

**LA PRACTICA RECIENTE EN MATERIA
DE RECONOCIMIENTO DE ESTADOS:
PROBLEMAS EN PRESENCIA**

por F. JAVIER QUEL LOPEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCION

II. LA DELIMITACION CONCEPTUAL DEL RECONOCIMIENTO. PROBLEMAS Y TENDENCIAS RECIENTES

1. **Acto Unilateral no arbitrario**
2. **Acto definitivo**
3. **¿Acto incondicional?**
4. **Acto no formal**

III. LAS CONDICIONES DEL RECONOCIMIENTO. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA APRECIACION DE LAS CONDICIONES DE VALIDEZ Y LEGALIDAD

1. **Las condiciones de legalidad y sus efectos**
2. **El no reconocimiento como paso previo a la imposición de sanciones internacionales**
3. **La apreciación colectiva de las condiciones de validez del reconocimiento. La legitimación internacional de situaciones o entidades no susceptibles de ser reconocidas**
4. **Especial referencia a la posición común de la Comunidad Económica Europea en los casos de disolución de la antigua Unión Soviética y de la República Socialista Federativa de Yugoslavia**

IV. RECONOCIMIENTO Y SUCESION DE ESTADOS EN LOS CASOS DE SECE- SION O DISOLUCION DEL ESTADO PREDECESOR

1. **Sucesión de Estados en materia de tratados**

A) *Tratados en vigor*

B) *Tratados negociados y firmados pero no en vigor en el momento de la sucesión*

2. **Sucesión de Estados en materia distinta de los tratados**

V. LA PRACTICA ESPAÑOLA RECIENTE EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE ESTADOS

1. **El reconocimiento de la práctica jurídico-constitucional española**

2. **La política española de no reconocimiento**

3. **La política activa de España en materia de reconocimiento de Estados. Desarro- llos recientes**

A) *El reconocimiento de los Estados Bálticos y la particular posición de España*

B) *El reconocimiento de las Repúblicas ex-soviéticas y la política española frente a
la República Socialista Federativa de Yugoslavia*

C) *Otros aspectos de la práctica española reciente*

VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCION

El reconocimiento de Estados y Gobiernos es una institución jurídica internacional devaluada en la doctrina contemporánea hasta el punto de llevar a autores como L. Henkin (1) a afirmar que el reconocimiento existe todavía en el lenguaje diplomático pero no en el lenguaje del Derecho. Su función es eminentemente política, sin ningún efecto jurídico. Sin embargo, y de acuerdo con el profesor I. Brownlie (2), consideramos que no se trata de una institución más política que otras propias del Derecho Internacional. El reconocimiento de Estados y Gobiernos se sitúa en el mismo plano que cualquier acto del Estado evaluador de conductas estatales frente a un determinado hecho, con consecuencias jurídicas respecto a la existencia de títulos legales, compromisos o inmunidades. En el orden internacional muchas situaciones exigen la reacción de uno o varios Estados, siendo la naturaleza de la reacción objeto de apreciación legal y productora de consecuencias jurídicas. En este sentido, cabe señalar siguiendo al mismo autor, la doble función legal básica de los actos de reconocimiento: en primer término la determinación de la estatalidad como cuestión estrictamente jurídica, con las consecuencias jurisdiccionales que tal determinación individual puede tener; en segundo lugar el carácter de condición previa para el establecimiento de relaciones bilaterales opcionales formales como son el establecimiento de relaciones diplomáticas y la conclusión de tratados (3).

Para apreciar el valor jurídico de los actos de reconocimiento es preciso no extender miméticamente la lógica normativista *stricto sensu* al conjunto de los actos con relevancia en Derecho Internacional Público. La realidad internacional muestra claramente la existencia de actos jurídicos cuyo objeto y fin no es la

(1) HENKIN, L.: «International Law, politics, values and functions». *R des C*, t. 216 (1989-IV).

(2) *Vid.* BROWNLIE, I.: «Recognition in theory and practice» *B.Y.I.L.*, 1983.

(3) *Vid.* BROWNLIE, I.: *Principles of Public International Law*, 4.^a ed. Clarendon Press, Oxford 1990, p. 91.

creación de derechos y obligaciones, de un modelo de comportamiento de obligado cumplimiento por las partes. De acuerdo con el profesor J. P. Jacque, puede afirmarse que la compleja realidad internacional evidencia que no es posible hablar exclusivamente de actos normativos, ya que aunque puedan producir efectos jurídicos, no todos son asimilables a las normas (4). El elemento clave de la oponibilidad como principal efecto de la norma puede predicarse respecto de actos jurídicos sin normatividad directa como son aquéllos que provocan la aplicación de un estatuto internacional. En lo que atañe al reconocimiento, «el compromiso de no contestar la situación reconocida constituye el objeto mismo del acto» (5). Directamente, los actos reconocedores de un estatuto concreto no provocan efectos asimilables a los de las normas, aunque constituyen condiciones previas al surgimiento de derechos y obligaciones, especialmente a partir del establecimiento de relaciones diplomáticas (6).

La reciente práctica internacional confirma este carácter relevante de los actos de reconocimiento; práctica que está configurando la institución con perfiles novedosos. Ciertamente, aspectos que parecían pacíficos en su aceptación por la doctrina han dejado de serlo, al menos en determinados casos. La relativización de las reglas existentes, consecuencia directa de la actual crisis del ordenamiento internacional, ha incidido de una manera brutal en instituciones dotadas de una gran carga política como es el reconocimiento. La instrumentalización del Derecho al servicio de intereses políticos se aprecia con nitidez en el carácter condicional de los recientes actos de reconocimiento de los nuevos Estados surgidos del desmembramiento de Estados del este de Europa, así como en los efectos del reconocimiento con un valor constitutivo especialmente perceptible,

(4) *Vid.* JACQUE, J. P.: «Acte et norme en Droit International Public». *R des C*, t. 227 (1991-II), pp. 382-383.

(5) *Ibid.* p. 383, nota 25.

(6) Como señala la doctrina, la situación jurídica del nuevo Estado no es la misma antes y después de su reconocimiento. La importancia del cambio jurídico de la situación del Estado en el orden internacional estriba esencialmente en que el nuevo Estado no reconocido no puede obligar a los demás Estados a reconocer en él a un igual. Desde un punto de vista positivo, el Estado que reconoce acepta que le sean oponibles todos los actos realizados en el ejercicio regular de sus competencias por el Estado objeto de reconocimiento. Negativamente, el no reconocimiento limita la libertad de acción del Estado no reconocido: imposibilidad de establecer relaciones diplomáticas oficiales; dificultad en lo relativo a la elaboración de normas convencionales limitadas en su objeto y sometidas a procesos de negociación que no poseen un carácter oficial; dificultades añadidas respecto a la posible participación del Estado no reconocido en Organizaciones Internacionales que puede verse limitada por el rechazo a reconocer por parte de la mayoría de sus miembros o por el simple ejercicio de un derecho de veto.

Desde el punto de vista del alcance extraterritorial en la aplicación de la legislación y jurisdicción de entidades no reconocidas —especialmente en procesos relativos al Estado y a la capacidad de nacionales extranjeros—, ningún principio de Derecho internacional obligará a los tribunales de otro Estado a aplicar leyes de un Estado no reconocido. La realidad, sin embargo, muestra que el no reconocimiento no constituye un obstáculo insalvable en la aplicación extraterritorial de actos jurídicos internos. *Vid.* en relación al no reconocimiento y sus efectos sobre las relaciones internacionales especialmente de derecho privado a VERHOEVEN, J.: «Relations internationales de droit privé en l'absence de reconnaissance d'un Etat, d'un gouvernement ou d'une situation». *R des C*, t. 192 (1985-III) pp. 9-232.

como veremos más adelante, en la disolución de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia. En este sentido, conviene abordar los elementos definidores propios del reconocimiento de Estados y los efectos del acto de reconocer al margen de teorías que no pasan de ser divertimentos intelectuales de grandes, eso sí, internacionalistas. Lejos de contorsiones intelectuales que convierten al Derecho de Gentes en un campo jurídico más esotérico si cabe, y pegados al terreno de los hechos realizaremos las siguientes apreciaciones.

II. LA DELIMITACION CONCEPTUAL DEL RECONOCIMIENTO. PROBLEMAS Y TENDENCIAS RECIENTES

1. Acto unilateral facultativo no arbitrario

El acto de reconocimiento es, continúa siendo, un acto unilateral cuya realización depende de la soberana autonomía estatal. Esta afirmación es preciso matizarla en la medida en que, como observaremos más adelante, la práctica de las Organizaciones Internacionales está condicionando en muchos casos la actitud estatal de reconocer desde una doble perspectiva: una negativa según la cual las OI se convierten en garantes de la «legalidad Internacional» al impedir el reconocimiento y consolidación de situaciones de hecho contrarias a normas imperativas. Otra positiva, en la que las OI juegan un papel legitimador de hechos o situaciones si no contrarias al Derecho Internacional, sí al menos no amparadas por el Ordenamiento. En este contexto, las Organizaciones pueden favorecer el reconocimiento y suplir la inexistencia de sus requisitos mínimos.

Como señala J. M. Ruda (7), cada Estado debe decidir libremente si reconoce y cuando, con el límite lógico del cumplimiento por las entidades reconocidas de los requisitos mínimos que para su condición exige el Derecho Internacional. En efecto, discrecionalidad en el reconocimiento no puede significar arbitrariedad. En palabras de Chaumont, no cabe en ningún caso la «fabricación de Estados o Gobiernos» por potencias extranjeras en tanto que acto constitutivo de una intervención contraria al derecho imperativo (8).

El carácter facultativo del reconocimiento, aun siendo cierto desde el punto de vista de los principios, está siendo puesta en tela de juicio por el empeño en adoptar posiciones comunes en materia de política exterior por parte de Organizaciones Internacionales, especialmente en el ámbito europeo. Aunque en esencia quepa mantener el carácter facultativo del reconocimiento, decisiones como las adoptadas en el seno de la CEE en materia de reconocimiento resultante de la

(7) Cfr. RUDA, J. M.: «Reconnaissance d'Etats et de Gouvernements» en la obra *Droit International. Bilan et perspectives*, París 1991.

(8) Cfr. CHAUMONT, CH.: «Cours général de droit international public» *R des C*, t. 129 (1970-I), p. 431.

escisión de las antiguas repúblicas soviéticas (9), o de aquellos otros Estados surgidos de la disolución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia (10), si bien no obligan a los Estados miembros en términos jurídicos, sí suponen la asunción de un evidente compromiso político que condiciona la actitud estatal subsiguiente.

El valor jurídico de tales declaraciones y líneas de actuación hay que situarlo en el contexto de la Cooperación Política Europea y, en concreto, en lo establecido por el *artículo 30 del Acta Unica Europea*, especialmente en sus apartados 1.º y 2.º, donde expresamente se afirma el carácter de «punto de referencia para las políticas de las Altas Partes Contratantes» de las posiciones comunes. Quiere esto decir que, aparentemente, no estamos ante obligaciones jurídicas *stricto sensu*, sino que, como sostiene la doctrina, «los compromisos suscritos no sobrepasan el contenido de compromisos políticos destinados a orientar el comportamiento de los Estados en el sentido indicado en el acuerdo» (11). En efecto, cada Estado deberá aplicar unilateralmente lo plasmado en las declaraciones conjuntas procurando «evitar cualquier acción o toma de posición que reduzca su eficacia como fuerza coherente en las relaciones internacionales o en el seno de las Organizaciones Internacionales» (12).

2. Acto definitivo

La segunda cuestión a destacar es la de la delimitación *ratione temporis* del reconocimiento; es decir la determinación de su posible revocabilidad y sus efectos. En otras palabras se trata de saber si cabe un «desreconocimiento» y en qué condiciones. El reconocimiento de Estados no parece a nuestro juicio revocable ya que una vez constatados los elementos jurídicos que determinan la existencia misma del Estado, el reconocimiento de su existencia pervivirá hasta tanto esos elementos desaparezcan. Si ello llegase a suceder, tampoco sería necesario acto alguno de «desreconocimiento», bastando la mera constatación de la extinción del Estado. El proceso de disolución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia ha planteado una situación de ruptura de la continuidad estatal y un posible cambio formal del estatus reconocido de la antigua Yugoslavia. Al ser la tendencia general el no reconocimiento de la continuidad de la RSFY pese a la autoproclamación de Serbia y Montenegro como continuadores a todos los efectos del antiguo Estado Yugoslavo (13), se planteó la posible necesidad de realizar un acto de desreconocimiento de manera paralela a los actos de recono-

(9) *Decisiones del Consejo* actuando en el marco de la C.P.E. de 31 de diciembre de 1991 y de 15 de enero de 1992.

(10) *Decisiones del Consejo en el marco C.P.E. de 15 de enero y de 6 de abril de 1992.*

(11) Cfr. CHARPENTIER, J.: «Les Déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats». *R.G.D.I.P.*, 1992 p. 347.

(12) Art. 30-2-d AUE.

(13) *Declaración Unilateral de 27 de abril de 1992.*

cimiento de las nuevas Repúblicas independientes. La respuesta ha sido negativa. Ni se exige, ni es necesario proceder a llevar acciones en tal sentido como se desprende de los actos comunitarios (14). La práctica estatal se decanta en esta misma línea. Así por ejemplo, España ante posible actos de revocación del inicial reconocimiento a Yugoslavia ha reiterado la innecesariedad de actos revocatorios (15).

Una cuestión añadida al carácter definitivo del reconocimiento es el de los posibles efectos que sobre el mismo puede producir la ruptura de relaciones diplomáticas. Ambas instituciones están usualmente unidas, de suerte que la decisión de reconocer es un prerequisite del establecimiento de relaciones oficiales entre dos Estados. En efecto, normalmente son subsiguientes en su aplicación, lo que no quiere decir que sean instituciones inseparables. El establecimiento de Relaciones Diplomáticas acarrea una presunción *iuris et de iure* de reconocimiento que será irrevocable con independencia de la continuidad o no de las primitivas relaciones. Como señala la doctrina en este sentido, no es concebible que la ruptura de relaciones diplomáticas pudiera anular un reconocimiento de Estados que hubiera sido previamente efectuado. «El acto de reconocimiento, aun siendo discrecional en su principio, supone la toma en consideración de una realidad objetiva; si esta no ha cambiado, el Estado que reconoce está obligado por la regla del estoppel» (16).

El reconocimiento de gobiernos constituye, por el contrario, un acto esencialmente revocable, especialmente ante los cambios no constitucionales de gobierno. Sin embargo, la práctica es escasa lo que se explica atendiendo al contenido de las doctrinas mayoritarias sobre el reconocimiento de gobiernos. Salvo la doctrina Wilson-Tovar, tanto la doctrina Estrada, como la doctrina de la efectividad se basan precisamente en la ausencia de actos a favor o en contra del reconocimiento.

3. ¿Acto incondicional?

El reconocimiento ha sido considerado tradicionalmente un acto incondicional en el sentido técnico-jurídico del término. En efecto, como ha venido señalando la doctrina podría afirmarse la imposibilidad de supeditar un acto de reconocimiento al cumplimiento de una condición suspensiva o resolutoria. Sin embargo, la práctica reciente ha planteado serias dudas al respecto con ocasión del establecimiento por parte de la CEE de un cúmulo de requisitos previos al re

(14) Así, por ejemplo, el *Informe n.º 1 de la Comisión de Arbitraje*, donde simplemente se constata la disolución de la antigua Yugoslavia.

(15) Informe n.º 6.999 de 28 de abril de 1992 de la Asesoría Jurídica Internacional del M.A.E.

(16) Cfr. BLUMANN, C.: «Etablissement et rupture des relations diplomatiques». En la obra *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, Pedone, París 1989, p. 27. Para evitar posibles «reconocimientos diplomáticos», la práctica muestra una gran variedad de actuaciones estatales tendentes a mantener relaciones «extraoficiales» en ausencia de contactos diplomáticos formales. *Vid.* al respecto el trabajo de JAMES, A.: «Diplomatic Relations and contacts». *B.Y.B.I.L.*, 1991, pp. 352-354.

conocimiento de Estados cuya apreciación debe ser realizada caso por caso por una Comisión de Arbitraje, órgano técnico e imparcial (17). Podría afirmarse que no se trata de condiciones sino de cargas que el Estado debe cumplir con carácter previo al reconocimiento formal. Sin embargo parece claro que estamos ante requisitos jurídicos cuyo cumplimiento es *conditio sine qua non* para afirmar la existencia del Estado. Requisitos que afectan a los propios elementos constitutivos de la entidad reconocida: imposición de la forma básica de la organización del poder político, determinación de la situación jurídica y política de determinados grupos de población minoritarios (18) y el respeto a los límites territoriales internos existentes en aplicación del principio del *uti possidetis juris* (19).

Por otra parte, es preciso consignar situaciones en las la práctica evidencia más claramente si cabe reconocimientos condicionales. Así, la *Declaración de los Doce sobre el reconocimiento de las antiguas Repúblicas Soviéticas* de 31 de diciembre de 1991 incluye un párrafo final en el que literalmente se señala que «el reconocimiento será acordado con la condición de que todas las Repúblicas que participan con Rusia en la Comunidad de Estados Independientes y que posean armas nucleares sobre su territorio accederán en un futuro próximo al Tratado de no proliferación nuclear en tanto que Estados no nucleares».

En conclusión, puede afirmarse la pérdida de importancia de esta característica de la incondicionalidad. Como señala la doctrina reciente en este mismo sentido, «podría apuntarse una cierta aurora del reconocimiento condicional, al menos en la práctica de las Comunidades Europeas, al hacer dependiente el reconocimiento de Estados de ciertos requisitos o condiciones internas y externas a los mismos (20).

4. Acto no formal

Para concluir con esta breve visión de conjunto de los elementos definidores de la institución del reconocimiento y su evolución, conviene hacer referencia siquiera tangencialmente a sus aspectos formales. La tendencia destacable en este sentido es la reducción de aquellas situaciones que pueden dar lugar a un reconocimiento implícito, de suerte que el Estado sólo quedará vinculado por actos expresos de la voluntad de reconocer. Podemos afirmar que únicamente cabrá deducir el consentimiento para reconocer en los casos de establecimiento de relaciones diplomáticas, de voto afirmativo de admisión de un nuevo miembro en una Organización internacional o mensajes de felicitación o congratulación dirigidos al

(17) «Líneas directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en Europa Oriental y en la Unión Soviética *Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1991* actuando en el marco C.P.E.

(18) Por ejemplo el *Informe n.º 2* de la Comisión de arbitraje de 11 de enero de 1992 donde se propone como solución a los problemas de los grupos de población minoritarios de origen serbio la libre elección de nacionalidad con independencia de la república en que políticamente estén enclavados.

(19) *Informe n.º 3*, de la Comisión de arbitraje de 11 de enero 1992.

(20) Cfr. GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P. *Curso de Derecho Internacional Público*, U. Complutense, Madrid 1992, p. 425.

nuevo Estado o Gobierno. En sentido contrario, son muy numerosos los mecanismos de relación que no implican reconocimiento entre los que podemos citar como más cualificados los siguientes: entrevistas con autoridades de los nuevos Estados, visitas al territorio estatal de personal diplomático o consular, apertura de consulados previa concesión del preceptivo exequatur, no oponerse a la admisión de un nuevo Estado en una Organización Internacional o participar con el Estado no reconocido en tratados multilaterales o incluso bilaterales (al menos este es el parecer de la AJI del Ministerio en su *informe n.º 6.726* de 9 de octubre de 1991).

Conviene finalmente hacer una referencia a la cuestión más histórica que real en la actualidad de la diferencia entre el *reconocimiento de facto* y *de iure*. Puede afirmarse de acuerdo con la doctrina (21) que la diferencia entre ambos tipos de reconocimiento existe únicamente en la esfera política, y no en la legal. Sin embargo, la referencia es pertinente ya que el proceso de secesión de los *Estados Bálticos* ha vuelto a plantear situaciones donde las antiguas categorías *de facto* y *de jure* han vuelto a tomar protagonismo. A partir de la *Declaración sobre los Estados Bálticos adoptada en la Reunión Ministerial Extraordinaria de la CPE de 27 de agosto de 1991* se abre un proceso de reconocimiento unilateral de los tres Estados resultantes de la secesión respecto de la URSS. En este proceso se puede afirmar que sí ha tenido relevancia práctica el reconocimiento *de facto* o *de jure* de la anexión por la URSS de la Repúblicas Bálticas en 1940. Al menos en el ámbito europeo, la mayor parte de los Estados miembros de la CEE no reconocieron de jure la referida anexión aunque de facto pudiera afirmarse la asunción de la efectividad de la anexión. Otros países como Holanda y España sí realizaron actos de reconocimiento explícitos o implícitos. Las consecuencia para los Estados reconocedores de jure ha sido fundamentalmente la «imposibilidad» de reconocer y de establecer relaciones diplomáticas con las Repúblicas Bálticas antes que la propia URSS procediera a reconocerlas. La razón de este condicionamiento es esencialmente político, pero también jurídico.

III. LAS CONDICIONES DEL RECONOCIMIENTO. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA APRECIACION DE LAS CONDICIONES

1. Las condiciones de legalidad y sus efectos

Todo acto de reconocimiento de Estados para que pueda ser válidamente prestado requiere ante todo la licitud de la situación reconocida. En consecuencia, no cabrán reconocimientos de entes cuya estatalidad haya sido adquirida en violación de los principios esenciales del Derecho internacional, especialmente la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza (singularmente en casos de

(21) *Vid.*, por ejemplo a H. M. BLIX.: «Contemporary aspects of recognition». *R des C*, t. 130 (1970-II).

agresión y de adquisición del territorio mediante el uso de la fuerza), la prohibición de la discriminación racial y el apartheid, o el principio que protege la libre determinación de los pueblos sometidos a dominación colonial (22). Puede afirmarse en este sentido que el Derecho internacional obliga a no reconocer un Estado, siempre y cuando en el origen del mismo haya terciado la conculcación de una norma de *ius cogens*. Tal obligación surge a nuestro juicio como consecuencia lógica de aplicar a los supuestos de reconocimiento los efectos de la posible contradicción entre el comportamiento del Estado y las normas imperativas. Las normas de *ius cogens* son un límite al amplio margen de autonomía de la voluntad de los Estados en orden a la creación de obligaciones jurídicas. En consecuencia, los Estados no deben consentir ni considerar oponibles a los mismos actos jurídicos o normas atentatorias a reglas fundamentales (23). Desde el punto de vista del reconocimiento, el principio de efectividad como base para apreciar el establecimiento de competencias estatales está condicionado al respeto del Derecho Internacional. Como afirma J. Touscoz en este sentido, «Las competencias estatales son válidas en relación al Derecho internacional y oponibles en la medida en que ellas son efectivas» (24).

Por otra parte, el principio de efectividad despliega todos sus efectos al margen de condiciones de legalidad en materia de reconocimiento de gobiernos. No cabe afirmar en rigor, al contrario de lo que ocurre en materia de reconocimiento de Estados, la ilegalidad de un nuevo gobierno. Las apreciaciones en torno a la exigencia del cumplimiento de condiciones para la validez del ejercicio de competencias gubernamentales son siempre de naturaleza política (25). En consecuencia, es la efectividad en el desempeño de las funciones gubernamentales la que conlleva una función creadora en el orden internacional, y no el acto de reconocimiento.

(22) Vid. respecto a las condiciones de legalidad en relación a los principios estructurales a GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P.: *Curso...*, op. cit., pp. 422-423. Igualmente MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *Nociones de Derecho internacional Público*, U. Zaragoza, 1990, p. 92.

(23) El respeto a la legalidad internacional como límite a la soberana autonomía estatal para consentir en obligarse es un hecho reconocido respecto a cualquier tipo de acto o norma. Así la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados en sus artículos 53 y 64 establece el límite infranqueable de las normas de *ius cogens* en el momento de la celebración de normas convencionales. Lo mismo se podría predicar respecto a los actos unilaterales vinculantes para el Estado que los realiza.

(24) Cfr. TOUSCOZ, J.: *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, París, L.G.D.J. 1964 p. 120.

(25) Históricamente, y en atención a los intereses políticos en presencia, han sido formuladas diferentes tesis tendentes a justificar actuaciones de no reconocimiento de gobiernos. Fundamentalmente, las exigencias para reconocer han sido de tres órdenes distintos. En primer lugar, la expresión clara de la voluntad del nuevo gobierno de cumplir las obligaciones internacionales que vinculan al Estado; en segundo término, la necesidad del cumplimiento por el gobierno de requisitos de legitimidad (dinástica, constitucional, etc.), y, por último, la exigencia de la independencia gubernamental respecto de cualquier dependencia externa. Vid. la reseña a las diferentes tesis citadas en TOUSCOZ, J.: *Le principe d'effectivité...*, op. cit., pp. 120-143.

2. El no reconocimiento como sanción o como paso previo a la imposición de sanciones en caso de vulneración de los requisitos de legalidad

En la práctica internacional reciente, las Organizaciones Internacionales han adquirido un papel determinante en la apreciación de la legalidad de situaciones internacionales ilícitas de suerte que se ha ido abriendo camino una práctica según la cual las Organizaciones asumirían un papel de guardián de la legalidad internacional. En función de las competencias normativas de cada Organización, los Estados miembros estarán sujetos a obligaciones de distinto signo encaminadas a la adopción de medidas de no reconocimiento ante situaciones en las que el surgimiento de la nueva situación ilícita va aparejada a la violación de normas fundamentales de *ius cogens*. Tal control de legalidad se articula fundamentalmente en torno a dos clases de actuaciones:

- Resoluciones declarativas* que afirman la existencia de reglas fundamentales relacionadas con la existencia misma del Estado, especialmente prohibición de la amenaza o uso de la fuerza y libre determinación de los pueblos. Como exponente de declaraciones de este tipo, la Resolución 2625 (XXV) afirma que «no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o uso de la fuerza». Del mismo modo, la Resolución 3314 (XXIX) de la AG relativa a la definición de la agresión afirma en su artículo 5.º que «ninguna adquisición territorial, ni ninguna ventaja especial resultante de una agresión son lícitas ni serán reconocidas como tales».
- Resoluciones caracterizando concretas actuaciones como lícitas o ilícitas*. Este no reconocimiento colectivo se configura en la práctica bien como decisiones recomendarorias, bien como resoluciones vinculantes, especialmente las surgidas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La práctica internacional de los últimos 25 años ofrece situaciones recurrentes en este sentido. Como ejemplos ilustrativos podemos citar la posición del Consejo de Seguridad en lo tocante al no reconocimiento de Rodesia. Las Resoluciones 216 y 217 (1965) sostienen «la ilegalidad e invalidez bajo el Derecho Internacional» de la declaración de independencia del territorio controlado por la minoría blanca (Declaración de 11 de noviembre de 1965). Consecuencia de ello fue el inicio de una política de no reconocimiento plasmada de manera especial en la Resolución 277 (1970). Paralelamente, el propio Consejo inició una política de sanciones económicas al amparo del capítulo VII de la Carta (26).

En el caso de Namibia la posición de NU fue similar. A partir de la Resolución del Consejo 276 (1970) que consideró la presencia de Sudáfrica en el Suroeste africano como «un acto ilegal, una usurpación de poder y una ocupación extranjera sobre un territorio», se inició un procedimiento encaminado a eliminar

(26) Vid. las Resoluciones 232 (1966) de 16 de diciembre y 253 (1968) de 18 de junio.

la situación de ilegalidad. Indudablemente la primera medida no podía ser otra que la solicitud a todos los Estados miembros de la Organización de la ruptura de cualquier relación que implicara un reconocimiento de la autoridad de Sudáfrica sobre el territorio de Namibia (27).

Continuando con estos destellos de la práctica reciente, pueden mencionarse otras iniciativas similares como la obligación de no reconocer los denominados Bantustanes Sudafricanos. El Consejo de Seguridad, siguiendo una posición firme de la Asamblea General (28), ha llevado a cabo una férrea política de no reconocimiento. Las Resoluciones 402 (1976) y 407(1977) hacen suya la llamada a todos los Gobiernos de evitar cualquier forma de reconocimiento del Transkei independiente y de cualquier otro bantustán. Igualmente, conviene citar la obligación de no reconocer la República Turca de Chipre del Norte, surgida de una ocupación militar del territorio. Las resoluciones 541 (1983) y 550 (1984) hacen surgir el compromiso para los Estados miembros de NU, de evitar la realización de cualquier acto que pudiera servir a la consolidación de la situación ilícita.

Finalmente, cabe mencionar por lo próximo en el tiempo, la obligación general de no reconocimiento respecto a las consecuencias de la agresión y ocupación territorial de Kuwait por Iraq. La Resolución 661 (1990) exhortaba a todos los Estados a que «se abstengan de reconocer cualquier régimen establecido por la potencia ocupante». En la misma línea, la resolución 662 (1990) igualmente exigía el no reconocimiento en un contexto de imposición de sanciones.

La obligación recurrente de no reconocimiento colectivo constituye un *a priori* en la dinámica sancionadora; supone, en efecto, el acuerdo de deslegitimación jurídica de una situación de hecho y a cuyo albur pueden sucederse en cascada cuantas medidas sancionadoras estime apropiadas la Organización Internacional.

3. La apreciación colectiva de las condiciones de validez del reconocimiento. La legitimación Internacional de situaciones o entidades no susceptibles a priori de ser reconocidas

Las Organizaciones Internacionales además de cumplir una función garantista de la legalidad internacional desde un punto de vista negativo al deslegitimar a través del no reconocimiento actuaciones contrarias a normas fundamentales, han comenzado a cumplir una función positiva o de legitimación de situaciones respecto de las que el reconocimiento es inicialmente imposible. El otorgar cierta subjetividad a entidades carentes de alguno de los requisitos intrínsecos de estatalidad corre el riesgo de dar pie a la creación de ficciones jurídicas con consecuencias muy negativas en el orden internacional, como es el caso de la antigua

(27) Esta y otras muchas medidas posteriores fueron aplicadas por el Consejo de Seguridad en la Resolución 283 (1970) de 29 de julio. En ella, el Consejo hace suya las propuestas del Subcomité Ad Hoc creado expresamente por decisión de 30 de junio de 1970.

(28) *Vid.* la posición de la A.G. en sus Resoluciones 3.411 D de 28 de noviembre de 1975 y 31/6 A de 26 de octubre de 1976.

Yugoslavia; pero que puede tener la ventaja, como veremos a continuación, de favorecer en ocasiones la corrección de situaciones de hecho contrarias al Derecho Internacional. La práctica reciente muestra claramente las dos facetas positiva o negativa de actos intervencionistas de Organizaciones Internacionales. Examinaremos a continuación algunos casos de legitimación «positiva», para en el epígrafe siguiente abordar de manera autónoma las consecuencias de los actos de reconocimiento por la CEE de la antigua Yugoslavia.

Una primera situación en la que han primado criterios de legitimidad frente a otros de legalidad *stricto sensu* ha sido la admisión de Namibia en el seno de la OIT y la aceptación del Consejo de Namibia como legítimo gobierno del Estado. En este caso, resulta evidente la ausencia de los clásicos criterios de subjetividad motivada por la ocupación ilegal del territorio namibiano por parte de Sudáfrica que, de no existir, posibilitaría el surgimiento del nuevo Estado (29).

Más conocido y pendiente todavía de resolución es el asunto relacionado con la proclamación de un Estado Palestino por el Consejo Nacional Palestino el 15 de noviembre de 1988. El 15 de diciembre de 1988 la Asamblea General de Naciones Unidas dicta su Resolución 43/177. En ella se «reconoce» la proclamación de un Estado Palestino independiente y decide cambiar la denominación OLP por la de Palestina en el sistema de Naciones Unidas. A través de la resolución no se pretende suplantar los requisitos de estatalidad, sino de dar legitimidad a la nueva situación de hecho. Lo que no puede hacer la Asamblea General es conferir la cualidad de Estado a una entidad que no reúna los requisitos exigidos para tal fin por el Derecho Internacional. Ello no obstante y desde el punto de vista del reconocimiento, la actitud de Naciones Unidas puede tener consecuencias jurídicas (30). Tal actitud puede tender a crear una presunción en favor de la existencia del Estado y, en cierta medida, de su competencia para establecer relaciones bilaterales con otros Estados. Sin embargo, como ha subrayado la doctrina reciente, «en ausencia de elementos objetivos, los efectos de esta presunción son limitados, cuando no inoperantes» (31) y la personalidad del «Estado Palestino» continuará siendo no oponible internacionalmente.

(29) Vid. O.I.T. 64.ª sesión (Ginebra, junio de 1978). *Provisional Record*, n.º 24, pp. 19-20. Vid. doctrinalmente el trabajo de OSIEKE, J.: «Admission to Membership in International Organizations». *B.Y.I.L.*, 1980, pp. 189-229.

(30) Cfr. respecto a las consecuencias jurídicas de la resolución 43/177 desde una perspectiva partidaria de la atribución de subjetividad internacional al nuevo Estado Palestino a GOWLLAND-DEBBAS, V.: «Collective responses to the unilateral declarations of independence of Southern Rhodesia and Palestine: an application of the legitimizing function of the United Nations». *B.Y.I.L.* 1990, pp. 151-153; FLORY, M.: «Naissance d'un Etat Paletinien». *R.G.D.I.P.*, 1989, p. 385; BOYLE, F. A.: «The creation of the state of Palestine». *European Journal of International Law*, vol. 1, 1990, p. 301. Al margen de posiciones especialmente radicales, lo cierto es que, en todo caso, el reconocimiento no sería ilegal en cuanto que no atentaría al principio de no inferencia en los asuntos internos ni a la soberanía del Estado de Israel, país ocupante militarmente, en contra de las decisiones de Naciones Unidas. Vid. en este sentido a SALMON, A.: «La proclamation de l'Etat paletinien». *A.F.D.I.*, 1988 p. 61.

(31) Cfr. LAPIDOTH, R.: «Les elements constitutifs de l'Etat et la declaration du Conseil National Paletinien du 15 novembre 1988». *R.G.D.I.P.*, 1992-4, p. 803.

4. Especial referencia a la posición común de la CEE en los casos de disolución de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia y de la antigua Unión Soviética

Las cuestiones de validez del reconocimiento que acabamos de apuntar y que surgen de actuaciones intervencionistas de Organizaciones Internacionales han adquirido una gran relevancia con ocasión de los recientes procesos de ruptura de la continuidad estatal en los países del Este de Europa. El acto de reconocimiento debe concitar una serie de condiciones relativas a la existencia real del objeto y, en relación con ello, al tiempo y forma del acto de reconocimiento. En términos generales puede afirmarse que el reconocimiento es válido en tanto que es posible. Atendiendo estrictamente a los criterios de estatalidad es posible establecer un test objetivo de reconocimiento que, al margen de la lógica apreciación subjetiva presente en la concreción del acto unilateral, defina su naturaleza válida o inválida, su carácter ficticio o prematuro. Al margen de las posibles intervenciones de Organizaciones Internacionales de signo legitimador como las descritas en el epígrafe precedente, conviene abordar otras prácticas recientes de dudosa corrección surgidas de la mano de organizaciones, especialmente la CEE.

El 15 de enero de 1992, la Comunidad y sus Estados miembros proclaman su voluntad de reconocer a Eslovenia y Croacia. Con posterioridad, el 6 de abril de 1992, igualmente se abre el camino para el reconocimiento de Bosnia-Herzegovina por los Estados de la Comunidad. Aplicando en puridad el test objetivo de reconocimiento a partir de los elementos de estatalidad, puede afirmarse que las decisiones de reconocer de los Estados comunitarios producidas al socaire de la decisión común surgida en el ámbito de la cooperación política, se produjeron en un momento en el que el *control efectivo sobre el territorio estatal* de Croacia y Bosnia-Herzegovina era inexistente (32). La ausencia del prerequisite de estatalidad, y por tanto el carácter prematuro del reconocimiento, fue admitido sin empacho por los Estados europeos (33), los cuales pretendieron «compensar» los

(32) Control efectivo entendido como «la capacidad real de ejercer todas las funciones estatales, incluyendo el mantenimiento del orden y de la seguridad en el interior, y la ejecución de los compromisos exteriores». Cfr. esta definición de la efectividad gubernamental en QUOC DINH, N.; DAILLIER, P y PELLET, A.: *Droit International Public*, 4.ª ed. L.G.D J., París 1992, p. 403.

(33) Así el Ministro de Asuntos Exteriores británico llegó a afirmar en la Cámara de los Comunes el 13 de diciembre de 1991 que «El criterio tradicional del reconocimiento se podría aplicar probablemente a Eslovenia. No en cambio a Croacia ya que su territorio ha sido invadido por el ejército federal y tropas Serbias irregulares». Aun admitiendo este hecho objetivo, el Ministro sostuvo que «nosotros aceptamos el principio de reconocimiento de las repúblicas tal y como es la situación en la actualidad». Vid. un examen de la situación croata en el momento del reconocimiento comunitario y la posición de Gran Bretaña en WARBRICK, C.: «Recognition of States». *I.C.L.Q.*, vol. 41, 1992, pp. 475-480. En Bosnia-Herzegovina, la situación inicial fue similar en la medida en que el acto de reconocimiento comunitario se produjo a despecho de la apertura de hostilidades que se había producido con motivo del resultado del referéndum de independencia de de 1 de marzo y de su impugnación por una parte significativa de la población. Vid. una reseña del proceso interno de independencia en esta república y de la incidencia del reconocimiento comunitario en WELLER, M.: «The International response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia». *A.J.I.L.*, vol. 86, 1992, pp. 596-602.

defectos jurídicos con la exigencia de cumplimiento de un cúmulo de condiciones. En una línea clara de instrumentalización política del reconocimiento se ha entrado en una peligrosa dinámica donde el cumplimiento de determinadas exigencias ajenas al ente objeto de reconocimiento se convierte en el elemento determinante de atribución de subjetividad internacional. Los defensores de la licitud de la actuación comunitaria sostienen la estricta separación entre los requisitos jurídicos de estatalidad, en cuya valoración no entran, y la subordinación del reconocimiento a la promesa de mantener en el futuro una determinada política (34). Ciertamente, el establecimiento de unos requisitos previos al reconocimiento con unos fines precisos no es contrario al Derecho internacional; lo que sí es discutible son los efectos alcanzados con la introducción de las condiciones al atribuir a la promesa de su cumplimiento un valor esencial en la consideración de las nuevas entidades reconocidas como sujetos de Derecho.

La *Declaración de los Doce sobre las directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en la Europa del Este y Unión Soviética* afirmaba lo siguiente:

«De acuerdo con la petición del Consejo Europeo, los ministros han examinado los acontecimientos en Europa del Este y en la Unión Soviética con el propósito de un enfoque sobre las relaciones con nuevos Estados.

En este contexto, han adoptado las siguientes líneas directrices sobre el reconocimiento formal de nuevos Estados en Europa del Este y en la Unión Soviética: La Comunidad y sus Estados miembros confirman su adhesión a los principios del Acta Final de Helsinki y de la Carta de París, en particular al principio de autodeterminación. Afirman su voluntad de reconocer, de conformidad con las normas aceptadas por la práctica internacional y teniendo en cuenta las realidades políticas en cada caso concreto, a estos nuevos Estados que, como consecuencia de las modificaciones históricas ocurridas en la región, se constituyen sobre una base democrática, acepten las obligaciones internacionales pertinentes y se comprometan de buena fe en un proceso pacífico y negociado.

Por consiguiente, adoptan una posición común sobre el proceso de reconocimiento de estos nuevos Estados que implica:

- El respeto de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y de los compromisos suscritos en el Acta Final de Helsinki, y en la Carta de París, en particular en lo que se refiere al Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos.
- La garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales, así como de las minorías, de conformidad con los compromisos suscritos en el marco de la CSCE.

(34) *Vid.* sobre la consideración del carácter respetuoso con el Derecho internacional de la política comunitaria de reconocimiento a CARPENTIER, J.: «Les déclarations des douze..., *op. cit.*, pp. 350-353.

- El respeto de la inviolabilidad de los límites territoriales que sólo pueden ser modificados por medios pacíficos y de común acuerdo.
- La reanudación de todos los compromisos pertinentes relativos al desarme y a la no proliferación nuclear, así como a la seguridad y a la estabilidad regional.
- El compromiso de solucionar mediante acuerdo, en particular, recurriendo, en su caso, al arbitraje, todas las cuestiones relativas a la sucesión de Estados y a las controversias regionales.

La Comunidad y sus Estados miembros no reconocerán a aquellas entidades que resultaran de una agresión. Tendrán en cuenta los efectos del reconocimiento sobre los Estados vecinos.

El compromiso en favor de estos principios abre la vía al reconocimiento por parte de la Comunidad y sus Estados miembros y al establecimiento de relaciones diplomáticas, lo que podría quedar consignado en acuerdos» (35).

La aplicación de tales condiciones uniformes de reconocimiento se concretó en el establecimiento de un proceso con plazos y órganos encargados de apreciar «objetivamente» (36) el cumplimiento de los requisitos (37).

(35) Cfr. el Texto de la Declaración surgida de la Reunión Ministerial Extraordinaria CPE celebrada en Bruselas el 16 de diciembre de 1991 en OID.: *Actividades textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1991, pp. 915-916.

(36) La Comisión Badinter, aun actuando de buena fe en la apreciación de las condiciones, contó con evidentes presiones políticas. Baste en este sentido constatar afirmaciones como las del Primer Ministro alemán Genscher en la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce celebrada en Bruselas el día 10 de enero de 1992, según la cual «el informe Badinter es un elemento de apreciación pero no de decisión». Por su parte, De Michelis consideró «fuera de la realidad» la posible existencia de obstáculos al reconocimiento de Eslovenia y Croacia. Cfr. estas y otras intervenciones de similar tenor en *Europe*, n.º 2.800, sábado, 11 de enero de 1992.

(37) El mismo día, 16 de diciembre de 1991, otra declaración de los Doce sobre Yugoslavia dictó el ritmo del reconocimiento comunitario afirmando que «La Comunidad y sus Estados miembros acuerdan reconocer la independencia de todas las repúblicas yugoslavas que cumplan la totalidad de las condiciones que se detallan. La puesta en práctica de esta decisión tendrá lugar el 15 de enero de 1992.

En consecuencia, invitan a todas las repúblicas yugoslavas a manifestar antes del 23 de diciembre:

- desean ser reconocidas como Estados independientes,
- aceptan los compromisos contenidos en las directrices,
- aceptan las disposiciones estipuladas en el proyecto de Convención que está siendo estudiado por la Conferencia sobre Yugoslavia, en especial aquéllas del capítulo II sobre derechos humanos y derechos de las minorías nacionales o grupos étnicos...». Igualmente se exige que «una República Yugoslava se comprometa, antes del reconocimiento, a adoptar garantías institucionales y políticas que aseguren que no tienen pretensiones territoriales en relación a un Estado vecino que sea miembro de la Comunidad, y a no realizar actividades hostiles de propaganda contra un país vecino miembro de la Comunidad, incluido el empleo de una denominación que implique reivindicaciones territoriales». Establecido el qué y el cuando, también se prevé el cómo: «Las solicitudes de aquellas repúblicas que contesten positivamente serán sometidas, por medio de la Presidencia de la Conferencia, a la Comisión de Arbitraje que informará antes de la fecha de aplicación».

La Comisión de Arbitraje, en tanto de instrumento para apreciar el cumplimiento de las condiciones comunitarias (38), tuvo una doble misión previa a la decisión de reconocer: por una parte, fijar los criterios concretos de aplicación sobre el terreno de las pautas generales dictadas el 16 de diciembre; por otra, decidir en concreto si las solicitudes de reconocimiento presentadas individualmente se ajustaban a los criterios prefijados por la Comisión. En lo tocante al primero de los cometidos, los aspectos esenciales en presencia se centraban en determinar la naturaleza jurídica de las entidades objeto de reconocimiento y en la calificación jurídica del proceso de ruptura de la continuidad estatal; en la forma de articular la existencia de grupos de población minoritarias enclavados en el territorio de Croacia y Bosnia-Herzegovina; y en el establecimiento de criterios básicos de trazado de nuevas fronteras a partir de las líneas preexistentes de delimitación interna. En relación al primero de tales aspectos, el primer informe de la Comisión de arbitraje se decanta, como no podía ser de otra manera, por considerar a la RSFY como inmersa en un proceso de disolución sin atribución expresa —ni negación— de la continuidad a una varias de las repúblicas resultantes (39). Este es el argumento de fondo que marcará todo el proceso posterior de reconocimiento. A partir de la constatación de referendums de autodeterminación en las cuatro repúblicas independentistas y tomando estas decisiones como determinantes en la fijación de la disolución; teniendo en cuenta también que no ha existido un acuerdo previo sobre sucesión como en el supuesto de la antigua URSS, se opta por la más extrema de las soluciones que posteriormente sería confirmada por Naciones Unidas en la Resolución 777 del Consejo de Seguridad (40).

La segunda de las cuestiones previas a dilucidar por la Comisión hace referencia a la posición de los grupos minoritarios enclavados en el territorio de las nuevas repúblicas. En este sentido, no deja de ser curiosa la solución acordada que pasa por reconducir la necesaria protección de las colectividades étnicamente distintas al terreno de la protección de los derechos humanos. El derecho a la au-

(38) Vid. un comentario sobre la Comisión de Arbitraje en lo referente a su creación, composición y funciones y naturaleza jurídica en RODRÍGUEZ-PONGA, J.: «La comisión de arbitraje de la Comunidad Europea sobre Yugoslavia» *R.E.D.I.*, 1992-1, pp. 252-259. Igualmente vid. PELLET, A.: «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie». *A.F.D.I.* 1991, pp. 328-348.

(39) El primer informe de la Comisión de Arbitraje fue emitido el 29 de noviembre de 1991 a instancia del Presidente de la Conferencia de Paz para Yugoslavia. Cfr. su texto, por ejemplo, en la *R.G.D.I.P.*, 1991-4, pp. 264-266.

(40) En su resolución 777 de 19 de septiembre de 1992, el Consejo considera «El Estado formalmente conocido como República Socialista Federativa de Yugoslavia ha dejado de existir». En consecuencia, la pretendida nueva Yugoslavia —Serbia y Montenegro— «no puede continuar automáticamente como miembro de Naciones Unidas». Recomienda, en fin, la exclusión de Yugoslavia de la participación en los trabajos de la Asamblea General. La A.G., haciéndose eco de esta postura, decide mediante Resolución de 22 de septiembre que los representantes de la República Federativa de Yugoslavia no participen en sus trabajos. Cfr. el *Doc. A/Res/47/1*. Vid. un comentario de la posición de Naciones Unidas respecto a la continuidad de Yugoslavia en el seno de la Organización en BLUM, Y. Z.: «Un Membership of the “new” Yugoslavia: continuity or break?». *A.J.I.L.*, vol. 86, 1992, pp. 830-833. Vid. el texto de la resolución en la *R.G.D.I.P.*, 1992-4, p. 1.032.

todeterminación en estos casos se define no como un derecho de los pueblos a su independencia, sino como parte del cuerpo de los derechos humanos cuyo referente normativo básico se encuentra en los Pactos de 1966 (41). En este contexto, el respeto a los derechos de las minorías se concreta en un derecho de opción de nacionalidad y nunca en un derecho de secesión territorial respecto del nuevo Estado (42).

Por último, la Comisión aborda la espinosa y a la postre irresoluble cuestión de la delimitación fronteriza de las nuevas repúblicas. El informe n.º 3 resuelve «fácilmente» los posibles conflictos futuros mediante la aplicación de tres criterios básicos: respeto a las fronteras exteriores, mantenimiento de las demarcaciones internas en aplicación estricta del principio *uti possidetis iuris* salvo acuerdo en contrario y no reconocimiento de las posibles modificaciones territoriales por el uso de la fuerza.

Desde el punto de vista jurídico-internacional, las condiciones transcritas nada tienen que ver con las reglas generales de reconocimiento de Estados, sino que constituyen criterios adicionales a los de estatalidad de naturaleza política con efectos jurídicos y que actúan como *conditio sine qua non* en la decisión de reconocer. Esgrimiendo la defensa del derecho de autodeterminación de las repúblicas, y la constatación de que Yugoslavia está en un proceso de disolución, se afirma con una argumentación quizás demasiado simple que puesto que el Estado no existe como tal, la Comunidad y sus Estados miembros tienen el derecho a actuar políticamente como deseen oportuno a través del reconocimiento. Ciertamente el reconocimiento es una decisión política pero debe respetar la legalidad internacional y que produce efectos jurídicos. En este caso no se trata sólo de un reconocimiento prematuro que pudiera subsanarse mediante la consolidación efectiva de la situación reconocida, sino que la realidad ha demostrado que en casos como el de Bosnia el reconocimiento tal y como se prestó en su día ha tendido a crear un Estado ficticio que, seguramente, nada tendrá que ver finalmente con la estructura estatal que surja del conflicto bélico en curso (43).

La trascendencia jurídica de los actos de reconocimiento de la Comunidad y sus Estados miembros, además de lo que pudo tener de ingerencia en los asuntos internos de la antigua Yugoslavia y del establecimiento de peligrosas ficciones jurídicas, proviene del carácter constitutivo que la Comunidad internacional ha otorgado a las decisiones de reconocer no ya porque se nieguen los elementos mínimos de estatalidad hasta tanto no se reconozca, sino debido sobre todo a la utilización política del reconocimiento condicionado. El valor internacional que se ha dado al cumplimiento de las condiciones ha provocado la negación de la efectiva estatalidad hasta tanto se produjera una aceptación expresa de los re-

(41) El artículo 1.º común de los Pactos afirma en su párrafo primero que «todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural».

(42) *Vid.* el informe n.º 2 de la Comisión de arbitraje de 11 de enero de 1992, párrafo 4.º.

(43) Coincidiendo con esta opinión el profesor Rousseau califica a las repúblicas de Bosnia y Macedonia como de «largement artificielles». Cfr. la *R.G.D.I.P.*, 1992-2, p. 402.

quisitos añadidos y ajenos a la condición de Estado (44); y aún en este supuesto no han bastado siempre las declaraciones de aceptación de las nuevas repúblicas —caso de Macedonia—, sino que otros intereses políticos en presencia se suman a las condiciones y bloquean la intervención del reconocimiento. Aunque formalmente la Comisión de Arbitraje se decanta claramente por el carácter declarativo del reconocimiento (45), sin embargo este mismo órgano acabaría siendo coherente con el comportamiento internacional de la CEE al sostener que «El reconocimiento, como la calidad de miembro en una Organización Internacional son evidencias de la convicción de los Estados que la entidad política así reconocida constituye una realidad y le confieren ciertos derechos y ciertas obligaciones de acuerdo con el Derecho Internacional» (46). La Comunidad internacional ha respaldado esta práctica iniciada por los doce Estados comunitarios, dando carta de naturaleza al proceso de reconocimiento controlado tanto en el supuesto de Eslovenia y Croacia (47), como en el de Bosnia-Herzegovina (48).

Esta vertiente constitutiva del reconocimiento es también perceptible respecto a la posición internacional en general y comunitaria en particular, respecto a la disolución de la URSS. Así, el proceso de reconocimiento de las repúblicas bálticas iniciado por Islandia el 22 de marzo de 1990 y que culminó con la admisión de los nuevos Estados en las Naciones Unidas y en la CSCE (49), ha fun-

(44) La dependencia de la efectividad en el ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado de las nuevas repúblicas respecto al reconocimiento es patente por ejemplo en el hecho de que hasta que éste no fue prestado, los ataques contra ciudades como Dubrovnik o Vukovar no fueron considerados como actos de agresión, o de que hasta ese momento los Estados reconocidos no poseían cauce alguno de relación con N.U., y en especial con el Consejo de Seguridad, ni sistemas de participación en foros internacionales como la CSCE. Concretamente, hasta el 30 de enero de 1992 no se reconoce a Eslovenia y Croacia el estatuto de observador en la CSCE. La admisión formal de Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina en la A.G. de N.U. no se produce hasta el 22 de mayo de 1992.

Por otra parte, las propias repúblicas surgidas del desmembramiento de la antigua Yugoslavia han respaldado el valor constitutivo del proceso de reconocimiento. Serbia especialmente percibe la ausencia de reconocimiento como confirmación de que Yugoslavia existe como Estado y se opone radicalmente al proceso. *Vid.* respecto al valor constitutivo del proceso de reconocimiento en la R.S.F.Y. a WELLER, M.: «The international reponse to the dissolution of the socialist Federal Republic of Yugoslavia». *A.J.I.L.*, vol. 83, 1992-3, pp. 569-607.

(45) *Vid.* el informe n.º 1 de la Comisión de arbitraje, apartado 1-a) que «la existencia o la desaparición de los Estados es una cuestión de hecho; que el reconocimiento por los demás Estados tiene efectos puramente declarativos».

(46) *Cfr.* el *Informe n.º 8*, de la Comisión de arbitraje de 4 de julio de 1992.

(47) Al margen de la actitud de Alemania que, como es sabido, reconoce a estas repúblicas de manera unilateral el 23 de diciembre de 1991, y de la Santa Sede cuyo reconocimiento se produce el día 13 de enero, no será hasta el día 16 de enero cuando se produzca una cascada de reconocimientos. En esta fecha 40 Estados han reconocido a las dos nuevas repúblicas. *Cfr.* este dato en ROUSSEAU, Ch., *R.G.D.I.P.*, 1992-2, pp. 402-403.

(48) El día 6 de abril los doce Estados de la CEE reconocen a la nueva república. El día 7 lo hace Estados Unidos y sucesivamente otros Estados. *Vid.* *R.G.D.I.P.*, 1992-3, pp. 651-652.

(49) Islandia fue el primer país en reconocer el 22 de marzo de 1990 la independencia de Lituania y el 22 de agosto de 1991 las de Letonia y Estonia. Dinamarca lo hizo el 24 de agosto, Noruega el 25. A partir del 26 de agosto, el proceso de reconocimiento de dispara con ocasión del reconocimiento de

cionado al margen de criterios de efectividad en el control del territorio y población. Factores de naturaleza política, especialmente la indeterminación del alcance del proceso de cambios internos e internacionales en la Unión Soviética, han desencadenado la intervención del reconocimiento, adquiriendo este «un contenido constitutivo en cuanto que pone fin a un estado de cosas políticamente incierto sustituyéndolo por una situación de derecho definida. Así, el reconocimiento de la independencia de las repúblicas bálticas por terceros Estados otorga a esas Repúblicas la posibilidad de adhesión a organizaciones internacionales y de volver, en tanto que Estados soberanos, a ser miembros de pleno derecho de la Sociedad internacional» (50).

IV. RECONOCIMIENTO Y SUCESION DE ESTADOS EN SUPUESTOS DE SECESION Y DISOLUCION DEL ESTADO PREDECESOR

Reconocimiento y sucesión son dos instituciones jurídicas íntimamente unidas en ocasiones en una relación de causa a efecto. Si bien se afirma con razón, al menos desde el punto de vista de los principios, que la existencia del Estado es independiente de cualquier acto de reconocimiento, no es menos cierto que los efectos concretos de la subjetividad desde el punto de vista de las relaciones de cooperación internacional dependen en buena medida de la actitud de terceros Estados.

La imbricación entre reconocimiento y sucesión y sus consecuencias podemos apreciarla nítidamente a la luz de la reciente práctica internacional. Para ello, distinguiremos los aspectos relativos a la sucesión en tratados de entidades reconocidas, de las cuestiones específicas de sucesión en materia distinta de los tratados presentes en los procesos sucesorios derivados de la escisión y disolución de la antigua Unión Soviética y de la República Socialista federativa de Yugoslavia.

Con carácter previo al estudio de las cuestiones concretas de sucesión, y realzando la importancia de los actos de reconocimiento en la reciente práctica internacional, conviene recordar el papel esencial que ha jugado la postura común de la Comunidad Internacional, y en especial la CEE, respecto a la fijación del estatus político y jurídico de los nuevos Estados surgidos en Europa. La opción del reconocimiento de la continuidad o de la ruptura de la misma ha planteado y plantea inicialmente la pérdida o el mantenimiento de la subjetividad internacio-

las nuevas repúblicas por la mayor parte de Estados miembros de la CEE el día 27. Desde del 26 de agosto el proceso de reconocimiento alcanzó a los países del Este, de suerte que el 1 de septiembre habían procedido a reconocer Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Rumania. El 2 de septiembre se produce el reconocimiento de Estados Unidos y el día 6 el Consejo de Estado de la URSS adopta la misma decisión. El 17 de septiembre de 1991 la Asamblea General de Naciones Unidas a partir de la recomendación del Consejo de Seguridad adopta por unanimidad las resoluciones de admisión de las tres repúblicas (Res A/46/L. 4; L. 5, y L. 6). El 10 de septiembre habían sido admitidas igualmente como miembros de pleno derecho en la CSCE.

(50) Cfr. tal opinión en KHERAD, R.: «La reconnaissance internationale des Etats Baltés», *R.G.D.I.P.*, 1992-4, p. 858.

nal del Estado. Cuestión esta que no es baladí y que afecta fundamentalmente a la participación del Estado continuador si lo hubiere, en Organismos y Foros Internacionales, y que tiene relación directa asimismo con la representatividad de las embajadas y consulados.

En el caso de la antigua URSS el reconocimiento como paso previo al establecimiento de relaciones diplomáticas fue realizado únicamente respecto de aquellas repúblicas escindidas de la Unión y no respecto a la Federación Rusa considerada a todos los efectos como continuadora del Estado Soviético. Como consecuencia de los acuerdos de Minsk y Alma-Ata en los que se adopta un nuevo modelo internacional de Estado a partir de la creación de la CEI, se opta explícitamente por la continuidad de Rusia respecto de la antigua URSS (51); continuidad que es reconocida expresa o tácitamente por el conjunto de Estados y Organizaciones internacionales (52). Los procedimientos sucesorios se abrirán, por tanto, sólo respecto de las nuevas repúblicas (53). Rusia sigue siendo miembro de las organizaciones internacionales con los derechos y deberes inherentes a su condición. Por otra parte, las representaciones diplomáticas acreditadas en Moscú continuarán con su papel representativo ante la Federación Rusa sin solución de continuidad (54).

(51) El acuerdo de Minsk de 8 de diciembre de 1991 celebrado entre Bielorrusia, Ucrania y Rusia señala en su artículo 12 que las altas partes contratantes acuerdan cumplir las obligaciones internacionales que pudieran incumbirles en virtud de tratados y acuerdos concluidos por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En el mismo sentido se manifiesta la declaración de Alma-Ata de 21 de diciembre de 1991. Por otra parte, la decisión de los jefes de Estado de la CEI reunidos en la misma ciudad estima que Rusia debe suceder a la URSS en la ONU incluida su calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad y en las demás organizaciones internacionales. *Vid.* el texto de los acuerdos de Minsk y de los compromisos surgidos de la conferencia de Alma-Ata en el 31 *I.L.M.* 1992, pp. 138-155. La trascendencia de tales acuerdos en el orden internacional se traduce en declaraciones unilaterales como la producida el 24 de diciembre de 1991, transmitida a todas las representaciones diplomáticas acreditadas en Moscú así como al Secretario General de Naciones Unidas según la cual «La Federación Rusa ocupará el lugar de la URSS como miembro de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad y todos los demás órganos y organizaciones del sistema de Naciones Unidas con el apoyo de los Estados de la Comunidad de Estados Independientes».

(52) La decisión de establecer la continuidad de Rusia no fue contestada por ningún Estado miembro de Naciones Unidas. Por el contrario, las respuestas recibidas a la pretensión de la Federación Rusa cuando se produjeron fueron de aceptación de la nueva situación. Así, el 25 de diciembre los Estados miembros de la CEE, mediante declaración conjunta el marco de la CPE, aceptaron expresamente la continuidad de la federación Rusa en el ejercicio de los derechos y obligaciones internacionales de la antigua Unión Soviética. España aplicó unilateralmente la decisión comunitaria mediante declaración de 27 de diciembre transmitida a la Misión Permanente de la Federación Rusa en Naciones Unidas el 30 de diciembre. *Vid.* su texto en la *R.E.D.I.*, 1992-1, p. 125.

(53) Aunque los acuerdos de Alma-Ata no hablan de identidad o continuidad sino únicamente de sucesión, su aplicación práctica se decanta claramente por la idea de identidad entre sujetos internacionales. *Vid.* sobre las consecuencias jurídicas de la disolución el trabajo de BOTHE, M.: «Sur quelques questions de succession poseses par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie». *R.G.D.I.P.*, 1992-4, pp. 811-839. En especial el punto 5.º «las consecuencias jurídicas de la disolución», pp. 826-834.

(54) Huyendo de planteamientos doctrinales apriorísticos y ateniéndonos exclusivamente a la práctica puede afirmarse que está plenamente justificada la continuidad de Rusia a partir de dos argumentos principales: La comprensión de suficientes elementos de la antigua URSS (gran parte de la po-

Mucho más dificultoso resulta el reconocimiento y la sucesión en lo que respecta a la RSFY, donde pese a la Declaración Unilateral de Serbia y Montenegro creando una nueva República Federativa de Yugoslavia heredera del antiguo Estado Yugoslavo, la actitud mayoritaria, pasa por no reconocer esa continuidad, al menos por parte de los Estados Europeos y Estados Unidos (55).

1. Sucesión de Estados en materia de tratados

Reconocida la existencia de nuevos Estados, el principal problema planteado desde el punto de vista jurídico es el de establecer los mecanismos adecuados de sucesión en los compromisos asumidos por el Estado predecesor. Problema que se acrecienta si tenemos en cuenta la dudosa existencia de reglas generales aplicables a la sucesión por secesión o disolución.

Inicialmente, las normas de referencia serían las contenidas en la *Parte IV de la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados de 23 de agosto de 1978*. Sin embargo es preciso tener en cuenta a este respecto que este tratado todavía no está en vigor, habiendo concitado hasta el momento un escaso número de ratificaciones. Por otra parte es dudoso su carácter declarativo del derecho Internacional consuetudinario en la materia, especialmente en los supuestos de secesión o disolución ya que hasta la fecha no ha existido una práctica homogénea en la materia (56). Sin olvidar ambos datos conviene abordar acto seguido un estudio comparativo de lo previsto en la Convención de 1978 y lo que la práctica reciente ha puesto de relieve. A nuestro juicio esta práctica, todavía en formación, va a ser la que definitivamente respalde o deje sin efecto en el futuro las soluciones planteadas en los artículos 31 a 37 de la Convención.

blación y territorio y conservación en buena medida de los atributos del poder de la URSS), y la reacción positiva de la Comunidad Internacional mediante la aquiescencia tácita o el reconocimiento expreso de la continuidad. *Vid.* tal opinión en contraste con planteamientos clásicos negadores de la continuidad en DASTIS, A.: «La desintegración de la Unión Soviética y la Cuestión de la "sucesión" en las Naciones Unidas». *R.E.D.I.*, 1992-1, pp. 249-252.

El 5 de enero de 1992, Rusia había sido reconocida en su nuevo estatus por 105 Estados. *Vid.* la *R.G.D.I.P.*, p. 401.

(55) *Vid.*, por ejemplo, el pronunciamiento de la Comisión de la C.E.E. en *coreu CEE n.º 82 de 9 de marzo de 1992*, o la reiterada y pública actitud de Estados como Dinamarca, Alemania o Gran Bretaña contraria a la permanencia de la nueva República en la CSCE *Coreus cop n.º 149 de 25 de marzo de 1992*; *Bon n.º 269 de 29 de abril de 1992*; *Lon n.º 415 de 28 de abril de 1992*. La Comisión de Arbitraje de la CEE se ha manifestado expresamente sobre la imposibilidad de considerar a la autoproclamada República Federativa de Yugoslavia como continuadora de la personalidad jurídica de la antigua RSFY. En consecuencia, la nueva República deberá ser reconocida de acuerdo con las Directrices generales de 16 de diciembre de 1991. *Vid.* la Opinión N.º 10 de 4 de julio de 1992. En materia de sucesión de Estados, la Comisión se decanta por la aplicabilidad inicial de los Convenios de 1978 y 1983. *Vid.* las Opiniones N.ºs 9 y 10 en el *I.L.M.* vol XXXI, n.º 6, 1992.

(56) *Vid.* respecto a la existencia o inexistencia de un posible régimen general aplicable a los recientes supuestos de sucesión a GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Sobre la sucesión a los tratados en casos de separación de Estados (a propósito, por ejemplo, de la independencia de Estonia, Letonia y Lituania)». *R.E.D.I.* 1991-2.

La convención de 1978 establece básicamente dos criterios de sucesión en atención a la concreta modalidad de nacimiento de un nuevo Estado. La parte III consagra el principio de la tabla rasa para los «Estados de reciente independencia», mientras que la parte IV afirma la regla general de la *continuidad* en el cumplimiento de los tratados celebrados por el Estado predecesor. En efecto, como sostiene el artículo 34 «cuando una parte o partes del territorio se separen para formar uno o varios Estados, *continúe o no existiendo el Estado predecesor*: a) todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de la secesión de Estados respecto a la totalidad del territorio del Estado predecesor continuará en vigor respecto de cada Estado sucesor así formado». La rigidez de la formulación inicial no lo es tanto si nos atenemos a las posibles alternativas ofertadas a los Estados inicialmente continuadores, los cuales podrán dejar sin efecto el tratado previo acuerdo entre las partes, o si la sucesión cambiara sustancialmente las condiciones de ejecución haciendo radicalmente imposible el cumplimiento del acuerdo.

Veamos a continuación cual es el resultado de la práctica internacional reciente en relación al principio básico de la continuidad así enunciado, distinguiendo entre los tratados vigentes en el momento del reconocimiento de los nuevos Estados, de aquellos otros negociados y firmados previamente al momento de la ruptura de la continuidad del Estado pero sin que haya recaído finalmente una manifestación del consentimiento estatal en obligarse.

A) *Tratados en vigor*

En relación a este grupo de acuerdos, tanto en el caso de *tratados multilaterales* como *bilaterales* parece imponerse el criterio del mantenimiento de la *continuidad* por evidentes razones de seguridad jurídica. Esta ha sido la postura claramente expresada por los Estados reconocedores (57). La aceptación de esta tesis no es tan clara ni tan deseable por parte de los nuevos Estados reconocidos. Ello no quiere decir que haya existido un rechazo generalizado por parte de los nuevos Estados a la Convención de 1978, sino una precisión del alcance de sus términos desde el punto de vista de su aplicación práctica. Las soluciones concretas han variado en cada caso dependiendo sustancialmente del proceso interno de acceso a la independencia. Sin entrar a considerar caso por caso sí podemos afirmar que la tendencia general manifestada por los Estados reconocidos es la admisión, en principio, de la continuidad pero precisando la regla general en el sentido de que se no se trata de una continuidad automática, sino dependiente de acuerdos posteriores (58). Se han invertido en cierto sentido los términos de

(57) Vid. el *Coreu C.E.E. n.º 75 de 5 de marzo de 1992*. En el mismo sentido se manifiesta el *C.A.H.D.I. en su reunión de reunión extraordinaria de 16 de enero de 1992* donde en el párrafo 17 del texto final de la reunión se afirmó, en palabras de su presidente que «existe una tendencia en favor de la continuidad de los tratados en vigor».

(58) Así, por ejemplo, en relación a las cuestiones sucesorias de la antigua URSS donde el proceso ha sido relativamente elaborado y pactado, hay que distinguir entre la continuidad de la Federación Rusa

los artículos 34 y 35 de la Convención de 1978 ya que en lugar de aplicarse una continuidad automática salvo acuerdo en contrario, se aplica la continuidad si ella resulta de un acuerdo satisfactorio para las partes. En este sentido, la consecuencia evidente parece ser la apertura de situaciones transitorias donde intertemporalmente regirá el principio de continuidad (59). Ello sin perjuicio de la existencia de un cúmulo de tratados que necesariamente deben continuar y de cuya sucesión automática se ha hecho depender el reconocimiento como son la Carta de Naciones Unidas, los acuerdos suscritos en el acta Final de Helsinki y la Carta de París, así como todos los compromisos pertinentes relativos al desarme y a la no proliferación nuclear, a la seguridad y a la estabilidad regional (60).

En este contexto, la práctica de España ha tendido a garantizar la seguridad jurídica de sus propias relaciones convencionales para con los Estados sucesores. Para ello el punto de partida ha sido el considerar la convención de Viena de 1978 como representativa del Derecho Internacional general vigentes (61), y en consecuencia la defensa de la aplicabilidad de la parte IV del tratado a los recientes procesos de disolución en los países del Este de Europa. En esta línea, nuestro país ha defendido la aplicación de los artículos 34 y siguientes respecto al conjunto de los nuevos Estados reconocidos en lo relativo a los tratados en vigor con el Estado predecesor en el momento de la sucesión (62). Se presume,

de la sucesión del resto de las nuevas Repúblicas. Rusia, en aplicación del art. 12 del acuerdo de Minsk y de la Declaración de Alma-Ata de 21 de diciembre de 1991, asume el compromiso de cumplimiento de los acuerdos internacionales de los que era parte la URSS. Nada se dice de la situación del resto de las repúblicas que quedan en una situación dudosa sin reglas claras a aplicar, aunque el principio de la continuidad puede deducirse de la práctica bilateral. La práctica aplicable por España en este contexto se sintetiza en la declaración que al respecto realizó el Ministro español de Asuntos Exteriores en el Congreso de los Diputados del siguiente tenor: «Nosotros estamos la situación de los cuarenta tratados en vigor que teníamos con la Unión Soviética. En principio pueden ser mantenidos con los Estados sucesores de la URSS —con todos ellos— según el informe de nuestra asesoría jurídica, pero a lo mejor algunos no interesan a las nuevas repúblicas y los denuncian». Cfr. el texto en la *R.E.D.I.*, 1992-1 p. 125.

(59) En este sentido, por ejemplo, las intervenciones en el seno del C.A.H.D.I en enero de 1992, de los representantes de la Federación de Rusia y de Eslovenia.

(60) *Condiciones 2 y 4* de la posición común del Consejo de 16 de diciembre de 1991.

(61) Cfr. el *Informe n.º 6.919* de lo de marzo de 1992. Esta posición contrasta con la tesis más dubitativa y cauta manifestada por la Comisión de la CEE cuando señala que las convenciones de Viena de 1978 y 1983, escasamente ratificadas, «ne constituent que des textes de referencia parmi d'autres». Por instructivas que sean ambas convenciones, continua la Comisión, «elles ne sont pas représentatives d'un droit coutumier international» inexistente en materia de sucesión de Estados. Cfr. tales juicios en el *Coreu CEE n.º 75* de 5 de marzo de 1992.

(62) *Vid.* sobre la necesidad del previo reconocimiento a la apertura de la sucesión el *informe n.º 6.830* de la A.J.I. del M.A.E. de 26 de diciembre de 1991 relativo a la aplicación del acuerdo bilateral Hispano-Yugoslavo sobre transporte internacional. Es de reseñar que por razones de oportunidad política, España ha llegado a defender que la aplicación de una regla de sucesión no implica el reconocimiento de un nuevo Estado. Así ha ocurrido con ocasión de la determinación de la aplicabilidad a Eslovenia del Convenio de 3 de marzo de 1978 sobre supresión de visados con Yugoslavia (*B.O.E.* n.º 184 de 3 de agosto de 1978). A solicitud de la Dirección General de Asuntos Consulares (Subdirección General de extranjería), la Asesoría Jurídica del Ministerio emitió un dictamen en el que se entra a valorar directamente la posible validez de los pasaportes eslovenos antes del reconocimiento del

por tanto, la continuidad de los convenios en vigor celebrados por España en relación al conjunto de los Estados sucesores. Ello no obstante, la aplicación de la regla de la continuidad podrá quedar sin efecto respecto de acuerdos concretos bien mediante denuncia, lo que implicaría desde la perspectiva española la necesidad de una tramitación parlamentaria propia de un tratado internacional, bien mediante la aplicación de la técnica de la terminación por incompatibilidad de la nueva situación con el objeto y fin del tratado o por alegación de un cambio de circunstancias (63).

La aplicación de tales mecanismos dependerá de la valoración que España o cualquiera de los Estados sucesores realice respecto de todos y cada uno de los acuerdos en vigor. En este sentido, conviene resaltar la reciente práctica de revisión sistemática de tratados entre España y los Estados sucesores de la antigua URSS, con especial referencia a las relaciones convencionales Hispano-Rusas. Toda vez que nuestro país ha reconocido a Rusia como sucesora no exclusiva de la antigua URSS, la consecuencia inmediata de la tesis española es la continuidad de la vigencia plena de los acuerdos del Estado predecesor para con la Federación Rusa, así como para el resto de Estados sucesores (64). La Federación Rusa, aun admitiendo como punto de partida el principio de la continuidad, ha procedido a una revisión de conjunto de los tratados en vigor de la que se derivan tres categorías de acuerdos en función de su continuidad: convenios cuya continuidad es pacífica, acuerdos cuya aplicación se verá necesariamente alterada por transformaciones internas que inciden en el ámbito contractual internacio-

nuevo Estado e, indirectamente, la relación entre reconocimiento y sucesión de Estados en materia de tratados. La conclusión a la que llega el órgano asesor del Ministerio puede calificarse cuando menos de extraña ya que afirma literalmente que «la aplicación de una regla de sucesión (art. 34) no implica el que España reconozca a Eslovenia como Estado independiente, si bien, en el plano político, supone un apoyo no despreciable a su proclamación de independencia. Se recuerda que la existencia de un Estado es independiente del reconocimiento por aplicación del principio de efectividad». Cfr. el *Informe n.º 6.809* de 3 de diciembre de 1991. Ignora el informe que la aplicación de mecanismos sucesorios concretos lleva aparejada consecuencias jurídicas y no sólo políticas: por una parte, la opción por la aplicación del art. 34 y ss. de la Convención de 1978 implica el reconocimiento de un proceso de sucesión con continuidad o no del Estado predecesor. De otro lado, la intervención del régimen sucesorio en relación al conjunto de las relaciones convencionales del Estado predecesor en favor de los nuevos Estados conlleva un reconocimiento tácito de los mismos.

(63) La Asesoría Jurídica Internacional española se ha mostrado explícitamente partidaria de esta segunda vía al considerar la disolución del Estado predecesor como una posible causa de terminación contemplada en el artículo 62 del convenio de Viena sobre Derecho de los tratados. Por otra parte, el seguir este cauce garantiza un gran margen de maniobra al ejecutivo al margen de los procedimientos parlamentarios en materia de tratados. *Vid.* la opinión de la A.J.I. en el *Informe n.º 6.854* de 27 de enero de 1992.

(64) En el *Informe n.º 6.890* de 20 de febrero de 1992, la A.J.I. española afirmó la no exclusividad de la sucesión de la URSS al señalar que «a la Federación Rusa se le ha reconocido el carácter de Estado que continúa la personalidad jurídica internacional de la antigua Unión Soviética, pero ello no quiere decir que las demás repúblicas no tengan derecho a considerarse legítimamente sucesoras de la URSS en relación a tratados, bienes créditos y deudas». En el mismo sentido *vid.* el citado *Informe n.º 6.854* de 27 de enero de 1992.

nal, y, finalmente, tratados en vigor de necesaria modificación. En todo caso, la confirmación o denegación de la continuidad, así como cualquier alteración del contenido inicial del acuerdo deberá ser expresamente consignada mediante el intercambio de cartas o notas diplomáticas (65). Previsiblemente, idéntica técnica y resultados se derivarán de la renegociación de acuerdos con el resto de las nuevas repúblicas.

B) *Tratados negociados y firmados pero no en vigor en el momento de la sucesión*

Los artículos 36 y 37 de la Convención de 1978 abordan inicialmente los aspectos esenciales derivados de la sucesión en convenios situados en distintas fases del *iter* de su celebración. Ambas disposiciones hacen referencia a la posible participación de los Estados sucesores en tratados multilaterales en los que el Estado predecesor era Estado contratante (art. 36-1.º), Estado parte (art. 36-2.º) o simple Estado negociador (art. 37-1.º). En estos casos, al contrario de lo que ocurría en el supuesto anterior (arts. 34 y 35), no es previsible el planteamiento de problemas teniendo en cuenta que las soluciones acordadas pasan, como es lógico, por el reconocimiento de la no continuidad de los compromisos negociados, de suerte que los Estados sucesores *podrán* ratificar, aceptar o aprobar el tratado como si lo hubieran firmado (art. 37-1.º), o llegar a ser parte contratante en los mismos términos que el Estado predecesor si esa es su voluntad notificada al resto de Estados contratantes (art. 36-1.º). En suma, no existe una solución general respecto de estos tratados, sino que el Estado sucesor resolverá su situación caso por caso renegociando si es preciso el contenido y el alcance del acuerdo inicial.

Respecto a los tratados bilaterales, las soluciones serán similares. Desde la perspectiva española (*Vid.* el Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores de 20 de enero de 1992 sobre la situación de los tratados con la ex-URSS), la necesaria renegociación de acuerdos con los Estados sucesores ha provocado la paralización en la tramitación interna de los compromisos iniciales (Tratado de amistad y cooperación, convenio sobre intercambios juveniles y Convenio sobre Seguridad Social de los trabajadores), así como la retirada de los proyectos en trámite parlamentario de autorización (enmienda del convenio sobre transporte aéreo y acuerdo sobre colaboración en materia de medio ambiente). Los convenios que ya hubieren terminado su tramitación parlamentaria en el momento de la sucesión y se encontraran únicamente pendientes del intercambio de ratificaciones o de la comunicación del cumplimiento de requisitos constitucionales, serán mantenidos y entrarán en vigor respecto de aquellos Estados sucesores que expresamente comuniquen el cumplimiento de los

(65) La revisión del conjunto de los tratados en vigor entre España y la URSS desde la perspectiva de su aplicabilidad a la Federación Rusa fue llevada a cabo por la Directora española de Política Exterior para Europa y su homólogo ruso Sr. Glujov en Moscú en febrero de 1992. El resultado de tales negociaciones puede consultarse en el archivo de la Asesoría Jurídica del Ministerio. Expediente n.º 6.854.

trámites internos en orden a obligarse por el tratado (Adendum al acuerdo sobre cooperación económica e industrial, convenio sobre reconocimiento de títulos y convenio sobre asistencia judicial en material civil).

2. Sucesión de Estados en materia distinta de los tratados

La norma de referencia en esta materia es la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas del Estado, de 8 de abril de 1978. Respecto a la práctica reciente a la que nos estamos refiriendo, las reglas generales apuntadas en el tratado intentan establecer soluciones equitativas que pasan, ante todo, por la adopción de soluciones negociadas. Los artículos 17 y 18 (bienes del Estado); 30 y 31 (archivos) y 40 y 41 (deudas), prevén mecanismos supletorios que varían para los supuestos de separación y disolución del Estado predecesor.

Desde una perspectiva empírica son dos los aspectos que se revelan como candentes en el ámbito sucesorio. Uno, el relativo a la *sucesión de bienes inmuebles del Estado predecesor en el extranjero* en caso de disolución; el otro tocante a la *condición jurídica de los habitantes*, aspecto este situado al margen de la regulación convencional y que está presente con fuerza en los actuales procesos de reconocimiento y sucesión. Indudablemente, los problemas surgen, sobre todo, en aquellas situaciones en las que no ha existido ningún tipo de acuerdo interno previo a la sucesión como es el caso de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

En lo tocante a la sucesión de los inmuebles, especialmente edificios de embajadas y consulados, los problemas surgen normalmente por la pretendida enajenación de los mismos a instancia de uno de los Estados resultantes de la disolución sin que se respeten los principios generales previstos en la Convención de 1978 que, como es sabido, prevé el paso de los inmuebles a los Estados sucesores en proporciones equitativas (art. 18-1-c). La práctica reciente ofrece situaciones de este tipo. Así, por ejemplo, la pretendida venta por parte del Gobierno Federal de la antigua Yugoslavia de los edificios de la embajada y las residencias del embajador en Madrid. Mediante *Nota Verbal de 10 de enero de 1992* la embajada de Croacia solicita al Ministerio de Asuntos Exteriores de España la puesta en marcha de «un embargo hacia esas transacciones como medida preventiva, hasta el momento en que la distribución final de la propiedad de la ex-Federación se solucione definitivamente». En este caso concreto, la cuestión de fondo generadora del problema ha sido la no existencia de criterios de reconocimiento por parte de España respecto de la continuidad o no de la antigua República Federal, lo que impide la aplicación de mecanismos internacionales de sucesión. El problema, como es obvio, trasciende el marco de las concretas relaciones bilaterales entre los Estados sucesores, e implica al Estado territorial. En estos casos en los que existe una situación de intertemporalidad en la aplicación de las normas motivada por la ausencia de una decisión de reconocimiento, caben dos posibles soluciones: bien adoptar medidas similares a las contenidas, por ejemplo, en la *Foreign Missions Act* norteamericana o en la *Di-*

plomatic and Consular premises Act británica en el sentido de exigir la autorización previa del Estado territorial para toda adquisición o cesión por cualquier título de locales en los que estuviera instalada la misión extranjera; o bien poner a disposición de los Estados reconocidos, y por tanto con capacidad procesal ante los tribunales españoles, las pertinentes acciones reivindicatorias por la parte correspondiente de los locales que pudieran corresponderles.

La cuestión de la sucesión en la condición jurídica de los habitantes de los territorios sucesores constituye el principal caballo de batalla de los actuales procesos de secesión y disolución en Europa. Ciertamente, el Derecho Internacional no ofrece reglas generales al respecto, lo que agrava más si cabe situaciones que, como está demostrando la práctica, terminan casi siempre en conflictos armados internos o con proyección internacional. Ello no obstante, es preciso señalar el esfuerzo que han llevado a cabo distintas instancias internacionales a la hora de fijar criterios uniformes de sucesión. Soluciones centradas, como es lógico, en asuntos concretos especialmente conflictivos tales como el de las poblaciones serbias en Croacia y Bosnia-Herzegovina, o la situación de las poblaciones rusas en Moldavia, pero que enuncian soluciones justas y extrapolables a cualquier sucesión en la que estén implicadas minorías étnicas religiosas o lingüísticas.

La *condición 2.ª de las líneas directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en Europa Oriental y en la Unión Soviética*, versa sobre «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». Este requisito previo al reconocimiento, ha sido concretado en el informe n.º 2 de la Comisión de arbitraje creada el 16 de diciembre de 1991 en Bruselas con el fin de apreciar el cumplimiento de las condiciones exigidas. En él se perfila un mecanismo basado en las siguientes claves:

- El principio de libre determinación de los pueblos no puede entrañar una modificación de las fronteras existentes en el momento de la independencia.
- Si en el seno de un Estado existen uno o varios grupos que constituyan comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas, estos grupos tienen, en virtud del derecho Internacional, el derecho a hacer valer su propia identidad. Este derecho se traduce en la correspondiente obligación de respeto al derecho a las minorías que incumbe al Estado en cuyo territorio se encuentren tales grupos minoritarios.
- Los Pactos Internacionales de protección de Derechos Humanos de 1966 contemplan la posibilidad de que que cada ser humano reivindique su pertenencia a la comunidad étnica, religiosa o lingüística de su elección.
- Consecuencia de lo anterior, y como solución factible a los problemas de los asentamientos minoritarios en los nuevos Estados reconocidos, la Comisión propone la posibilidad de que las poblaciones afectadas por la ruptura de la continuidad del Estado *vean reconocida la nacionalidad de su elección con todos los derechos y todas las obligaciones Para con los Estados implicados.*

V. LA PRACTICA ESPANOLA RECIENTE EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE ESTADOS

1. El reconocimiento en la práctica jurídico-constitucional española

El acto de reconocimiento, en tanto que dependiente de factores de oportunidad política, corresponde ser apreciado y decidido por el Gobierno en Consejo de Ministros. El artículo 97 del texto constitucional ampara las actuaciones gubernamentales de carácter político, sin que sea precisa la intervención legislativa. Siendo pacífica tal interpretación, la práctica reciente ha suscitado sin embargo, cuestiones de legalidad interna surgidas de actuaciones unilaterales del Ministerio de Asuntos Exteriores al margen de la opinión del Consejo de Ministros como es el caso, por ejemplo, del reconocimiento de los Estados Bálticos donde la decisión de reconocer fue tomada previamente a la decisión del Gobierno. Puede afirmarse que actuaciones de este tipo vulneran la normativa constitucional interna, máxime teniendo en cuenta que el establecimiento de relaciones diplomáticas, consecuencia directa e inmediata del acto de reconocimiento, debe ajustarse formalmente a los requisitos previstos en el Real Decreto 632/87 de 8 de mayo. Al igual que el reconocimiento, las relaciones diplomáticas pueden ser decididas en su establecimiento y en su ruptura por el Gobierno (66), siendo el MAE el órgano gubernamental que ejecutará la decisión del Consejo de Ministros.

2. La política española de no reconocimiento

En la actualidad, España reconoce la generalidad de las entidades susceptibles de reunir las condiciones de estatalidad. Producido el reconocimiento de Israel en 1986, y salvando situaciones como la de la República Árabe Saharaui Democrática no reconocida por ningún Estado miembro de la CEE e inmersa en un proceso descolonizador, las únicas situaciones de no reconocimiento español

(66) Afirmamos que reconocimiento y establecimiento o ruptura de relaciones diplomáticas pueden ser actos del Gobierno en la medida en que caben distintas opciones —todas ellas igualmente válidas— de tramitación interna de la decisión política inicial. Como ha señalado la A.J.I. del Ministerio español, la vía del tratado bilateral que estableciera relaciones diplomáticas tras el correspondiente reconocimiento es una vía posible aunque desechada arguyendo razones de lentitud en su tramitación parlamentaria en cuanto que sería una materia de las del art. 94-1-a). Únicamente cabría la posibilidad de una aplicación provisional del acuerdo, lo que a su vez acarrearía una situación de relaciones provisionales no deseable políticamente. Además esta vía carece de tradición en nuestra práctica, por lo que ponerla en marcha sería crear precedentes que vinculan al ejecutivo. En atención a estas consideraciones de oportunidad política se ha optado por materializar la decisión a través de comunicados conjuntos de naturaleza política en la línea de la práctica seguida recientemente por distintos Estados Europeos. Vid. tales consideraciones de la A.J.I. en los *Informes n.º 6.677* de 3 de septiembre de 1991, y *6.835* de 8 de enero de 1992 emitidos con ocasión del establecimiento de relaciones diplomáticas con los Estados Bálticos y las repúblicas de la C.E.I. Respecto a la práctica de Estados europeos en la materia Vid., por ejemplo, la posición francesa respecto a los Estados Bálticos en el *Coreu Par-n.º 424*, de 30 de agosto de 1991. Vid. la italiana en el *Coreu Rom-n.º 375*, de 30 de agosto de 1991.

son aquéllas, consecuencia directa de procesos dirigidos por Naciones Unidas, tendentes a evitar la consolidación de situaciones jurídicas alcanzadas en vulneración de normas de *ius cogens*. En una política de defensa de las resoluciones del Consejo de Seguridad, nuestro país ha tendido a evitar celosamente la realización de actuaciones que pudieran comprometer al Estado en la medida en que dieran lugar a interpretaciones erróneas favorables al reconocimiento de facto de situaciones ilegales. Para ilustrar la posición española, cabe mencionar algunos ejemplos de la práctica reciente.

Cuando en enero de 1986, el Gobierno español procede al *reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel*, la fijación de la posición española en relación al estatus de los territorios ocupados fue claramente determinada mediante una declaración del gobierno subsiguiente al comunicado conjunto hispano-israelí de 17 de enero. A tenor de tal manifestación, «el Gobierno español reafirma la vigencia de la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza que impide, en especial, reconocer cualquier adquisición territorial que haya sido efectuada por dichos medios; en consecuencia, reitera el *no reconocimiento* por España de cualesquiera medidas dirigidas a anexionarse los territorios árabes ocupados a partir de 1967, o al alterar unilateralmente la naturaleza o el estatus de la ciudad de Jerusalem, cuyo libre acceso debe estar siempre abierto para todos». Junto a este argumento de fondo, coexisten en la declaración española otras consideraciones relativas a la condición jurídica del pueblo palestino y de su representación internacional, de suerte que «El Gobierno español considera que deben reconocer y garantizarse los legítimos derechos y aspiraciones del pueblo palestino, singularmente el de autodeterminación. Simultáneamente, se debe garantizar el derecho a la existencia pacífica de todos los Estados de la región, dentro de las fronteras seguras e internacionalmente reconocidas». Al amparo de las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad, es preciso abrir un proceso negociador en el que participe la OLP como representante del pueblo palestino (67).

En relación a la *República de Chipre del Norte* cuyo no reconocimiento fue establecido tajantemente por el Consejo de Seguridad (68), España ha tenido que afrontar situaciones en las que acciones de particulares han puesto en tela de juicio su actitud contraria a la legitimación de la ocupación militar turca del 38 por ciento del territorio chipriota en el año 1983. El 26 de noviembre de 1987, la embajada de Chipre en París dirige una carta al Consejero de Asuntos Económi-

(67) Cfr. la *Declaración del Gobierno de España con motivo del establecimiento de relaciones con Israel*. Vid. su texto en O.I.D.: *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, M.A.E., Madrid 1986, pp. 488-489.

(68) El punto 7 de la Resolución 541 (1983) de 18 de noviembre de 1983 «llama a todos los Estados a no reconocer ningún Estado chipriota que no fuere la República de Chipre». En la misma línea, la Resolución 550 (1984) de 11 de mayo de 1984 en su punto tercero reitera el llamamiento al conjunto de Estados a no reconocer la República Turca de Chipre del Norte a la vez que señala la necesidad de no facilitar ninguna asistencia que conduzca a la consolidación de la entidad secesionista.

cos y Comerciales de la embajada de España en la misma ciudad protestando por la visita de dos buques mercantes españoles al puerto de Famagusta en julio y agosto de 1987. La respuesta de nuestro país elaborada por el órgano jurídico consultivo y asesor del Ministerio fue tajante en el sentido de considerar que «la visita de los buques mercantes españoles M/S Xiabre y M/S Lobeira al puerto no cambia la posición española de no reconocimiento; pues tratándose de buques que no son del Estado, la escala en cuestión no supone la realización de actos de los que pueda inferirse el reconocimiento. La responsabilidad de la visita recae sólo en manos de los armadores ciudadanos particulares» (69). Aun cuando no se trataba de buques del Estado, y por tanto no es atribuible en modo alguno a España las consecuencias de las actuaciones de los buques, se ha considerado necesaria una aclaración jurídica de la posición de España. La razón de tal actitud es doble: por una parte, evitar que, desde la entidad no reconocida, pudiera oponerse el acto a España como compromiso implícito de reconocimiento y por otra, salvar la posición jurídica de nuestro país frente a la obligación de no reconocimiento y de no favorecimiento de la consolidación de la situación ilícita derivada de la resolución 550 (1984) (70).

En la misma línea de actuación, pero con mayores problemas técnicos para fijar la posición española, conviene citar un caso de nuestra práctica reciente relacionado con el no reconocimiento de los homelands sudafricanos. La venta de un avión CN-235 por parte de la compañía española CASA a la *Bophutatswana National Development Corporation LTD* ha provocado una situación en la que, al contrario que en el caso anterior, sí podría estar implicada la posición de España en la medida en que una transacción de semejante naturaleza requiere una declaración de Último Destino firmada por el Ministerio del que depende la compañía compradora y cuya firma deberá ser posteriormente autenticada por el Cónsul o Secretario de la embajada española en ese país. Es precisamente la necesidad de intervención consular la que ha provocado serias dudas en el Ministerio español respecto a la significación política que tal acto pudiera tener sobre el homeland no reconocido. A la vista de lo preceptuado en el artículo 7 del convenio de Viena sobre relaciones consulares, cabría interpretarse la intervención del cónsul español en Africa del Sur en la transacción reseñada como una asunción del ejercicio de las funciones consulares en otro Estado (Bophuthatswana). Ciertamente, y en puridad doctrinal, el establecimiento de relaciones consulares no conlleva forzosamente el reconocimiento implícito de Estados. Sin embargo políticamente la intervención del Cónsul español, previa notificación a las autoridades del homeland de su competencia consular, puede adquirir una significación no querida en ningún caso por nuestro país. No se trata en este caso de

(69) Cfr. el *Informe n.º 5.324*, de 4 de enero de 1988.

(70) Esta actitud de España es coherente con la posición del resto de Estados comunitarios. La propia comunidad establece cautelas en el Tratado de Asociación con Chipre y en el control aduanero de los productos provenientes de la isla en orden a evitar interpretaciones favorables a un reconocimiento tácito. *Vid.* la posición comunitaria y de países como Francia en el *A.F.D.I.*, 1990, pp. 1.068-1.069.

evitar equívocos en la fijación de la posición internacional de España, sino de aunar intereses económicos de un lado y obligaciones jurídicas e intereses políticos de España por otro. Las posibles soluciones barajadas por el Ministerio español se concretaron en dos alternativas: Una, la denegación de la autorización para la venta del avión en la medida en que es susceptible de uso para fines militares. Se daría así cumplimiento a la obligación del embargo de armas acordado por la resolución 418/1977 del Consejo de Seguridad contra la República de Africa del Sur, siendo a su vez una medida coherente con la política española de no reconocimiento de Bophuthatswana como Estado independiente (71). La otra alternativa, más acorde con la deseable conjunción de intereses en presencia, se basa en obviar a toda costa la intervención consular, reconduciendo la transacción a un ámbito contractual exclusivamente privado donde la garantía de último destino fuere un compromiso más en el conjunto del acuerdo (72).

En este mismo orden de ideas, conviene finalmente comentar la actitud de España en relación a la invasión Iraquí de Kuwait el 2 de agosto de 1990. El día 8 de agosto de este mismo año, la OID del MAE hace público el siguiente comunicado:

«El Gobierno español, de acuerdo con lo establecido en la Carta de las NU, considera inadmisible la adquisición de territorios por la fuerza y, en consecuencia, rechaza y no reconoce la anexión del Estado de Kuwait por parte de la República de Iraq, proclamada en el día de hoy en Bagdad» (73)

Esta posición de España fue anterior a la propia resolución 662 (1990) del Consejo de Seguridad que, como es sabido, califica en derecho la situación resultante de la invasión como carente de validez jurídica, nula y sin valor, y por tanto no susceptible de reconocimiento internacional. España, en efecto, se anticipa a la existencia de una obligación de no reconocimiento emanada del Consejo, así como a cualquier iniciativa que pudieran adoptar los Estados miembros de la CEE que no se produjo hasta el día 10 de agosto (74).

La posición española actuando unilateralmente o en el marco comunitario está perfectamente fijada. Ello no obstante, han existido cuestiones técnico-jurídicas derivadas del mantenimiento de la representación diplomática española en el

(71) *Vid.* esta primera alternativa en el *Informe n.º 6.199* de la Asesoría Jurídica Internacional del M.A.E. de 21 de septiembre de 1990.

(72) El *Informe n.º 6.223* de la A.J.I. de 8 de octubre de 1990 ampara la mencionada alternativa arguyendo como justificación lo establecido en el artículo 197 del Reglamento Notarial español el cual excluye de la intervención de notarios y cónsules los asuntos «que por su propia naturaleza no sean materia de contrato».

(73) Cfr. M.A.E.-O.I.D.: *Invasión Iraquí de Kuwait. Acontecimientos, textos y documentos*, O.I.D., Madrid 1991, p. 51.

(74) La Declaración de los Doce sobre la situación en el Golfo de 10 de agosto adoptada en el marco de la CPE afirmaba en su párrafo 2.º que los Doce «rechazan la anunciada anexión de Kuwait, que es contraria al Derecho Internacional y por tanto nula y sin efecto, tal y como ha declarado la Resolución 662». Cfr. su texto en *op. cit.*, en nota anterior, p. 130.

emirato a pesar de la orden de cierre de todas las representaciones extranjeras dictada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Iraq el 9 de agosto. El mandato no fue seguido voluntariamente por ningún Estado, aunque finalmente la orden prosperó debido a la falta de seguridad y a las agresiones de que fueron objeto distintas representaciones diplomáticas (75). En este contexto, las alternativas de que dispuso el Gobierno español se limitaron al cierre o al mantenimiento de una representación de baja intensidad. España, pese a las amenazas de que fue objeto en su sede diplomática, optó por esta segunda vía manteniendo una representación consular. En la elección del carácter consular y del rango del representante primaron consideraciones de tipo jurídico relacionadas con el no reconocimiento de la situación creada por la invasión. En efecto, la A.J.I. del Ministerio fue muy clara al señalar que «A diferencia de las misiones diplomáticas, las oficinas consulares no tienen carácter representativo y no implican reconocimiento de Estados o Gobiernos. En estas condiciones la actuación consular en Kuwait de un funcionario de la embajada de España en Bagdad no tendría por qué comportar elementos de aquiescencia de la anexión de Kuwait por Iraq. Para reforzar esta situación de no aquiescencia convendría que el funcionario en cuestión tomase el menor rango posible y carácter oficioso, y que incluso no fuese diplomático o consular, sino sólo técnico-administrativo de la embajada en Bagdad. Sería también conveniente que en el nota verbal española se indicase que el nombramiento se hace por razones humanitarias» (76). Llegado el momento, nuestro país, siguiendo tales directrices afirmó oficialmente que «El Gobierno de España entiende que no cierra su embajada en Kuwait y reitera que no reconoce la anexión por la República de Iraq» (77).

3. La política activa de España en materia de reconocimiento de Estados. Desarrollos recientes

A) *El reconocimiento de los Estados Bálticos y la particular posición de España*

La *Declaración sobre los países Bálticos de 27 de agosto de 1991* marca el inicio de lo que será un amplio abanico de medidas de reconocimiento comunitarias, forzadas, en cierta medida, por el intento de golpe de Estado en la URSS de 19 de agosto de 1991. El tratamiento político otorgado a Letonia, Estonia y Lituania ha sido distinto y separado del resto de miembros de la CEI por evidentes

(75) El 28 de agosto, Bagdad cierra por la fuerza la embajada de Marruecos en Kuwait. El 14 de septiembre fuerzas iraquíes penetran en las embajadas de Francia y Países Bajos. Como respuesta, el 16 de septiembre el Consejo de Seguridad aprueba la resolución 667 condenando los actos de agresión contra locales diplomáticos y su personal, y exigiendo a Iraq la garantía de seguridad de todas las representaciones.

(76) Cfr. el *Informe n.º 6171* de 24 de agosto de 1990 emitido como nota informativa para el Director General de Africa sobre actuación consular en Kuwait de un funcionario de la embajada española en Bagdad.

(77) Comunicado de la O.I.D. de 27 de septiembre de 1990.

razones históricas. Tras las sucesivas proclamaciones de independencia de cada una de las repúblicas (Letonia el 19 de agosto de 1991; Lituania el 11 de marzo de 1990 y Estonia el 20 de agosto de 1991), los Doce se apresuraron a validar en el orden internacional la decisión interna de las repúblicas bálticas. La declaración comunitaria presenta rasgos específicos que la diferencian respecto de las sucesivas proclamaciones de reconocimiento. En primer lugar, no se menciona el término reconocimiento ni se considera tal acto político y jurídico como objeto de la declaración; sino que la misma constituye la expresión de un acuerdo unánime respecto al establecimiento de relaciones diplomáticas, consecuencia directa del reconocimiento previo, y no del reconocimiento mismo. La razón de semejante actitud se encuentra en la posición mantenida desde 1940 por parte de los Estados europeos negadores *de iure* de la anexión de los países Bálticos por la Unión Soviética; de suerte que el reconocimiento se mantenía, siendo jurídicamente innecesaria y políticamente indeseable su confirmación. Un segundo aspecto a destacar de la declaración comunitaria, y con ello entramos en la *posición de España*, es el de la remisión expresa a las decisiones unilaterales de los Estados con el fin de concretar lo acordado el 27 de agosto de 1991. Dada la naturaleza unilateral del acto de reconocimiento es obvio que la concreción del mismo y de sus efectos corresponderá a cada Estado. Sin embargo, la remisión no es retórica, sino que se incluye pensando precisamente en la existencia de Estados comunitarios que hayan podido seguir una política de reconocimiento *de iure* de la anexión soviética, como es el caso de España. En efecto, cuando en marzo de 1977 se produce el Canje de Notas entre España y la URSS estableciendo Relaciones diplomáticas se hacía expresa mención al reconocimiento y respeto de la integridad territorial soviética sin excluir —y por tanto incluyendo implícitamente— a las Repúblicas Bálticas. De este modo, el compromiso adquirido por nuestro país se enfrenta claramente con la voluntad comunitaria de la que igualmente es parte España. Mientras que los demás Estados comunitarios se aprestaron a establecer relaciones diplomáticas con los Países Bálticos, la postura española se situaba entre la espada de la decisión comunitaria y la pared del acuerdo de 1977. La solución dada por nuestro país presentó dos vertientes complementarias. Por un lado se tendió a establecer un reconocimiento *de iure* de las nuevas repúblicas a través de comunicaciones oficiales dirigidas a los Ministerios de Asuntos Exteriores de las nuevas repúblicas del siguiente tenor:

«Con motivo de la Declaración que hoy hemos hecho pública los Ministros de Asuntos Exteriores de la CEE le ruego acepte mi felicitación y le informo que el Gobierno español está dispuesto a iniciar de inmediato los trámites que conduzca al restablecimiento de relaciones diplomáticas entre nuestros dos países» (78).

(78) *Comunicaciones 2.178, 2.179, 2.180*, dirigidas a los Ministros de Lituania, Letonia y Estonia. El texto de esta comunicación fue transmitida al conjunto de Estados miembros de la C.E.E. por *Coreu Mad-365* de 30 de agosto de 1991.

De otro lado, y en lo relativo al establecimiento de relaciones diplomáticas no se aceleró el proceso que hacía presagiar las comunicaciones trascritas sino que, por el contrario, se dejó en suspenso con el fin de evitar conflictos bilaterales con la URSS. Así lo expresó el Director General de Política Exterior para Europa al afirmar la voluntad de nuestro país de «no acelerar el proceso tendente a establecer relaciones diplomáticas de manera que cuando llegara el momento de formalizar estas relaciones la Unión Soviética ya hubiese reconocido a su vez la independencia de los Estados Bálticos de suerte que la mención “integridad territorial” de la Nota Verbal de marzo de 1977 pudiera seguir vigente sin necesidad de ninguna declaración expresa por parte española» (79). Los conflictos bilaterales que podrían surgir de la actitud española de reconocer serían de tipo político pero también jurídico en la medida en que como señaló la Asesoría Jurídica española del Ministerio de Asuntos Exteriores «Si la URSS no reconoce a su vez la independencia de las tres Repúblicas podrá considerar que el gesto español es inamistoso hacia ella y España no podrá alegar el no reconocimiento de la anexión. Además la URSS podrá reclamar que los compromisos de España hacia ella se refieren a todo el territorio de la URSS del 9 de febrero de 1977 (fecha del intercambio de notas constitutiva del establecimiento de relaciones diplomáticas). También hay que tener en cuenta que el reconocimiento de una situación territorial (independencia o pertenencia a la URSS) puede tener consecuencias importantes para la aplicación de la ley válida en el territorio por tribunales de un tercer Estado» (80). Esta actitud preventiva se concretó en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 1991:

«por el que se autoriza al Ministro de Asuntos Exteriores a iniciar conversaciones con las Repúblicas de Lituania, Estonia y Letonia con vistas al restablecimiento de las relaciones diplomáticas del Reino de España con dichas Repúblicas».

Como se deduce de la mencionada declaración, y con el fin de salvar el escollo político y jurídico que supondría el reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas precipitado, nuestro país ha recurrido a un eufemismo por el que se «inician conversaciones» conducentes al restablecimiento de relaciones que no podrían desembocar en un resultado definitivo hasta tanto la URSS no procediera a su vez al reconocimiento de las Repúblicas. El 6 de septiembre de 1991, la Unión Soviética reconoció a los Estados Bálticos, pudiendo hacerse efectiva desde este momento la voluntad española de proceder a un reconocimiento de iure y a restablecer las relaciones diplomáticas (81).

(79) Vid la Nota informativa n.º 39 de 29 de agosto de 1991.

(80) Cfr. el Informe n.º 6.675, de 28 de agosto de 1991.

(81) Un mes después del reconocimiento de la URSS, España procede a la firma de los comunicados conjuntos restableciendo relaciones diplomáticas con las tres repúblicas. El tenor del comunicado conjunto común en su redacción a los tres nuevos Estados es el siguiente:

B) *El reconocimiento de las repúblicas exsoviéticas y la política española frente a la República Socialista Federativa de Yugoslavia*

El reconocimiento del resto de las repúblicas ex-soviéticas, con excepción de Rusia considerada continuadora a determinados efectos de la subjetividad internacional de la URSS, se basó igualmente en declaraciones comunes de los Doce. La primera y más relevante fue la de *31 de diciembre de 1991* por la que:

«La Comunidad y sus Estados miembros han tomado nota con satisfacción de las garantías recibidas por parte de Armenia, Azerbaidjan, Bielorrusia, Kazajistán, Moldavia, Ouzbekistán, Turkmenistán y Ucrania de que estas Repúblicas están dispuestas a cumplir las exigencias enunciadas en las líneas directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en Europa Oriental y en la Unión Soviética. En consecuencia dispuestos a reconocer esas Repúblicas.»

El 15 de enero de 1992, la Comunidad emite una nueva declaración en términos similares respecto a Kirghizistán y Tadzjikistán.

Si se analiza en rigor el contenido de las declaraciones comunitarias se observa una preocupación central como es la del control de las armas nucleares asentadas en el territorio de las nuevas Repúblicas y una despreocupación importante respecto a los posibles conflictos territoriales que la declaración de reconocimiento pudiera llevar aparejada. Ha bastado la mera aceptación formal de las condiciones comunitarias para activar el mecanismo de reconocimiento sin otras garantías posteriores de su cumplimiento. Además, los Doce han aplicado diferentes varas de medir el cumplimiento de las líneas directrices de reconocimiento. Georgia, por ejemplo, quedó fuera inicialmente del proceso de reconocimiento comunitario en atención a la ausencia del respeto de los derechos y libertades fundamentales existentes en esa República (*Declaración de los Doce sobre Georgia de 8 de enero de 1992*). Nada se dijo, por el contrario, de la falta de respeto a los mismos derechos y libertades en Azerbaidjan, especialmente en relación a las minorías armenias.

La posición de España ha seguido fielmente la actitud comunitaria. El Ministerio español ha hecho coincidir el momento del reconocimiento español con

«El Reino de España y la República de (Estonia, Letonia y Lituania) han acordado con esta fecha restablecer las relaciones diplomáticas y proceder, en el más breve plazo posible, a la acreditación de embajadores ante los respectivos Gobiernos.

El Reino de España y la República de (Estonia, Letonia y Lituania) manifiestan su voluntad de desarrollar sus relaciones en un espíritu de amistad y de cooperación, basado en los principios de respeto mutuo, soberanía, igualdad y no injerencia en los asuntos internos de ambos Estados. Manifiestan también su propósito de contribuir al progreso de la Comunidad Internacional sobre la base del respeto a la paz y al Derecho Internacional.

Ambos Estados están convencidos de que existen amplias posibilidades para su cooperación en los campos político, económico y cultural y en otros muy diversos, con vistas al beneficio mutuo y en el marco del esfuerzo de contribuir al logro de una Europa estable y próspera». Cfr. su texto en O.I.D.: *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, 1991, pp. 894-895.

la expresión de la voluntad comunitaria tal y como se refleja, por ejemplo, en la comunicación dirigida por España al resto de Estados comunitarios del siguiente tenor:

«Conforme a la Declaración de la Presidencia de 31 de diciembre de 1991, España ha procedido, con efectos desde la misma fecha, al reconocimiento de las ocho repúblicas mencionadas en esa declaración» (82).

El establecimiento de relaciones diplomáticas se ha producido tras la correspondiente aprobación del Consejo de Ministros una vez cumplidos los trámites internos exigidos por el Real Decreto 632/87 de 8 de mayo.

Desde el punto de vista de las posibles consecuencias del reconocimiento y de la política seguida por España en la materia respecto a las Repúblicas ex-soviéticas, conviene reseñar sendas opiniones vertidas por el Ministro de Asuntos Exteriores español. En primer término, y en relación a los conflictos territoriales España no toma partido sobre tales conflictos de suerte que «nosotros no prejuzgamos de ninguna manera los conflictos territoriales que existan o han existido entre estas repúblicas, que es un problema de ellas, como es lógico».

Sobre los criterios aplicables de reconocimiento y que ilustran las diferentes actitudes comunitarias nuestro ministro señaló, refiriéndose a Georgia, que «El reconocimiento de Georgia depende de su voluntad de unirse con la CEI o no, porque nosotros habíamos decidido reconocer a los países que se unan a esa comunidad» (83).

En definitiva, han primado criterios políticos de defensa del nuevo modelo de Estado que pudiera surgir de la URSS, sin entrar en las consecuencias que conllevaría la actitud de reconocer.

La actitud comunitaria y española ha variado notablemente en relación al proceso de disolución de la antigua RSFY.

El reconocimiento por los Estados comunitarios de los nuevos países surgidos del desmembramiento de lo que fue Yugoslavia, presenta perfiles propios y radicalmente distintos del proceso descrito relativo a la URSS. La razón de tal especificidad hay que buscarla en la implicación directa (Grecia) o indirecta (Alemania) de algunos de los Estados miembros en la aceleración o ralentización de los procesos independentistas. A ello habría que añadir la existencia de conflictos bélicos étnico-territoriales que han actuado forzando las decisiones últimas de reconocer. En este contexto, las decisiones comunitarias han pretendido reforzarse y objetivarse mediante la aplicación estricta de las líneas directrices de 16 de diciembre de 1991; labor encomendada a una comisión de arbitraje creada en la Reunión Ministerial Extraordinaria de CPE el 27 de agosto de 1991.

Tras la emisión de los informes de la Comisión de Arbitraje sobre cada una de las «solicitudes» de reconocimiento presentadas por las repúblicas secesionis-

(82) Vid. el *Coreu-Mad-9* de 8 de enero de 1992.

(83) Cfr. la *Declaración del Ministro de A.E. español* a los medios de comunicación de 1 de enero de 1992.

tas, la Comunidad y sus Estados miembros decidieron, mediante sendas *declaraciones de 15 de enero y de 6 de abril de 1992*, proceder al reconocimiento de Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina. Macedonia, sin embargo, no ha recibido el mismo trato a pesar del dictamen favorable de la Comisión de Arbitraje (84) debido al bloqueo griego. Serbia y Montenegro, por su parte, no han sido consideradas continuadoras en el orden internacional de la personalidad jurídica de la antigua Yugoslavia, a pesar de su voluntad unilateralmente expresada en tal sentido (*declaración de 27 de abril de 1992*). Se ha optado claramente por la consideración jurídica de una disolución del Estado predecesor.

La posición de España en relación al reconocimiento de los Estados de la antigua Yugoslavia ha sido la de fiel seguidor de la ortodoxia comunitaria. Su posición se sitúa en todo caso, más próxima a la tesis francesa partidaria del establecimiento de procedimientos y condiciones de reconocimiento que de la posición de Alemania defensora de un reconocimiento inmediato por parte de la Comunidad si así lo decidiera, o de manera unilateral aunque se rompiera la cohesión comunitaria (85).

El reconocimiento formal español de Eslovenia y Croacia se produjo con efectos desde el momento mismo de la decisión comunitaria de 15 de enero de 1992 (86). Bosnia-Herzegovina, por su parte, fue reconocida el 10 de abril, tres días después de la apertura de la posibilidad de reconocer abierta por la CEE. El establecimiento de relaciones diplomáticas con las nuevas repúblicas de Eslovenia y Croacia se ha materializado en marzo, y con Bosnia-Herzegovina el 14 de diciembre de 1992 (87). La posición de nuestro país en relación al estatus de Serbia y Montenegro como continuadoras o no de la personalidad de la antigua República

(84) Vid. el *Informe n.º 6 de 11 de enero de 1992*.

(85) Vid. la *Nota Informativa n.º NI-114-91* de la D.G. de Política Exterior para Europa de 13 de diciembre de 1991.

(86) Los motivos que estuvieron presentes en la decisión comunitaria y española de proceder a reconocer a Eslovenia y Croacia, son señalados por el Ministro de Asuntos Exteriores español en su comparecencia parlamentaria de 28 de enero de 1992. En ella, mediante un lenguaje un tanto críptico se afirmó que «de nada servía probablemente aplazar una decisión, puesto que no teníamos otra alternativa. Se había intentado aplazar (excepto por Alemania que fue partidaria siempre, desde el principio) para en lo posible evitar una diáspora o una explosión enorme en Yugoslavia, pero en ese momento, en diciembre, la decisión más lógica era abordar el reconocimiento». El carácter forzado del reconocimiento español es puesto de relieve a continuación cuando el Ministro afirma que «nos pareció todavía más peligroso alargar el reconocimiento y crear otros problemas mayores, pero con eso no lo resolvemos». Sin duda los problemas mayores se refieren a la posible ruptura de la cohesión comunitaria en materia de política exterior que pudiera producirse con la desvinculación alemana del conjunto de Estados miembros de la CEE. Cfr. el texto de la comparecencia en la *R.E.D.I.*, 1992-1, pp. 119-120.

(87) En concreto, las Relaciones con Croacia se establecen el 9 de marzo y con Eslovenia el 25 del mismo mes. Respecto a Bosnia-Herzegovina el establecimiento de relaciones diplomáticas fue materializado con ocasión de la reunión de Estocolmo de la CSCE en diciembre de 1992. Los ministros de Asuntos exteriores, Haris Silajdzic y Javier Solana realizaron el día 14 una declaración conjunta formalizando el régimen de sus relaciones bilaterales con la precisión de la imposibilidad de acreditar al embajador español en Bosnia hasta que las condiciones de la guerra lo permitan. La representación en esta República correrá a cargo del embajador en Hungría.

Yugoslava ha sido una cuestión en la que España no ha querido manifestarse; sino que la respuesta ha sido remitida a la decisión común que pudiera adoptarse por el conjunto de Estados respecto a la sucesión del Estado yugoslavo (88).

C) *Otros aspectos de la práctica española reciente*

Al margen de los casos reseñados, es preciso consignar igualmente el reconocimiento por nuestro país de Namibia producido al hilo de la voluntad comunitaria expresada mediante la *Declaración de 20 de febrero de 1990*.

El 2 de marzo de este mismo año, se acuerda en Consejo de Ministros el establecimiento de relaciones diplomáticas, y el 16 de marzo se crea la Misión Diplomática Permanente de España en Namibia (89).

El último eslabón hasta el momento en la cadena de reconocimientos de nuevos Estados surgidos de las transformaciones jurídico-políticas en Europa es el relativo a la escisión del antiguo Estado Checoslovaco. Una vez más, la CEE ha tomado una iniciativa colectiva de reconocer que ha sido seguida por cada uno de los Estados miembros. El 9 de diciembre de 1992, mediante Nota Verbal, la Presidencia de la Comunidad Europea comunicó al Ministerio Federal de Asuntos Exteriores Checoslovaco la voluntad comunitaria de reconocer y establecer relaciones diplomáticas con las nuevas repúblicas Checa y Eslovaca a partir del 1 de enero de 1993. La concreción de la voluntad así expresada pasaría por la aceptación de las condiciones generales de 16 de diciembre de 1991 (90). A finales de diciembre de 1992, el Consejo de Ministros español adoptó el correspondiente acuerdo por el que se autoriza tanto el reconocimiento como el establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y las Repúblicas Checa y Eslovaca a partir del 1 de enero de 1993.

IV. CONCLUSIONES

1. El actual Ordenamiento internacional se encuentra en una fase de transición en la que diversos sectores del mismo se ven inmersos en una profunda indeterminación de construcción dogmática y aplicación práctica. Las transformaciones sociohistóricas de la Comunidad Internacional hacen tambalearse concepciones tradicionales relativamente bien asentadas. Este cambio incide de manera especial en instituciones con un alto grado de politización y escasa codificación, donde lo político coexiste con lo jurídico, y en ocasiones lo suplanta o desvirtúa.

(88) *Vid. el Coreu Mad-177 de 27 de abril de 1992.*

(89) Mediante Real Decreto 373/1990.

(90) El 18 de diciembre de 1992, los ministros checo y eslovaco de Asuntos Exteriores entregaron a los Jefes de Misión acreditados en Praga una Nota Verbal en la que, señalando la aceptación de las condiciones establecidas por la C.E., se solicitaba el reconocimiento formal y el inicio de relaciones diplomáticas.

El reconocimiento de Estados constituye en la actualidad uno de los ámbitos más deslizantes tanto en lo relativo a su construcción teórica, como desde la perspectiva de sus efectos. La razón fundamental estriba en la excesiva instrumentalización política de la institución jurídica. En efectos, aun pudiendo afirmarse la naturaleza jurídica del reconocimiento como acto unilateral discrecional del Estado y, por tanto, con un alto grado de subjetividad en su aplicación, lo cierto es que con mayor frecuencia la intervención del reconocimiento responde a estrategias de conjunto de grupos cohesionados de Estados con intereses políticos y económicos coincidentes. El establecimiento de requisitos políticos y jurídicos como *conditio sine qua non* para reconocer es uno de los mayores exponentes del carácter instrumental de la institución. Además, condiciones que siendo generales en su planteamiento han sido apreciadas de manera arbitraria en función de los objetivos perseguidos por los Estados reconocedores.

2. En este contexto, puede afirmarse que la progresiva institucionalización de la Sociedad Internacional incide directamente en la intervención del reconocimiento condicionándolo positiva o negativamente en función de los particulares intereses que cada Organización pretenda defender. Las políticas colectivas de reconocimiento/no reconocimiento relacionadas tradicionalmente con la garantía de una mínima legalidad internacional, se ven en la actualidad modificadas por actos de reconocimiento que sin ser colectivos *stricto sensu*, sí han sido sincronizados material y temporalmente por el órganos de decisión política de la organización. De esta suerte, las iniciativas de la Comunidad Europea en relación a los procesos de disolución de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia y de la extinta URSS, han desembocado en la creación de un haz de relaciones bilaterales convergentes de reconocimiento que han servido de detonante en unos casos y de catalizador en otros para la intervención en cascada de iniciativas similares y, en definitiva, de la consolidación jurídica y fáctica en algunos casos de nuevos sujetos internacionales. En efecto, la intervención masiva de reconocimientos en un momento determinado y con unos fines políticos precisos ha influido claramente en la superación del carácter declarativo de los mismos involucrándose en el ámbito de la subjetividad de las entidades reconocidas. En sentido contrario es igualmente constatable el hecho de que la ausencia generalizada de reconocimiento ha impedido la consolidación internacional del ente estatal, como es el caso de la República de Macedonia. La relevancia de la intervención de los actos de reconocimiento es evidente en la medida en que ha llegado a provocar conflictos armados de resultado incierto. La situación bélica en Croacia y Bosnia tienen su origen precisamente en actos de reconocimiento prestados sin calibrar mínimamente sus posibles efectos. De esta suerte, el reconocimiento de la disolución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, la no continuidad de Serbia y Montenegro, la existencia de un Estado Croata o Bosnio o el no reconocimiento de Macedonia explican en buena medida la actual situación en los Balcanes. En la antigua URSS, aun siendo más racional el proceso de reconocimiento de las Repúblicas Soviéticas en la medida en que la di-

solución fue pactada, no han dejado de surgir conflictos territoriales y étnicos (Osetia del Norte y del sur, Abjazia, Alto Karabaj, etc.).

3. Prestado el reconocimiento comienzan a emerger cuestiones sucesorias ligadas a la disolución que se han revelado enormemente complejas por un doble motivo: porque normalmente no existen acuerdos sucesorios entre los nuevos Estados y porque no existe una regla general que supletoriamente rijan el régimen de sucesión. Aun existiendo Convenios multilaterales generales en la materia parece claro que no son declarativos de un Derecho Consuetudinario vigente. Ello no obstante, la tónica general parece orientarse hacia una asunción del principio básico de la continuidad consagrada en los tratados sobre sucesión en materia de tratados de 1978 (Parte IV, arts. 31 a 38) y sobre sucesión en materia de bienes, archivos y deudas del Estado de 1983 (arts. 7 a 13 —bienes—; arts. 32 a 36 y 41 —deudas—; y arts. 19 a 24 y 31 —archivos—). Respecto a terceros Estados, la principal cuestión a dilucidar reside en la fijación de un régimen aplicable a los compromisos convencionales vigentes en la sucesión, así como ha ocurrido con Rusia, el cumplimiento de los compromisos asumidos queda expresamente garantizado, al menos en lo relativo al Estado continuador y, por extensión, al resto de Estados sucesores reconocidos, salvo manifestación en contrario de alguna de las nuevas partes. La existencia de un referente resuelve en gran medida las cuestiones sucesorias, aunque también se ha aplicado a supuestos de ruptura de la continuidad sin mantenimiento de Estado predecesor. España ha aplicado sistemáticamente la continuidad sin perjuicio de la puesta en parcha de mecanismos defensivos tendentes a evitar vínculos convencionales indeseables con algunos de los nuevos Estados.

4. La práctica española reciente en materia de reconocimiento de Estados es fruto de la posición activa y del relativo protagonismo de nuestro país en Organizaciones Internacionales universales o regionales. Tanto en cuanto a la práctica activa, como en la de no reconocimiento, España ha seguido fielmente los dictados de las organizaciones de las que forma parte. En efecto, nuestro país se encuentra en la vanguardia de los Estados que han instrumentalizado la institución del reconocimiento de Estados con fines políticos y de seguridad colectiva, adaptando su práctica anterior a las nuevas exigencias de sus socios internacionales.

