

**EL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS: NUEVOS ASPECTOS
DE LA INSTITUCION TRAS LAS DECLARACIONES DE LOS
DOCE RESPECTO A LAS ANTIGUAS REPUBLICAS
YUGOSLAVAS**

Marycruz ARCOS VARGAS

SUMARIO

Introducción.

- 1.- La institución del reconocimiento de Estados y sus peculiaridades en el de las antiguas repúblicas yugoslavas por parte de los Estados Miembros de la Comunidad Europea.**
- 2.- Determinación de los requisitos de estabilidad.**
- 3.- Límites a la discrecionalidad de los Estados que reconocen.**
- 4.- Formas del reconocimiento: del acto unilateral al reconocimiento concertado o colectivo-institucionalizado.**
- 5.- El marco procedimental de la actuación de la Comunidad y sus Estados miembros en la crisis yugoslava imposibilita una práctica de reconocimiento más integrada.**

INTRODUCCION

La disolución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, en las fronteras de la Comunidad Europea, ha motivado una iniciativa europea que lleva a cuestionar no sólo la eficacia y cohesión en el propio mecanismo de Cooperación Política (que no era todavía Política Exterior y de Seguridad Común), sino también su influencia en algunas instituciones clásicas del Derecho Internacional.

El conflicto surgido a partir de la declaración de independencia de algunas de las repúblicas que componían la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia, puede ser objeto de multitud de estudios. Serían temas candentes a este respecto: la tímida intervención de Naciones Unidas en una crisis que supone una amenaza a la paz y seguridad internacional, la eficacia de las operaciones de observadores tanto de Naciones Unidas como de la Comunidad Europea, el alcance del derecho a la libre determinación de los pueblos, los problemas surgidos en la sucesión de Estados, la determinación de fronteras, la violación sistemática de derechos fundamentales que llevan no sólo a la necesidad de un deber de injerencia humanitaria sino también a la institucionalización de un Tribunal Penal Internacional, etc.

En el presente trabajo me centraré en el problema de la subjetividad internacional a partir del reconocimiento de las Repúblicas que formaban la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia propiciado por la Declaración de los Estados Miembros de la Comunidad Europea de 16 de diciembre de 1991, en el marco de la Cooperación Política, consecuencia inmediata de la que en la misma fecha adoptaron recogiendo las "líneas directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en Europa oriental y la Unión Soviética".

Cuando a consecuencia del derrumbamiento de la URSS comienzan a surgir nuevos Estados en el mapa europeo, la práctica de reconocimiento existente no exigía más que los requisitos clásicos de estatalidad para reconocer a los Estados y se utilizaba con fines casi exclusivamente políticos. Los primeros Estados que acceden a esta independencia (Lituania, Letonia y Estonia) apenas planteaban problemas puesto que la mayoría de

los Estados occidentales (1) los seguían reconociendo independientes desde antes de su invasión por la URSS en 1940, aunque no mantenían relaciones diplomáticas con ellos. Los Estados miembros de la Comunidad Europea ni siquiera hablaron de reconocimiento sino de "restauración de la soberanía" o de una recuperación de la independencia.

A medida que se observaba que éste no era un caso aislado y que las declaraciones de independencia florecían al tiempo que la instauración de la democracia en los antiguos Estados del bloque del Este (entendido éste en un sentido amplio), los Estados miembros de la Comunidad Europea se plantearon la necesidad de evaluar la situación para que la Comunidad se expresase con una sola voz a falta de una política común. Como señala RICH (2), el fin de la guerra fría va a producir situaciones de libre determinación más complejas que las del pasado reciente y requieren una nueva respuesta.

A consecuencia del mandato que el Consejo Europeo dió a los Ministros de Asuntos Exteriores, en el marco de la cooperación política europea, elaboraron unas "líneas directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en Europa oriental y la Unión Soviética", que constituyen el contenido de la primera de las declaraciones de 16 de diciembre de 1991.

Los Estados miembros de la Comunidad Europea, todos ellos participantes en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), confirmaron su adhesión a los principios expresados en el Acta Final de Helsinki y la Carta de París y afirmaron su voluntad de reconocer a los nuevos Estados.

En este sentido, los Estados miembros de la Comunidad Europea adoptaron una "posición común" sobre el proceso de reconocimiento que implicaba:

(1) España no las reconocía independientes, debiendo así realizar su reconocimiento como Estados tras la "restauración de la soberanía". Así, se iniciaron las conversaciones el 30 de agosto de 1991, culminando con el establecimiento de las relaciones diplomáticas el 8 de octubre del mismo año.

(2) RICH, R., "Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union", en *European Journal of International Law (EJIL/JEDI)*, Vol. 4 n° 1/1993, pag. 65.

- el respeto a la Carta de las Naciones Unidas y los compromisos suscritos en el Acta Final de Helsinki y la Carta de París, particularmente respecto al Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos.

- la garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales y de las minorías conforme a los compromisos suscritos en el marco de la CSCE.

- el respeto a la inviolabilidad de los límites territoriales que no pueden modificarse más que por medios pacíficos y de común acuerdo.

- la adhesión a todos los compromisos relativos al desarme y a la no proliferación nuclear, así como a la seguridad y a la estabilidad regional.

- el compromiso de regular por acuerdo, sobre todo si fracasa el recurso al arbitraje, todas las cuestiones referentes a la sucesión de Estados y a las diferencias regionales.

Tras establecer este catálogo de compromisos considerados mínimos esenciales, señalaron que su aceptación por los nuevos Estados abría la vía “al reconocimiento por la Comunidad y sus Estados miembros”.

Este catálogo de compromisos esenciales y la voluntad de reconocer una vez que se asumieran los mismos constituye un marco general, que fue el que se aplicó a la mayoría de las situaciones. El contexto en el caso de la URSS partía de un acuerdo entre las repúblicas surgidas del antiguo Estado federal, proceso en el que no había intervenido activamente la Comunidad ni sus Estados miembros. De este modo se facilitaba el camino hacia el reconocimiento de las Repúblicas que en los acuerdos de Alma Ata habían regulado sus relaciones y aceptado los compromisos que se reflejan en la primera declaración de 16 de diciembre de 1991. La consecuencia fue que la mayoría de las repúblicas nacidas de la antigua Unión Soviética fueron reconocidas como Estados independientes el 23 de diciembre de 1991.

Algo más tarde, y también partiendo de un acuerdo, sucedió lo mismo con la separación de Checoslovaquia en dos Estados independientes, proceso culminado el 1 de enero de 1993 y que se ha desarrollado sin conflictos permitiendo a la profesora ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA (3) calificarlo gráficamente de “divorcio ejemplar”.

(3) ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, M.P., “Problemas actuales de la sucesión de Estados”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993* (en prensa), manuscrito amablemente facilitado por la autora, pag. 51.

A diferencia de estos casos, la situación en la antigua Yugoslavia precisaba una atención especial dentro del marco general. No existía acuerdo sino conflicto entre las partes, y la activa participación de la Comunidad y sus Estados miembros en el proceso de pacificación hacía necesaria una consideración particular. Suponía la primera aplicación de las líneas directrices fijadas en la declaración de 16 de diciembre de 1991, “teniendo en cuenta las realidades políticas en cada caso concreto”, y para ello se adoptó una declaración sobre Yugoslavia en el marco de la Cooperación Política Europea el mismo 16 de diciembre de 1991. En ella, la Comunidad y sus Estados miembros expresaron que habían convenido reconocer la independencia de todas las repúblicas yugoslavas que cumplieren las condiciones definidas, llevando a cabo tal decisión el 15 de enero de 1992. Esta declaración fue el resultado de un compromiso político, cuya finalidad primordial era no dejar entrever fricciones entre los Estados Miembros de la Comunidad (4).

En esta declaración no sólo se establecen unas *condiciones* sino también unos *plazos* y un *procedimiento*, lo que supone una absoluta innovación en la práctica del reconocimiento conforme al Derecho internacional. En este sentido el profesor DUPUY observa que incluso “sin perder su carácter formal de actos unilaterales, se inscriben lato sensu en un contexto contractual en el que el reconocimiento viene a retribuir positivamente la satisfacción previa de las condiciones prescritas por los Estados que potencialmente reconocen” (5).

La participación de la Comunidad en el conflicto yugoslavo debe considerarse desde el verano de 1991, cuando tras las declaraciones de independencia de la mayoría de las Repúblicas que formaban la República Socialista Federativa de Yugoslavia y el conflicto surgido entre ellas, fue

(4) Cómo señala el profesor CHARPENTIER, mientras para Francia el reconocimiento prematuro de las Repúblicas secesionistas les apoyaría en su intransigencia para impedir un arreglo pacífico, para Alemania sólo el reconocimiento de Croacia y Eslovenia detendría a Serbia en su imposición por la fuerza de la federación. Vid. CHARPENTIER, J., “Les Déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats”, en *Revue Générale de Droit International Public* 1992/2, pag. 344. En el mismo sentido MARCOVICI, Ph., “Los fallos de la Comunidad Europea en el conflicto yugoslavo”, en *Política Exterior* nº 24/1991, pags. 78 y sgs.

(5) DUPUY, P.M., *Droit International Public*. Editions Dalloz, 2ª edición. París 1993, pag. 69.

posible el establecimiento de unos acuerdos de contenidos mínimos (Brioni, 7 de julio de 1991) y de una Conferencia de Paz. En ésta, los Estados Miembros de la Comunidad, reunidos en el marco de la Cooperación Política Europea, asumieron una tarea de mediación.

Ante la imposibilidad de verificar el cumplimiento de los acuerdos de alto el fuego y la escalada de violencia, la Cooperación Política Europea acordó poner en funcionamiento una Comisión de Arbitraje. El fundamento jurídico de esta Comisión de Arbitraje no era más que la declaración de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de la Comunidad de 27 de agosto de 1991, lo que plantea numerosos problemas prácticos (6) y jurídicos (7) al no tratarse de un arbitraje en sentido tradicional del Derecho Internacional Público, sino más bien de un órgano consultivo o auxiliar de la Conferencia de Paz.

A pesar de todos los problemas que planteaba, la Comisión de Arbitraje, bajo la presidencia de Badinter, comenzó sus trabajos en septiembre de 1991 (iniciativa que fue apoyada tanto por el Consejo de Seguridad de la ONU como por la CSCE). Hasta el 14 de enero de 1992 -fecha en que finalizó su mandato- (8) recibió un total de diez consultas sobre las que emitió sus respectivas opiniones, luego hechas públicas por sus destinatarios y no por la propia Comisión.

Transcurrido el plazo previsto (hasta el 23 de diciembre de 1991), las Repúblicas de Croacia, Eslovenia, Macedonia y Bosnia-Herzegovina solicitaron ser reconocidas. El cumplimiento por las Repúblicas solici-

(6) Sólo determina el plazo (dos meses) y que la composición debía ser aceptada por las partes, pero nada señala en cuanto al procedimiento a seguir, el Derecho aplicable, su financiación, sus funciones o la publicidad de sus trabajos.

(7) PELLET, A., en "Note sur la Commission d'Arbitrage de la Conference Européenne pour la paix en Yugoslavie", en *Annuaire Français de Droit International (AFDI)* 1991, pag. 331., los califica de "acuerdo entre caballeros" o "acto concertado no convencional sin valor jurídico obligatorio", pues no podría tener un valor más vinculante o más jurídico con los escasos márgenes de la Cooperación Política Europea.

(8) Esta Comisión fue "reconstituida" el 19 de febrero de 1993, pronunciando tres opiniones más sobre las fechas de la sucesión (nº 11), los principios jurídicos aplicables (nº 12) y el efecto de los daños de guerra en la división (nº 13) el 16 de julio de 1993, y otras dos sobre propiedades (nº 14) y Bancos (nº 15) el 13 de agosto, que por exceder del tema objeto de este estudio no serán examinadas en particular.

tes del reconocimiento de los requisitos establecidos en la Declaración de 16 de noviembre de 1991 fue la cuestión que ocupó a la Comisión de Arbitraje en los dictámenes número 4, 5, 6 y 7. A partir de estas opiniones -aunque no eran vinculantes- (9) se realizó el reconocimiento de las Repúblicas por los Estados Miembros de la Comunidad (10), con características innovadoras respecto a la técnica tradicional.

Como señala el profesor DUPUY (11) quizás sea demasiado pronto para considerar que este ejemplo pueda actuar como precedente para otros casos incluso fuera del entorno europeo, aunque ofrece una buena oportunidad para reflexionar sobre esta novedad en el clásico sistema de reconocimiento de Estados conforme al Derecho Internacional y no considerarla como un simple caso peculiar.

1.- La institución del reconocimiento de Estados y sus peculiaridades en el de las antiguas repúblicas yugoslavas por parte de los Estados miembros de la Comunidad Europea.

El reconocimiento es una institución de Derecho Internacional que supone la manifestación de voluntad de un Estado que se compromete a respetar una modificación en la que no ha participado. Cuando se produce una modificación en el orden jurídico internacional que afecta a un Estado que no ha participado en la misma, ésta no es oponible hasta que la reconozca como tal (12). Puede definirse como "acto unilateral por el que un Estado constata la existencia de ciertos hechos que pueden tener consecuencias jurídicas en sus derechos, sus obligaciones o sus intereses

(9) Ciertamente al tratarse de opiniones consultivas no se puede considerar que sean jurídicamente vinculantes, como señala TÜRK, D. en "Recognition of States: A Comment", en *EJIL* Vol. 4/nº 1-1993, pag. 70. Así, el Ministro Gensher las calificó de un elemento de apreciación pero no de decisión. Ver en *Agence Europe* nº 5644 (n.s.), 11 janvier 1992, pag. 3.

(10) Aunque éstos no fueron los únicos, también Australia, Austria, Canadá, Rusia, Japón, Estados Unidos, China e India, como recoge RICH, R., en Op. cit. en nota 2, pag. 47.

(11) DUPUY, P.M., Op. cit. en nota 5, pag. 69.

(12) CHARPENTIER, J., "La reconnaissance internationale et l'évolution du Droit des gens". Ed. Pedone. París 1956, pag. 10.

políticos, y declara que estos hechos son los elementos sobre los que se fundarán las relaciones jurídicas futuras” (13).

Aunque es una institución tradicionalmente utilizada para hacer oponible determinadas modificaciones operadas en la personalidad jurídica de los sujetos de Derecho Internacional, no ha sido éste su único ámbito de acción: así, aunque el reconocimiento clásico se efectúa respecto a los Estados, principales sujetos de Derecho internacional, también cabe hablar de otros objetos de reconocimiento como otros sujetos no plenos (Organizaciones Internacionales, Movimientos de Liberación, beligerantes e insurgentes), reconocimiento de órganos del Estado (gobiernos), de situaciones jurídicas concretas (neutralidad, protectorado y modificaciones en la soberanía territorial), e incluso reconocimiento de normas jurídicas internacionales. Por consiguiente, los objetos del reconocimiento pueden ser múltiples, pero todos ellos tienen en común el sujeto activo, que sólo puede ser el Estado soberano (14).

A partir de 1989 ha cambiado tanto el diseño estatal que la figura del reconocimiento ha adquirido de nuevo gran actualidad, y no sólo en la “periferia del sistema” (15) sino en el propio corazón de la vieja Europa. Esta vuelta al escenario de la tradicional institución del reconocimiento se ha hecho lógicamente con innovaciones respecto de lo conocido, pero para entenderlas es preciso estudiar la figura en su concepto más clásico.

En una sociedad internacional fundada en la yuxtaposición de soberanías estatales y desprovista de órganos superiores, el reconocimiento es una institución fundamental para clarificar los efectos jurídicos de las relaciones interestatales (16). No existe una teoría general del reconocimiento, ni una práctica uniforme o unas reglas formales, por lo que se ha convertido en una cuestión más política que jurídica que protege los inte-

(13) RUDA, J.M., “Reconnaissance d’Etats et de Gouvernements”, en *Droit International. Bilan et perspectives*, Ed. A. Pedone. París 1991, pag. 471.

(14) VERHOEVEN, J., “La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine”. Ed. Pedone. París 1975, pag. 346.

(15) Me refiero con esta expresión a antiguas colonias en Asia y Africa, que han accedido a la independencia.

(16) QUOC DINH, N.; DAILLIER, P.; PELLET, A. “*Droit International Public*”, 4ª ed. L.G.D.J. París 1992., pag. 525.

reses del Estado que reconoce (17).

El carácter discrecional y libre del acto unilateral del reconocimiento ha dado lugar a posiciones de la doctrina considerando el carácter declarativo o constitutivo de la declaración de reconocimiento respecto del sujeto reconocido. En la actualidad, la mayoría de la doctrina se pronuncia claramente en favor del carácter declarativo del reconocimiento, aunque en ciertos aspectos pueda considerarse constitutivo, como luego veré.

Es claro que, ante la inexistencia de un procedimiento general de reconocimiento de nuevos Estados que se lleve a cabo por una autoridad superior o al menos de un deber de reconocer surgido una vez que se cumplen los requisitos que el Derecho Internacional exige para la existencia de un Estado, resulta imposible considerar un efecto constitutivo al acto político del reconocimiento. No existe un derecho de la entidad que cumple los requisitos de estatalidad a ser reconocido como Estado, sino simplemente la posibilidad de ser reconocido desde que se cumplen estos requisitos.

En la situación actual de la práctica del reconocimiento, el problema está en la determinación de cuales sean estos requisitos de estatalidad que permiten el reconocimiento de una entidad como Estado.

2.- Determinación de los requisitos de estatalidad.

Ante la carencia de una estructura institucional que determine las características objetivas a partir de las que un Estado pueda ser reconocido, son los propios Estados que reconocen los que tienen que llevar a cabo esta función estabilizadora. Es en este sentido en el que creo se debe entender la posición de los Estados Miembros de la Comunidad Europea en la Declaración de 16 de diciembre de 1991, referida al reconocimiento de las antiguas república yugoslavas.

En una segunda declaración de los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos para la Cooperación Política el 16 de diciembre de 1991, la Comunidad y sus Estados miembros reafirmaron los requisitos estableci-

(17) STARKE, J.G., “*Introduction to International Law*”. Ed. Butterwords. 10º ed. London 1989, pag. 129.

dos en las líneas directrices de la primera declaración de la misma fecha, aunque a ellos añaden que las repúblicas deben desear ser reconocidos como Estados independientes, así como aceptar las disposiciones del proyecto de convenio que elabora la Conferencia de Paz. Además para el caso concreto de una república (Macedonia) exigen también que se comprometa a dar garantías constitucionales y políticas que aseguren que no tiene ninguna reivindicación territorial respecto a un país vecino miembro de la Comunidad Europea (Grecia).

En este punto considero que resulta claro que la declaración sobre Yugoslavia no supone más que la aplicación al caso concreto de los requisitos establecidos en las líneas directrices de la primera declaración. En la primera declaración se establecen los requisitos generales para el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua Unión Soviética y en Europa oriental, pero al aplicar estos requisitos generales a la situación específica de la antigua Yugoslavia se añaden nuevas condiciones. Estas podrían entenderse como condiciones adicionales dando lugar a un posible reconocimiento condicional. Pero no sucedería lo mismo con los requisitos exigidos en las líneas directrices (primera declaración), que me llevan a plantear su consideración como "requisitos de estatalidad".

Hasta ahora se consideraba que una vez que una entidad se componía de los elementos de territorio, población y gobierno, animados todos ellos por el espíritu de la soberanía, podía ser considerada como Estado y por tanto ser reconocida como tal al cumplir los requisitos de estatalidad. A partir de este caso parece que tales requisitos de estatalidad se han ampliado.

No es esta la primera vez que en las relaciones internacionales se exigen requisitos más allá de los tres elementos clásicos para que el reconocimiento fuera conforme al Derecho internacional. Hasta ahora sólo se había producido esta situación en el marco de Organizaciones Internacionales universales y de carácter general que, al amparo de principios ampliamente reconocidos por la Comunidad internacional en su conjunto, han desarrollado prácticas en las que el reconocimiento contrario a estos principios constituiría una actuación antijurídica (18).

(18) La primera de estas manifestaciones se produjo en el marco de Sociedad de

De todas formas, el conjunto de la práctica de Naciones Unidas y en especial los casos de Rhodesia y Namibia permiten deducir la existencia de un nuevo requisito par la existencia de un Estado: que no sea consecuencia de la violación de las normas generalmente aceptadas y que por escapar a la voluntad de los Estados pueden considerarse *ius cogens*. Cómo observa SALMON (19), el reconocimiento es la expresión de una voluntad libre, pero ésta no puede transgredir normas imperativas de Derecho internacional como el principio de no intervención, el de prohibición del recurso a la fuerza o el principio de autodeterminación de los pueblos.

Estas normas básicas generalmente aceptadas parece que pueden verse ampliadas al hilo de la declaración de la Comunidad y sus Estados miembros que contiene las líneas directrices para el reconocimiento. Como antes señalé, en esta declaración se fijan unos criterios generales que subordinan el reconocimiento de los nuevos Estados en Europa oriental y en la Unión Soviética al respeto de unos compromisos. Habría que distinguir dentro de los compromisos que deben aceptar los que son consecuencia de tratados suscritos por los Estados predecesores (como los de

Naciones cuando la resolución de la Asamblea de 11 de marzo de 1932 declaró respecto a la creación del Estado ficticio de Manchukuo que "los Estados miembros de la Sociedad están obligados a no reconocer ninguna situación creada por medios contrarios al Pacto", recogiendo la doctrina Stimson sobre no reconocimiento de situaciones ilegales. Es un no reconocimiento concertado desde la Organización, que actúa para aplicar una sanción.

En el marco ONU, en el proyecto de Declaración de derechos y deberes de los Estados se recogió el deber de todo Estado de rechazar el reconocimiento de toda adquisición territorial por otro Estado derivada del uso de la fuerza, manteniéndose la doctrina de la SdN. Esta línea de pensamiento permitió a la ONU recomendar el no reconocimiento de situaciones surgidas de la violación de normas generalmente aceptadas como la prohibición de la fuerza. Así, en aplicación del art. 41 de la Carta, el Consejo de Seguridad adoptó resoluciones sancionatorias en las que reafirmó la obligación de los Estados de rechazar el reconocimiento de Rhodesia (Res. 277(1970)), o recordando el carácter ilegal de la situación en Namibia pidiendo a los Estados que se abstuvieran de mantener relaciones con Africa del Sur (Res. 276(1970)). La Corte Internacional de Justicia recordó en su dictamen de 21 de abril de 1971 que tales obligaciones no derivan del hecho de ser miembro de ONU y por tanto sería oponible a todos los Estados miembros o no.

(19) SALMON, J.J.A., *La reconnaissance d'Etat*. Ed. Librairie Armand Colin. París 1971. pag. 36.

desarme y no proliferación nuclear) y los, que estando o no recogidos en instrumentos convencionales específicos, suponen normas generalmente aceptadas.

En este sentido, las exigencias del respeto al Estado de Derecho, a la democracia, a los derechos humanos y de minorías y a la inviolabilidad de fronteras, creo que aumentan los requisitos de estatalidad que deben cumplir las entidades surgidas en la Europa oriental y la Unión Soviética, que pretendan ser reconocidas como Estados. Estos principios generalmente aceptados formarían un nuevo grupo de requisitos que condicionarían la validez intrínseca del reconocimiento, al implicar la inexistencia del objeto (20). Todo acto de reconocimiento para ser válidamente prestado requiere la licitud de la situación reconocida (21). Y aunque no existe el deber de reconocer, como si se tratase de aceptar y aplicar ciertas normas fundamentales de Derecho internacional, existiría un deber jurídico de “reconocer” al menos con ciertos propósitos de protección (22).

Se podrían considerar estas normas como *ius cogens*: “elemento estructural en el medio colectivo en que los Estados viven y desarrollan su actividad” (23).

Me atrevo a calificarlas de normas de *ius cogens*, al menos regional, porque han desbordado el marco “convencional” (24) en el que han sido

(20) En este sentido T.M. FRANK afirma que hay un nuevo Derecho que emerge en los años 90 no como un Derecho estatal ni una regla moral sino un Derecho internacional que debe ser desarrollado por los Estados con ayuda de las Organizaciones Internacionales universales y regionales. Esta norma exige democracia para validar el gobierno. FRANK, T.M. “The emerging right to Democratic governance”, en *AJIL*, Vol. 86 n° 1/1992. pags. 46 a 91.

(21) QUEL LOPEZ, F. J. “La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz 1992*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao 1993, pag. 50.

(22) BROWNLIE, I., “*Principles of Public International Law*”, 4ª ed. Oxford University Press 1990, pag. 95.

(23) De acuerdo con la definición del profesor Carrillo en, CARRILLO SALCEDO, J.A. *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. Ed. Tecnos, 2ª edición. Madrid 1976, pag. 274.

(24) Entrecorrimiento el término al utilizarlo en un sentido amplio puesto que en puridad los acuerdos de la CSCE (Acta Final de Helsinki y Carta de París) no son tratados.

adoptadas. Todos estos nuevos Estados surgidos del derrumbamiento del bloque del Este, incluso antes de participar en el proceso CSCE y antes de ser reconocidos como Estados, han declarado el respeto de estos compromisos. En consecuencia son normas que no sólo obligan a los Estados más allá de su voluntad, sino que la carencia de una declaración aceptándolas les impediría ser reconocidos como Estados.

Todo ello es lo que me lleva a pensar que los requisitos de estatalidad, al menos en este marco regional concreto, se han ampliado. A la idea clásica de los elementos del Estado se añaden nuevos requisitos como el no haber surgido como consecuencia de la violación de la norma que prohíbe el uso o amenaza de fuerza o del derecho a la libre determinación, el respetar el Estado de derecho, la democracia, los derechos humanos y derechos de minorías, el aceptar la inviolabilidad de fronteras así como el principio de la obligación de arreglo pacífico. Hasta que no se den tales requisitos, la entidad no podría ser considerada Estado y por tanto su reconocimiento sería prematuro constituyendo un acto ilegal del que reconoce. En este sentido, se pronuncia el profesor PELLET cuando considera que estas exigencias son normas de *ius cogens*, aunque -a excepción del respeto a Derechos humanos- las califica de “*ius cogens* en evolución” porque aún requieren aceptación para ser aplicables en Derecho internacional general (25).

Podría objetarse que estos requisitos no son circunstancias objetivas sino valorables subjetivamente por los Estados que reconocen (26), pero ante ello cabría argumentar que el resto de los elementos del Estado también son susceptibles de valoración por parte del Estado o Estados que reconocen (siempre son criterios subjetivos de validez ante la casi ausencia de criterios objetivos), aparte de que, en cualquier caso, no es posible dejar de considerar la discrecionalidad inherente a la dimensión política

(25) PELLET, A. Op. cit. en nota 7, pag. 339.

(26) La profesora ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA (Op. cit. en nota 3, pg. 65), en una postura muy crítica con los dictámenes de la Comisión de arbitraje, señala que la vinculación del respeto a los derechos humanos, los pueblos y las minorías a normas imperativas de derecho internacional general es arriesgado cuando están todavía en una fase de definición.

del reconocimiento (27).

Puede plantarse un problema importante cuando la consideración de la existencia de estas condiciones permita reconocer aunque no existan los requisitos clásicos de estatalidad. Sin duda, como ha criticado duramente la doctrina (28), esto puede llevar a crear peligrosas ficciones jurídicas. Pero este riesgo existe al mantener un margen de apreciación política de los Estados que reconocen y no unas condiciones objetivas examinadas por un órgano independiente. En estos casos, como señala el profesor PASTOR RIDRUEJO (29), aún se pone más de manifiesto el carácter político del reconocimiento.

Por otra parte, cuando la Comisión de arbitraje establecida para la aplicación de las líneas directrices a las repúblicas surgidas de la antigua Yugoslavia se pronunció, no sólo señala que el antiguo estado federal está en proceso de disolución sino que revisa las condiciones de estatalidad. Particularmente en la Opinión nº 1, de 29 de noviembre de 1991, la Comisión de Arbitraje destacó que la existencia o desaparición de un Estado es una cuestión puramente de hecho, siendo el reconocimiento del mismo puramente declarativo; que el Estado se define comúnmente como una colectividad que se compone de un territorio y de una población sometida a un poder político organizado que se caracteriza por la soberanía; y que aunque la forma de organización política interna y las disposiciones constitucionales son simples hechos, es útil tomarlos en consideración para determinar la viabilidad del gobierno.

Aún profundiza más examinando una cuestión que siempre había quedado al margen del Derecho internacional: la representatividad en un Estado federal. Tradicionalmente, como señala LAUTERPACHT (30)

(27) GOWLLAND-DEBBAS, V., "Collective responses to the unilateral declarations of independence of Southern Rhodesia and Palestina: An application of the legitimizing Functions of the United Nations", en *BYIL*, Vol. LXI 1990, pag. 136.

(28) *Passim* QUEL LOPEZ, F.J. Op. cit. en nota 21, pag. 59.

(29) PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 4ª ed., Ed. Tecnos, Madrid 1992.

(30) LAUTERPACHT, H. "Internacional Law. Vol. 3: The Law of the Peace". Cadbrige University Press 1977, pags. 11 a 15.

entre otros, al existir una federación los Estados que la componen dejan de existir internacionalmente y sólo a través de otras formas de asociación de Estados cabe que no desaparezca la personalidad internacional de sus miembros. De este modo era una cuestión interna el grado de representatividad de las estructuras internas. A diferencia de esta tendencia tradicional, la Comisión de Arbitraje observó en su opinión nº 1 que "en el caso de un Estado federal, la existencia del Estado implica que los órganos federaes representen a los componentes de la federación y dispongan de un poder efectivo". La profesora ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA, considera que "no resulta de recibo que una conclusión de tanta transcendencia se alcance a través de un dictamen tan inconsistente desde el punto de vista jurídico que parece obedecer más bien a consideraciones políticas" (31). Quizás pueda parecer excesivo, o incluso una intromisión en asuntos internos tal pronunciamiento, pero creo que era el paso previo para poder reconocer como legítimas las declaraciones de independencia de las repúblicas sin considerar que existe una secesión no permitida por el Derecho internacional.

Otra cuestión diferente es la posibilidad o no de condicionar una declaración de reconocimiento al cumplimiento de determinadas condiciones adicionales a los expuestos requisitos de estatalidad. En teoría general del Derecho, cuando una declaración se realiza bajo condición es esencialmente revocable ante el incumplimiento de la condición fijada. Respecto a la institución del reconocimiento, si éste tiene un efecto declarativo y no constitutivo en principio no podría ser revocable puesto que se limita a constatar la existencia de una realidad (32). Una vez que se dan los requisitos en el sujeto reconocido el reconocimiento es posible y, por tanto legal, verificando la existencia y oponibilidad de la situación, no admitiéndose el establecimiento de condiciones suspensivas puesto que el acto del reconocimiento no podría retirarse en aplicación de la buena fe o del principio del *estoppel*.

(31) ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA, M.P. Op. cit. en nota 3, pag. 60.

(32) En cualquier caso, como señala el profesor Verhoeven, no se trataría de las condiciones del reconocimiento que determinarían su legalidad intrínseca conforme al Derecho internacional, sino las cargas particulares que determinan la efectividad del mismo. VERHOEVEN, J. Op. cit. en nota 14, pag. 537.

En caso de que estas condiciones particulares (la aceptación del plan de paz diseñado en la Conferencia de Paz) o los requisitos de estatalidad ampliados dejasen de cumplirse, podría pensarse en la retirada del reconocimiento sin que este fuese constitutivo o quedase en el límite entre lo declarativo y constitutivo (33). Simplemente cabe señalar, que si es necesario el cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones para que sea posible el reconocimiento constatando la existencia y oponibilidad de tal realidad, el no cumplimiento de los mismos exigiría una declaración verificando la no existencia ni oponibilidad de la situación.

Si se admite la posibilidad de la retirada del reconocimiento, de esta práctica derivarían serios problemas para la estabilidad y la seguridad jurídica en las relaciones internacionales de los Estados reconocidos por cumplir los requisitos y condiciones en ciertos momentos. Al considerar el reconocimiento simplemente declarativo no habría lugar a una retirada al no cumplir los requisitos, por lo que en principio se estima irrevocable. No obstante, como acertadamente señala J.M. RUDA (34), si desaparecen las condiciones requeridas para que la entidad sea reconocida como Estado, éste deja de existir y no hay nada que reconocer, siendo suficiente reconocer al sucesor o retirar el estatuto diplomático a los agentes que lo representan.

El problema de estabilidad y seguridad jurídica se agrava cuando no son sólo requisitos de estatalidad sino también condiciones concretas. Para la constatación del cumplimiento de unos y otras son los Estados soberanos que reconocen los que determinan o no su existencia y cumplimiento en un sistema descentralizado. Creo que después de la experiencia en el caso yugoslavo con el establecimiento de una Comisión de arbitraje que examina el cumplimiento de los requisitos y condiciones podría pensarse, para estos casos de reconocimiento bajo condición, en una instancia que controlase la continuación del cumplimiento hasta que la situación fuese estable. Aunque solucionaría el problema de la seguridad jurídica

(33) QUEL LOPEZ ve una "perceptible vertiente constitutiva en estos reconocimientos puesto que la Comunidad internacional ha seguido a los Doce reconociendo o no la personalidad jurídica de las Repúblicas". (Op. cit. en nota 21, pag. 59).

(34) RUDA, J.M. Op. cit. en nota 13, pag. 476.

dica, una solución de este tipo podría generar múltiples inconvenientes cuando el reconocimiento definitivo se hace de Estados soberanos e independientes.

La existencia de una autoridad independiente establecida por terceros Estados supondría una injerencia en asuntos internos, claramente contraria a Derecho internacional, al limitar la libertad de los Estados ya reconocidos como soberanos e independientes. Sólo sería posible una solución de este tipo cuando los propios Estados reconocidos, en coordinación con los que reconocen, aceptasen libre y voluntariamente el establecimiento de este control que limitase su soberanía.

3.- Límites a la discrecionalidad de los Estados que reconocen.

El reconocimiento, como acto unilateral, libre y discrecional que realizan los Estados, es sometido progresivamente a limitaciones. Los primeros ejemplos de esta limitación de la discrecionalidad es posible encontrarlos en las resoluciones de las Organizaciones internacionales universales y generales (SdN y ONU) que recomendaban o exigían el no reconocimiento de las situaciones (o Estados) surgidos en violación de normas fundamentales (35). En estos casos, el no reconocimiento lo realizaban los Estados, y la Organización simplemente coordinaba las actuaciones unilaterales de los Estados para que surtiese efecto como sanción.

Aunque el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas no disponen entre sus competencias del derecho a determinar si se dan o no los requisitos de los Estados para ser reconocidos, sí disponen de competencias para hacer cumplir los compromisos adquiridos en la Carta, aunque serán los Estados Miembros los que tendrán que llevar a cabo la acción. Cuando se trata de un Estado miembro de la Organización el que incumple estas normas, la respuesta de la Organización podría eventualmente consistir en la suspensión ejercicio de sus derechos o incluso su expulsión, tras haber intentado otros métodos de arreglo.

El problema se plantea cuando la entidad (todavía no reconocida como

(35) Vid. Supra en nota 18 referencia a los casos de Manchukuo, Rodhesia y Namibia.

Estado) no es aún miembro de la Organización porque en este caso no podrá ser suspendido ni expulsado de la misma. A pesar del efecto relativo de los Tratados, el art. 2.6 de la Carta recoge el principio por el que la "Organización hará que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacional", y por tanto sus órganos puedan adoptar sanciones que sean aplicables incluso a Estados no miembros o a entidades ni siquiera reconocidas como Estados. En esta línea es donde se enmarcan las resoluciones de no reconocimiento obligatorio utilizadas como sanción política colectiva (36).

En estos supuestos, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, en ejercicio de sus competencias en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, revisan las condiciones en las que ha surgido el nuevo Estado y si no son conformes a los requisitos mínimos para su existencia, recomiendan u obligan a no reconocer. En estos casos, ante la existencia de resoluciones internacionales, no puede existir discrecionalidad (37). Esta intervención de los órganos de la Organización es un control político y no jurídico porque la esencia misma de la institución del reconocimiento es política (38).

Las Organizaciones Internacionales han adquirido así un papel determinante en la apreciación de la legalidad que se ha manifestado sobre todo en la función negativa de "deslegitimizar", al tiempo que han comenzado a asumir ciertas funciones positivas de legitimación de situaciones otorgando cierta subjetividad a entidades carentes de algunos requisitos (39).

(36) MENON, P.K., "Some aspects of the Law of recognition", en *Revue de Droit International de Sciences Politiques* 1991. Vol. 69, pag. 228.

(37) CARRILLO SALCEDO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público*. Ed. Tecnos, Madrid 1991. pag. 48.

(38) Aunque no sea más que como una tendencia, V. GOWLLAND-DEBBAS (Op. cit. en nota 27, pag. 144) destaca cómo la función de legitimación de Naciones Unidas es progresivamente no sólo un apoyo moral y político sino también de conformidad de la situación con el orden jurídico, sobre todo a partir de los supuestos de Rhodesia y Palestina.

(39) QUEL LOPEZ, F.J. Op. cit. en nota 21, pag. 52.

En el caso utilizado como objeto de este estudio la discrecionalidad de los Estados a la hora de reconocer ha quedado aún más limitada, y no ha sido a través de la Organización de Naciones Unidas sino del difuso mecanismo de la Cooperación Política Europea.

No es una Organización Internacional la que ha elaborado el catálogo de líneas directrices y establecido el mecanismo de apreciación, sino el grupo de Estados que son miembros de la Comunidad Europea que al poseer unos valores comunes que defender, deciden establecer unos criterios de concertación para sus políticas de reconocimiento. De ahí el instrumento en el que se recogen, que no es más que una declaración de la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el marco de la cooperación política.

Cuando los Estados Miembros de la Comunidad Europea instauraron la Conferencia de Paz para Yugoslavia previeron el establecimiento de una Comisión de Arbitraje (40). Supone una institución única en la historia que ha servido para intentar buscar una legitimación jurídica a unas decisiones políticas (41). Creo que es una innovación hacia la objetivación de los requisitos necesarios para la existencia de un Estado al ser examinados por una institución independiente, pero no se puede entender como una innovación absoluta si se tiene en cuenta la eficacia de sus dictámenes.

Ciertamente al tratarse de opiniones consultivas no se puede considerar que sean jurídicamente vinculantes (42). Como señala el profesor PELLET (43) no es un órgano arbitral en sentido propio del Derecho internacional, sino un órgano consultivo, a pesar de su nombre. Pero al menos puede representar un mínimo control de legalidad (o de conformidad a las condiciones establecidas) de las decisiones políticas.

De este modo, las decisiones de reconocimiento que a partir del 15 de enero de 1992 adoptaron los Estados Miembros de la Comunidad se sepa-

(40) Vid supra pag. 5.

(41) RODRIGUEZ-PONGA SALAMANCA, J., "La Comisión de Arbitraje de la Comunidad Europea sobre Yugoslavia", en *REDI*, vol. XLIV (1992-I), pag. 258.

(42) TÜRK, D. Op. cit. en nota 9, pag. 70.

(43) PELLET, A. Op. cit. en nota 7, pag. 334.

raron, en cierto modo, de las opiniones de la Comisión de Arbitraje al no reconocer a Macedonia, que en opinión de la Comisión de Arbitraje sí cumplía los requisitos, y reconocer a Croacia y a Bosnia-Herzegovina, cuyo cumplimiento de los requisitos era más que dudoso. Una vez más, se pone de manifiesto el carácter más político que jurídico del reconocimiento, quizás también debido a las cuestiones que se han planteado han sido más políticas que jurídicas, como destaca RODRIGUEZ-PONGA SALAMANCA (44). No obstante, puesto que la Comisión de Arbitraje opinó que Macedonia sí cumplía los requisitos que le permitían ser reconocido como Estado, casi dos años más tarde (diciembre 1993), seis Estados Miembros de la Unión Europea (45) la han reconocido y han establecido relaciones diplomáticas.

Esta oportunidad de limitar la discrecionalidad de los autores del reconocimiento a través del establecimiento de plazos y procedimientos de control se ha visto truncada en la práctica, pero creo que puede funcionar como precedente (quizás limitado geográficamente e históricamente) para otros supuestos de reconocimiento que se planteen. *Al final se ha tornado al concepto clásico del reconocimiento como acto unilateral, político, voluntario y discrecional de los Estados*, pero al menos se han sentado las bases de una concertación de voluntades u limite políticamente tal discrecionalidad. En este sentido, el presidente de la Comisión de Arbitraje, R. BADINTER ha observado que puede suponer un dato definitivo para la consolidación del mecanismo de solución y prevención de conflictos en el marco CSCE para la defensa de valores comunes (46).

4.- Formas del reconocimiento: del acto unilateral al reconocimiento concertado o colectivo-institucionalizado.

En la concepción tradicional del reconocimiento, éste se considera un acto unilateral que en Derecho internacional es fuente de derechos y obli-

(44) RODRIGUEZ-PONGA SALAMANCA, J. Op. cit. en nota 41, pag. 258.

(45) Rompiendo la idea política de la solidaridad comunitaria Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Países Bajos y Dinamarca, reconocieron a la Antigua República Yugoslava de Macedonia el 16 de diciembre de 1993, con la esperanza de contribuir a la estabilidad en la zona.

(46) BADINTER, R., "L'Europe du droit", en *EJIL*, Vol. 4 nº 1/1993, pags. 15 a 23.

gaciones. De cualquier modo, las obligaciones derivadas de un acto unilateral de un Estado sólo afectan al Estado que lo realiza pues mediante él acepta la oponibilidad de la situación reconocida. En este sentido, el profesor VERHOEVEN lo define como acto individual que expresa el poder soberano (47) y por esta razón sólo son sujetos activos del reconocimiento los Estados.

Sin embargo, en una Comunidad internacional cada vez más interdependiente y progresivamente más institucionalizada, este acto discrecional o individual ha experimentado algunas transformaciones. En las Organizaciones Internacionales con fines políticos, los Estados conciertan los criterios o las condiciones políticas de reconocimiento, lo que ha llevado a parte de la doctrina a hablar de reconocimientos colectivos. Así, el profesor BROWNLIE (48) señala cómo el funcionamiento de una Organización Internacional proporciona varias ocasiones para reconocer, aunque en la mayoría de los casos las decisiones colectivas se han dado para no reconocer como medida sancionatoria.

Creo que en este punto es conveniente distinguir entre el reconocimiento concertado del reconocimiento colectivo, ya que ambos pueden darse en el mismo ámbito de Organizaciones Internacionales con fines políticos. Sólo en el caso en que una Organización Internacional fuese competente para reconocer sería posible un reconocimiento colectivo, es decir auténticamente institucionalizado; en el resto de los casos se trataría de reconocimientos yuxtapuestos o simultáneos porque los Estados no le han transferido su competencia de reconocer (49). No obstante, aunque es comúnmente admitido que la admisión como miembro de una Organización Internacional no implica el reconocimiento como Estado del nuevo Miembro por el resto de los Estados Miembros, sí podría suponer un reconocimiento implícito por parte de los que han votado favorablemente su admisión, si no se pronuncian en sentido contrario. Siempre dependería del Estado soberano la última decisión al ser el único que

(47) VERHOEVEN, J. Op. cit. en nota 14, pag. 521. En el mismo sentido BLIX, H., "Contemporary aspects of recognition", en *RCADI*, 1970-II, pag. 637.

(48) BROWNLIE, I. Op. cit. en nota 22, pag. 99.

(49) VERHOEVEN, J. Op. cit. en nota 14, pag. 527.

puede reconocer, pero parecería que actúa contra sus propios actos si tras votar favorablemente la admisión de un Estado como Miembro de una Organización Internacional expresa su voluntad de no reconocerlo como Estado.

En este sentido no se podría considerar que en el Derecho Internacional contemporáneo sean posibles los reconocimientos colectivos al no existir Organizaciones Internacionales que gocen de tales competencias. Diferente sería la cuestión del no-reconocimiento cuando la situación ha nacido en violación de normas imperativas, puesto que en estos supuestos la Organización Internacional (en especial ONU) no sólo puede recomendar, sino incluso obligar a no reconocer.

El concepto de reconocimiento concertado es distinto al expuesto y sí ha conocido aplicaciones en el Derecho Internacional contemporáneo. En estos supuestos, los Estados determinan los requisitos que debe cumplir el nuevo sujeto, e incluso examinan conjuntamente el cumplimiento de los mismos, labor de concertación facilitada por la existencia de Organizaciones Internacionales con fines políticos. Aunque con indudable transcendencia política, la decisión de la Organización Internacional (50) recomendando el reconocimiento e incluso admitiendo al nuevo Estado como miembro no supone un reconocimiento colectivo que genere efectos jurídicos, sino simplemente una concertación política. En estos casos, el reconocimiento no se formula en un instrumento único sino que son decisiones individuales de los Estados Miembros. Claro está sin embargo, que la voluntad soberana ha quedado seriamente limitada en su discrecionalidad por la declaración previa de la Organización Internacional a la que pertenecen.

Ya en 1956, el profesor CHARPENTIER (51) veía en esta forma de reconocimiento la solución a los inconvenientes resultantes del relativismo y el carácter discrecional de la institución. En este sentido, los requisitos que hacen oponible la situación serían un criterio de validez objetiva y una vez que una Organización Internacional constatase el cumpli-

(50) No sólo SdN y ONU, sino también se han dado supuestos similares en OEA y OUA.

(51) CHARPENTIER, J. Op. cit. en nota 12, pag. 317 y sgs.

miento de los mismos, serían los Estados, en ejercicio de su poder soberano, los únicos que podrían realizar la declaración de reconocimiento.

Treinta y cinco años más tarde, con ocasión del reconocimiento de las Repúblicas ex-yugoslavas por los Estados Miembros de la Comunidad Europea, se han visto aplicadas casi literalmente las conclusiones teóricas del profesor Charpentier, aunque en el caso no haya sido una Organización Internacional con fines políticos sino el mecanismo de la Cooperación Política Europea. No se ha pretendido admitir a estas Repúblicas como miembros sino exclusivamente fijar unos criterios "objetivos" para su reconocimiento. Estos criterios, una vez examinados por una institución independiente (Comisión de Arbitraje) han "abierto la puerta al reconocimiento por los Estados miembros de la Comunidad", pero en ellos ha quedado el criterio de discrecionalidad política pudiendo ignorar -como hicieron en algunas ocasiones sobre todo respecto a plazos y procedimientos- (52) las opiniones de la Comisión de Arbitraje a la hora de reconocer a las Repúblicas yugoslavas.

No se trata en absoluto de un reconocimiento colectivo al no ser ni la Comunidad Europea, ni siquiera colectivamente sus Estados Miembros los que realizan las declaraciones de reconocimiento. Es un reconocimiento concertado en el que se ha limitado en gran medida la discrecionalidad de los Estados que reconocen al fijar unos requisitos, unas condiciones y unos plazos, pero no es una limitación jurídica sino políticamente vinculante. En este sentido creo que es importante destacar la declaración de 11 de enero de 1992 del Presidente en ejercicio de la Cooperación Política (53), en la que manifiesta que "no habrá ninguna reunión ministerial desde la recepción de las opiniones de la Comisión de Arbitraje hasta el 15 de enero para destacar el carácter individual de las declaraciones de reconocimiento por los Estados miembros de la Comunidad". También sería necesario destacar que Alemania reconoció a Croacia y Eslovenia el 23 de diciembre, aunque no estableció relaciones diplomáti-

(52) En especial en el caso de la Antigua República Yugoslava de Macedonia que no fue reconocida el 15 de enero de 1992 sino el 16 de diciembre de 1993, y no por todos los Estados Miembros que concertaron sus voluntades.

(53) *Agence Europe* nº 5664 (n.s.) 11 janvier 1992, pag. 3.

cas hasta el 15 de enero, y que en la aplicación de los criterios a Macedonia son sólo seis Estados Miembros de la Unión Europea los que han reconocido.

Esta cooperación, cuyo resultado fue el reconocimiento concertado en un ámbito regional cada vez más integrado, facilitó la coordinación de voluntades en el marco más amplio de la ONU respecto al mismo caso. En mayo de 1992 fueron admitidos como Estados miembros de la ONU Croacia, Eslovenia y Bosnia, cuando ya hacía cinco meses que se había constatado el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos el marco europeo por lo que se podía pensar que eran entidades estables.

Esta admisión, consolidando la secesión o la desaparición de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia, ha sido muy criticada por parte de la doctrina (54). Pero independientemente de la posición que se adopte respecto a la sucesión de la antigua Yugoslavia -interesantísimo tema que desborda el ámbito de este estudio-, no se puede ignorar que la respuesta en Naciones Unidas a la disolución de Yugoslavia se ha visto claramente influida por la concertación previa en el marco regional europeo.

5.- El marco procedimental de la actuación de la Comunidad y sus Estados miembros en la crisis yugoslava imposibilita una práctica de reconocimiento más integrada.

A pesar de la literalidad de la Declaración de 16 de diciembre de 1991

(54) BLUM, Y.Z. (en "U.N. Membership of the "new Yugoslavia: continuity or Break", *AJIL*, Vol. 86-4º/1992, pags. 830-833) considera que la posición de Naciones Unidas no admitiendo la sucesión de Serbia-Montenegro en la cualidad de miembro de la Organización Internacional, no responde a la técnica que se ha seguido en ONU en casos similares, puesto que la RSFY no deja existir para NNUU hasta la Resolución 777 del Consejo de Seguridad (19 de septiembre), pero no ha sido expulsada ni suspendida por los procedimientos previstos en los art. 5 y 6 de la Carta. Esta posición de BLUM ha sido duramente criticada entre otros por BRING, O.E., MALONE, M.K. y DEGAN (*AJIL*. Vol. 87-2º/1993, pags. 240-251) que no consideran irrelevantes los dictámenes de la Comisión de Arbitraje. Por el contrario, entienden que estas opiniones tienen la fuerza de un dictamen de la Corte Internacional de Justicia (pag. 240), pudiéndose establecer una interacción entre el ámbito regional y el universal, si fueran considerados en el marco ONU.

al comenzar su enunciado con "La Comunidad y sus Estados Miembros", y de la Resolución 713 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la que se apoya "la labor realizada por la Comunidad" en la crisis yugoslava, la acción concertada de reconocimiento no se sitúa en el marco integrado del Derecho Comunitario sino en el difuso de la Cooperación Política Europea para las cuestiones de política exterior (CPE). Este marco de referencia en el que se ha llevado a cabo el reconocimiento implica unas limitaciones importantes que encuentran su explicación en la misma esencia del mecanismo de la Cooperación Política. No obstante, la CPE ha evolucionado mucho desde sus inicios llegando incluso a diseñarse en el Tratado de Unión Europea un esquema de Política Exterior y de Seguridad Común que, en estas cuestiones, ha sustituido la clásica CPE (55).

Esta Política Exterior y de Seguridad Común (Pesc) no estaba en vigor en diciembre de 1991, pero si se tiene en cuenta que la Declaración de 16 de diciembre se realizó sólo dos días después de la reunión del Consejo Europeo en Maastricht en el que se aprobó el texto del Tratado de la Unión Europea, es explicable que los Estados Miembros de la Comunidad hubieran pretendido superar en cierto modo los estrechos márgenes de la CPE.

Con todo el mecanismo Pesc aún en proyecto, la crisis surgida en Yugoslavia a partir de las declaraciones de independencia de las Repúblicas supone, como señala el Profesor FERNANDEZ SANCHEZ, un "importantísimo ejemplo de la necesidad de una política de seguridad y defensa común, con la que no se cuenta y en ella la Comunidad Europea no sólo ha mostrado su inoperancia sino su incapacidad" (56), aunque me atrevería añadir que sobre todo demuestra su inexistencia.

Al no estar entonces en vigor la regulación relativa a una Política Exterior y de Seguridad Común, la reacción de la Comunidad y sus Estados miembros ante la crisis yugoslava se ha centrado en tres órdenes:

(55) Sobre la cuestión SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I., "La Unión Europea y su política exterior y de seguridad", en *RIE*, Vol. 20, nº 3, pags. 773-796.

(56) FERNANDEZ SANCHEZ, P.A., "Política de Seguridad y Defensa Común en la Comunidad Europea", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Vol. 9 1993, pag. 74.

político, económico y humanitario (57). De éstas, las únicas propiamente comunitarias han sido las sanciones económicas (o en lenguaje comunitario “medidas restrictivas”) que se adoptaron por el Consejo en noviembre de 1991 suspendiendo los acuerdos preferenciales y de cooperación (incluso la participación en el programa PHARE) que la Comunidad tenía con la antigua Yugoslavia, así como las “medidas positivas” de diciembre de 1991 respecto a Bosnia, Croacia, Eslovenia y Macedonia casi anulando las consecuencias de las medidas restrictivas adoptadas para “las partes que contribuyen a la paz”. El origen de estas medidas económicas está sin duda en la decisión política que adoptaron los Estados miembros de la Comunidad en el mecanismo de la Cooperación Política y respecto a la que las instituciones comunitarias se han limitado a transformar en medidas jurídico-económicas operacionales (58).

Al centrar el objeto del presente estudio en la Declaración de 16 de diciembre de 1991 y sus consecuencias en el reconocimiento de las nuevas Repúblicas, es necesario aclarar que esta acción en CPE supone la antesala de estas medidas de sanción económica fundadas en los art. 113 y 224 del Tratado CEE (59).

Por tanto debe quedar claro que el reconocimiento de las Repúblicas ex-yugoslavas no son actos de Derecho Comunitario derivado, puesto que no existe disposición alguna en los Tratados Constitutivos que atribuyan a las instituciones comunitarias tales competencias. Tampoco son desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común recogida en el art. J. del Tratado de la Unión Europea porque todavía no estaba en vigor, aunque sus objetivos parecen idénticos a los fundamentos expresados en estas Declaraciones. En consecuencia, y por exclusión, las medidas adoptadas para el reconocimiento de las antiguas repúblicas no pueden considerarse más que Cooperación Política Europea en materia de política exterior, conforme a lo regulado por el Título III del Acta Unica.

(57) LUCRON, C.-P., “L’Europe devant la crise yugoslave: mesures restrictives et mesures positives”, en *Revue du Marché Commun* 1992/1, pag. 7.

(58) LUCRON, C.-P. Op. cit. en nota 57, pag. 16.

(59) Para la consecuencia de esta “antesala” ver el extenso y fundado trabajo de PEREZ-PRAT DURBAN, L. “Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: la crisis yugoslava y Libia”, en *Gaceta Jurídica de la CE* GJ 110/D-16, Abril 1992, pags. 167 a 219.

No se puede intentar ver en estas Declaraciones una acción común de la Comunidad, sino sólo la coordinación de las políticas exteriores de los Estados Miembros de la Comunidad (que en última instancia y como antes señalé son los que realizan el acto del reconocimiento) al hilo de una posición común fijada por los Doce en el marco de la CPE al fijar unas líneas directrices. Las Declaraciones se encabezan por “la Comunidad y sus Estados miembros” puesto que tanto para una como para otros generan consecuencias políticas importantes. En principio no es competencia comunitaria este ámbito, pero como las acciones de los Estados miembros deben estar coordinadas con las llevadas a cabo por la Comunidad en ejercicio de las competencias que tiene atribuidas (política comercial común), las declaraciones de CPE tienen necesario reflejo en las medidas restrictivas o positivas adoptadas por las instituciones comunitarias. Hasta ahora nada supondría una novedad respecto a la clásica CPE; no obstante, estimo que se han producido dos innovaciones importantes: por una parte, la materia a la que se extiende la cooperación política y, por otra, el procedimiento establecido para ello.

Respecto a la materia -el reconocimiento de Estados-, ésta ha sido tradicionalmente una cuestión que ha quedado fuera de las actividades de la CPE por tratarse de una manifestación discrecional y voluntaria de la soberanía del Estado. De este modo cuando, por ejemplo, se planteó la posibilidad de una armonización de la representación diplomática de la OLP en una reunión de CPE, los Ministros de los Doce señalaron que esta cuestión estaba vinculada al reconocimiento y “el reconocimiento del Estado Palestino tiene implicaciones jurídicas y políticas que no van a discutirse en el marco de la Cooperación Política” (60). En otros casos más recientes y dentro del mapa europeo (en especial los Estados bálticos) no se llegó a plantear la cuestión de reconocimiento concertado en CPE puesto que los Ministros de Asuntos Exteriores se limitaron a dar la bienvenida a la “restauración de la soberanía e independencia”. Por tanto las líneas directrices de 16 de diciembre de 1991 son el primer supuesto en el que la CPE se ocupa del tema del reconocimiento, quizás motivado

(60) EPC Bulletin, Doc. 89/094, citado por DEHOUSSE, R., en *EJIL*, Vol. 3 n° 1/1992, pag. 205.

por la mayor cercanía geográfica y política (61) del caso y la proximidad de un avance cualitativo en la Política Exterior Común con el Tratado de la Unión Europea.

En este caso parece que se establece un procedimiento jurídico de control de la legalidad de los actos que después llevarían a cabo los Estados. El problema surge cuando la práctica muestra que las opiniones de la Comisión de arbitraje (a pesar de su nombre) no son más que dictámenes consultivos, no siempre seguidos por los Estados miembros al adoptar las decisiones de reconocimiento con un sentido político. No obstante, se puede apreciar una incipiente institucionalización en este marco difuso de la CPE cuando los Estados se comprometen a respetar unos plazos, el cumplimiento de unas condiciones y la interposición de un órgano independiente que examine su cumplimiento, antes de adoptar sus decisiones. De todas formas, siguen siendo obligaciones de comportamiento y no de resultado conforme a la única regulación entonces en vigor que es el Título III del Acta Unica.

Creo que en el reconocimiento de las nuevas Repúblicas no se podía haber ido más lejos de lo conseguido con un reconocimiento concertado, pero para que esta acción de los Estados Miembros hubiera resultado realmente eficaz no debía ir únicamente acompañada de las medidas económicas que pudo adoptar el "pilar comunitario". También hubiera sido necesario que una Unión Europea con consolidada personalidad jurídica exterior hubiese podido adoptar medidas de política de defensa común en coordinación con las demás Organizaciones europeas, que le permitiese convertirse, en expresión de KALEAGASI (62), en "garante del orden europeo".

Es posible plantearse el escenario hipotético de esta crisis con el Tratado de Unión Europea en vigor, y por tanto la Pesc en funcionamiento, puesto que el fracaso de la experiencia comunitaria en su esfuerzo por detener la crisis yugoslava se debe al hecho de que sin un dispositivo ade-

(61) Yugoslavia participaba en el proceso CSCE.

(62) KALEAGASI, B., "A New European Order, the EC's Foreign Policy and Democracy", en *Vers une nouvelle Europe?*. Ed. Université Libre de Bruxelles. Bruxelles 1992, pag. 189.

cuado de defensa no podría existir una Política Exterior común. No obstante, como con razón señala STANGROS (63), hay que considerar que la diplomacia común no ha fracasado porque se ha llegado a una posición común, aunque como el método es el compromiso el denominador común es muy pequeño.

Es cierto, que la desintegración de la Europa central y oriental y la unificación de Alemania, han actuado como imperativos para consolidar y definir a la Comunidad para hacer frente a la nueva Europa (64). Pero quizás las expectativas de la Europa Central y oriental en la capacidad de la Comunidad para cumplir una función en la seguridad regional como "árbitro, peace-keeper y panacea general de todos los males políticos-económicos" han dado una carga considerable a la Comunidad, en la acertada expresión de la profesora LODGE. Es necesario plantearse una coordinación de esfuerzos entre las distintas Organizaciones Internacionales que en estas materias actúan en Europa (CSCE, UEO, OTAN) para conseguir resultados eficaces. Las competencias de la Unión Europea, como el resto de las Organizaciones Internacionales, son funcionales y limitadas, haciéndola insuficiente para dar una respuesta eficaz a estos problemas que requieren una aproximación desde diferentes ángulos.

A finales de 1993, con el Tratado de la Unión ya en vigor, tampoco se ha demostrado la voluntad política de ir más lejos, por lo que la conclusión que cabe deducir es bastante pesimista. No sólo no se ha logrado poner en funcionamiento una acción común capaz de frenar la crisis en la antigua Yugoslavia, cuestionando la viabilidad del nuevo marco de la Pesc en un conflicto en las fronteras de la Unión Europea. Quizás, éste sería un objetivo demasiado ambicioso para un nuevo pilar de la Unión aún sin desarrollar, pero tampoco parece esperanzador en cuanto a la eficacia de una política común el reconocimiento de la Antigua República

(63) STANGROS, P.N., "La Communauté et les Etats membres face à la crise yugoslave", en *Vers une nouvelle Europe?*. Ed. Université Libre de Bruxelles. Bruxelles 1992, pag. 177.

(64) En este sentido véase LODGE, J., "The European Community Foreign and Security Policy after Maastricht. New Problems and Dynamics", en *Vers une nouvelle Europe?*. Ed. Université Libre de Bruxelles. Bruxelles 1992, pags. 112 a 117.

Yugoslava de Macedonia por sólo seis Estados Miembros de la Unión.

Algo se ha avanzado respecto al concepto clásico de reconocimiento; siguen siendo los Estados los que en ejercicio de su poder soberano realizan un acto político y discrecional, aunque al menos se reconoce tras opiniones de un órgano independiente (Comisión de Arbitraje) que constata el cumplimiento de los requisitos exigidos para ser Estado, lo que supone una cierta limitación de discrecionalidad. No obstante, si hubo un intento de concertación de voluntades para reconocer conforme a unos criterios comunes, parece haber desaparecido cuando no todos los Estados Miembros de la Unión reconocen a Macedonia. Únicamente cabe la esperanza de que esta anómala situación sea sólo temporal y que con un desarrollo progresivo de la Política Exterior y de Seguridad Común, ya que la Unión carece de personalidad jurídica internacional para ser ella misma la que realice la acción, los Estados Miembros de esta Unión que pretende ser cada vez más integrada actúen con unas voluntades realmente concertadas y no demuestren tan graves fisuras entre ellos.