

# LA PRACTICA COMUNITARIA SOBRE RECONOCIMIENTO DE ESTADOS: NUEVAS TENDENCIAS

Por NICOLAS NAVARRO BATISTA (\*)

## SUMARIO

I. ALCANCE JURÍDICO DE LAS LÍNEAS DIRECTRICES.—II. EL RECONOCIMIENTO CONDICIONAL: 1. *Consideraciones preliminares*. 2. *Características*. 3. *El reconocimiento condicional y el Derecho Internacional*. 4. *La aplicación de las condiciones*: A) El caso de la URSS. B) El caso yugoslavo. 5. *El seguimiento de los Estados a los dictámenes de la Comisión de Arbitraje*.—III. EL RECONOCIMIENTO PREMATURO: LA LIBRE DETERMINACIÓN: 1. *Breve referencia al Estado del Derecho Internacional*. 2. *El principio de no intervención y el reconocimiento prematuro*. 3. *La libre determinación de los pueblos y el reconocimiento prematuro*.—IV. CONCLUSIONES.

La diversidad de posiciones doctrinales y la variopinta práctica estatal sobre el reconocimiento de Estados ponen de relieve la complejidad de un tema que se encuentra siempre a caballo entre la Política y el Derecho. A pesar de ello, los vertiginosos acontecimientos desarrollados en la Europa del Este vuelven a ponerlo de actualidad, especialmente, por la actitud que han desempeñado los Estados miembros de las Comunidades Europeas en este proceso. La concertación de sus posiciones a través de las denominadas *líneas directrices* y las diversas circunstancias que han

---

(\*) Doctor en Derecho, Ayudante de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca.

acompañado su desenvolvimiento explican el interés de proceder a un estudio particular sobre sus peculiaridades (1).

## I. ALCANCE JURIDICO DE LAS LINEAS DIRECTRICES

A fin de dilucidar el alcance jurídico de la posición común de los Doce sobre reconocimiento de Estados, voy a tomar en consideración el contexto jurídico en el que se desenvuelven las líneas directrices, así como los términos en que se pronuncian. En primer lugar, es sabido que la adopción de la posición común se sitúa en el contexto más amplio de la Cooperación Política Europea (en adelante, CPE). En esencia, la CPE obedece básicamente a un modelo de cooperación intergubernamental, a un sistema de diplomacia colectiva, cualificado por el contexto de integración en el que emerge y al que está íntimamente conectado, así como a la consolidada experiencia que ha acumulado desde sus inicios (2). No implica, pues, un abandono de soberanía sino más bien una puesta en común de forma progresiva que contribuye al proceso de unificación política europea. Esto explica que la mayoría de sus compromisos se traduzcan más en obligaciones de hacer o de comportamiento (con valor programático) que en auténticas obligaciones jurídicas (3). En sentido estricto, nos encontramos ante compromisos más políticos que jurídicos (4).

(1) Vid. la Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética, acordada en la reunión ministerial extraordinaria de la CPE de 16-12-91, *REDI* 1992-1, pág. 119; también puede consultarse en el *Bol. CE* 1991-12, punto 1.4.5, pág. 120.

(2) Vid., entre otros, BRÜCKNER, P.: «La Coopération Politique Européenne», *RMC* 1982, núm. 254, págs. 59 ss.

(3) Entre la doctrina española vid., entre otros, LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Cooperación Política y Acta Unica Europea», *RIE* 1988-1, págs. 45 ss., en concreto pág. 64. Sobre el proceso de construcción de la CPE vid., en general, SCHOUTHEETE, Ph. de: *La coopération politique européenne*, 2.<sup>a</sup> ed., Ed. Labor, Bruxelles 1986.

(4) En el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (heredera de la CPE), Liñán señala que su ambigüedad y complejidad deriva, en gran medida, de que nos encontramos ante la expresión jurídica de un compromiso político. Ello no obsta a reconocer que en este ámbito el TUE sí ha introducido una novedad esencial al contemplar el carácter vinculante de las acciones comunes, una vez adoptadas. Sobre estos aspectos vid., por todos, LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Una Política Exterior y de Seguridad Común para la Unión Europea», *RIE* 1992-3, págs. 779 ss.

Las expresiones empleadas por el Acta Unica eran bastante sintomáticas. Cada una de las Altas Partes Contratantes «tomará debidamente en consideración» el interés de adoptar posiciones comunes, constituyendo éstas «un punto de referencia para las políticas de las Altas Partes Contratantes» [art. 30.2.c) del Acta Unica]. La ausencia de un elemento vinculante es perceptible. A lo sumo, se pide a los Estados miembros que «procuren» evitar una acción que debilite la eficacia de esa política exterior europea (no común) en las relaciones internacionales [art. 30.2.d) Acta Unica]. Todos estos rasgos sitúan el contexto general en el que se inserta la posición común sobre el reconocimiento de Estados.

La fórmula establecida para aprobar las líneas directrices indica que se trata de un compromiso político (5). Esta conclusión se deriva de los propios términos en que han sido redactadas. En primer lugar, porque los propios Estados miembros califican su actuación como «líneas *directrices*». Esto indica que los Doce no han querido sujetarse a un compromiso estricto que vinculase su facultad en materia de reconocimiento de Estados. Se trata, pues, de criterios que sirven de guía a la actuación de las Altas Partes Contratantes en esta cuestión. Esto se confirma en el cierre de la posición común: el cumplimiento de las condiciones exigidas por los Doce «abre la vía al reconocimiento» por parte de la Comunidad y de los Estados miembros.

Este último aspecto pone, a su vez, de relieve otro interesante dato: las líneas directrices no instituyen un reconocimiento propiamente colectivo. Al menos, no en el sentido en que se ha empleado a fin de caracterizar al reconocimiento realizado en el marco de organizaciones internacionales, es decir, cuando la competencia de reconocimiento se transfiere a un único centro de decisión (6). Este rasgo no puede predicarse del proceso de reconocimiento entablado por los Doce. Como ya se ha señalado, la fórmula elegida «abre la vía» al reconocimiento por parte de los Estados miembros de la CEE. En otros términos, junto a la decisión común de los Doce, cada Estado deberá adoptar después un acto unilateral de reconocimiento.

---

(5) En este sentido se pronuncia CHARPENTIER, J.: «Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États», *RGDIP* 1992, págs. 343 ss., en concreto, pág. 345.

(6) VERHOEVEN, J.: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Pedone, Paris 1975, pág. 348. En el mismo sentido, CHARPENTIER, J., *loc. cit.*, pág. 346.

Así ha ocurrido en la práctica. Valga como ejemplo lo acontecido con ocasión del reconocimiento de Eslovenia y Croacia. La declaración común adoptada por los Doce subraya la voluntad de los Estados miembros de proceder al reconocimiento de dicha República «con arreglo a estas disposiciones y a sus respectivos procedimientos». Ese mismo día España reconocía oficialmente la independencia de ambas Repúblicas mediante un acto unilateral (7).

De ahí que sea preferible hablar de reconocimiento «conjunto» o «concertado», es decir, de aquél efectuado por medio de tratados, Conferencias Intergubernamentales, actos en los que los Estados participantes acuerdan proceder al reconocimiento de determinadas entidades como Estados (8). En el proceso de integración comunitario, el ejemplo más llamativo hasta el momento es el del «no-reconocimiento» de la «República turca de Chipre del Norte». En este caso, los Estados miembros de las Comunidades rechazaron la proclamación de independencia y reiteraron su apoyo a la unidad de Chipre, reconociendo a su gobierno como el único legítimo (9). Sin embargo, se trataba de una reacción común ante las sucesivas condenas efectuadas en el seno de las Naciones Unidas. El reciente proceso de reconocimiento de Estados ha respondido, por el contrario, a una iniciativa propia y con características peculiares.

Su configuración como compromiso político no puede suponer, en ningún caso, un menosprecio de este fenómeno. La posición común se lleva a cabo en uno de los núcleos duros de la soberanía de los Estados, en una de las cuestiones de política exterior más dependiente de los intere-

---

(7) Vid. la declaración común de 15-1-92, *Bol. CE* 1992-1/2, punto 1.5.10, págs. 109-110, y el Comunicado de la OID de 15-1-92 en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española* 1992, pág. 1046.

(8) Ejemplos de esta forma de reconocimiento son conocidos en la práctica internacional, aunque su calificación como colectivo o conjunto no es unánime en la doctrina. Vid., entre otros, CHARPENTIER, J.: *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Pedone, Paris 1956, pág. 319; LAUTERPACHT, H.: *Recognition in International Law*, University Press, Cambridge 1948, págs. 68-69; ROUSSEAU, Ch.: *Droit International Public*, t. III, Sirey, Paris 1977, pág. 546; QUOC DIHN, N.; DAILLIER, P.; PELLET, A.: *Droit International Public*, 4.ª ed., L.G.D.J., Paris 1992, págs. 535-536.

(9) Vid. la declaración de los Diez de 16-11-83, *Bol. CE* 1983-11, punto 2.4.1, pág. 73. También existen otros ejemplos como el de Namibia o el no-reconocimiento de determinados gobiernos o regímenes. Sobre esta cuestión, vid. FERNÁNDEZ LIESA, C. R.: *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid 1994, pág. 112.

ses políticos de los Estados y, por ende, de mayor repercusión internacional y con mayor tendencia a la actuación individual o aislada. A este respecto, resulta significativa la respuesta del Consejo a una interpelación parlamentaria: «... en el estado actual de la integración europea, las normas internacionales en materia de reconocimiento permanecen enteramente aplicables y dichos reconocimientos pertenecen a la exclusiva competencia de cada Estado» (10). Formulada en 1980, el cambio de orientación seguido en esta ocasión no puede pasar desapercibido. En cierta medida, se ha producido un avance en el ámbito material de la CPE, adentrándose en cuestiones hasta entonces excluidas. Esta afirmación debe, sin embargo, matizarse. Es sabido que el círculo de cuestiones de política exterior que pueden ser objeto de discusión y puesta en común en el marco de la CPE siempre ha sido confuso, pero potencialmente ilimitado. Como señala Liñán, su delimitación material se realiza en función de un expediente subjetivo, es decir, por la voluntad de los propios Estados de discutir en común determinados asuntos susceptibles de consenso (11). Por consiguiente, la determinación de los Doce a la hora de coordinar el reconocimiento de los Estados es fruto de la voluntad política de los mismos, de su tentativa de controlar y dirigir, dentro de sus posibilidades, la evolución de unos acontecimientos plagados de incertidumbres.

## II. EL RECONOCIMIENTO CONDICIONAL

### 1. *Consideraciones preliminares*

El establecimiento de un proceso de reconocimiento concertado viene precedido de algunos datos que conviene poner de relieve. En los inicios del conflicto bélico yugoslavo, el objetivo principal de los Estados miembros fue el de preservar la unidad de Yugoslavia, eso sí, dentro de ciertos parámetros. Buena prueba de ello es que en sus primeros pronunciamientos, los Doce apoyaron los esfuerzos realizados para resolver la *crisis constitucional* de dicho país y realizaron un llamamiento al diálogo para garantizar una Yugoslavia democrática y unida (12). Es sólo a partir del ve-

(10) JOCE C 251/80, pág. 12.

(11) LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Cooperación Política ...», *loc. cit.*, pág. 58.

(12) Vid. las Declaraciones comunes sobre Yugoslavia de 26-3-91, *Bol. CE* 1991-3, punto 1.4.6, pág. 73; de 8-5-91, *Bol. CE* 1991-5, punto 1.4.3, pág. 85, y de 8-6-91, *Bol. CE* 1991-6, punto 1.4.2, pág. 108.

rano de 1991, con la reanudación de las hostilidades en Eslovenia y luego en Croacia (13), cuando se observa un evidente cambio de actitud ante el conflicto (14). Si hasta entonces se había realizado un llamamiento general al diálogo, a los principios democráticos y a los derechos humanos, ahora la Comunidad y los Estados miembros se remiten, de forma genérica, al Acta Final de Helsinki y a la Carta de París; de forma específica, al respeto a los derechos de las minorías y, lo que es más importante, al derecho de los pueblos a disponer de sí mismos (15). El cambio de perspectiva es sensible y corre en paralelo a la persistencia y agravación del conflicto bélico.

Es en este preciso instante en el que comienza a diseñarse el proceso de reconocimiento y sus principales rasgos. La política de los Doce gira en torno a una acción concertada dirigida a entablar un marco que propicie la negociación entre todas las partes del conflicto. Se vislumbra, así, la iniciativa de celebrar una conferencia de paz dentro de la cual se diseña un procedimiento por el que las partes podrían someter sus diferencias al arbitraje (16).

## 2. Características

La política de reconocimiento concertado tiene como objetivo esencial actuar en común frente a un proceso de desmembramiento de la Unión

---

(13) Vid. las Crónicas de Ch. ROUSSEAU en *RGDIP* 1991, págs. 750-751 y 961; *RGDIP* 1992, págs. 402-403.

(14) En una comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el recordado y admirado F. Fernández Ordóñez resaltó el consenso inicial europeo en torno a la configuración de una Yugoslavia unida y la imposibilidad de mantener esta perspectiva tras la fractura que se produjo en junio de 1991 y los enfrentamientos militares. En este sentido, aún aceptando la posibilidad de que surgieran nuevos Estados, admitió que el resultado deseable habría consistido en establecer una entidad superior con las competencias suficientes para permitirle relacionarse colectivamente con la Comunidad. Vid. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española* 1991, pág. 521.

(15) Vid. la Declaración común de 5-7-91, *Bol. CE* 1991-7/8, punto 1.4.3, pág. 110.

(16) Vid. la Declaración común de 28-8-91, *Bol. CE* 1991-7/8, punto 1.4.25, pág. 119. La propuesta de arbitraje para Yugoslavia surgió de una iniciativa franco-alemana. Vid. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española* 1991, pág. 513.

Soviética y de Yugoslavia plagado de incertidumbres. Esto explica, en buena medida, que los Doce hayan elaborado un catálogo de condiciones a las que se supedita la obtención del reconocimiento de esas nuevas entidades. El listado de requisitos ha obedecido a la necesidad de controlar los distintos riesgos percibidos, utilizando el acto de reconocimiento como un medio para subordinar su apoyo al proceso en curso y la integración de las nuevas entidades, con plenas garantías, en las relaciones internacionales.

La mayoría de las condiciones no constituyen, en realidad, nuevos compromisos. Responden a obligaciones internacionales que deben asumir todos los Estados por el hecho de serlo, por su mera pertenencia a la Comunidad Internacional. En este grupo puede incluirse la referencia a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, al respeto a la inviolabilidad de los límites territoriales y la exigencia de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. Parece evidente que en estos casos los Estados miembros no proceden a imponer requisitos extraños. El respeto a las disposiciones de la Carta o al principio de la prohibición del uso de la fuerza a los efectos de adquirir, mediante conquista, nuevos territorios son compromisos aplicables a cualquier Estado. Constituyen normas de Derecho Internacional General exigibles a todos los Estados y, en muchos casos, normas imperativas que impiden acuerdo en contrario (17).

Otro tanto puede decirse de la referencia al respeto de todos los compromisos relativos al desarme y a la no proliferación nuclear, así como a la seguridad y a la estabilidad regional. Es obvio que este elemento cobra especial significado en relación a los Estados surgidos de la desmembración de la Unión Soviética, dado el importante arsenal nuclear presente en su territorio. Se trata, en esta ocasión, de favorecer la estabilidad de Europa y de adoptar precauciones ante el riesgo de un eventual descontrol en la utilización de ese armamento. Ahora bien, esos compromisos debían ser aplicables a los nuevos Estados en la medida en que habían sido asumidos con

---

(17) Lo mismo puede decirse de la exigencia de solucionar mediante acuerdo todas las controversias regionales. La única novedad a este respecto es que se hace una mención especial al arbitraje, como medio de solución pacífica de las diferencias. Ahora bien, las líneas directrices no modifican el estado actual del DI en esta materia ya que el recurso al arbitraje se efectuará «en su caso». Por tanto, cabe entender que se mantiene el principio que exige el consentimiento de los Estados a la hora de someter una controversia a un medio concreto de solución.

anterioridad por la Unión Soviética (18). Por tanto, se trataría más bien de expresar la preocupación de Occidente por esa situación y de establecer garantías de respeto a los compromisos ya pactados. Las exigencias impuestas por los Doce en este ámbito parecen, pues, bastante razonables.

Cuestión distinta ocurre cuando, junto a los requisitos anteriormente mencionados, se establecen otros recogidos en documentos de alcance internacional pero que, en sentido estricto, no pueden considerarse obligaciones jurídicas. Una de las mayores novedades de las líneas directrices reside, precisamente, en la referencia a un conjunto de compromisos englobados en textos de incierto valor jurídico. Así, los Doce exigen a las entidades que deseen obtener el reconocimiento el compromiso de aceptar el Acta Final de Helsinki y la Carta de París. En este marco hacen una mención específica a la constitución de las nuevas entidades en Estados de Derecho sobre base democrática y, más particularmente, a la garantía de que serán observados los derechos de las minorías. La alusión a documentos surgidos del proceso de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) supone ya un indicio de las peculiaridades de este fenómeno, difícilmente transponible a otras áreas del globo. Es sabido que dichos textos no constituyen acuerdos jurídicos obligatorios para el DI (19). Parece evidente que la preocupación de los Doce estaba justificada, dada la importante presencia de minorías en los territorios de las nuevas Repúblicas, pero ello no excluye la afirmación de que se establecen requisitos que el DI, en su estadio actual, no impone de forma obligatoria. A pesar de ello, se trata de documentos que gozan de un enorme consenso en el continente europeo y norteamericano; han sido suscri-

---

(18) Como señala la doctrina, el Convenio de 1978 sobre sucesión de Estados en materia de tratados impone, como regla general, la aplicación del principio de continuidad. En el caso de la disolución de la URSS este principio se ha respetado íntegramente en los acuerdos de disolución, que contemplan la accesión de los nuevos Estados al Tratado START y al Tratado de No Proliferación de armas nucleares. Sobre estas cuestiones, vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P.: «Problemas actuales de la sucesión de Estados», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1993, págs. 157 ss., en particular, págs. 185-190.

(19) Su propio texto excluye su consideración como tratados internacionales y la doctrina se pronuncia por su valor meramente político, dadas las condiciones y los términos en que se han suscrito. En cualquier caso, son documentos que tienen relevancia para el DI dada la amplitud de Estados que los han suscrito. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «Seguridad y Cooperación en Europa: El Acta Final de Helsinki», *RIE* 1975, págs. 639 ss.; MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «La 'Carta de París para una Nueva Europa'», *RIE* 1991-1, págs. 153 ss.

tos por Estados de diferente grado de desarrollo económico, cultural, de distinto peso político, etc. También parece evidente que algunas de esas características (como la Democracia) guardan cierta conexión con el principio de libre determinación de los pueblos.

Este contexto se acentúa aún más si se pone en conexión con otras dos Declaraciones comunes adoptadas por los Doce. La Declaración de los Doce de 17-12-91, aplicable únicamente a los Estados que conformaban Yugoslavia, establece condiciones suplementarias a las generales (20). Por ejemplo, exige a las nuevas Repúblicas que acepten las disposiciones de un proyecto de convenio que se está elaborando en el marco de la Conferencia de Paz para Yugoslavia y en el que se instituyen garantías específicas para la protección de las minorías. Además, se impone a Macedonia (sin nombrarla) la asunción de determinadas garantías políticas y constitucionales en torno a la ausencia de reivindicaciones territoriales sobre países vecinos.

De esta forma, cabe afirmar que la novedad esencial aportada por las líneas directrices se sitúa, particularmente, en estas últimas condiciones. Los Estados miembros de las Comunidades Europeas plantean un conjunto de compromisos que exceden el marco de las obligaciones internacionales generales, o de los compromisos suscritos por el Estado anterior, para adentrarse en el terreno del sistema político, constitucional e incluso de la denominación de los nuevos Estados.

### 3. *El reconocimiento condicional y el Derecho Internacional*

La posibilidad de que el reconocimiento, como tal, pueda supeditarse a la imposición de determinadas exigencias no es una cuestión pacífica en la doctrina (21). Sin embargo, la práctica internacional evidencia la exis-

---

(20) *Bol. CE* 1991-12, punto 1.4.6, pág. 121.

(21) Para algunos autores, el reconocimiento condicional está condenado por el DI, pues la condición de Estado surge de los propios hechos y no depende de una discreción política ilimitada ejercida con base en los dictados del propio interés. Vid. NKAMBO MUGERWA, P. J., en SORENSEN, M. (ed.): *Manual de Derecho Internacional Público*, 3.<sup>a</sup> reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 1985, págs. 289-290. Otros autores, por el contrario, estiman que no existen criterios internacionales que condicionen el reconocimiento de Estados y que es completamente admisible cuando se dirige a obtener del nuevo Estado el respeto de los princi-

tencia de varios ejemplos en los que se ha subordinado su obtención a determinados compromisos. En ocasiones, el reconocimiento de Estados se ha supeditado a la aceptación de ciertas obligaciones internacionales como la neutralidad o la libertad de comercio. También son frecuentes los supuestos en que el reconocimiento se subordina a la asunción de ciertas obligaciones en materia de derechos humanos como la supresión de la trata de negros, la libertad de conciencia y de culto o determinadas obligaciones relativas al tratamiento de minorías religiosas y raciales (22).

En realidad, los esfuerzos acometidos por la doctrina para intentar subrayar el carácter incondicional del acto de reconocimiento parecen más una tentativa (loable) de restringir una realidad que se considera poco afortunada y demasiado proclive a veleidades de naturaleza política, que el reflejo de la práctica estatal. Esto demuestra que, aunque la condicionalidad no sea la tónica general, la imposición de determinados compromisos para la obtención del reconocimiento no es una cuestión nueva en el DI. La liberalidad de la que han hecho gala los Estados, la dispersión, si no la contradicción, en la que se ha encontrado inmersa la práctica estatal sobre reconocimiento de Estados, no es una excepción en este caso. Por consiguiente, la Comunidad Europea no ha procedido *ex novo*. Particularmente significativos resultan los ejemplos aducidos en materia de protección de minorías, pues las líneas directrices también reflejan una especial preocupación por este tema.

Es cierto que Verhoeven ha estimado que los ejemplos anteriores no pueden considerarse como condiciones, en el estricto sentido jurídico de la palabra, sino como «cargas» (23). Si en ciertas ocasiones esa afirmación resulta válida, no parece aplicable al proceso abierto por las líneas directrices. Los términos en que están redactadas indican que nos encontramos ante auténticas condiciones que se revelan como *conditio sine qua non* y que afectan a los *elementos constitutivos* de la entidad a recono-

---

prios del DI, como en el caso de las líneas directrices. En este sentido, vid. QUOC DINH, N.; DAILLIER, P.; PELLET, A., *op. cit.*, págs. 531-532. En fin, Pastor Ridruejo considera que el carácter discrecional de este acto no impide que, en el ejercicio de la libertad soberana, los gobiernos lo sometan al cumplimiento de determinados requisitos jurídicos. PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 5.ª ed., Tecnos, Madrid 1994, pág. 310.

(22) Estos datos han sido extraídos de ROUSSEAU, Ch., *op. cit.*, pág. 539; LAUTERPACHT, H., *op. cit.*, pág. 358; MORELLI, G.: «Course générale de Droit International Public», *RCADI* 1956-I, pág. 521; AUFRICHT, H., *loc. cit.*, págs. 682-683.

(23) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, pág. 651.

cer (24). Resulta evidente que con el establecimiento de esas condiciones los Estados miembros de las Comunidades no se han limitado a asegurarse el cumplimiento de obligaciones jurídicas o compromisos internacionales que correspondían a los Estados desmembrados. Pretendían claramente favorecer y propiciar un determinado modelo de Estado proclive a la filosofía política común a los Estados miembros (25).

Las anteriores consideraciones son también predicables de las condiciones establecidas con carácter específico para los Estados surgidos de la disolución de la Unión Soviética. En efecto, los Doce también estimaron oportuno subordinar el reconocimiento de dichas Repúblicas a su integración en la Comunidad de Estados Independientes (26). Resulta obvio que en esta ocasión tampoco se está ante un requisito jurídico internacional; se trata, simplemente, de supeditar el reconocimiento a una condición —la pertenencia a la CEI— que garantice, en la medida de lo posible, un marco general y estable para la cooperación y la resolución de las controversias que dividen a dichos Estados. Esto refuerza la impresión de que el objetivo principal de los Doce al establecer las condiciones ha sido el de procurar la estabilidad del continente europeo (27).

#### 4. *La aplicación de las condiciones*

##### A) El caso de la URSS

Con independencia de las condiciones requeridas, conviene dedicar una atención especial a la forma en que los Estados europeos han procedido a

(24) En este sentido se pronuncian, entre otros, GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P.: *Curso de Derecho Internacional Público*, 5.ª ed., Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid 1992, pág. 425; QUEL LÓPEZ, F. J.: «La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia», *Curso de DI de Vitoria y Gasteiz* 1992, págs. 39 y ss., en particular, pág. 48.

(25) En este sentido se pronuncia RUIZ-FABRI, H.: «Genèse et disparition de l'État à l'époque contemporaine», *AFDI* 1992, págs. 153 ss., espec., pág. 176. Particularmente sorprendente es el compromiso de aceptar un texto de la Conferencia de Paz que todavía se encuentra en fase de proyecto de tratado. Así lo señala RICH, R.: «Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union», *EJIL/JEDI* 1993-1, págs. 36 y ss., en concreto, pág. 56.

(26) Vid. la Declaración de 23-12-91 sobre el futuro «status» de Rusia y de las demás antiguas Repúblicas soviéticas, *Bol. CE* 1991-12, punto 1.4.10, pág. 122.

(27) En este sentido se pronuncia CHARPENTIER, J., *loc. cit.*, pág. 352.

su ejecución. El primer dato que resalta de la aplicación de las líneas directrices es el distinto grado de exigencia observado en cada caso. La práctica asentada con respecto a los Estados surgidos de la Unión Soviética difiere considerablemente de la relativa a la antigua Yugoslavia.

En el caso de la URSS los Doce no han mostrado un excesivo rigor a la hora de estimar cumplidas sus condiciones. Este dato puede encontrar una fácil explicación en los pormenores históricos que rodearon la disolución de la Unión Soviética. Su proceso de separación fue rápido y relativamente pacífico, porque se contó con el acuerdo de todos los Estados surgidos del desmoronamiento del imperio soviético. En octubre de 1991 todas las repúblicas adoptaron un acuerdo de principio sobre las modalidades de partición de la deuda exterior de la Unión; el 8 de diciembre se decidió dar por terminada la URSS con efectos de 31 de diciembre (28). Este contexto histórico permitió un rápido proceso de reconocimiento de dichos Estados. Las declaraciones comunes, los reconocimientos concertados, se limitaron a expresar la satisfacción por las garantías dadas por dichas repúblicas a las condiciones establecidas (29).

Los términos empleados indican que el grado de compromiso adquirido por las mismas es sensiblemente tenue. Así, las nuevas repúblicas se muestran «dispuestas a cumplir» los requisitos enunciados en las líneas directrices. O, en la misma dirección, se aclara que el reconocimiento se concede a condición de que todas las repúblicas se adhieran al Tratado de no proliferación en un futuro próximo, cuando éste era uno de los requisitos a tomar en consideración en el acto de reconocimiento. Esto indica que los Estados miembros no han sido especialmente rigurosos a la hora de verificar el cumplimiento de sus condiciones. Se han limitado a dar por buenas unas garantías que, por los términos utilizados, constituyen meras declaraciones formales de aceptación de compromisos futuros. Nada se dice tampoco del respeto a los derechos humanos o de la protección de minorías, elementos que de ser aplicados aun con laxitud, no habrían cumplido varias repúblicas con conflictos internos locales.

Es cierto, como señala Charpentier, que la flexibilidad en la aplica-

---

(28) Todos los datos se han extraído de las «Chroniques» de Ch. ROUSSEAU, *RGDIP* 1991, pág. 162; *RGDIP* 1992, págs. 142 y 401.

(29) Vid. la declaración común de 31-12-91 sobre el reconocimiento de las antiguas Repúblicas soviéticas, *Bol. CE* 1991-12, punto 1.4.13, pág. 123 y la de 15 de enero de 1992 en lo relativo al reconocimiento de Tajikistán y Kirguizistán, *Bol. CE* 1992-1/2, punto 1.5.11, pág. 110.

ción de las líneas directrices confirma el carácter político del compromiso (30). Pero también indica las escasas posibilidades de convertir al reconocimiento condicional en un instrumento de presión cuando las circunstancias históricas determinan un proceso prácticamente imparable de aparición de nuevos Estados. Cuando los Doce aprobaron las líneas directrices, todas las repúblicas soviéticas habían acordado dar por terminada la estructura estatal anterior y habían reconocido recíprocamente su soberanía e independencia (por el simple hecho de su pertenencia a la CEI). En este contexto, el reconocimiento de los Estados occidentales no tenía ni la relevancia ni el alcance político que podía desplegar en el caso de un Estado en disolución acosado por un conflicto bélico (31).

## B) El caso yugoslavo

Este proceso contrasta radicalmente con el efectuado a propósito de las repúblicas ex-yugoslavas. A diferencia del anterior, los Doce se muestran más rigurosos y exigentes sobre las condiciones exigidas para el reconocimiento y las garantías a imponer. El cambio de planteamiento se encuentra ya implícito en el proceso de reconocimiento. En efecto, los Doce impusieron desde el principio una Comisión de Arbitraje (en adelante CA), como órgano encargado de constatar el cumplimiento de las líneas directrices.

La CA se componía de cinco miembros, elegidos entre los presidentes de los tribunales constitucionales de los Estados miembros de las Comunidades (32). En su origen, se configura como una instancia arbitral, como

---

(30) CHARPENTIER, J., *loc. cit.*, pág. 348.

(31) En realidad, el único problema pendiente en materia de reconocimiento se originó con Georgia. Esta República se opuso en un primer momento a integrarse en la CEI, condición exigida por los Doce con la finalidad de adquirir ciertas garantías sobre la cooperación y estabilidad de los nuevos Estados. De hecho, los Doce no procedieron a reconocerla hasta que se integró plenamente en dicha Comunidad. El Ministro de Asuntos Exteriores español admitió abiertamente que, al margen de la inestabilidad interna, el reconocimiento de Georgia dependía de que se uniera o no a la CEI, tal como se había decidido con anterioridad. Vid. *Actividades, textos y documentos de la actividad exterior española 1992*, pág. 205.

(32) La previsión original era que la elección de los miembros se dejase, en parte, a la presidencia federal de Yugoslavia pero la descomposición de la misma propició que sus componentes fuesen íntegramente designados por los Estados miem-

un medio de proveer a la solución pacífica de las diferencias entre las partes (33). Sin embargo, esta función quedaría pronto en el olvido (34). En realidad, el papel que ha desempeñado la Comisión ha sido, por un lado, la de un órgano consultivo *ad hoc* vinculado globalmente a la Conferencia de Paz de la que ella misma se declara órgano (35). En este marco, la CA se ha pronunciado sobre diversas cuestiones planteadas por las partes en conflicto, fundamentalmente de Serbia (36). Además, también ha expresado su parecer sobre algunos temas planteados por el presidente o por los Co-presidentes del Comité de Dirección para la Conferencia de Paz (37).

---

bros de las Comunidades. Vid. la Declaración Común 28-8-91, *Bol. CE* 1991-7/8, punto 1.4.25, pág. 119.

(33) Vid. la Declaración común de 28-8-91, *Bol. CE* 1991-7/8, punto 1.4.25, pág. 119.

(34) En este sentido, algún autor estima que la CA constituye un Comité de sabios o expertos jurídicos, más que un órgano de arbitraje en sentido estricto. Vid. RODRÍGUEZ-PONGA Y SALAMANCA, J.: «La Comisión de Arbitraje de la Comunidad Europea sobre Yugoslavia», *REDI* 1992-1, págs. 252 ss., espec., pág. 259.

(35) Vid. la «Décision avant dire droit» de 4-7-92, *RGDIP* 1993-2, págs. 584 ss.

(36) Vid. los dictámenes 1 a 3, *RGDIP* 1992, págs. 264 ss. Las normas procedimentales utilizadas por la CA han sido extremadamente flexibles. Sus rasgos más destacados son el carácter informal y discreto, su naturaleza contradictoria y la no admisión de las solicitudes de audiencia presentadas. Vid. PELLET, A.: «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yugoslavie», *AFDI* 1991, págs. 328 ss., espec., pág. 332.

(37) Vid. los dictámenes 8 a 10, *RGDIP* 1993-2, págs. 588 ss. y los dictámenes 11 a 15 en *RGDIP* 1993-4, págs. 1102 ss. Las opiniones expresadas por la CA han sido en algunos casos bastante interesantes. Entre ellas puede destacarse la afirmación de que el respeto a los derechos de las minorías constituye una norma imperativa del Derecho Internacional General (vid. el punto 2 del dictamen núm. 2). Esta conclusión y sus referencias a la democracia y al respeto de los derechos fundamentales conducen a Pellet a señalar que la posición de la CA se ha visto influenciada por el hecho de que sus miembros no eran internacionalistas sino constitucionalistas. Vid. PELLET, A., *loc. cit.*, pág. 341. Sin menospreciar la evidente influencia de su formación académica, también hay que poner de relieve que la CA no se ha limitado a aplicar el derecho vigente al caso concreto, tal como hacen los órganos arbitrales. Su actuación ha estado considerablemente mediatizada por las líneas directrices adoptadas por los Estados europeos y por su vinculación a la Conferencia de Paz. Esto explica que en alguno de sus pronunciamientos no se limite a examinar el derecho en vigor sino que se atreve a establecer sus propias sugerencias. Así ocurre cuando estima que una de las posibles consecuencias del derecho de autodeterminación consistiría en dar la oportunidad a las minorías de elegir la

Por otro lado, la CA ha desempeñado un papel como órgano consultivo de los Doce en materia de reconocimiento de nuevos Estados (38). De esta forma, se incardinaba a este órgano, no ya como medio auxiliar del proceso de paz, sino como instrumento para verificar el cumplimiento de las líneas directrices y como paso previo obligado al reconocimiento concertado. Las Repúblicas que desearan ser reconocidas debían pasar por el filtro de la CA, a quien debían someter sus solicitudes. Esto indica que las principales funciones desarrolladas en la práctica por la Comisión están lejos de constituirla en un órgano arbitral en sentido estricto. Hasta el momento, su competencia se ha reducido a la consultiva. Esta constatación no implica menospreciar o devaluar la labor que ha desarrollado; como veremos posteriormente, sus aportaciones han sido muy sugerentes.

La labor de la Comisión de Arbitraje en materia de reconocimiento de Estados ha sido realmente extraordinaria. Las consideraciones que ha efectuado en los diversos dictámenes ponen de relieve que no puede atribuírsele una función meramente consultiva; la CA se ha vinculado estrechamente al reconocimiento y se ha tomado muy en serio la labor de controlar el respeto a las líneas directrices. El método seguido por la CA a la hora de examinar la situación concreta de cada entidad solicitante del reconocimiento ha sido especialmente exhaustivo. Un buen ejemplo lo constituye su pronunciamiento sobre la solicitud de reconocimiento presentada por Eslovenia (39). La CA analiza la documentación que dicha entidad le ha enviado y verifica si reúne las distintas condiciones. Además, cuenta con las respuestas de sus autoridades a un cuestionario formulado por la propia CA en el que deben pronunciarse sobre distintos aspectos; también toma en consideración los resultados obtenidos en el referéndum organizado para aprobar la declaración de independencia. Particularmente significativo resulta el hecho de que se examinen directamente las disposiciones de la Constitución (o de las leyes constitucionales de aplicación) para constatar diversos extremos, entre ellos, la protección de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, la CA hace un especial hincapié en las

---

nacionalidad que deseen (vid. el punto 3 del dictamen núm. 2). Otro tanto puede decirse cuando al plantearse el reconocimiento de los nuevos Estados la CA ignora el criterio de la efectividad. Sobre esta cuestión volveré más adelante.

(38) Esta competencia fue añadida posteriormente, una vez formulada la doctrina de los Doce en materia de reconocimiento y las condiciones para su materialización. Vid. la Declaración común de 17-12-91, *Bol. CE* 1991-12, punto 1.4.6, pág. 121.

(39) Vid. el dictamen núm. 7 de la CA de 11-1-92, *RGDIP* 1993-2, págs. 577 ss.

medidas adoptadas para garantizar la protección de los derechos de las minorías y verificar si se corresponden en su alcance y extensión con las disposiciones del proyecto de convenio elaborado en el seno de la Conferencia, tal como exigían los Doce.

Este ejemplo muestra la radical distinción entre el proceso de reconocimiento llevado a cabo en el caso de las repúblicas ex-soviéticas y el desarrollado a propósito de las ex-yugoslavas. Mientras en las primeras los Estados miembros se han limitado a expresar su satisfacción por las garantías formales presentadas por esas entidades, en el caso yugoslavo la existencia de una CA determina un seguimiento mucho más serio y riguroso. Tampoco era de extrañar si se tiene en cuenta que los miembros de la CA eran eminentes constitucionalistas de Estados miembros de las Comunidades Europeas. En cualquier caso, la CA no se limita a darse por satisfecha con los compromisos formales de las nuevas entidades; examina los textos constitucionales así como sus leyes de aplicación y los compara con las líneas directrices a fin de verificar su cumplimiento.

Otro tanto puede decirse del dictamen relativo a la solicitud de reconocimiento de Macedonia (40). Al margen del examen de las diversas disposiciones constitucionales concernientes a la protección de minorías, la CA también tiene en cuenta la respuesta del Ministro de Asuntos Exteriores sobre el establecimiento de un Consejo de relaciones inter-étnicas compuesto de forma paritaria por todas las nacionalidades. Por otra parte, la CA dedica un singular celo a los problemas existentes con Grecia. En este tema, la CA también analiza determinados compromisos constitucionales sobre la ausencia de reivindicaciones territoriales sobre Estados vecinos pero la prohibición de realizar propaganda hostil en contra de un Estado se deriva, por el contrario, de una mera declaración del Ministro de Asuntos Exteriores (41).

Todos estos datos ponen de manifiesto la minuciosidad con que la CA ha llevado a cabo las tareas que se le encomendaron. Sin embargo, también corrobora que los compromisos asumidos por las distintas entidades no gozaban del mismo valor jurídico. En unos casos el cumplimiento se

(40) Vid. el dictamen núm. 6 de 11-1-92 en *RGDIP* 1993-2, págs. 571 ss.

(41) Este aspecto contrasta sensiblemente con la posición de los Doce en relación a las repúblicas ex-soviéticas. En este caso, los Estados europeos indicaron que el reconocimiento no implicaba la aceptación de las posiciones de dichos Estados sobre divergencias territoriales. Vid. la declaración común de 31-12-91, *Bol. CE* 1991-12, punto 1.4.13, pág. 123.

incardina en el seno de los textos constitucionales y, por tanto, con un valor jurídico particularmente relevante. En otros, por el contrario, la CA hace referencia a meras declaraciones de ministros, como en el caso de la aceptación a los compromisos sobre no proliferación de armas nucleares y desarme, o a declaraciones de la Asamblea en las que se acepta el proyecto de convenio de la Conferencia de Paz (42). Por consiguiente, el rigor a la hora de exigir el cumplimiento de las distintas condiciones no es siempre el mismo.

El celo de la CA a la hora de examinar el cumplimiento efectivo de las líneas directrices también se observa en el dictamen relativo a la solicitud de reconocimiento presentada por Croacia (43). La CA constata el cumplimiento de las distintas condiciones impuestas por los Doce pero formula una reserva en lo que concierne a la protección de los derechos de las minorías, a pesar de las declaraciones sobre su conformidad realizadas por el presidente de dicha República. Las motivaciones políticas encuentran un especial caldo de cultivo en este particular caso. Como es sabido, Alemania fue partidaria desde el principio de proceder al reconocimiento de Croacia. Al parecer, la CA tenía previsto emitir un dictamen negativo sobre el reconocimiento de dicha República y sólo la intervención del Ministro italiano De Michelis pudo desbloquear la situación mediante la obtención, por parte del presidente croata, del compromiso de realizar modificaciones constitucionales (44). Esta circunstancia podría explicar el hecho de que, finalmente, se logre un dictamen positivo de la CA pero con una reserva relativa a una cuestión a la que la CA había prestado una atención específica. Las condiciones incluidas en las líneas directrices, algunas de ellas, son claramente políticas; desde esta perspectiva, no es extraño que los miembros de la CA se sintiesen especialmente influenciados por consideraciones políticas. Un dictamen negativo habría originado la abierta admisión de las discrepancias que asolaban a los Doce en este tema.

En el caso de Bosnia-Herzegovina la CA forzó, de hecho, la celebración de un referéndum (45). En efecto, la CA constata que sólo parte de

---

(42) Vid. el punto 1 del dictamen núm. 6 sobre la República Socialista de Macedonia citado en nota 40.

(43) Vid. el dictamen núm. 5 de 11-1-92, *RGDIP* 1993-2, págs. 568 ss.

(44) Así lo señala Charpentier, basándose en informaciones aparecidas en el diario *Le Monde*. Vid. CHARPENTIER, J., *loc. cit.*, pág. 349.

(45) Vid. el dictamen núm. 4 de la CA de 11-1-92, *RGDIP* 1993-2, págs. 564 ss.

la población serbia enclavada en dicha República se había pronunciado mediante un referéndum y a favor de la independencia de Bosnia. Esto condujo a la CA a emitir un dictamen negativo hasta la eventual celebración de un referéndum en el que se pudiera manifestar libremente, y bajo control internacional, la totalidad de su población. Al margen de esta cuestión, también conviene poner de relieve que la aceptación de las condiciones impuestas por las líneas directrices se lleva a cabo en meros actos o declaraciones, no en documentos de alcance constitucional.

##### 5. *El seguimiento de los Estados a los dictámenes de la Comisión de Arbitraje*

Con independencia de la labor llevada a cabo por la CA, también resulta llamativo el seguimiento que de sus dictámenes han hecho los Estados europeos. Es sabido que, pese a la reserva emitida con respecto a Croacia, los Doce procedieron a efectuar el reconocimiento sin esperar a recibir garantías más serias y rigurosas en torno a la protección de los derechos de las minorías, forzados por la actitud de la República Federal de Alemania. Es obvio que no era preciso contar con el dictamen favorable de la CA; ésta sólo se configura como un cuerpo consultivo que sirve de cauce para la armonización de las posiciones de los Estados europeos. La posición común no transfiere esta competencia a la Comunidad, menos aún a la CA. Desde este punto de vista, no puede resultar excesivamente sorprendente que los Estados miembros puedan desmarcarse de la opinión de dicha Comisión. La propia referencia de las líneas directrices a que el reconocimiento se realizaría teniendo en cuenta «las realidades políticas en cada caso concreto» muestra que los Estados no quisieron su-peditar su libertad de reconocimiento a límites severos.

Esto mismo puede decirse, con mayor razón, en el caso de Macedonia. A pesar de la opinión favorable emitida por la CA, los Estados europeos no procedieron a su reconocimiento de inmediato. La presión ejercida por Grecia en torno a dicha República logró, al menos temporalmente, retrasar el reconocimiento de Macedonia (46). En cualquier caso, la liber-

---

(46) En efecto, en la Declaración común los Doce se declaran dispuestos a reconocer a Macedonia dentro de sus fronteras actuales y con un nombre que pueda ser aceptado por todas las partes interesadas. Vid. *Bol. CE* 1992-5, punto 1.3.2, pág. 107. De igual modo, en una comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exte-

tad de los Estados en la elección del momento político oportuno para proceder al reconocimiento es total, siempre que se den los elementos propios de la condición de Estado; la práctica también confirma la discrecionalidad de los Estados en este aspecto.

No obstante, en el caso de Croacia se da, además, un rasgo peculiar. En efecto, Alemania adelantó su decisión de reconocimiento a la del resto de sus aliados (47). Esta decisión precipitó el reconocimiento de la misma por el resto de socios comunitarios y, como ya se ha dicho, pudo influir en el cambio de actitud de la propia CA. De esta forma, se quebraba la actuación concertada de los Doce en materia de reconocimiento. Alemania incumplía claramente el compromiso político que había adquirido en las líneas directrices. Además, su actuación se produjo con anterioridad a la emisión del dictamen de la CA y, por tanto, desconociendo claramente el proceso de reconocimiento que se había puesto en marcha. Es cierto que el dictamen de la CA no tenía carácter vinculante pero uno de los aspectos principales del compromiso en torno al reconocimiento residía, precisamente, en que éste no tendría lugar sino previo dictamen de la CA (dictamen preceptivo).

La decisión de Alemania puso de relieve las divergencias que dividían a los Doce. Frente a la posición alemana, otros Estados (entre ellos España) temían que un reconocimiento prematuro incentivase el conflicto bélico y desencadenase una mayor brutalidad (48). La historia de la CPE se

---

riores del Congreso el Ministro de Asuntos Exteriores, don Javier Solana, admitió que la ausencia de reconocimiento estaba motivada por el nombre de dicha República. Vid. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española* 1992, págs. 576-577.

Al final, el reconocimiento de Macedonia ha supuesto un nuevo ejemplo de discrepancia entre los Doce. En octubre de 1993 se produjo su reconocimiento por parte de Bélgica, seguido por otros seis socios comunitarios en diciembre del mismo año (Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Holanda y Dinamarca) y por Finlandia. España la ha reconocido el 23-7-94. Datos extraídos de las «Chroniques», *RGDIP* 1994, págs. 435 y 462.

(47) El reconocimiento de Croacia por parte de Alemania se produjo el 23-12-91, es decir, tres semanas antes de que los Doce, actuando en común, manifestaran su voluntad de proceder en tal sentido. Vid. *RGDIP* 1992, págs. 402-403, y la Declaración común de 15-1-92, en la que los Doce reconocen a la República de Croacia, *Bol. CE* 1992-1/2, punto 1.5.10, págs. 109-110.

(48) Vid. diversas declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española* 1991, págs. 515 y 522.

nutre con otro nuevo ejemplo de quiebra del sistema (49). Al mismo tiempo, confirma, una vez más, que la aplicación práctica de las líneas directrices ha estado presidida por la incuestionable presencia del factor político (50).

---

(49) La doctrina que ha examinado el quehacer de la CPE ha puesto de manifiesto distintos supuestos de disensiones en su proceso de consolidación. Uno de los ámbitos especialmente conflictivos ha sido el de las sanciones económicas adoptadas por los Estados o las Comunidades por motivos político-jurídicos. Sobre esta cuestión puede consultarse, en la doctrina española, a PÉREZ-PRAT DURBAN, L.: *Cooperación política y Comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ed. de la Universidad Autónoma, Madrid 1991. Otros autores han puesto de relieve la influencia que han ejercido las sucesivas adhesiones (particularmente la de Grecia) en la falta de consenso, o la ineficacia de la CPE cuando aborda el problema de las relaciones transatlánticas. En este sentido puede consultarse, entre otros, GUILHAUDIS, J.-F., en STEPHANOU (dir.): *La Communauté européenne et ses États membres dans les enceintes internationales*, PUF, Paris 1985, págs. 104-111; FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *op. cit.*, págs. 38-39.

Con ello no se pretende mostrar la historia de la CPE como un eslabón jalonado de fracasos. Un análisis más moderado y riguroso debe partir de las distintas tradiciones y herencias de los Estados que participan en la CPE, de los intereses políticos, económicos y culturales tan divergentes, de la propia heterogeneidad de los Estados miembros en materia nuclear, de alianzas militares, etc. Si se toma en consideración esta visión más apegada a la realidad, el resultado es calificado de impresionante. Este método de análisis es el empleado por GÉRARD, Y.: «La Coopération politique européenne. Méthods et résultats», *RMC* 1987, núm. 309, págs. 466 ss. Ello no impide constatar, como lo hace justamente un experto en estas cuestiones, que «más de dos décadas de funcionamiento de la CPE no han generado una percepción común (ni siquiera compatible) de los problemas de política internacional...». Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Una Política Exterior...», *loc. cit.*, pág. 823. Conscientes de esta realidad, los Estados han incluido una cláusula de «opting out» en el marco de las acciones comunes a adoptar por la Unión. Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *ibidem*, pág. 814.

(50) En este sentido vid., entre otros, QUEL LÓPEZ, J., *loc. cit.*, pág. 55; WELLER, M.: «The international response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia», *AJIL* 1992, págs. 569 ss., en concreto, pág. 604.

### III. EL RECONOCIMIENTO PREMATURO: LA LIBRE DETERMINACIÓN

#### 1. *Breve referencia al Estado del Derecho Internacional*

Es sabido que para el DI la existencia de hecho de un Estado determina su existencia en Derecho. En otros términos, en materia de adquisición de la subjetividad internacional el DI se basa esencialmente en el principio de efectividad. Ese es el criterio tradicionalmente exigido para asumir la condición de Estado (51). Todo Estado en el que concurren *de hecho* los elementos exigidos por el DI (un gobierno u organización política que ejerza de modo independiente y efectivo su autoridad sobre una población y un territorio) adquiere la condición de Estado (52). Como ha señalado Carrillo Salcedo, el principio de efectividad pretende acercar e identificar la realidad social con las normas jurídicas. Introduce un elemento de objetivación en un mundo dominado por el voluntarismo de los Estados (53).

Esta posición de principio afecta ineludiblemente al alcance jurídico atribuible al acto del reconocimiento de Estados. En este sentido, puede entenderse que la mayor parte de la doctrina afirme el valor jurídico puramente declarativo del acto del reconocimiento o, en otros términos, que la existencia *de iure* de un Estado no está subordinada a que los demás Estados admitan o acepten su existencia. Desde esta perspectiva, se dice que el reconocimiento es un acto unilateral por el que los Estados se limitan a constatar un hecho, la existencia efectiva de un Estado (54). Si

---

(51) Sobre el origen histórico y la progresiva afirmación de este principio en materia de subjetividad internacional de los Estados, vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «El reconocimiento de los nuevos Estados nacidos del desmembramiento de Yugoslavia y de la URSS», *Tiempo de Paz* núm. 23, Primavera 1992, págs. 61 ss., espec., págs. 61-62.

(52) Sobre esta cuestión vid., en general, PASTOR RIDRUEJO, J. A., *op. cit.*, pág. 310; DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, t. I, 10.ª ed., Tecnos, Madrid 1994, págs. 248 y 250-253; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., *op. cit.*, págs. 383-387.

(53) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2.ª ed., Madrid 1976, págs. 221 y 227.

(54) Entre otros, puede consultarse a HENKIN, L.: «International law: politics, values and functions», *RCADI* 1989-IV, pág. 33.

éste es el punto de vista predominante, a primera vista sorprende que los Doce no hayan realizado una mención expresa a este elemento en las líneas directrices. En efecto, las líneas directrices sólo contemplan una expresión imprecisa, ambigua, al afirmar su voluntad de proceder al reconocimiento de los nuevos Estados «de conformidad con las normas aceptadas por la práctica internacional». En esta expresión podría contenerse una alusión implícita al criterio de la efectividad. Por otro lado, también es posible considerar que la referencia al mismo resultaba supuesta o superflua, dado el estado del DI en esta materia.

Para cerciorarnos de esta cuestión parece conveniente acudir a la aplicación práctica realizada por la CA, a través de sus dictámenes, y al reconocimiento efectuado por los Estados europeos. En este sentido se constatan dos datos ciertamente curiosos. Desde luego, los miembros de la CA no desconocen el principio de efectividad. El primer dictamen emitido por dicho órgano subraya que, según los principios del Derecho Internacional Público, la existencia o desaparición del Estado es una cuestión de hecho. Aún más, a los efectos de constatar el proceso de disolución en que se encontraba inmersa Yugoslavia, la CA toma en consideración que la existencia de un Estado federal implica que los órganos federales representen a los componentes de la Federación y *disponen de poder efectivo* (55). Por consiguiente, la CA es plenamente consciente del estado actual del DI y lo tiene en cuenta a la hora de verificar el proceso de disolución de Yugoslavia (56).

No puede decirse lo mismo en cuanto aborda las distintas solicitudes de reconocimiento presentadas por las repúblicas. Ninguno de los dictámenes hace la más mínima referencia a la efectividad, a la existencia de hecho de las nuevas entidades estatales y, sin embargo, se pronuncia favorablemente sobre su reconocimiento. Lo que es válido para la constatación de la desaparición de un Estado, no resulta tan relevante a la hora de verificar su nacimiento.

Esta cuestión pone en primer plano la figura del reconocimiento *pre-maturo*. Esta institución contempla el supuesto de un reconocimiento otor-

---

(55) Vid. el dictamen núm. 1 de 11-1-92, *RGDIP* 1992, págs. 264 ss.

(56) Este apego formal al DI contrasta con la excesiva importancia concedida por la CA al hecho de que un Estado forme parte o no de una organización internacional, como prueba de su personalidad jurídica. Vid. el punto 2.a) del dictamen núm. 1 citado en nota anterior, el punto 3 del dictamen núm. 8 (*RGDIP* 1993-2, pág. 588) y el punto 7 del dictamen núm. 11 (*RGDIP* 1993-4, pág. 1102).

gado antes de que se encuentren presentes los elementos constitutivos del Estado en la entidad reconocida. En suma, hace referencia al reconocimiento dirigido a una entidad que, entre otras cosas, no goza de una organización política que ejerza efectivamente su autoridad sobre una población y un territorio determinados. Esta cuestión tiene una aplicación evidente en el caso de los reconocimientos efectuados sobre las nuevas entidades surgidas de la descomposición de Yugoslavia.

Cuando se produce el reconocimiento de los nuevos Estados puede afirmarse con relativa certeza que Eslovenia reunía los requisitos de estatalidad. Desde el verano de 1991 las tropas del ejército yugoslavo se habían retirado del territorio de dicha república, manteniendo las autoridades eslovenas un control efectivo sobre la población y el territorio. El caso de Croacia plantea, no obstante, mayores dudas debido a los enfrentamientos y a las divisiones existentes en su territorio. Ahora bien, el ejemplo más rotundo lo constituye, sin duda, Bosnia-Herzegovina. La autoproclamación en su territorio de una «República Serbia de Bosnia-Herzegovina» y los continuos enfrentamientos militares ponen de manifiesto la falta de una autoridad plenamente constituida, la ausencia de los elementos constitutivos del Estado. Es, sin duda, el ejemplo más claro de reconocimiento prematuro.

## 2. *El principio de no intervención y el reconocimiento prematuro*

En este contexto, conviene destacar que la licitud del reconocimiento prematuro es puesta en duda por la mayoría de la doctrina. Es cierto que algunos autores consideran que el DI no prohíbe el reconocimiento prematuro, dada la ausencia de criterios internacionales que lo condicionen (57). Desde esta perspectiva, se intenta subrayar el carácter discrecional (algunos dirían arbitrario) del acto del reconocimiento. *Per se*, un reconocimiento prematuro no resulta en principio ilícito. La práctica internacional pone de manifiesto la existencia de varios casos en los que la entidad reconocida aún no había alcanzado el grado de efectividad necesario. En este sentido puede mencionarse el reconocimiento de Panamá por Es-

---

(57) A pesar de ello, estos autores admiten que el reconocimiento prematuro puede crear situaciones peligrosas para los derechos de terceros Estados. Vid. QUOC DINH, N.; DAILLIER, P.; PELLET, A., *op. cit.*, págs. 530-531.

tados Unidos en 1903 o el de Bangla-Desh por la India en 1971 (58). Desde este punto de vista, es cierto que, al igual que en otras cuestiones relativas al reconocimiento de Estados, la práctica internacional, los propios Estados, han demostrado una ausencia de voluntad a la hora de constreñir esta facultad.

No obstante, comparto la opinión de la abrumadora mayoría de la doctrina en el sentido de considerar que la licitud del reconocimiento prematuro no debe examinarse a la luz de los criterios que condicionan el reconocimiento, sino con base en otro principio del DI: el principio de no intervención en los asuntos internos (59). Es uno de los aspectos en los que el DI muestra su tendencia a favorecer la conservación de los Estados existentes, la estabilidad de las relaciones internacionales (60). Planteado en estos términos, no parecen existir dudas de que la actuación de los Doce en materia de reconocimiento de las entidades surgidas del desmembramiento de Yugoslavia ha sido, al menos en algunos casos, claramente ilícita (61).

La Resolución 2625 (XXV) señala que «Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o *indirectamente*, y *sea cual fuere el motivo*, en los asuntos internos o externos de cualquier otro... cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, ...son violaciones del Derecho Internacional». Esta presentación de la no injerencia debe completarse, además, con la afirmación del Tribunal Internacional de Justicia en el sentido de que este principio forma parte del Derecho Internacional General (62). Planteado desde esta óptica, no parecen existir dudas sobre

---

(58) Estos ejemplos son mencionados por PÉREZ GONZÁLEZ, M., en DÍEZ DE VELASCO, M., *op. cit.*, pág. 255.

(59) Entre otros, vid. LAUTERPACHT, H., *op. cit.*, págs. 7-11; NKAMBO MUGERWA, P. J., *op. cit.*, pág. 285; VERDROSS, A.: *Derecho Internacional Público*, 5.ª ed., Aguilar, Madrid 1980, pág. 231.

(60) RUIZ-FABRI, H., *loc. cit.*, págs. 155-162.

(61) Quel López añade, además, que la probable injerencia en los asuntos internos podría haberse subsanado mediante la consolidación efectiva de la entidad reconocida pero que la realidad ha demostrado que en casos como el de Bosnia el reconocimiento ha tendido a crear un Estado ficticio. Vid. QUEL LÓPEZ, J., *loc. cit.*, pág. 58.

(62) El TIJ señaló que la intervención prohibida debe versar sobre cuestiones en las que la soberanía de los Estados les permita decidir libremente, en concreto, sobre la elección del sistema político. Vid. *Activités militaires et paramilitaires au*

la actuación contraria al DI de los Doce y, por ello, ilícita. Su actitud en materia de reconocimiento ha contribuido, ciertamente, a la configuración de una nueva estructura política en la ex-Yugoslavia.

### 3. *La libre determinación de los pueblos y el reconocimiento prematuro*

No obstante, también podría hacerse una interpretación más matizada de esta cuestión. En efecto, cabe plantearse la incidencia que en este estado de cosas puede desempeñar otro de los principios del DI de mayor calado político y jurídico: el principio de autodeterminación de los pueblos. La interacción entre el reconocimiento prematuro y el principio de libre determinación no está exenta de ejemplos en la práctica internacional. A este respecto, Pérez González menciona el reconocimiento de la República de Guinea-Bissau o el apoyo a la autodeterminación que sugiere el reconocimiento del Estado Palestino tras la autoproclamación del mismo realizada por el Consejo Nacional Palestino o, en fin, el reconocimiento de la República Árabe Saharaui Democrática (63).

Como afirma Roldán Barbero, la práctica internacional corrobora que el reconocimiento de Estados en estos casos se ha apoyado jurídica y moralmente en el principio de libre determinación de los pueblos (64). Es sabido que una de las aportaciones más relevantes de la Resolución 2625 consistió en que, por primera vez de modo expreso, la Asamblea General ampliaba el concepto de pueblo a los no coloniales (65). La dificultad estriba, particularmente, en definir de una manera precisa qué se entiende por pueblo cuando no nos encontramos en un supuesto de descolonización (66). Por otro lado, también se ha subrayado la íntima conexión en-

---

*Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, C.I.J. 27-6-86, *Recueil* 1986, págs. 14 ss., en concreto, parágs. 202 y 205, págs. 106 y 108, respectivamente.

(63) PÉREZ GONZÁLEZ, M., *op. cit.*, págs. 256-257.

(64) ROLDÁN BARBERO, J.: *Democracia y Derecho Internacional*, Civitas, Madrid 1994, pág. 156, nota 376.

(65) GARZÓN CLARIANA, Gr., en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, 8.ª ed., Tecnos, Madrid 1994, pág. 155.

(66) A este respecto, Ruiloba Santana destaca, junto a los elementos objetivos (territorio diferenciado, unidad de raza, lengua, cultura, religión, tradiciones o costumbres comunes, sentimiento de patria y conciencia nacional), el requisito subjetivo, consistente en la voluntad del pueblo de constituirse como una nación indepen-

tre el principio de autodeterminación y la libre expresión de la voluntad de los pueblos (67).

Partiendo de estas premisas, hay que admitir que los Doce, en las líneas directrices e incluso en su aplicación práctica, se han amparado expresa o implícitamente en el principio de autodeterminación de los pueblos a la hora de articular su política exterior sobre reconocimiento de Estados. Esta mención cobra mayor relieve en el fenómeno yugoslavo dado que en el momento de redactar las líneas directrices el proceso de disolución de la URSS era incontrovertido. A este respecto, algunos autores destacan la presión ejercida por Alemania sobre sus socios en favor del principio de libre determinación, presión justificada, en parte, como una de las secuelas de la unificación alemana (68). Con independencia de la actitud de Alemania, lo cierto es que en diciembre de 1991 los Doce adoptaron una posición común en la que se mencionaba, en el propio encabezamiento de las líneas directrices, ese principio general del DI. Parece, pues, claro que los Doce han pretendido encontrar una justificación jurídica al proceso de reconocimiento prematuro mediante el recurso al principio de libre determinación de los pueblos.

Así se constata, de igual modo, en alguno de los dictámenes emitidos por la CA. Cuando la CA se pronuncia sobre la solicitud de reconocimiento presentada por Bosnia-Herzegovina, exige que el pueblo, directamente, sin intermediarios, apoye la actuación llevada a cabo por sus autoridades (69).

Otro tanto puede decirse del dictamen núm. 11 de la CA (70). A la CA se le había solicitado su opinión sobre la fecha concreta en que debía estimarse producida la sucesión de Estados surgidos de la ex-Yugoslavia. La CA afirmó que tal fecha debía coincidir con aquélla en la que hubie-

---

diente. RUILOBA SANTANA, E.: «Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo», en *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, t. I, Tecnos, Madrid 1979, págs. 303 ss., en concreto, págs. 314-315.

(67) Mariño Menéndez, basándose en el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre el *Sáhara Occidental*, afirma que «el objetivo último del principio de libre determinación apunta a la realización de la democracia». MARIÑO MENÉNDEZ, F., en DÍEZ DE VELASCO, *op. cit.*, t. II, pág. 334.

(68) EDWARDS, G.; HILL, Chr.: «European Political Co-operation 1989-91», *YEL* 1991, pág. 499.

(69) Vid. el dictamen núm. 4 de 11-1-92, citado en nota 45.

(70) Citado en nota 56.

ran adquirido la calidad de Estado, situando la de Croacia y Eslovenia el 8-10-91, fecha en la que tiene efectos definitivamente la declaración de independencia de ambas repúblicas. En los casos de Macedonia y Bosnia-Herzegovina, la CA toma en consideración los referenda celebrados en dichas Repúblicas para aprobar su independencia. En fin, para determinar la fecha de sucesión de Serbia y Montenegro, la CA se remite al momento en que ambas adoptan la Constitución de la nueva República Federal de Yugoslavia.

Esta situación corrobora, en primer lugar, los efectos declarativos del reconocimiento. En efecto, la CA elude hacer referencia a los actos de reconocimiento, confirmando la ausencia de carácter constitutivo de los mismos. En segundo lugar, indica que la CA está aplicando implícitamente, al menos en parte, el principio de libre determinación. La CA determina la fecha en función bien de las declaraciones de independencia o bien de la expresión de la población en favor de la independencia. La conexión con el principio de libre determinación de los pueblos es, pues, clara.

Después de todo, ¿no señala la Resolución 2625 que «Todo Estado tiene el deber de promover, mediante *acción conjunta* o individual, la aplicación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos...»? De esta forma, la no intervención en los asuntos internos se modula por la aplicación de otro principio general («constitucional») del DI (71). En situaciones donde los principios de no intervención o de integridad territorial de los Estados encuentran un campo de aplicación, la libre determinación de los pueblos puede imponerse. Mariño señala, precisamente, la función legitimadora del principio de libre determinación en la consolidación de los nuevos Estados (72). Por ello, puede afirmarse, con todas las reservas que puedan hacerse, que cuando el desarrollo de las hostilidades alcanzó un punto de difícil retorno, gran parte de la Comunidad y de la opinión pública internacional apoyaba la causa de los pueblos de la antigua Yugoslavia, su consideración de pueblos en lucha por la independencia.

La Resolución 2625 intenta establecer el límite entre el principio de

---

(71) Charpentier señala, precisamente, el empeño de los Doce en que su apoyo a la libre determinación pueda conjugarse, al mismo tiempo, con el principio de no intervención. Por esta razón, continúa dicho autor, los Doce impusieron en las líneas directrices que el reconocimiento se produjese únicamente a instancia de las repúblicas concernidas. Vid. CHARPENTIER, J., *loc. cit.*, págs. 354-355.

(72) MARIÑO MENÉNDEZ, F., *op. cit.*, pág. 336.

libre determinación y la integridad territorial de los Estados. A estos efectos subraya la ilicitud de una acción que afecte a la integridad territorial cuando se dirija contra un Estado «que se conduzca de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos», esto es, de aquellos Estados «dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio...». Es cierto que esta redacción no está exenta de ambigüedades y es susceptible de varias interpretaciones pero, en líneas generales, la actuación de los Doce también puede enmarcarse en ese contexto. Una declaración común adoptada por los Doce con anterioridad a las directrices rechaza la toma de control de la presidencia efectuada por Serbia y Montenegro y subraya su disposición a no reconocer las decisiones de un órgano «que no puede pretender hablar en nombre del conjunto de Yugoslavia» (73). Aparentemente, los Doce se han situado en el marco mismo de la Resolución 2625 o, al menos, se han apoyado en una de las lecturas posibles de dicho instrumento (74).

Esta explicación podría matizar algunas de las afirmaciones realizadas a propósito del carácter constitutivo que se ha pretendido atribuir a los recientes casos de reconocimiento. A este respecto, Weller toma en consideración, como criterio que explica la tendencia de los Estados a considerar constitutivo el reconocimiento de Estados, el hecho de que los ataques de las fuerzas armadas yugoslavas contra determinadas poblaciones no fueran considerados formalmente como actos de agresión hasta el reconocimiento de dichas entidades (75). A mi juicio, la concurrencia del principio de autodeterminación podría encontrar una explicación distinta a este hecho. En efecto, la Resolución 2625 establece la obligación de los Estados de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos de su derecho a la libre determinación. «En los actos que

---

(73) Vid. la declaración común de 5-10-91, *Bol. CE* 1991-10, punto 1.4.6, pág. 89.

(74) Esto no implica negar la influencia decisiva de los factores políticos. La comparación con el caso palestino apenas puede resistirse. La Declaración de Venecia adoptada el 13-6-80 por los Estados europeos reconoció sin ambages el derecho del pueblo palestino a ejercer plenamente su libre determinación, siendo éste uno de los instrumentos que con mayor frecuencia cita la doctrina como ejemplo del éxito de la concertación alcanzada en el marco de la CPE (vid. *Bol. CE* 1980-6, punto 1.1.6). Si se examina en retrospectiva la reacción de los Doce en ambos casos es fácil constatar las diferentes consecuencias que se extraen de un mismo principio.

(75) WELLER, M., *loc. cit.*, pág. 604.

se realicen y en la resistencia que opongan contra esas medidas de fuerza con el fin de ejercer su derecho a la libre determinación, tales pueblos podrán pedir y recibir apoyo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta». Si esto es así, el reconocimiento de los nuevos Estados no implicaría un carácter constitutivo de la condición de Estado. Supondría la constatación, por parte de la Comunidad Internacional o de algunos de sus miembros, de la existencia de pueblos que tienen derecho a disponer libremente de su destino y el rechazo al uso ilícito de la fuerza para impedir su autodeterminación. Después de todo, el Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario califica como conflicto armado *internacional* a aquellos «en que los pueblos luchan contra... la ocupación extranjera... en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación...». No estaríamos, pues, ante un asunto interno. La Comunidad Internacional, mediante el instrumento del reconocimiento, apoyaría y promovería uno de los principios de más amplio consenso en el DI.

Otras alusiones al carácter constitutivo del reconocimiento también deben ser matizadas. Entre otras razones, J. Quel se apoya en la instrumentalización política del reconocimiento para justificar su afirmación de que los Estados han pretendido atribuirle carácter constitutivo de la condición de Estado (76). Desde luego, si el acto de reconocimiento conserva de por sí un alto contenido político, con mayor razón cuando encuentra como aliado al principio de libre determinación de los pueblos. Ahora bien, la instrumentalización política del reconocimiento no guarda relación directa, a mi juicio, con el carácter constitutivo o declarativo del reconocimiento. Insisto en el hecho de que la libertad de los Estados a la hora de proceder al reconocimiento de Estados no impide, al contrario, permite, añadir condiciones para el ejercicio de una facultad discrecional. La práctica internacional conoce varios casos de reconocimiento condicional y no por ello se ha admitido su naturaleza constitutiva. Tampoco comparto el argumento de que la ausencia de reconocimiento de Macedonia contribuya a consolidar el carácter constitutivo del reconocimiento. Corroborra, simplemente, que los Estados siguen siendo libres a la hora de determinar el momento político oportuno para proceder al reconocimiento de un nuevo Estado. Ello no afecta al hecho de que la existencia de Macedonia ya estuviera plenamente consolidada (77).

(76) QUEL LÓPEZ, J., *loc. cit.*, págs. 58-60.

(77) El dictamen núm. 11 de la CA confirma que la fecha en que dicho órga-

Ahora bien, es cierto que el acto de reconocimiento tiene una relevancia práctica mucho más importante que la que pudiera derivarse de su naturaleza meramente declarativa. Pero esta constatación ya había sido resaltada con anterioridad. En 1926 Erich, partiendo del carácter declarativo del reconocimiento, afirmaba la importancia política de dicho acto para el nuevo Estado en la medida en que contribuía a despejar dudas, a estabilizar su existencia y a asegurarle la igualdad con los demás Estados (78). Resulta, pues, evidente, que el reconocimiento de Estados tiene una importancia no desdeñable en experiencias como la de Yugoslavia. En situaciones de incertidumbre político-jurídica, en situaciones en las que se constata el progresivo desmembramiento de una entidad cuyos representantes han perdido gran parte de su autoridad en amplias zonas de su territorio y, al mismo tiempo, surgen nuevas entidades que no están plenamente consolidadas, en estas circunstancias, el reconocimiento de Estados puede desplegar todo su potencial. Es también en este contexto donde los Estados pueden condicionar su reconocimiento a determinadas contrapartidas, máxime si con ello se pretende favorecer una solución pacífica y negociada, una disolución controlada, en zonas de alto riesgo histórico. La condición estatal de la entidad reconocida seguirá estando sometida, no obstante, a la consolidación posterior y efectiva de sus elementos constitutivos.

#### IV. CONCLUSIONES

Del análisis expuesto resalta, sin duda, el decidido y arriesgado apoyo de los Doce al principio de libre determinación. Su realización podría confirmar una tendencia a la exclusión de la ilicitud del reconocimiento prematuro cuando se está en presencia de la autodeterminación, con todas las cautelas que deban acompañar esta afirmación.

La actuación concertada de los Doce supone un paso más en la con-

---

no considera adquirida la condición estatal de la misma no es la del reconocimiento, sino la de la expresión de su derecho a la independencia, la del ejercicio del derecho a la libre determinación (vid. nota 56). No obstante, sí resulta paradójico que, en nombre de la autodeterminación, los Doce hayan establecido condiciones sobre la propia organización política, en detrimento, precisamente, del derecho de los pueblos a determinar libremente su destino.

(78) ERICH, R.: «La naissance et la reconnaissance des États», *RCADI* 1926-III, pág. 468. En la misma dirección vid. VERDROSS, A., *op. cit.*, págs. 229-230.

solidación de una política exterior europea y muestra la decidida voluntad de los Estados europeos para reaccionar de forma coordinada ante los acontecimientos de mayor impacto en las relaciones internacionales. Por el contrario, también constituye una prueba palpable de las divergencias que gobiernan la actuación de los Doce. La huida hacia adelante de Alemania en el reconocimiento de Croacia y las disparidades que se han puesto de manifiesto en relación con Macedonia, ponen de relieve la pervivencia de obstáculos importantes en el camino hacia una auténtica Unión Política.

Las líneas directrices y su aplicación también tienen relevancia como precedente político-jurídico en materia de reconocimiento de Estados. Desde luego, su incidencia no contribuirá precisamente a aclarar los oscuros perfiles de esta institución ni a perfilar sus límites jurídicos. Al contrario, confirma la liberalidad de la que hacen gala los Estados en la utilización de aquellos mecanismos con mayor calado político.

En ocasiones, se ha especulado con la posibilidad de que esta práctica constituya un indicio de la actitud de los Estados europeos en otros supuestos análogos (79). En mi opinión, la reciente práctica de los Estados europeos difícilmente va a ser aplicable en otro contexto. Las circunstancias específicas explican esta afirmación. En primer lugar, porque la aplicación de las condiciones y el grado de exigencia no han sido homogéneos, ni siquiera en el exclusivo marco de la ex-Yugoslavia. En segundo lugar, porque buena parte de las condiciones no tendrían sentido en un contexto extra-europeo. En tercer lugar, parece evidente señalar que nuevos y eventuales apoyos al principio de libre determinación podrían encontrar un mayor caldo de cultivo en Estados con estructura federal o análoga. Ahora bien, la descentralización que define la organización política de varios Estados europeos hace presagiar que, en adelante, adoptarán mayores cautelas antes de lanzarse por la senda del reconocimiento anticipado, con todas las reservas que puedan admitirse en este aspecto.

---

(79) En este sentido, Rich estima que, a pesar de las circunstancias concretas, es difícil aceptar que las líneas directrices sean únicamente aplicables al continente europeo, dado el alcance universal de los principios formulados. Por el contrario, Türk opina que el carácter federal de las entidades contempladas ha revestido una importancia considerable en esta práctica, resultando de difícil aplicación a otros contextos. Vid. RICH, R., *loc. cit.*, pág. 60; TÜRK, D.: «Recognition of States: A comment», *EJIL/JEDI* 1993-1, págs. 70-71.

Las anteriores consideraciones no menoscaban la positiva imagen que de por sí revela la actitud de los Estados europeos a la hora de defender principios jurídicos que cuentan con el máximo consenso en las sociedades occidentales. La incidencia real de la política seguida por los Doce resulta, sin embargo, de difícil evaluación.

#### ABSTRACT

*European Community practice on the recognition of States: new trends*

This study tackles a topic which is currently of great importance for International Law. The matter in question is the analysis of the practice of the European Community Member States concerning the recognition of the States which have arisen from the former Soviet Union and from Yugoslavia. The common position approved by the Twelve has established several conditions for proceeding to a common recognition. The main objective has been to assure the stability of Europe.

The application of the common position has not been homogeneous. Its execution has been influenced by political motivation. In this sense, the firm support of the Twelve to the principle of self-determination of peoples must be emphasized. This seems to confirm an international practice which considers the early recognition of States lawful when it is legally protected in the principle of self-determination.

In any case, they have not always acted of a common accord. There have been clear divergences between the different States. The cases of Croatia and Macedonia show that there is still a long way to go before a common external policy is reached. Furthermore, its application has not contributed towards clarifying divergent state practice in matters regarding the recognition of States.

Notwithstanding, the positive image shown by the attitude of the Member States when defending juridical principles which have the maximum consensus in western society should be emphasized.

#### RÉSUMÉ

*La pratique Communautaire à propos de la reconnaissance des États:  
nouvelles tendances*

Cette étude aborde un sujet de grande actualité pour le Droit International. On y analyse la pratique des États membres des Communautés Européennes à propos de la reconnaissance des États surgis de l'ancienne Union Soviétique et de l'ex-Yugoslavie. La position commune approuvée par les Douze a établi plusieurs conditions pour procéder à la reconnaissance concertée. Son but a été d'assurer la stabilité de l'Europe.

La mise en oeuvre de la position commune n'a pas été homogène. Son exécution a été influencée par des motivations politiques. Dans ce sens, il faut signaler le soutien décisif des Douze au principe de libre détermination des peuples. Cela semble confirmer une pratique internationale qui considère légitime la reconnaissance prématurée des États lorsque celle-ci s'abrite juridiquement derrière le principe de l'autodétermination.

Cependant, ils n'ont pas toujours agi de façon concertée. Les divergences entre les différents États ont été claires. Les cas de la Croatie et de la Macédoine montrent qu'il reste encore beaucoup à faire pour arriver à une politique extérieure commune. En outre, son application n'a pas contribué à éclairer la divergente pratique étatique de reconnaissance des États.

En tout cas, il faut signaler l'image positive résultante de l'attitude des États membres à l'heure de défendre des principes juridiques qui jouissent d'un fort consensus dans les sociétés occidentales.



NOTAS

