamente adoptadas en el caso de Crimea, que implica la negativa a admitir la legalidad de un hecho real o la alteración de la personalidad jurídica, la capacidad de obrar o los derechos.

⁴³ Véase una aproximación de un autor ucraniano como MEREZHKO, O., «Crimea's Annexation by Russia – Contradictions of the New Russia Doctrine of International Law», *ZaïRv*, vol. 75, 2015, pp. 167-194.

⁴⁴ Las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea contra Rusia, desde 2014 están disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

⁴⁵ Véase «Whether the Decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to Organise a Referendum on Becoming a Constituent Territory of the Russian Federation or Restoring Crimea's 1992 Constitution is Compatible with Constitutional

referéndum no cumplió con los estándares europeos sobre este tipo de referéndums establecidos en su Código de Buenas Prácticas⁴⁶. Entre otras cuestiones, la Comisión de Venecia señaló que el referéndum en Crimea se llevó a cabo bajo una presencia militar significativa, se convocó y celebró en un breve plazo sin tiempo para la reflexión del electorado antes de la votación, y dudó de la libertad de expresión de los votantes durante la celebración del referéndum⁴⁷. Este órgano también manifestó sus dudas sobre la claridad de las preguntas y denunció la ambigüedad de las mismas⁴⁸. La Comisión de Venecia concluyó que el referéndum no encontraba acomodo en la Constitución ucraniana⁴⁹.

La resolución 68/262 de la Asamblea General de las Naciones Unidas fue aprobada el 27 de marzo de 2014, en respuesta a la crisis de Crimea, y en ella se reafirmaba la integridad territorial de Ucrania⁵⁰. La posición ortodoxa de este órgano de las Naciones Unidas no supuso ninguna sorpresa. En su último observando se subraya que el referéndum de Crimea y la ciudad de Sebastopol no contó con la autorización de Ucrania. Y en el punto 5 se recalca que el referéndum celebrado en estos territorios no tiene validez y no sirve de base para modificar el estatuto de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol. La Asamblea General de las Naciones Unidas sigue adoptando periódicamente resoluciones en relación con Crimea que reafirman la integridad territorial de Ucrania y el no reconocimiento de la integración en Rusia⁵¹.

La OSCE consideró que el referéndum convocado en Crimea era contrario a la Constitución de Ucrania y al derecho internacional y, por ello, ilegal. Para esta organización, los casos específicos de derecho comparado muestran que los procesos destinados a modificar los marcos constitucionales y las discusiones sobre la autonomía regional son complejos y lentos. En cualquier

Principles», Opinion n° 762/2014, European Commission for Democracy Through Law, 21 March 2014. Doc. CDL-AD (2014)002 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e))

⁴⁶ *Ibid.* pár. 21.

⁴⁷ *Ibid.* pár. 22.

⁴⁸ *Ibid.* pár. 23.

⁴⁹ *Ibid.* párs. 27 y 28.

⁵⁰ Resolución 68/262. *Integridad territorial de Ucrania*, Asamblea General de las Naciones Unidas, de 27 de marzo de 2014. A/RES/68/262, de 1 de abril de 2014 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/20/PDF/N1345520.pdf?OpenElement>)

⁵¹ Véanse las distintas resoluciones recuperadas de https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency11th.shtml?_gl=1*dsua0o*_ga*MjEzNjI0ODQzMy4xNjgxMjM4NjE5*_ga_TK9BQL5X-7Z*MTY4Mjc4MjExNi40LjEuMTY4Mjc4MzcwNy4wLjAuMA..

caso, los ajustes políticos y legales debían ser consensuados en un diálogo inclusivo y estructurado a nivel nacional, regional y local⁵².

Igualmente, ciertos Estados y organizaciones internacionales, caso de la Unión Europea, impusieron y mantuvieron sanciones y medidas restrictivas vinculadas a la integración considerada ilegal, e incluso Rusia fue expulsada del influyente foro informal del G8 en protesta por las actuaciones de los poderes rusos. Los Estados occidentales y las organizaciones internacionales rechazaron con contundencia y sin ambages la integración de Crimea. Solo un pequeño grupo de Estados reconocieron la integración⁵³. Buen número de Estados, sobre todo los occidentales y las organizaciones internacionales consideraron, de acuerdo con el derecho internacional, que la Federación Rusa se había anexionado ilegalmente Crimea⁵⁴. En fechas recientes se están elaborando informes exploratorios sobre la posibilidad de reversión de la situación de Crimea⁵⁵. Sea como fuere, la Federación Rusa mantiene una posición firme con respecto al estatuto jurídico de Crimea.

II.3. *Referéndums coordinados y derecho de libre determinación en los territorios ocupados de Ucrania*

En 2022, la Federación Rusa invocó de nuevo el derecho de libre determinación como excepción a la integridad territorial para justificar la ocupación y la posterior integración de los cuatro territorios ucranianos⁵⁶. Los referéndums coordinados celebrados, entre el 23 y el 27 de septiembre de 2022, pretendían legitimar la secesión de estos territorios de Ucrania, y la posterior integración

⁵² Véase más amplia información en: <https://www.osce.org/cio/116313> Sobre las actuaciones de la OSCE en Crimea véase el trabajo, entre otros, de DÍAZ GALÁN, E., «El papel de la Organización para la Seguridad y la Cooperación (OSCE) en la crisis de Ucrania: referencia a la Misión Especial de Observación», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 38, 2019.

⁵³ Entre otros, Bielorrusia, Bolivia, Burkina-Faso, Burundi, República Centroafricana, Cuba, Eritrea, Mali, Myanmar, Nicaragua, Corea del Norte, Sudán, Siria, o Venezuela.

⁵⁴ Sobre las acciones de los Estados occidentales en la crisis de Crimea véase REMIRO BROTONS, A., «Derecho y Poder en el destino de Crimea», *Anuario Español de Derecho internacional*, 2018, pp. 231 y ss.

⁵⁵ Desde centros de investigación norteamericanos se está explorando la posibilidad de reversión de la situación, véase PILPG, *Legal Basis for Reintegration of Crimea into Ukraine*, 2023.

⁵⁶ En noviembre de 2023, el ejército ruso se retiró del Óblast de Jersón situándose en la parte oriental del río Dnieper. Ante el temor a una intensificación de los ataques con misiles y drones, los civiles fueron evacuados, incluso alguno de ellos a la fuerza. En marzo de 2024, las tropas rusas no dejaban de bombardear la zona con el fin de ejercer un control efectivo sobre ella.

a Rusia⁵⁷. En paralelo, Rusia declaró que cualquier intento de Ucrania de recuperar esos territorios sería considerado como un «ataque» al territorio ruso. Una advertencia que Ucrania ignoró. El propósito de los dirigentes rusos era restaurar el «orden» en Ucrania⁵⁸. Con ese fin impulsaron referéndums en los territorios ocupados *de facto* con lemas que atendían a criterios diferentes. Los lemas utilizados diferían en función de su estatuto jurídico, esto es, si se trataba de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, o si eran provincias de Ucrania, caso de Jersón y Zaporíyia⁵⁹. De un lado, se inquirió a los electores de Donetsk y Lugansk si estaban a favor de la integración de ambas repúblicas como sujetos de la Federación Rusa⁶⁰. De otro, se preguntó a los votantes de las provincias de Jersón y Zaporíyia sobre la secesión de ambas provincias de Ucrania, la formación de Estados independientes, y su integración a la Federación Rusa como sujetos de la misma.

De hecho, las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk utilizaron una fórmula específica con sus variantes frente a la utilizada en Jersón y Zaporíyia, más amplia, en función del estatus jurídico reconocido por Rusia a unas y a otras provincias. En el primer caso se preguntó al electorado «¿Estás a favor de la integración de la República Popular de Donetsk a la Federación de Rusia como sujeto de la Federación de Rusia?» Ese mismo lema se inquirió al cuerpo electoral de la república secesionista de Lugansk. Esta pregunta colisiona con los principios consagrados en el derecho internacional de la Carta de las Naciones Unidas y de los instrumentos internacionales que recogen la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia de los Estados⁶¹.

⁵⁷ El 2 de octubre de 2022, mediante cuatro resoluciones, el Tribunal Constitucional de Rusia avaló estos referéndums realizados de acuerdo con el derecho ruso.

⁵⁸ En cuanto al significado de restaurar el «orden» en Ucrania véase BRUNK, I. y HAKIMI, M., «Russia, Ukraine and the future World Order», *American Journal of International Law*, *cit.*, pp. 688 y ss.

⁵⁹ Unos días antes del inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, el 24 de febrero de 2022, el presidente Putin reconoció la independencia de la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk. Véase President of Russia, Signing of documents recognising Donetsk and Lugansk People's Republics, 21 February 2022 (<https://tass.com/politics/1407731>) Resulta de interés el artículo de MIKLASOVÁ, J., «Russia's Recognition of the DPR and LPR as Illegal Acts under International Law», *Völkerrechtsblog*, 2022 (<https://voelkerrechtsblog.org/russias-recognition-of-the-dpr-and-lpr-as-illegal-acts-under-international-law/>)

⁶⁰ Las Repúblicas de Donetsk y Lugansk celebraron referéndums el 11 de mayo de 2014 con el propósito de proclamar la independencia de Ucrania. Rusia, Corea del Norte y Siria son los únicos Estados que reconocen su independencia.

⁶¹ Véase el trabajo de GAMARRA, Y., «El acomodo legal de los referéndums a las normas y obligaciones internacionales/ The legal accommodation of referendums to international norms and

En el segundo caso, se preguntó al grupo de votantes a pronunciarse sobre «¿Estás a favor de la escisión de la provincia de Jersón (en su caso, Zaporiyia) de Ucrania, la formación de un Estado independiente por parte de la provincia de Jersón (en su caso, Zaporiyia) y su integración en la Federación de Rusia como sujeto de la Federación de Rusia?» De la misma forma, esta pregunta choca con las actuales normas y obligaciones internacionales.

Los resultados de los referéndums muestran el alto porcentaje de votos a favor de la integración de estas provincias a la Federación Rusa. Ello se debe, en buena medida, a la situación de ocupación militar de las mismas. El Consejo de Derechos Humanos constató en un informe que la celebración de los llamados referéndums, se celebraron en un clima general de miedo y coerción⁶². En dicho informe se recoge que las autoridades rusas realizaron visitas, antes de las consultas, a residencias privadas para preguntar a la población, en edad de votar, cuál era su posición en relación con el referéndum⁶³. Durante los días de la votación, los observadores internacionales vieron a «personal electoral» acompañados de personal armado que iban de puerta en puerta con las urnas⁶⁴. En situación de especial vulnerabilidad se encontraron las mujeres y las personas mayores y otros colectivos desfavorecidos. Los referéndums se celebraron, en todo caso, en una situación de terror y coacción por la presencia de militares rusos.

Resultado de los referéndums

| Repúblicas/ Provincias | Número de votantes (%) | Votos a favor de la incorporación a Rusia (%) |
|---------------------------|---------------------------|--|
| Lugansk | 92,6 | 98,42 |
| Donetsk | 97,5 | 99,23 |
| Jersón | 76,9 | 87,05 |
| Zaporiyia | 85,4 | 93,11 |

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 28 de septiembre de 2022.

obligations», en *El referéndum y su iniciativa en perspectiva comparada*, Carlos Garrido López, Eva Saénz Royo (eds.), 2020, pp. 469-503

⁶² Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, Fifty-second session, 27 February-31 March 2023. A/HRC/52/62, p. 91.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

Asimismo, la elaboración del censo se caracterizó por las deficientes garantías de seguridad en cuanto a quién afectaba y cómo se elaboró. En estos territorios ocupados por el ejército ruso, el recuento de las personas que reunían los requisitos para votar no dejó de despertar recelo y duda por parte de actores internos e internacionales⁶⁵. En efecto, se llevó a cabo una «limpieza» de la lista de votantes mediante la exclusión de algunos ciudadanos, aquellos contrarios a la celebración de los referéndums. En un contexto en el que se vienen contabilizando bombardeos indiscriminados, desplazamientos forzosos y masivos, y la comisión de las más graves violaciones de los derechos humanos resulta especialmente difícil lograr elaborar un censo con las suficientes garantías de confiabilidad y seguridad para la totalidad de la población en edad de votar⁶⁶.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, por su parte, manifestó que las votaciones se desarrollaron de conformidad con los estándares y los principios del derecho internacional y que la población del Dombás y del sureste de Ucrania ejercieron el derecho de libre determinación de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas⁶⁷. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Sergey Lavrov en su discurso en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 24 de abril de 2023, defendió que Rusia trataba de construir un nuevo «orden» mundial multipolar basado en la igualdad soberana, en el mantenimiento del equilibrio de poder global y en asegurar las condiciones para el avance constante de la humanidad⁶⁸.

Según las autoridades rusas, observadores internacionales de Italia, Alemania, Venezuela y Lituania supervisaron los comicios con normalidad y las reconocieron como legítimas⁶⁹. Más aún, Rusia invocó la independencia de Kosovo como ejemplo de libre determinación para justificar la integración de

⁶⁵ En particular, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa expresó su rechazo sobre la celebración de los referéndums. Véase *Further escalation in the Russian Federation's against Ukraine. Report*. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 11 October 2022. Doc. 15631, <https://pace.coe.int/en/files/31311/html>

⁶⁶ *Ibid.*, punto 4.3

⁶⁷ Russian Ministry of Foreign Affairs, Foreign Ministry's statement on the referendum in the OPR, LPR, Kherson and Zaporozhye regions, 28 September 2022.

⁶⁸ Defensa realizada por Sergey Lavrov el 24 de abril de 2023 en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Véase Annex to the letter dated 3 April 2023 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General. Concept note for the Security Council open debate on maintenance of international peace and security: effective multilateralism through the defence of the principles of the Charter of the United Nations, to be held on 24 April 2023. Doc. S/2023/244.

⁶⁹ Entes como Amnistía Internacional o Human Rights Watch pusieron en duda la validez de los referéndums.

los territorios ucranianos ocupados. De acuerdo con el argumento del derecho de libre determinación, Rusia invocó la opinión consultiva en relación con la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo de la Corte Internacional de Justicia de 2010, que determinó que la declaración de independencia de Kosovo, de 17 de febrero de 2008, no había violado el derecho internacional⁷⁰. En este punto, cabe preguntarse si estamos ante situaciones asimilables y si el caso de los territorios ocupados de Ucrania supone un paso más en el desarrollo del derecho internacional en cuanto a la libre determinación de los pueblos⁷¹. En Kosovo, la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada con el consentimiento de Rusia, estableció la administración de un protectorado internacional, con el establecimiento de una misión de Naciones Unidas (UNMIK), y se seguridad, de la OTAN, con el fin de elaborar un marco constitucional que dio paso a la formación de las Instituciones Provisionales de Kosovo. En los territorios ocupados de Ucrania, un Estado (la Federación Rusa) está interviniendo unilateralmente con el uso de la fuerza armada (usos mayores de la fuerza) en la organización política y en el estatus jurídico del mismo. En todo caso, el precedente de Kosovo requiere un análisis independiente y no debería ser invocado automáticamente.

La defensa de los referéndums legitimadores de la integración a Rusia, no obsta para que buen número de sujetos y actores internacionales rechazasen enérgicamente la legalidad y la validez de los mismos. El 21 de septiembre de 2022, la Secretaria General del Consejo de Europea, Marija Pejčinović Burić, en una declaración en la que deploraba los planes rusos para un referéndum en los territorios ocupados, se remitió a las opiniones de la Comisión de Venecia en relación con el precedente de Crimea y señaló que «(l)as conclusiones siguen siendo válidas hoy, con respecto a todos los territorios ocupados»⁷². Se ratificó en que los referéndums celebrados en la región del Dombás no se

⁷⁰ Corte Internacional de Justicia, Conformidad con el derecho internacional de la Declaración Unilateral de Independencia relativa a Kosovo, Opinión Consultiva, Informes de la CIJ, 2010 (<https://www.icj-cij.org/home>) Véase además sobre la «autodeterminación moderna» el trabajo de BURRI, Th., «The Kosovo Opinion and Secession: The sound of silence and Missing Links», *German Law Journal*, vol 11/7, 2010, pp. 888-889.

⁷¹ Sobre el debate que existe en la doctrina sobre si el caso de Ucrania supone un paso en el desarrollo del derecho de libre determinación en relación con Crimea véase HILPOLD, P., «Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History», *Chinese Journal of International Law*, 2015, pp. 37-270.

⁷² Secretary General deplors Russian plans for a referendum to annex Ukrainian territories, Council of Europe, 15 de septiembre de 2022 (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-deplors-russian-plans-for-a-referendum-to-annex-ukrainian-territories>)

ajustaron a los estándares democráticos como tampoco se habían acoplado ni el referéndum de Crimea de 2014 ni los celebrados en territorios bajo control y/o influencia de Rusia en otros territorios.

La resolución ES-11/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 13 de octubre de 2022, reafirmó la integridad territorial de Ucrania y condenó la organización de referéndums «ilegales» en regiones situadas dentro de las fronteras de Ucrania reconocidas internacionalmente, al igual que la anexión de las regiones ucranianas de Donetsk, Jersón, Lugansk y Zaporiyia. La Asamblea General de las Naciones Unidas consideró que la celebración de tales referéndums suponían «una violación de la integridad territorial y la soberanía de Ucrania» y eran incompatibles con la Carta de las Naciones Unidas⁷³. La resolución fue respaldada por ciento cuarenta y tres Estados, cinco en contra (Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Nicaragua y Siria) y treinta y cinco abstenciones (entre otras las de China, Sudáfrica, India y Cuba), además de diez Estados ausentes⁷⁴.

La presidenta de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y el Director de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (de la OSCE) condenaron, a su vez, la celebración de los referéndums en los territorios ocupados de Ucrania. Para representantes de los órganos de la OSCE, cualquier elección o referéndum en el territorio de Ucrania solo podía ser anunciado y realizado por autoridades legítimas de conformidad con la legislación nacional y las normas internacionales. Así, los referéndums planeados fueron considerados ilegales dado que contravenían las normas y las obligaciones internacionales en virtud del derecho internacional humanitario, y su resultado carecía de fuerza jurídica⁷⁵.

Asimismo, la Resolución 2463 (2022) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, aprobada el 13 de octubre de 2022, recoge el espíritu de los miembros de la organización y de la propia organización internacional, a saber: que los referéndums estuvieron empañados por la intimidación flagrante de los votantes y celebrados en la primera línea de un conflicto armado en curso, fueron ilegalmente apoyados y votados por la Duma rusa contravinien-

⁷³ La resolución ES-11/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Integridad territorial de Ucrania: defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas fue aprobada el 7 de abril de 2022. Doc. A/RES//ES/11/4, de 13 de octubre de 2022 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/630/72/PDF/N2263072.pdf?OpenElement>)

⁷⁴ Véase más amplia información recuperada de <https://es.euronews.com/2022/10/13/la-asamblea-general-de-la-onu-condena-por-mayoria-los-referendos-ilegales-y-su-anexion-a-r>

⁷⁵ Más información recuperada de <https://www.osce.org/ukraineecrisis>

do el derecho internacional y contrarios a cualquier norma interna para la celebración de referéndums. Incluso se recoge en la citada resolución que debían considerarse nulos de pleno derecho y sin efectos jurídicos ni políticos⁷⁶.

Igualmente, actores internacionales, como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, mostraron su enérgico y contundente rechazo a los referéndums y al objeto de los mismos⁷⁷. Estas organizaciones no gubernamentales siguen la misma senda que la mostrada por los Estados occidentales y las organizaciones internacionales y sostienen que Rusia está tratando de utilizar estos referéndums para justificar la legitimidad de la integración de los territorios ocupados utilizando el patrón de Crimea en 2014.

La situación de conflicto armado en los territorios ocupados entraña una amenaza a la paz y seguridad internacionales abriendo paso a sanciones y medidas restrictivas⁷⁸. Si se reconociese el hecho de la secesión a las cuatro provincias de Ucrania, en aplicación del derecho de libre determinación mediante la consulta a la población en un referéndum conduciría, en todo caso, a la erosión de los valores democráticos y de las libertades de los individuos⁷⁹. En modo alguno, se respetaron los estándares europeos sobre este tipo de referéndums establecidos en el Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia.

III. CONFLICTOS TERRITORIALES Y DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN: OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN RUSA

III.1. *Respeto de las leyes internas sobre la celebración de consultas populares*

La protección de la población civil y la organización política en los territorios ocupados queda bajo regulación internacional. Como potencia ocupante, la Federación Rusa está obligada en virtud del derecho internacional

⁷⁶ Resolución 2463 (2022) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 13 de octubre de 2022 (<https://pace.coe.int/en/files/31390/html>)

⁷⁷ Véase la posición de Amnistía Internacional recuperada de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/09/russia-ukraine-so-called-referenda-in-the-occupied-territories-are-in-blattant-breach-of-international-law/>

⁷⁸ Véase sobre los efectos económicos de las sanciones adoptadas por Estados como Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido y Japón, entre otros, y la Unión Europea contra Rusia como respuesta a la guerra de agresión contra Ucrania el trabajo de ABELY, Ch., *The Russia Sanctions. The Economic Response to Russia's Invasion of Ukraine*, Cambridge University Press, Boston, 2023.

⁷⁹ Sobre los valores democráticos y el derecho internacional véase ROLDÁN BARBERO, J., *Democracia y Derecho internacional*, Civitas, Madrid, 1994.

humanitario a respetar las leyes de Ucrania en la administración de los territorios ocupados⁸⁰, incluyendo la regulación sobre la celebración de referéndums. Así, la potencia ocupante *de facto* debe respetar las normas sobre la celebración de referéndums establecidas en la Constitución y en las leyes de Ucrania⁸¹. En este caso particular, la ley marcial declarada por Zelenski, el mismo día del inicio de la guerra de agresión, prohibía la celebración de cualquier tipo de referéndums.

El artículo 47 del IV Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en tiempo de guerra (1949)⁸², recoge la protección de las personas que se encuentran en el territorio ocupado no perdiendo, en ninguna coyuntura ni en modo alguno, los beneficios del Convenio, bien sea en virtud de cambios ocurridos a consecuencia de la ocupación en las instituciones o bien en el gobierno y la administración del territorio. En este caso, Rusia como potencia ocupante trata de dar cierto matiz de legalidad e independencia a las nuevas organizaciones o entes que se forman con la cooperación de los líderes prorrusos; no obstante, de hecho, están subordinados a la voluntad de la potencia ocupante.

Tales prácticas son incompatibles con el concepto tradicional de ocupación, definido en el artículo 43 del Reglamento sobre las Leyes y Usos de la guerra terrestre de La Haya de 1907, según el cual la autoridad ocupante debe ser considerada como un mero administrador *de facto*⁸³. Esta disposición del

⁸⁰ Véase Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, Fifty-second session, 27 February-31 March 2023, *cit.*, p. 90. Véase, asimismo, el trabajo de BENVENISTE, E., *The International Law of Occupation*, Oxford University Press, Oxford, 2ª ed., 2012.

⁸¹ Véase sobre la regulación de los referendums en Ucrania el trabajo de GULTAY, M. y KALINOVSKY, B., «Trends in the Development of Constitutional and Legal Regulation of Local Referendums in Ukraine», *Law Review Kyiv UL*, 2022, pp. 43-48.

⁸² El texto del artículo 47 del IV Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en tiempo de guerra (1949) es de carácter esencialmente humanitario; su objeto es salvaguardar a personas y no proteger las instituciones políticas y el aparato de gobierno del Estado como tal. El punto principal, según el IV Convenio, es que los cambios realizados en la organización interna del Estado no deben conducir a que las personas protegidas sean privadas de los derechos y garantías previstas para ellos. Por ello, debe ser posible que se les aplique el Convenio en su totalidad, incluso si la potencia ocupante ha introducido cambios en las instituciones o en el gobierno del territorio ocupado.

⁸³ El artículo 43 del Reglamento de La Haya de 1907 establece que «(h)abiendo pasado de hecho la autoridad del poder legal a manos del ocupante, éste tomará todas las medidas que de él dependan para restablecer y asegurar, en cuanto sea posible, el orden y la vida pública, respetando, salvo imposibilidad absoluta, las leyes vigentes en el país».

Reglamento de La Haya no se aplica únicamente a los habitantes del territorio ocupado, sino que protege también la existencia separada del Estado, sus instituciones y sus leyes. Esta disposición no se vuelve en modo alguno menos válida por la existencia del IV Convenio de Ginebra (1949), que simplemente la amplía en lo que se refiere a la cuestión de la protección de los civiles. La injerencia de la potencia protectora, en este caso Rusia, en las instituciones o el gobierno del territorio ocupado de Ucrania tiene el efecto de transformar más o menos radicalmente la estructura y las organizaciones del mismo. Tal transformación puede empeorar la situación de los habitantes, y el artículo 47 del IV Convenio trata de evitar que las medidas adoptadas por la potencia ocupante con miras a restaurar y mantener la ley y el orden perjudiquen a las personas protegidas. No prohíbe, en ese caso, expresamente a la potencia ocupante modificar las instituciones o el gobierno del territorio ocupado⁸⁴.

Los acuerdos concluidos con las autoridades del territorio ocupado (líderes prorrusos) representan un medio sutil por el cual la potencia ocupante puede tratar de liberarse de las obligaciones que le incumben en virtud de la ley de ocupación. De ahí que la posibilidad de celebrar tales acuerdos esté estrictamente limitada por el IV Convenio de Ginebra (1949) en su artículo 7, párrafo 1, y la regla general allí expresada se reafirma en su artículo 47. Así, puede considerarse que una disposición que aplica las garantías contenidas en el artículo 7 son válidas para todo el IV Convenio de Ginebra mencionado.

El derecho internacional humanitario es claro en cuanto a la prohibición de integrar el territorio ocupado cuando media el uso de la fuerza armada⁸⁵. La ocupación como resultado de la guerra, si bien representa una posesión real, no puede implicar ningún derecho a disponer del territorio. Mientras continúen las hostilidades abiertas, la potencia ocupante (Rusia) no puede, por lo tanto, integrar el territorio ocupado de Ucrania, incluso si ocupa la totalidad del territorio en cuestión. Una decisión sobre ese punto sólo puede ser alcanzada en un tratado de paz⁸⁶. Esa es una regla universalmente reconocida,

⁸⁴ JIMÉNEZ GARCÍA, F., *Conflictos armados y derecho internacional humanitario*, Ommpress, Madrid, 2023, pp. 154 y ss. Véase además el trabajo de RODRÍGUEZ-VILLASANTE, J.L., y PÉREZ GONZÁLEZ, M., *Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

⁸⁵ Véase sobre el régimen jurídico de la ocupación BENVENISTE, E., *The International Law of Occupation*, cit., y sobre el caso particular de Gaza, BERMEJO, R., y LÓPEZ-JACOISTE, E., «El régimen jurídico de la ocupación a la luz de algunos casos recientes, especialmente el de la Franja de Gaza», *Revista UNISCI*, 2019, pp. 255 y ss.

⁸⁶ Véase BIGGAR, N. (ed.), *Burying the Past. Making Peace and Doing Justice after Civil Conflict*, Georgetown University Press, Washington, 2001.

respaldada por diferentes autores y confirmada por numerosos fallos de tribunales internacionales y nacionales⁸⁷.

En todo caso, un principio fundamental se desprende del IV Convenio de Ginebra (1949), a saber: una potencia ocupante (Rusia) sigue estando obligada a aplicar el Convenio en su totalidad incluso cuando, en desacato de las normas del derecho internacional, afirme durante la guerra de agresión (contra Ucrania) haber anexo la totalidad o parte de un territorio ocupado (territorios del sureste de Ucrania). No ha lugar más discusión sobre este extremo, cualquier intento de manipular las leyes de Ucrania o dejarlas sin aplicación en la administración de los territorios ocupados supone una transgresión del derecho internacional humanitario.

En suma, la Federación Rusa, como potencia ocupante, está obligada en virtud del derecho internacional humanitario a respetar las leyes de Ucrania en la administración de los territorios ocupados, inclusive la regulación sobre la celebración de referéndums. Estos referéndums no son propiamente referéndums de libre determinación, más bien son instrumentos utilizados para enmascarar la agresión y la anexión de territorios mostrando las pretensiones imperialistas de la Federación Rusa.

III.2. *Libre expresión de la voluntad de los ciudadanos*

La Federación Rusa tiene la obligación de respetar las obligaciones recogidas en el derecho internacional humanitario, escritas y no escritas, pero también aquellas previstas en el núcleo duro del derecho internacional de los derechos humanos que deben acatarse, incluso en situaciones de conflicto armado. Dado que se convocaron elecciones en una situación no permitida en la legislación de Ucrania, entra en juego la voluntad de los ciudadanos de las cuatro provincias de Ucrania, que hay que proteger.

Los referéndums coordinados en territorios bajo ocupación se celebraron bajo una presencia militar significativa, se convocaron en un breve plazo de tiempo, y generaron dudas acerca del derecho de los votantes a expresar libremente su voluntad. La presencia de militares rusos en las casas de los vo-

⁸⁷ Ciertamente que la Segunda Guerra Mundial nos proporciona varios ejemplos de «anexión anticipada», como resultado de la acción unilateral del vencedor para disponer del territorio que había ocupado. Véase la diversa jurisprudencia sobre la materia citada en JIMÉNEZ GARCÍA, F., *Conflictos armados y derecho internacional humanitario*, cit., pp. 156-156.

tantes y en las mesas de votación cercenaron la libertad de sufragio. Ello junto a la falta de claridad de las preguntas y la ambigüedad de los lemas vendrían a colisionar con los estándares europeos establecidos por la Comisión de Venecia en su Código de Buenas Prácticas⁸⁸.

El derecho a la libertad de opinión y de expresión, o el derecho de libre participación, junto a otros derechos como el acceso a una información plural de los medios de comunicación, quedaron en entredicho desde el momento en el que las votaciones se desarrollaron en un clima generalizado de miedo y de terror. En una situación de ocupación militar, aunque sea inacabada, el derecho internacional de los derechos humanos garantiza el derecho de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. En cualquier caso, quedó cuestionada la libertad de los votantes a formar una opinión sin injerencias de autoridades públicas⁸⁹.

La expresión de la voluntad de un grupo de personas se canaliza a través de la institución del referéndum. La Federación Rusa promovió los referéndums en los territorios ucranianos ocupados haciendo valer el deseo de la población de estos territorios. No hay indicación alguna, no obstante, de que se garantizasen ni la transparencia, ni el pluralismo ni la libertad de opinión ni de expresión. Y la garantía de elecciones libres y limpias son elementos nucleares para confirmar un correcto uso de la institución del referéndum.

Esta institución desata polémica y despierta críticas entre los autores por los usos políticos que de ella efectúan los poderes públicos en situaciones difíciles e inciertas, e incluso en situaciones de guerra. Los autores mantienen un debate común acerca de si es acertado y oportuno convocar un referéndum, cuyas únicas opciones sean binarias para dilucidar cuestiones de naturaleza compleja. Se identifican así una serie de normas y obligaciones de derecho internacional que condicionan las cuestiones políticas planteadas en un referéndum: entre ellas las que afectan a los derechos humanos y al derecho

⁸⁸ «Whether the Decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to Organise a Referendum on Becoming a Constituent Territory of the Russian Federation or Restoring Crimea's 1992 Constitution is Compatible with Constitutional Principles», *Opinion n° 762/2014*, European Commission for Democracy Through Law, 21 March 2014, *cit.*

⁸⁹ Así se recoge en instrumentos como el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en su artículo 10; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el artículo 11; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 19 o la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en ese mismo artículo.

internacional humanitario⁹⁰. Al final, encontramos líderes como Putin que utilizan la institución del referéndum para dividir a la sociedad en dos bandos en un debate de todo o nada sin matices y contrapesos necesarios con el fin de incrementar su poder y consolidarse políticamente⁹¹. Con su estrategia, Putin practica la extensión del dominio de Rusia sobre otro u otros territorios a través de la fuerza militar, y el control económico y político del territorio⁹². Y ello sitúa en una situación difícil a la población para que pueda ejercer libremente su derecho a opinar y a expresar sus preferencias cuando se convocan consultas populares.

La celebración de estos referéndums, en situación de ocupación militar, bien podrían violar normas imperativas de derecho internacional. A través de tratados y costumbres se han ido creando normas en las que se establecen los derechos cuya violación supone el incumplimiento de las obligaciones que asumen los Estados. Los Convenios que regulan el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, universales y regionales, han contribuido a precisar qué derechos humanos eran fundamentales y, por tanto, absolutos y no susceptibles de limitaciones. El artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra de 1949, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, o el artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, constituyen el núcleo duro de los derechos humanos que todos los Estados deben respetar obligatoriamente ya que constituyen normas de Derecho internacional general⁹³. El incumplimiento flagrante de obligaciones internacionales, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos por parte de Rusia, genera responsabilidad internacional⁹⁴.

⁹⁰ Véase un trabajo previo de la autora, GAMARRA, Y., «El acomodo legal de los referéndums a las normas y obligaciones internacionales/ The legal accommodation of referendums to international norms and obligations», *cit.*, pp. 469-503.

⁹¹ En democracias de «baja intensidad», como puso de manifiesto TAIBÓ, C., *Rusia en la era de Putin*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2006. Sobre democracia y derecho internacional véase MARKS, S., *The Riddle of All Constitutions. International Law, Democracy and the Critique of Ideology*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

⁹² BELLAMY, A.J., *Warmonger: Vladimir Putin's Imperial Wars*, *cit.*, pp 169 y ss.

⁹³ Como ha reconocido la Corte Internacional de Justicia en el *asunto relativo a la legalidad del uso por un Estado de armas nucleares en un conflicto armado* (1996). Véase *Licitud de la utilización por un Estado de armas nucleares en conflictos armados, Opinión consultiva*, Informes de la CIJ, 1996, pár. 79.

⁹⁴ Véase, entre otros trabajos, las aportaciones de CRAWFORD, J., PELLET, A., OLLESON, S., *The law of international responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

IV. ENTRE LA POLÍTICA IMPERIALISTA DE RUSIA Y LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL

IV.1. *Uso de la fuerza armada v. Integridad territorial*

Con su política de fuerza, la Federación Rusa pone en jaque los principios estructurales del derecho internacional. Con la guerra de agresión iniciada, el 24 de febrero de 2022, y la posterior ocupación *de facto* de las cuatro provincias de Ucrania, Rusia rompió el principio de integridad territorial. El derecho a la integridad territorial de los Estados es un principio estructural o esencial del derecho internacional ligado a la soberanía e independencia del Estado, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1970)⁹⁵, y el Acta de Helsinki de 1 de agosto de 1975⁹⁶, y que formula expresamente los principios de inviolabilidad de las fronteras e integridad territorial de los Estados. Si bien, desde la perspectiva de Rusia, la integridad territorial hace referencia al aparato del Estado y no al territorio. El gobierno de la Federación Rusa otorga prioridad a otros principios, como es la protección de sus nacionales y la libertad de decidir de los mismos.

La noción de soberanía sustenta el principio de igualdad soberana de los Estados en su artículo 2, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas, y comporta el respeto a la integridad territorial e independencia política de todo Estado. Las notas de soberanía, independencia e igualdad expresan el estatuto internacional del Estado (de Ucrania) y muestran las peculiaridades de la estructura del sistema internacional. El principio de independencia es el origen de dos principios igualmente fundamentales del derecho internacional: el principio de la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, y el principio de no intervención en asuntos que son de la jurisdicción interna de los demás Estados⁹⁷. La tendencia en la práctica y en

⁹⁵ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1970) que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas

⁹⁶ Acta de Helsinki de 1 de agosto de 1975 concluida en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (la actual OCSE)

⁹⁷ Así se recoge en el archicitado artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas. Sobre la transgresión del derecho internacional por la Federación Rusa en su agresión contra Ucrania véase GUTIÉRREZ ESPADA, C., «De la guerra en Ucrania», *Anuario Español de Derecho internacional*, vol.39, 2023, pp. 81 y ss.

la teoría del derecho internacional apuntaría a la limitación de la prohibición de intervención en los asuntos internos de otros Estados, en un doble sentido: i) una norma general en tanto en cuanto afectase a la vulneración de los derechos humanos, entre otros, y ii) la autorización o decisión de intervención de órganos internacionales institucionalizados⁹⁸. Ello, claro está, siempre y cuando no resultasen ser la expresión de una política de poder unilateralmente interpretada. La limitación de prohibición de intervención no se aplica al caso de Rusia en relación con Ucrania ni con ningún otro territorio bajo su órbita de influencia.

La prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia de un Estado tiene una gran significación para el derecho internacional en cuanto que restringe sustancialmente los poderes clásicos del Estado⁹⁹. La toma de conciencia de los desastres que ocasionaron la Primera y, de manera especial, la Segunda Guerra Mundial están en el origen de la inclusión del artículo 2, párrafo 4, de la Carta de las Naciones Unidas, sistematizado y desarrollado como principio básico en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1970). Esta prohibición comporta un progreso de orden social, pero sobre todo moral¹⁰⁰. Siendo así, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha quebrado el sistema de la Carta y el derecho internacional.

La condición de Rusia como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su derecho de veto impide que este órgano habilitado para adoptar sanciones con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales pueda actuar. Es un abuso más de este órgano para, al final,

⁹⁸ Véase RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J., *Lecciones de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 81 y 82.

⁹⁹ La celebración de los referéndums no respeta la Constitución ucraniana, que regula la organización de referéndums en Ucrania ni la legislación sobre los mismos. Por ello, la celebración de los referéndums en los territorios del sureste de Ucrania violaron el derecho internacional humanitario que prescribe que una Potencia ocupante debe respetar las leyes vigentes en el territorio que ocupa. El Consejo concluyó que la integración de las cuatro regiones es ilegal, basándose en principios de derecho internacional que sostienen que «ninguna adquisición territorial resultante de la amenaza o el uso de la fuerza será reconocida como legal». Véase Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, Fifty-second session, 27 February-31 March 2023. A/HRC/52/62, p. 90.

¹⁰⁰ Renovadas energías y eficacia en pro de la paz, el desarrollo, la igualdad y la justicia, así como la comprensión entre los pueblos son los objetivos de Naciones Unidas. Así se afirma en la Declaración con motivo del Cincuentenario de las Naciones Unidas recogida en la Resolución 50/6 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1995.

evitar rendir cuentas. La resolución ES-11/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas fue, en todo caso, un instrumento para que los miembros reafirmasen y defendiesen la soberanía, la independencia, la unidad nacional y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas, y también la cláusula de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe «la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado»¹⁰¹. Los principios y las normas de derecho internacional favorecen la estabilidad de las fronteras internacionales existentes y, por extensión, el *status quo* territorial. Esto no significa que un intento unilateral de alterar un acuerdo territorial existente constituya automáticamente un hecho internacionalmente ilícito. No obstante, cualquier cambio del estatus legal de un territorio se vuelve ilegal cuando media el uso de la fuerza armada. Tan flagrante ilegalidad no puede «apoyarse» en la voluntad popular¹⁰².

IV.2. *Libre determinación v. Soberanía*

El ejercicio del principio de libre determinación no está exento de polémica y complejidades¹⁰³, en particular en relación con la práctica desarrollada por la Federación Rusa, amén de otros casos. A pesar de ser históricamente reconocido como un concepto esencial para la libertad individual, no fue hasta el siglo XX, cuando el derecho de libre determinación se erigió formalmente como un principio del derecho internacional¹⁰⁴. En la actualidad, se ha generado un debate sobre este principio al albur de los procesos

¹⁰¹ Resolución ES-11/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Integridad territorial de Ucrania: defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas*, de 7 de abril de 2022. Doc. A/RES//ES/11/4, de 13 de octubre de 2022, pár. 1.

¹⁰² En esa senda se mantiene VIDMAR, J., «The Annexation of Crimea and the Boundaries of the Will of the People», *German Law Journal*, 2015, pp. 365-383 (<https://doi.org/10.1017/S2071832200020903>)

¹⁰³ Sobre las tesis relativas al principio de libre determinación de los pueblos véase TORROJA, H., *La libre determinación de los pueblos, ¿un derecho a la independencia para cualquier pueblo?*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2022.

¹⁰⁴ Sobre la interpretación de este principio desde la perspectiva rusa véase POGHOSYAN, S., «Russian Approaches to the Right of Peoples to Self-Determination: From the 1966 United Nations Covenants to Crimea», *Juridica International*, vol. 30, 2021, pp. 183-193.

abiertos en distintos territorios¹⁰⁵, el último en los territorios ucranianos ocupados¹⁰⁶.

Para autores rusos, el derecho de la libre determinación en el derecho internacional contiene características específicas¹⁰⁷. Hasta cierto punto, puede explicarse por un legado de la antigua doctrina soviética del derecho internacional, en particular la opinión de que el derecho a la libre determinación puede, en principio, conferir un derecho de secesión. Ese derecho de secesión se recogió en la última constitución soviética para las repúblicas federadas, y no para otras entidades (guerras de Chechenia en los 90). Hasta 2014, estas pretensiones se mantuvieron más o menos en el marco del derecho internacional. Esto cambió, no obstante, con la anexión de Crimea, una vez que las acciones de Rusia hicieron imposible mantenerlo dentro de los contornos del consenso. Los autores iusinternacionalistas más influyentes de Rusia justificaron la anexión de Crimea sobre la base de reclamaciones nacionalistas históricas y relecturas más o menos creativas (interesadas) del derecho de libre determinación¹⁰⁸.

La aproximación rusa al derecho de libre determinación podría, por supuesto, considerarse como una política de poder disfrazada de retórica legal¹⁰⁹. Asimismo, una perspectiva más perspicaz podría llevar a entender este principio como una expresión de ambiciones hegemónicas continuas en el espacio

¹⁰⁵ Véanse, entre otros trabajos, las aportaciones de FERNÁNDEZ LIESA, C. R., «Legalidad y legitimidad del derecho a decidir», *Revista española de derecho constitucional*, vol. 41, 2021, pp. 75-105; GONZÁLEZ VEGA, J. A., «'Escolta món': la «dimensión exterior» el 'procés' desde la perspectiva del derecho internacional y europeo», *Diálogos jurídicos: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, vol. 4, 2019, pp. 121-148; o PAZ GONZÁLEZ, I. DE; AMADOR MAGAÑA, D. I., «Referéndums contemporáneos: deliberación y problemas de su ejercicio en diversos contextos constitucionales», *Estudios Constitucionales*, vol. 15/2, 2017 (https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002017000200083).

¹⁰⁶ AZIZIAN, R., «Self-determination or Territorial integrity?», *New Zealand International Review*, vol. 49/1, 2024, pp. 2 y ss.

¹⁰⁷ Así se examina, entre otros, en el trabajo de KHAZAR, S., «How does the international community reconcile the principles of territorial integrity and self-determination? The case of Crimea», *Russian Law Journal*, vol. 4/1, 2016, pp. 61-97.

¹⁰⁸ Véanse, entre otros, KAPUSTIN, A., «Crimea's Self-Determination in the Light of Contemporary International Law», *ZaōRV*, vol. 75, 2015, pp. 101-118; o TOLSTYKH, V., «Three Ideas of Self-Determination in International Law and the Reunification of Crimea with Russia», *ZaōRV*, 2015, pp. 119-139.

¹⁰⁹ MALKSOO, L., «The Soviet Approach to the Right of Peoples to Self-Determination: Russia Farewell to jus publicum europaeum», *The Journal of the History of International Law*, vol. 19/2, 2017, pp. 200-218.

postsoviético basado en consideraciones de equilibrio de poder¹¹⁰. Entendido de esa manera, surge la pregunta de si tal enfoque podría desafiar la pretensión del derecho internacional de tener validez universal. La falta, incluso, de acuerdo sobre lo que significa la libre determinación como institución del derecho internacional y qué papel desempeñan o deberían desempeñar instituciones relacionadas como la integridad territorial, la secesión, el referéndum o la prohibición del uso de la fuerza indica que ni siquiera existe un consenso básico que facilite una comprensión compartida del derecho internacional dentro y fuera de Rusia¹¹¹.

El análisis de si un grupo de personas tiene derecho a la libre determinación externa comienza con la definición del «grupo de personas» a lo que sigue una prueba de dos puntos. El primero, examina el alcance de los elementos en común compartidos por las personas y si la reclamación es distinta a la de la integridad territorial del Estado de origen. El segundo afecta a la percepción independiente que las personas tienen de sí mismas colectivamente y si pueden formar un sistema de gobierno sostenible y económicamente viable¹¹². Estos aspectos por sí solos no califican para un derecho a la libre determinación externa sin el consentimiento del Estado de origen. El consentimiento aquí es el elemento nuclear de una secesión pacífica.

En cambio, un grupo puede obtener la autodeterminación interna en casos tasados. Por ejemplo, si un grupo minoritario considerable y autodefinido de personas se enfrenta a un patrón de discriminación y/o explotación sistemática y el gobierno central ha rechazado una solución de compromiso que efectivamente priva al grupo de sus derechos fundamentales este colectivo puede ejercer el derecho de libre determinación¹¹³. Los resultados varían entre el autogobierno dentro de un Estado y la independencia total del Estado de origen. El grupo de personas que hace valer la reclamación de libre deter-

¹¹⁰ Sobre los argumentos legales de Rusia véase KOTOVA, A. y TZOUVALA, T., «In defense of comparisons: Russia and the Transmutations of Imperialism in International law», *cit.*, pp. 713 y ss.

¹¹¹ En esta senda resulta interesante la aportación de RADPEY, L., «Remedial Peoplehood: Russia's New Theory on Self-Determination in International Law and its Ramifications beyond Ukraine», *ejiltalk*, October 7, 2002.

¹¹² Véase PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho. Internacional público y Organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2023, pp. 276 y ss,

¹¹³ Véase más ampliamente sobre este particular el trabajo SOROETA LICERAS, J. F., «El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: entre la realidad y el deseo», *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2013, pp. 451 y ss

minación debe demostrar la viabilidad política, cultural y económica, y la base legal de su reivindicación. El derecho internacional consuetudinario remite al *ius cogens* y a otros precedentes para evaluar si la reclamación permite el ejercicio de la libre determinación y, en caso afirmativo, en qué medida y cómo debe reconocerse tal pretensión. En este sentido, las afirmaciones del gobierno ruso relativas a la opresión ucraniana sobre la población de origen ruso tanto en la región del Dombás como en Crimea no son suficientes para reconocer una secesión legal del territorio¹¹⁴.

En ningún caso, el derecho de libre determinación puede ejercerse en casos de secesión de territorios, menos aún si viene apoyado en una violación de normas imperativas de derecho internacional (*ius cogens*) como es la ocupación de un territorio mediante el uso de la fuerza armada. En el proceso de celebración de los referéndums se acentuó la política de opresión, coerción y amenazas de castigo, y la falta de observadores independientes impidió que se garantizase el discurrir de los referéndums con normalidad. Las garantías de elecciones libres y justas fueron escasas dado que los referéndums se organizaron en un contexto de ocupación militar, atrocidades documentadas, ataques indiscriminados contra la población civil, numerosas personas desplazadas y destrucción de viviendas civiles, entre otras¹¹⁵.

Los Estados occidentales y las organizaciones internacionales rechazan el reconocimiento de la integración de los territorios ocupados de Ucrania a la Federación Rusa¹¹⁶. Los sujetos y actores internacionales occidentales se oponen con energía a un cambio en el estatus jurídico de los territorios ucranianos ocupados *de facto* por los militares rusos motivado en el respeto del derecho internacional.

¹¹⁴ En ese sentido se mantiene la posición, entre otros, de GRANT, Th. D., «Annexation of Crimea», *American Journal of International Law*, vol. 109/1, 2015, pp. 68-95.

¹¹⁵ Véanse los datos ofrecidos en *The War in Ukraine. Fundamental Rights Implications within the EU*, Bulletin 1, EU Agency for Fundamental Rights, 1 March-27 April 2022; *Fleeing Ukraine: Displaced people's experiences in the EU*, EU Agency for Fundamental Rights, 2023, o *The Russian Aggression against Ukraine. Children Fleeing Ukraine Finding Protection in the EU*, EU Agency for Fundamental Rights, September 2023 (<https://fra.europa.eu/es>)

¹¹⁶ Véase sobre el no reconocimiento el trabajo de ESCUDERO ESPINOSA, J. L., «The Principle of Non-Recognition of States Arises from Serious Breaches of Peremptory Norms of International Law», *Chinese Journal of International Law*, 2022, vol. 21/1, pp. 79-114. Más ampliamente sobre la figura del reconocimiento véanse BROWNLIE, I., «Recognition in theory and practice», *BYBIL*, 1982, vol. LIII, pp. 197-211; SALMON, J. J. A., *La reconnaissance d'Etat*, París, 1971; y VERHOEVEN, J., *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, París, 1975.

IV.3. *Ocupación militar v. democracia*

La proyección interna del principio de libre determinación consiste en el derecho a un sistema político democrático y representativo. En el contexto de ocupación militar, cabe preguntarse si las condiciones en las que se desarrollaron los referéndums en los territorios de Ucrania podrían violar normas imperativas. La democracia en el derecho internacional gira en torno a la evolución experimentada por el derecho de los individuos a elegir sus *lealtades*¹¹⁷.

Existen dificultades todavía que impiden consagrar la existencia de un derecho de los pueblos a la democracia en el derecho internacional, si bien organizaciones internacionales y Estados no han dejado de apoyar la instauración o el respeto del principio democrático. En el plano universal, la Asamblea General de las Naciones Unidas llamaba, no sin precaución en su lenguaje, al «fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas»¹¹⁸. Incluso, las Naciones Unidas llegaron a intervenir directamente en casos de vulneración del sistema democrático¹¹⁹, mostrando el grado de compromiso de esta organización en la expansión de la democracia como sistema más adecuado para alcanzar la estabilidad y la paz internacionales¹²⁰.

Este movimiento en pro de la democracia se afirma con mayor profundidad en Europa, hasta el punto de que, como afirmó Alain Pellet, la legitimidad democrática es un principio positivo del derecho internacional relacionado con

¹¹⁷ FRANCK, T. M., «Clan and superclan: Loyalty, identity and community in law and practice», *AJIL*, 1996, p. 377. De este mismo autor, y en relación con la autonomía personal de los individuos, véanse los estudios de FRANCK, T. M., «Is Personal Freedom a Western Value?», *AJIL*, 1997, pp. 593 y ss., «Personal Self-Determination: The Next Wave in Constructing Identity», en *Legal Visions of the 21st Century: Essays in Honour of Judge Christopher Werramantry*, Antony Anghie y Gerry Sturgess (eds.), Leiden, Brill, 1998, pp. 241 y ss.

¹¹⁸ Véanse las Resoluciones 44/146 de 15 de diciembre de 1989, 45/150 de 18 de diciembre de 1990, 45/151 de 17 de diciembre de 1991, 46/137 de 17 de diciembre de 1991, y 47/138 de 18 de diciembre de 1992 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. La Asamblea General de las Naciones Unidas deja a salvo «el deber de cada miembro de la comunidad internacional de respetar las decisiones adoptadas por otros Estados al elegir y organizar libremente sus instituciones electorales».

¹¹⁹ Como fue el caso de Haití. Resolución 841 (1993) del Consejo de Seguridad de 16 de junio de 1993, relativa a la situación en Haití tras el golpe de Estado contra el Presidente Aristide, democráticamente elegido. Asimismo, véase HIPPEL, K. VON, «Democratisation as foreign policy: the case of Haiti», *The World Today*, 1995, pp. 11 y ss.

¹²⁰ Existe una tendencia hacia la universalización progresiva del imperativo democrático. Véase en ese sentido el trabajo de FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *El Derecho internacional de los derechos humanos en perspectiva histórica*, Civitas, Madrid, 2013, p. 289.

el *ius cogens* regional¹²¹. Dada la labor desarrollada por los Estados y las organizaciones internacionales, el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos ha sido el instrumento jurídico eficaz de la descolonización, y ahora se convierte en el instrumento, con la convocatoria de referéndums, para expandir el control sobre la voluntad de la población de ciertos territorios. Este principio debe ser interpretado como la garantía de participación de los miembros de un grupo para elegir su propio destino con libertad, y sin coacciones de naturaleza militar. En este sentido, las elecciones libres y justas son un prerrequisito fundamental de la democracia, y ésta es básica para el logro de otros derechos humanos¹²².

Si ese derecho tiene que ser compatible con la salvaguardia de la integridad territorial de los Estados, los pueblos pueden coexistir en el Estado, a condición de que el Estado reconozca la existencia y los derechos a ese pueblo¹²³. En algunos casos, el ejercicio de ese derecho a la libertad de elegir su destino no se ha hecho por la vía pacífica, sino que se recurre al uso de la fuerza, como desgraciadamente vimos que ocurría en el corazón de Europa, en los años noventa en la antigua Yugoslavia, y más recientemente en Ucrania y en territorios del centro y del este europeo. En otros, su uso abusivo ha favorecido la emergencia de micro Estados de dudosa viabilidad (*failing states*), incapaces de desempeñar por sí solos funciones esenciales al servicio de necesidades mínimas de la población.

En la actualidad, prima la protección de los derechos de las personas, entre ellos la libertad de expresión y de participación en procesos electorales donde exista una pluralidad de opciones políticas y de prensa. La celebración de referéndums de acuerdo con los estándares europeos para fortalecer la democracia es una de las razones de ser del Consejo de Europa¹²⁴ y de la Comisión de Venecia¹²⁵. La libertad es esencial en toda democracia encarnada

¹²¹ PELLET, A., «Quel avenir pour le droit de peuples a disposer d'eux-mêmes?», en *El Derecho internacional en un mundo en transformación*. Liber Amicorum Eduardo Jiménez de Aréchaga, M. Rama-Montaldo (dir.), Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, p. 275.

¹²² Así se manifestó REISMAN, M., «Statehood and International Legal Personality. Blaine Sloan Lecture. International Election Observation», *Pace University School of Law Yearbook of International Law*, 1992, p. 3.

¹²³ Véanse sobre este particular, TOMUSCHAT, Ch., «Self-Determination in a post-colonial World», en ID. (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 1-20.

¹²⁴ Véase *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law*. Report of the Secretary General of the Council of Europe 2023 (<https://rm.coe.int/secretary-general-report-2023/1680ab2226>)

¹²⁵ Entre otros documentos, véase *Revised Code of Good Practice on Referendums*. Approved by the Council for Democratic Elections at its 73rd meeting (Venice, 16 June 2022) and adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022). Strasbourg, 20 June 2022. Opinion No. 887/2017. CFL-AD(2022)015 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)015-e))

en un pluralismo político que se expresa en los parlamentos para la adopción de las mejores decisiones en la defensa del sistema democrático y de los derechos fundamentales. La celebración de elecciones en donde los electores están coaccionados por las presiones e intimidaciones militares, los desplazamientos de la población, o los pillajes evidencian la falta de libertad y la violación de los derechos de las personas a elegir su propio destino. Al final, si el prerrequisito fundamental de la democracia es la celebración de elecciones libres y justas, y la democracia es básica para el logro de muchos otros derechos humanos, como el derecho a la integridad, a la dignidad o el derecho a la defensa, en cierta forma, se estarían violando normas de *ius cogens* en los territorios ucranianos ocupados *de facto* por militares rusos.

La Federación Rusa infringe las obligaciones internacionales que como potencia ocupante tiene que respetar conforme al derecho internacional humanitario y al derecho internacional de los derechos humanos, y con la ocupación viola principios de derecho internacional como la integridad territorial, la soberanía de un Estado y la legitimidad democrática. De acuerdo con el artículo 40 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la Federación Rusa ha cometido las más graves violaciones emanadas de normas imperativas de derecho internacional general incurriendo así en responsabilidad internacional. En esta senda y conforme al artículo 41 del Proyecto de artículos citado, los Estados tienen la obligación de no reconocer la integración de los territorios ucranianos a Rusia, prohibido prestar ayuda o asistencia para mantener la situación ilegítima generada y la obligación de cooperar para poner fin, por todos los medios lícitos, a la situación creada. La Federación Rusa está obligada a cesar en el ilícito, a ofrecer garantías de no repetición y a la reparación. En ello están empeñados los Estados occidentales y organizaciones internacionales, caso de la Unión Europea. El problema que se plantea es si unos y otras pueden obligar a Rusia a cejar en su estrategia de integrar territorios de otro Estado, revertir la situación y reparar los daños causados. Por ahora, no se han logrado avances, y no hay evidencias que nos permitan ser optimistas.

Cierto que existe la opción de hacer efectiva la responsabilidad penal de los máximos responsables políticos y militares rusos por la comisión de las más graves violaciones de las leyes y costumbres de la guerra y de los derechos humanos. La Unión Europea, entre otros, además de apoyar las investigaciones de la Corte Penal Internacional, incluida la orden de arresto y entrega de Putin, impulsa la creación de un tribunal para investigar y enjuiciar el crimen

de agresión cometido por Rusia. Es muy difícil que Putin y otros altos mandatarios rusos sean arrestados y entregados a la Corte Penal Internacional, al menos en este momento, pero la orden está emitida¹²⁶.

V. CONCLUSIONES

La negativa a reconocer la adquisición de territorios por medio del uso de la fuerza armada conlleva el rechazo de la validez jurídica de los actos de la Federación Rusa sobre el territorio ocupado de Ucrania¹²⁷. La dinámica rusa de seudolegitimación de la integración de las cuatro provincias a Rusia no altera las fronteras de Ucrania ni el estatus jurídico de tales territorios. Las cuatro provincias ocupadas siguen siendo parte de Ucrania.

Los usos de la institución del referéndum pueden realizar ciertos líderes genera confusión y hasta rechazo por buen número de sujetos y actores internos e internacionales. Hay unanimidad en la doctrina acerca de la regulación específica que debe contar cada Estado en relación con la institución del referéndum y celebrarse de acuerdo con una serie de requisitos pactados, caso por caso, con preguntas claras y precisas, con garantías jurídicas y de acuerdo con los estándares europeos para la celebración de referéndums reconocidos por la Comisión de Venecia. En los territorios ocupados *de facto* debe respetarse la legislación y la Constitución del Estado que cuenta con los títulos sobre el territorio, en este caso particular la Constitución y la legislación sobre la celebración de referéndums de Ucrania.

Con los referéndums celebrados en el sureste de Ucrania no se ha experimentado una modificación en el contenido del derecho de libre determinación ni en el título de la soberanía territorial de estas provincias. Los referéndums coordinados, en las cuatro provincias, no pueden ser considerados suficientes como para modificar el contenido del derecho de libre determinación, dado que el ejercicio del derecho de la libre expresión de la voluntad de las personas estuvo condicionado por la constantes amenazas e intimidación militar rusa y por la falta de garantías en la celebración de los mismos. Con el uso abusivo

¹²⁶ Sobre el estado de las investigaciones y exigencia de responsabilidad internacional a los máximos dirigentes políticos y militares rusos véase, BUFACCHI, V., «War crimes in Ukraine: is Putin responsible?», *Journal of Political Power*, vol. 16/1, 2023, pp. 1 y ss.

¹²⁷ No vinculados al estatuto de ocupación. Véase más ampliamente sobre los efectos de la prohibición del uso de la fuerza la obra de REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 670.

de las consultas populares como excusa de dictadores y apologetas para negar gobiernos democráticos, no se está sino erosionando los valores democráticos y el normal funcionamiento del estado de derecho.

El esfuerzo de Rusia por integrarse los territorios ocupados a través de referéndums fraudulentos viola y manipula principios nucleares del derecho internacional de la Carta de las Naciones Unidas y de otros instrumentos internacionales, caso de los principios de integridad territorial e independencia de un Estado (Ucrania), además de la igualdad soberana y la libertad de los pueblos a disponer de sí mismos. La integración también contraviene numerosas garantías internas e internacionales que salvaguardan la integridad territorial de Ucrania. Se han reconocido derechos de libre determinación y secesión en casos específicos anteriores, ahora bien, el argumento de Rusia de invocar el precedente de Kosovo como justificación no es aplicable a Ucrania por no encontrarse en la misma situación jurídica¹²⁸, como tampoco es cierto que Ucrania sea una creación artificial, y no un Estado soberano.

Los Estados occidentales y las organizaciones internacionales rechazan de manera enérgica y contundente cualquier intento de integración de territorios a la Federación Rusa a través del recurso unilateral del uso de la fuerza armada. Rusia invocando su derecho de legítima defensa (o mejor su defensa preventiva), o el derecho de libre determinación de la población del sur y este de Ucrania o Crimea viene a mostrar su *vis* imperialista similar a la mantenida por otros sujetos de derecho internacional en épocas pasadas¹²⁹. Con la política de fuerza de Rusia en Ucrania se vuelve al sistema pre Carta de las Naciones Unidas. Cuando se pretende reconstruir un Estado imaginario, caso de Rusia, se aleja a la ciudadanía de la paz y la seguridad internacionales, así como de la justicia y del ejercicio de los derechos humanos. La política de Rusia con respecto a Ucrania y a otros territorios del centro y este de Europa bien pudiera ser un paso más de su vigorosa campaña internacional para reafirmar su condición de gran potencia.

¹²⁸ Cabe recordar que en el caso de Kosovo, la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció la administración de un protectorado internacional con el fin de elaborar un marco constitucional que dio paso a la formación de las Instituciones Provisionales de Kosovo. En los territorios ocupados de Ucrania, en cambio, un Estado (la Federación Rusa) está interviniendo unilateralmente con el uso de la fuerza armada en la organización política e incidiendo en el estatus jurídico del mismo.

¹²⁹ KOTOVA, A. y TZOUVALA, T., «In defense of comparisons: Russia and the Transmutations of Imperialism in International law», *cit.*, pp. 716 y ss.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional», *Cursos euromediterráneos Bancaja de derecho internacional*, 1998, pp. 113-204.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M^a P., «La guerra de Ucrania y el orden internacional global: las Naciones Unidas vuelven a la casilla de salida», *Temas para el Debate*, vol. 329, 2022, pp. 28-31.
- ANGHIE, A., «Rethinking International Law: A TWAIL Retrospective», *EJIL*, vol. 34/1, 2023.
- AZIZIAN, R., «Self-determination or Territorial integrity?», *New Zealand International Review*, vol. 49/I, 2024, pp. 2-5.
- BADÍA MARTÍ, A., *La participación de la ONU en procesos electorales*, McGraw Hill, Madrid, 1998.
- BELLAMY, A.J., *Warmonger: Vladimir Putin's Imperial Wars*, Agenda Publishing, Newcastle, 2023.
- BENVENISTE, E., *The International Law of Occupation*, Oxford University Press, Oxford, 2^a ed., 2012.
- BERMEJO GARCÍA, R., «La crisis ucraniana: algo más que un conflicto entre Rusia y Ucrania», *Anuario Español de Derecho internacional*, vol. 39, 2023, pp. 9-80.
- BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE, E., «El régimen jurídico de la ocupación a la luz de algunos casos recientes, especialmente el de la Franja de Gaza», *Revista UNISCI*, 2019, pp. 255-297.
- BIGGAR, N. (ed.), *Burying the Past. Making Peace and Doing Justice after Civil Conflict*, Georgetown University Press, Washington, 2001.
- BROWNLIE, I., «Recognition in theory and practice», *BYBIL*, vol. LIII, 1982, pp. 197-211.
- BRUNK, I. y HAKIMI, M., «Russia, Ukraine and the future World Order», *American Journal of International Law*, vol. 116/4, 2022, pp. 687-697 (<https://doi.org/10.1017/ajil.2022.69>)
- BUFACCHI, V., «War crimes in Ukraine: is Putin responsible?», *Journal of Political Power*, vol. 16/1, 2023, pp. 1-6.
- CAHIER, Ph., «Les caractéristiques de la nullité en droit international et tout particulièrement dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités», *RGDIP*, 1972, pp. 645-691.
- CASIER, R., «No Great Russia without Greater Russia: The Kremlin's Thinking behind the Invasion of Ukraine», *Canadian Journal of European and Russian Studies*, vol. 16 (2), 2023, pp. 14-29.
- CASSESE, A., *Self-Determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

- CHATTERJEE, A., «Sovereign Democracy: Russian Response to Western Democracy Promotion in the Post-Soviet Space», *Jadavpur Journal of International Relations*, vol. 27/2, 2023, pp. 143-168 (<https://doi.org/10.1177/09735984231179257>)
- CRAWFORD, J., *Brownlie's, Principles of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 9^a ed., 2019.
- CRAWFORD, J., PELLET, A., OLLESON, S., *The law of international responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- CRAWFORD, J., *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1979.
- D'ANIERI, P., «Gerrymandering Ukraine? Electoral Consequences of Occupation», *East European Politics and Societies*, vol. 33/1, 2019, pp. 89-108.
- DETTER, I., *The Law of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- DEZCALLAR, J., «La guerra de Ucrania, en su tercer año», *Política Exterior*, vol. 38, 2024, pp. 108-121.
- EISEMANN, P.-M. & KOSKENNIEMI, M. (eds.), *Le succession d'États: la codification à l'épreuve des faits/ State Succession: Codification Tested Against the Facts*, Kluwer International Law, The Hague, 2000.
- ESCUADERO ESPINOSA, J. L., «The Principle of Non-Recognition of States Arises from Serious Breaches of Peremptory Norms of International Law», *Chinese Journal of International Law*, vol. 21/1, 2022, pp. 79-114.
- FABRY, F., «How to Uphold the Territorial Integrity of Ukraine», *German Law Review*, vol. 16/3, 2015, pp. 416-433.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *El Derecho internacional de los derechos humanos en perspectiva histórica*, Civitas, Madrid, 2013.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R., «Relations between the European Union and Russia in the Light of the Notion of Empire», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 41-55 (<https://doi.org/10.17103/sybil.21.3>)
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R., «Legalidad y legitimidad del derecho a decidir», *Revista española de derecho constitucional*, vol. 41, 2021, pp. 75-105.
- FRANCK, T. M., «Personal Self-Determination: The Next Wave in Constructing Identity», en A. ANGHIE y G. STURGESS (eds.), *Legal Visions of the 21st Century: Essays in Honour of Judge Christopher Werramantry*, Brill, Leiden, 1998, pp. 241-260.
- FRANCK, T. M., «Clan and Superclan: Loyalty, identity and community in law and practice», *AJIL*, vol. 90/3, 1996, pp. 359-383.
- FRANCK, T. M., «Is Personal Freedom a Western Value?», *AJIL*, vol. 91/4, 1997, pp. 593-627.
- GAMARRA, Y., «Current questions of State succession relating to multilateral treaties», en P. M. EISEMANN, M. KOSKENNIEMI (eds.), *Le succession d'États: la codification à l'épreuve des faits/ State Succession: Codification Tested Against the Facts*, Kluwer International Law, The Hague, 2000, pp. 411-414.

- GAMARRA, Y., «El acomodo legal de los referéndums a las normas y obligaciones internacionales», en C. GARRIDO LÓPEZ, E. SAÉNZ ROYO (eds.), *El referéndum y su iniciativa en perspectiva comparada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 469-503.
- GAMARRA, Y., «Política y Derecho en los referéndums celebrados en los territorios ucranianos ocupados *de facto* por el ejército ruso», en C. GARRIDO LÓPEZ, E. CEBRIÁN ZAZURCA (dirs.), *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*, Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2023, pp. 483-510.
- GNAP, D., *Human Rights violation in territory of occupied Crimea and Donbas and during the war in Ukraine*, 2022 (<https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/297723>)
- GONZÁLEZ VEGA, J.A., «'Escolta món': la «dimensión exterior» el «procés» desde la perspectiva del derecho internacional y europeo», *Diálogos jurídicos: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, vol. 4, 2019, pp. 121-148.
- GRANT, Th. D., «Annexation of Crimea», *American Journal of International Law*, vol. 109/1, 2015, pp. 68-95.
- GUGGENHEIM, P., «La validité et la nullité des actes juridiques internationaux», *RCADI*, vol. 74, 1949-I, pp. 191-268.
- GULTAY, M, y KALINOVSKY, B., «Trends in the Development of Constitutional and Legal Regulation of Local Referendums in Ukraine», *Law Review Kyiv UL*, 2022, pp. 43-48.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., «De la guerra en Ucrania», *Anuario Español de Derecho internacional*, vol. 39, 2023, pp. 81-99.
- HASKELL, J., «Cold Comforters and Hot Law: What International Lawyers are Getting Wrong About the Ukraine Conflict», *Opinio Juris*, 13/12/2022.
- HILPOLD, P., «Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History», *Chinese Journal of International Law*, 2015, pp. 37-270 (<https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmv011>)
- HILPOLD, P., «Justifying the Unjustifiable: Russia's Aggression against Ukraine, International Law, and Carl Schmitt's 'Theory of Greater Space'», *Chinese Journal of International Law*, vol 22, 2023, pp. 409-433.
- HIPPEL, K. VON, «Democratisation as foreign policy: the case of Haiti», *The World Today*, 1995, pp. 11-14.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., *Conflictos armados y derecho internacional humanitario*, Ommpress, Madrid, 2023.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Secession and self-determination», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 22, 2018, pp. 233-250.
- KAGRAMANOV, A., «Towards a Draft Declaration on the Right of Peoples to Self-determination and Forms of Its Realization», *Russian Journal of World Politics and Law of Nations*, vol 1/3, 2022, pp. 122-137 (<https://doi.org/10.24833/RJW-PLN-2022-3-122-137>)

- KAPUSTIN, A., «Crimea's Self-Determination in the Light of Contemporary International Law», *ZaöRV*, vol. 75, 2015, pp. 101-118.
- KENNEDY, D., KOSKENIEMMI, M., *Of law and the world. Critical conversation on power, history, and political economy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2023.
- KHAZAR, S., «How does the international community reconcile the principles of territorial integrity and self-determination? The case of Crimea», *Russian Law Journal*, vol. 4/1, 2016, pp. 61-97.
- KOSKENIEMI, M., *La política del derecho internacional*, Trotta, Madrid, 2020.
- KOTOVA, A. y TZOUVALA, T., «In defense of comparisons: Russia and the Transmutations of Imperialism in International law», *American Journal of International Law*, vol. 116/4, 2022, pp. 710-719.
- KRANZ, J., «Imperialism, the Highest Stage of Sovereign Democracy: Some Remarks on the Annexation of Crimea by Russia», *Archiv. des Völkerrechts*, 2014, pp. 205-221 (<https://doi.org/10.16287000389214X684285>)
- LEIVA VAN DE MAELE, D., «Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la 'era Putin'», *Estudios internacionales*, 2017, vol. 49, n° 187.
- LEVIE, H. S., *The Code of International Armed Conflict*, Oceana Publications, Londres, 1986.
- LICHTERMAN, A., «The Peace Movement and the Ukraine War: Where to Now?», *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2022, vol. 5/1, pp. 185-197. <https://doi.org/10.1080/25751654.2022.2060634>
- LUPIS, I. D. DE, *The law of war*, Cambridge, 1987.
- MÄLKSOO, M., «The Postcolonial Moment in Russia's War Against Ukraine», *Journal of Genocide Research*, 2022 (<https://doi.org/10.1080/14623528.2022.2074947>)
- MÄLSKOO, L., «The Soviet Approach to the Right of People to Self-determination: Russia's Farewell to *jus publicum europaeum*», *The Journal of the History of International Law*, vol. 19/2, 2017, pp. 200-218.
- MARKS, S., *The Riddle of All Constitutions. International Law, Democracy and the Critique of Ideology*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- MEREZHKO, O., «Crimea's Annexation by Russia – Contradictions of the New Russia Doctrine of International Law», *ZaöRV*, vol. 75, 2015, pp. 167-194.
- MERON, T., «Article 46 of the Vienna Convention on the Law of treaties (*ultra vires* treaties): some recent cases», *BYBIL*, 1978, pp. 175-199.
- MERON, T., «Contemporary conflicts and minimum humanitarian standards», en K. WELLENS (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, 1998, pp. 623-628.
- MIKLASOVÁ, J., «Russia's Recognition of the DPR and LPR as Illegal Acts under International Law», *Völkerrechtsblog*, 2022 (<https://voelkerrechtsblog.org/russias-recognition-of-the-dpr-and-lpr-as-illegal-acts-under-international-law/>)

- MILOSEVICH-JUARISTI, M., «Nagorno-Karabaj: la guerra local y las rivalidades regionales y locales», Real Instituto Elcano, 25 de septiembre de 2023 (<https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/nagorno-karabaj-la-guerra-local-y-las-rivalidades-regionales-y-globales/>)
- NAPOLETANO, G., *Violenza e trattati nel diritto internazionale*, Milano, 1977.
- NICOLOUDIS, E. P., *La nullité de jus cogens et le développement contemporain du droit international public*, Atenas, 1974.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2023.
- PAZ GONZÁLEZ, I. DE, AMADOR MAGAÑA, D.I., «Referéndums contemporáneos: deliberación y problemas de su ejercicio en diversos contextos constitucionales», *Estudios Constitucionales*, vol. 15/2, 2017 (https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002017000200083).
- PELLET, A., «Quel avenir pour le droit de peuples a disposer d'eux-mêmes?», en *El Derecho internacional en un mundo en transformación*. Liber Amicorum Eduardo Jiménez de Aréchaga, Manuel Rama-Montaldo (dir.), Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, pp. 255-276.
- POGHOSYAN, S., «Russian Approaches to the Right of Peoples to Self-Determination: From the 1966 United Nations Covenants to Crimea», *Juridica International*, vol. 30, 2021, pp. 183-193.
- PONS RAFOLS, X., «La guerra de Ucrania, las Naciones Unidas y el Derecho internacional: algunas certezas sistémicas insostenibles», *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, 2022, vol. 43,
- POP-ELCHES, G., «Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration: Democratic Conditionality after Communism», *East European Politics and Societies*, vol. 21/1, 2007, pp. 142-161.
- RADPEY, L., «Remedial Peoplehood: Russia's New Theory on Self-Determination in International Law and its Ramifications beyond Ukraine», *ejiltalk*, October 7, 2002.
- REISMAN, M., «Statehood and International Legal Personality. Blaine Sloan Lecture. International Election Observation», *Pace University School of Law Yearbook of International Law*, vol. 4/1, 1992, pp. 1-48.
- REMIRO BROTONS, A. et al., *Derecho internacional*, . Curso General, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J., *Lecciones de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2002.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, J. L., y PÉREZ GONZÁLEZ, M., *Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- ROGSTAD, A., «When Stigmatization Fails: Russia and Aggression in Ukraine», *Journal of Global Security Studies*, 2022, vol. 7/4, pp. 1-19.
- ROLDÁN BARBERO, J., *Democracia y Derecho internacional*, Civitas, Madrid, 1994.

- SALMON, J.J.A., *La reconnaissance d'Etat*, París, 1971.
- SÁNCHEZ ORTEGA, A., «La política exterior rusa con Occidente. Una visión desde el realismo neoclásico», *Revista Española de Derecho internacional*, 2020, vol. 17/1, pp. 163-186 (<http://dx.doi.org/10.17103/redi.72.1.2020.1.07>)
- SEELY, R., *The Russian-Chechen Conflict 1800-2000: A deadly embrace*, Routledge, Londres, 2012.
- SOROETA LICERAS, J. F., «El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: entre la realidad y el deseo», *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2013, pp. 451-502.
- TAIBÓ, C., *Rusia en la era de Putin*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2006
- TOLSTYKH, V., «Three Ideas of Self-Determination in International Law and the Reunification of Crimea with Russia», *ZaöRV*, 2015, pp. 119-139.
- TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE, J. A., «La guerra y el derecho internacional: a propósito de la agresión de Rusia a Ucrania», *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, vol. 7/1, 2022, pp. 93-112.
- TOMUSCHAT, Ch., «Self-Determination in a post-colonial World», en ID. (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 1-20.
- TORROJA, H., *La libre determinación de los pueblos, ¿un derecho a la independencia para cualquier pueblo?*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2022.
- VACAS FERNÁNDEZ, F. y CALVO ALBERO, J. L., *El conflicto de Chechenia*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.
- VERHOEVEN, J., *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, París, 1975.
- VIDMAR, J., «The Annexation of Crimea and the Boundaries of the Will of the People», *German Law Journal*, 2015, pp. 365-383 (<https://doi.org/10.1017/S2071832200020903>)
- WASINSKI, M. J., «Three Lives of International Lawyers and the War Unleashed», *Political Thought*, vol. 17, 2023, pp. 7-36.
- YOUNGS, R., «Democracia, orden internacional y guerra en Ucrania», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 134, septiembre 2023, pp. 37-50 (<https://doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.37>).

NOTAS

NOTES

